

archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 27 Número 159

16 de diciembre 2019

ISSN 1068-2341

El Programa Beca Salario Instrumentado en México: Claroscuros de una Política Social

Teresa Yurén

Evelyn Moctezuma

Mayné Elizabeth García

&

Elisa Lugo

Universidad Autónoma del Estado de Morelos
México

Citación: Yurén, T., Moctezuma, E., García, M. E. & Lugo, E. (2020). El Programa Beca-salario instrumentado en México. Claroscuros de una política social. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(159). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4436>

Resumen: En este trabajo reportamos los resultados del análisis documental de un programa de becas y de la política social en la que éste se inscribe, con un doble objetivo: poner al descubierto deficiencias epistemológicas y ético-sociales en su diseño y operación, y derivar algunas recomendaciones para la formulación de políticas y programas en el campo educativo. Metodológicamente, nuestro primer paso consistió en la revisión de 13 evaluaciones de programas de desarrollo social realizadas entre 2015 y 2018. La revisión nos condujo a hacer un meta-análisis de las evaluaciones, tomando como base las debilidades y fortalezas señaladas por los evaluadores. Para sistematizar y hacer comparaciones, utilizamos la herramienta Atlas Ti (versión 7). Lo que se destaca en el análisis del discurso realizado es que la política de desarrollo social no fue del todo coherente con la finalidad establecida en la normativa correspondiente y pretendió cumplir con objetivos y finalidades, más allá de lo establecido en las leyes. Ello complejizó el diseño, hizo insuficientes los

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>
Facebook: /EPAAA
Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 13-1-2019
Revisiones recibidas: 8-2-2019
Aceptado: 8-7-2019

diagnósticos, dificultó la operación y alejó a los programas del objetivo central: la superación de la pobreza. Además, se concluye que para que una política social sea efectiva no basta la voluntad política, ni las ideas innovadoras. Se requieren buenos diagnósticos basados no sólo en el análisis de la realidad que resulta problemática, sino también en la revisión de obras y artículos científicos disponibles, y en los resultados de experiencias previas. Con esta base, el diseño de la política social debiera formular objetivos claros, tener una consistente estructura lógica y técnica, y plantear estrategias de acción viables y precisas. Lo mismo tendría que suceder con los programas derivados de la política social.

Palabras clave: política social; programa educativo; análisis documental; evaluación de política pública; México

The Salary Scholarship Program implemented in Mexico: *Chiaroscuro* of a social policy

Abstract: In this work we report the results of the documentary analysis of a scholarship program and of the social policy in which it falls, with a double objective: to uncover epistemological and ethical-social deficiencies in its design and operation, and to derive some recommendations for the formulation of policies and programs in the educational field. Methodologically, our first step was to review 13 evaluations of social development programs carried out between 2015 and 2018. The review led us to do a meta-analysis of the evaluations, based on the weaknesses and strengths pointed out by the evaluators. To systematize and make comparisons, we used the Atlas Ti tool (version 7). What stands out in the analysis of the discourse carried out is that the social development policy was not entirely coherent with the purpose established in the corresponding regulations and sought to meet objectives and goals, beyond what was established in the laws. This made the design more complex, made the diagnoses insufficient, made the operation more difficult and moved the programs away from the central objective: overcoming poverty. Furthermore, it is concluded that political will and innovative ideas are not enough for an effective social policy. Good diagnoses are required, based not only on an analysis of the reality that is problematic, but also on a review of available scientific works and articles, and on the results of previous experiences. On this basis, the design of social policy should formulate clear objectives, have a consistent logical and technical structure, and propose viable and precise strategies for action. The same would have to happen with programs derived from social policy.

Key words: social policy; educational program; documentary analysis; public policy evaluation; Mexico

O Programa de Bolsa de Estúdios salarial implementado no México: Chiaroscuros de uma política social

Resumo: Neste trabalho, relatamos os resultados da análise documental de um programa de bolsas de estudo e da política social em que está registrada, com duplo objetivo: expor deficiências epistemológicas e ético-sociais em seu projeto e operação, e derivar recomendações para a formulação de políticas e programas no domínio da educação. Metodologicamente nosso primeiro passo foi a revisão de 13 avaliações de programas de desenvolvimento social realizados entre 2015 e 2018. A revisão nos levou a fazer uma meta-análise das avaliações, com base nas fraquezas e pontos fortes identificados pelos avaliadores. Para sistematizar e fazer comparações, utilizamos a ferramenta Atlas ti (versão 7). O que se destaca na análise do discurso feito é que a política de desenvolvimento social não foi inteiramente coerente com o propósito estabelecido nos regulamentos correspondentes e destinado a cumprir com objetivos e propósitos, além do que está estabelecido nas leis. Isso complementou o projeto, fez diagnósticos insuficientes, dificultou a operação, e afastou os programas do objetivo central: superando a pobreza. Além disso, conclui-se que a vontade política e as ideias inovadoras não são suficientes para que uma política social seja eficaz. Os bons

diagnósticos são exigidos baseados não somente na análise da realidade que é problemática, mas igualmente na revisão de trabalhos disponíveis e de artigos científicos, e nos resultados de experiências precedentes. Nesta base, a concepção da política social deve formular objetivos claros, ter uma estrutura lógica e técnica coerente e propor estratégias de ação viáveis e precisas. O mesmo deve ser o caso dos programas de política social.

Palavras-chave: política social; programa educacional; análise documental; avaliação de políticas públicas; México

Antecedentes y Objetivo

En este trabajo reportamos los resultados del análisis documental de un programa de becas y de la política social en la que éste se inscribe, con un doble objetivo: poner al descubierto deficiencias epistemológicas y ético-sociales en su diseño y operación, y derivar algunas recomendaciones para la formulación de políticas y programas en el campo educativo.

Lo que pusimos en el foco de nuestro estudio fue el *Programa Beca Salario* (en adelante PBS) desarrollado en el Estado de Morelos (México) en el periodo que va de 2013 a 2018. La Beca Salario (BS) consistió en un apoyo económico que se brindó a las y los estudiantes de escuelas públicas inscritos en tercer año de secundaria, en educación media superior (tres años) y en educación superior (cuatro años). Se trata de un conjunto de ciclos escolares que idealmente se cursan desde los 14 hasta los 21 años, aunque algunos estudiantes estén en rezago etario.

En el Acuerdo por el que se establece el *Programa Estatal Piloto Beca Salario* (Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 2013b), se señala que la beca o apoyo mensual es de 300 pesos mexicanos (15 dólares aproximadamente) para las y los estudiantes de tercero de secundaria; 500 pesos mexicanos (25 dólares aproximadamente) para las y los estudiantes de educación media superior, y 700 pesos mexicanos (35 dólares) para los estudiantes universitarios. En dicho acuerdo se indica que, como retribución a la sociedad, las y los jóvenes deben realizar, por un máximo de cuatro horas a la semana, actividades comunitarias organizadas por las instituciones educativas en las que se encuentran inscritos. La idea de que la beca sea al mismo tiempo un salario se funda en el supuesto de que las actividades comunitarias se realizan a la manera de un trabajo al que corresponde una remuneración.

La BS no es compatible con otras becas, excepto con la de excelencia académica en el nivel superior. En cambio, es compatible con el *Programa Prospera* -que consiste en un apoyo para las familias de escasos recursos- y con las becas institucionales en modalidad de descuentos en inscripción (Hernández, Navarro & Zúñiga, 2017). Así, salvo en los casos de estudiantes que disfrutan de otras becas no compatibles, la BS se otorga a todos(as) aquellos(as) que cumplan la condición de estar inscritos en una escuela pública cursando alguno de los ciclos escolares determinados en el Acuerdo correspondiente. Por esta razón, la BS se considera universal y, por ende, no focalizada.

El PBS se inscribe en una política que, conforme a la *Ley del Desarrollo Social del Estado de Morelos* (Congreso del Estado de Morelos, 2013), tiene por finalidad la *superación de la pobreza y la incorporación de la población que se encuentra en esa condición a los procesos productivos que permitan su desarrollo*. Los derechos sociales (educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación) y las carencias correspondientes, establecidas en esa Ley, constituyen el referente de las acciones seguidas en el marco de esa política de desarrollo social.

Una vez concluido el programa piloto, se promulgó la *Ley de la Beca Salario del Estado de Morelos* (Congreso del Estado de Morelos, 2015) que rigió la operación del programa. Éste fue evaluado en tres ocasiones: la primera evaluación se centró en el diseño (Chiapa, 2015); la segunda,

se ocupó de los procesos y los resultados (Hernández, Navarro & Zúñiga, 2017); la tercera se dedicó al impacto del programa (Cabrera & Acevedo, 2018).

Además de diversas carencias sociales, el Estado de Morelos se caracteriza por un alto índice de actos delictivos y violentos, cuya consecuencia más sensible para la población es un ambiente de inseguridad y desconfianza. Es posiblemente esta condición lo que condujo al gobierno que inició su gestión en 2012 a trazar una política de desarrollo social asociada en varios aspectos a la política de seguridad. En este trabajo pretendemos aportar elementos para mostrar que, pese a los beneficios que significó el PBS para los y las jóvenes, la asociación con la política de seguridad y el insuficiente apoyo en resultados de investigación científica derivó en fallas de diseño y de procesos, que contribuyeron a la ineficacia del programa.

Revisión de la Literatura

La política de desarrollo social que sirve de marco al programa bajo estudio responde, en general, a la necesidad de combatir la pobreza. De acuerdo con varios autores (Acosta, 2010; Hernández, Orozco & Vázquez, 2008; Torres & Rojas, 2015), el modelo de economía abierta adoptado desde los años ochenta del siglo XX en México y otros países incrementó los desequilibrios en el crecimiento y la distribución interna de la riqueza, favoreciendo la concentración de la misma y el aumento de la desigualdad. A esto se debió que se desplegaran políticas sociales con el objetivo de abatir los altos índices de pobreza (Acosta, 2010; Franco & Canela, 2016; Narro, Moctezuma & De la Fuente, 2013).

En los primeros años del siglo XXI, en México se promulgó la *Ley General de Desarrollo Social* (Congreso de la Unión, 2004) de acuerdo con la cual había que favorecer el “ejercicio de los derechos sociales” y, en especial, aplicar “políticas compensatorias y asistenciales” orientadas a “disminuir la desventaja de personas en situación de vulnerabilidad” y a brindarles “oportunidades de desarrollo productivo e ingreso” (Art. 8 y Art. 9). Esas normas se tradujeron en programas caracterizados por transferencias monetarias dirigidas a grupos de población vulnerable. De acuerdo con diversas investigaciones (Rodríguez & Patrón, 2017; Torres & Rojas, 2015), el impacto de esos programas no ha sido el esperado, pues la pobreza no ha disminuido como se esperaba y los beneficiarios continúan con una vida carente en varios sentidos.

Algunos autores (Acosta, 2010; Franco & Canela, 2016; Narro, Moctezuma & De la Fuente, 2013) consideran que esos resultados obedecen a fallas en el diseño y/o a que los recursos para operarlos son muy escasos. Puesto que los programas compensatorios que han fallado suelen aplicarse de manera focalizada, algunos autores recomiendan impulsar programas universales orientados a mejorar el salario, generar empleos o a hacer efectivo el acceso a los servicios de salud a toda la población. También hay quien señala (Acosta 2010; Hevia, 2010) fallas en los procesos como la falta de preparación de los operadores de los programas, la escasa comunicación con la población objetivo, la insuficiente difusión y la poca supervisión de los procesos. Todo ello contribuye a la aparición de intermediarios que desvirtúan los programas para sacar provecho. En general, se observa que la gestión no es flexible, la participación de la ciudadanía es escasa y la rendición de cuentas es limitada.

La revisión de la literatura que hicieron los evaluadores del PBS arrojó interesantes hallazgos. Chiapa (2015) encontró que los efectos de los programas que hacen transferencias monetarias a familias de bajos ingresos dependen del monto de las transferencias, de las condiciones de entrega de las mismas, de la edad y nivel educativo, del nivel de pobreza de los beneficiarios, de las condiciones establecidas (asistencia o desempeño escolar, por ejemplo), y de quién recibe las transferencias (el estudiante o los padres). Este autor concluye que ese tipo de programas parece tener un efecto

favorable en las tasas de inscripción en educación básica. Sin embargo, la literatura revisada no tuvo como referente becas otorgadas a estudiantes de educación media superior y superior.

Considerando que el beneficio de BS es universal y condicionado al cumplimiento de actividades comunitarias, la revisión de la literatura realizada por Hernández, Navarro & Zúñiga (2017) versó en torno a dos criterios: a) la universalidad o focalización de las becas, y b) el condicionamiento o no de la permanencia de la beca.

En relación con el primero de los criterios, los evaluadores (Hernández, Navarro & Zúñiga, 2017) encontraron que en varias de las investigaciones revisadas se insiste en que la focalización es indispensable para lograr mejores resultados y reducir el índice de desigualdad. No obstante, muestran dos ejemplos que cumplen el criterio de universalidad con resultados positivos. El primero es *Prepa Sí*, aplicado en la Ciudad de México, que consiste en un apoyo económico para los estudiantes de nivel medio superior. El apoyo, que varía dependiendo del promedio de calificaciones obtenido, consiguió bajar la tasa de deserción, aumentar el número de alumnos que se ubican en el rango superior de promedio escolar, y aumentar el ingreso familiar en las familias de escasos recursos. El segundo es el *Programa Kalamazoo* (Estados Unidos) que consiste en un apoyo económico para estudiantes que han cursado por lo menos cuatro años en una escuela pública de la ciudad de Kalamazoo. El programa tuvo un efecto positivo al aumentar el número de estudiantes que lograron pasar al nivel licenciatura y titularse en universidades locales; como limitación, encontraron que los estudiantes de más bajos recursos económicos, aún cuando obtuvieron un título profesional, no accedieron a un empleo que significara tan buenos ingresos como los que lograron quienes tuvieron mejores recursos al obtener la beca.

Por lo que se refiere a becas de transferencias condicionadas, la literatura revisada por Hernández, Navarro & Zúñiga (2017) les permite afirmar que el esfuerzo y motivación de los estudiantes que cuentan con becas por desempeño no se ve modificado por el estímulo económico que reciben; encuentran también que la transferencia focalizada y condicionada tiene un efecto importante en la permanencia escolar de estudiantes de más bajos recursos y ello impacta también en la reducción del tiempo de trabajo infantil. A manera de supuesto, consideran que si se combinara la universalidad con el condicionamiento al desempeño habría buenos resultados. Lo que constataron los evaluadores es que no hay estudios sobre programas como el de la BS, que se aplica de manera universal pero condicionada al cumplimiento de tareas ajenas al proceso escolar.

Referentes Teóricos y Metodológicos

Como toda política pública, aquella de la que nos ocupamos consiste en un conjunto de acciones estructuradas e intencionadas que siguen instancias de gobierno para resolver un problema público (Aguilar, 2008). Los programas derivados de las políticas son también acciones intencionales, pero orientadas a realizar objetivos particulares en relación con el problema público al que se refiere la política en la que se inscriben. Es a los programas y no a la política a los que se les asignan recursos públicos para su operación (Aguilar, 2008). Por ello, para analizar una política pública es indispensable examinar lo que pasa con los programas que de ella derivan.

Con base en Aguilar (2010) y Merino (2008), en el examen de la política de desarrollo social que es nuestro objeto de estudio consideramos las siguientes dimensiones: a) legal, porque idealmente toda política se apega y cumple con leyes establecidas; b) financiera, porque en sus programas se hace uso de los recursos públicos; c) política, porque recoge demandas de la ciudadanía y le rinde cuentas; d) administrativa, porque las instancias gubernamentales que participan en su desarrollo gestionan recursos humanos, materiales y financieros para cumplir con las metas fijadas; e) científica, porque las acciones y estrategias determinadas para alcanzar los fines previstos se deben fundar en el conocimiento científico disponible; f) técnica, porque la política se diseña e

implementa conforme a una metodología probada que sigue una lógica, y g) ética, porque se orienta por valores y requiere de gestión responsable, transparente y comprometida.

Metodológicamente, nuestro primer paso consistió en la revisión de 13 evaluaciones de programas de desarrollo social realizadas entre 2015 y 2018, que consultamos en su versión sintética en el sitio de la *Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social* (COEVAL)¹. Las evaluaciones estuvieron a cargo de investigadores independientes con experiencia en evaluación, o de grupos de investigación adscritos a instituciones o centros de investigación prestigiados. La revisión nos condujo a hacer un meta-análisis de las evaluaciones, tomando como base las debilidades y fortalezas señaladas por los evaluadores. Para sistematizar y hacer comparaciones, utilizamos la herramienta Atlas Ti (versión 7).

Después, procedimos a hacer una crítica al PBS y a la política en la que se inscribe. Dicha crítica se llevó a cabo atendiendo los dos tipos que distingue Wacquant (2006): crítica epistemológica y crítica social. La primera la entendemos, apoyándonos en Van Dijk (1993) y en Wacquant (2006), como el resultado de no aceptar las pretensiones de validez de las categorías, enunciados y/o argumentos de un discurso, sin examinar su estructura semántica, los significados atribuidos y/o el contexto del mismo. La segunda crítica, que tuvo un carácter social, pero también ético, consistió en el proceso de pasar por el tamiz de criterios de justicia (Elster, 1994; Ricoeur, 1995) las finalidades, objetivos y procesos involucrados en las políticas y programas sociales.

Las mencionadas evaluaciones contenidas en el sitio de la COEVAL se refieren a seis programas (dos de ellos tuvieron tres evaluaciones) y cuatro fondos federales que incluyen, cada uno, diversos programas. En algunos casos se evaluó el diseño, en otros los procesos y resultados. En dos casos se evaluó el impacto (el PBS y el programa *Empresas de la Mujer Morelense*). Por lo que se refiere a los fondos, lo que se evaluó fue la manera en la que se operaron los programas en el Estado y la articulación entre los niveles federal, estatal y municipal.

Para llevar a cabo la crítica epistemológica hicimos un análisis del discurso utilizando herramientas del enfoque socio-cognitivo de Van Dijk (1993, 2003). El discurso que conforma la política de desarrollo social que analizamos está distribuido en la *Ley del Desarrollo Social para el Estado de Morelos*, el *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018* (PED) (Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 2013a) y los informes de gobierno de ese mismo periodo. Por lo que toca al PBS, se analizaron: el *Acuerdo por el que se establece el Programa Piloto BS* (Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 2013b) y la *Ley de la Beca Salario del Estado de Morelos* (Congreso del Estado de Morelos, 2015).

Como toda política pública, la de desarrollo social que analizamos tiene una estructura condicional que consta de dos partes: la condición (X) y el condicionado (Y). La condición es el conjunto de acciones que han de realizarse para resolver el problema identificado, atacando las causas del mismo; el condicionado (Y) es el conjunto de efectos positivos esperados, que se formulan como objetivos y finalidades. Desde luego, resulta fundamental que la definición del problema se base en supuestos que deriven de un diagnóstico de corte científico con bases teóricas y empíricas, es decir, un diagnóstico que supere las ideas del sentido común. Puesto que los supuestos no siempre están explícitos, hicimos un análisis del discurso que permitiera reconstruir ese conjunto de supuestos que constituyen lo que Merino (2008) denomina “teoría de entrada”.

El análisis del discurso permitió detectar los supuestos explícitos e implícitos, los temas, los principios, las finalidades y los significados que orientaron la política bajo estudio, así como identificar las macro-proposiciones que configuran el argumento condicional en donde se sintetiza la

¹ La COEVAL fue creada en 2013 y, con ella, se generó el *Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación* que se encargaría de examinar los progresos y logros de la política de desarrollo social, así como sus fallas y deficiencias.

política de desarrollo social bajo estudio. También se identificaron los significados que el discurso oficial da a los términos clave del razonamiento.

Para hacer la crítica social tomamos en consideración que si la finalidad del desarrollo social es la superación de la pobreza, entonces el valor que se pone en juego es el de la *justicia distributiva*, lo cual hace necesario considerar sus elementos (Dieterlen, 2004): a) los sujetos receptores de los bienes, servicios y oportunidades; b) los objetos que satisfacen deseos y necesidades así como las oportunidades mediante las cuales los individuos manifiestan sus habilidades; c) los principios que rigen la asignación de los objetos a los sujetos.

En el caso que nos ocupa, el tipo de carencias de los sujetos constituye el elemento básico de la asignación y la distribución de bienes, pero el principio que se sigue depende de lo que se pretende lograr. Por ello examinamos si la política se orienta a otorgar un bien que resuelve una carencia (bien al que llamamos “remedial”) o a compensar a los carentes mediante la asignación de un bien que sustituye al que requieren. En este último caso se trata de un bien compensatorio (Elster, 1994). También examinamos si la distribución se hace conforme al criterio de igualdad, con base en el supuesto de que todos los sujetos requieren igualmente del bien por distribuirse, o con criterios de equidad, que de acuerdo con Ricoeur (1996) obligan a considerar la singularidad y las diferencias, aplicando la sabiduría práctica o prudencia para salir de los atascos prácticos a los que conduce la aplicación de principios o leyes generales a los diferentes. Como dice este autor, retomando a Aristóteles, la equidad *pone remedio a la justicia allí donde el legislador no alcanza a prever el caso y yerra por simplificación* (Ricoeur, 1996, p. 285). Dicho brevemente, se trata de examinar si los bienes compensatorios son los más pertinentes en determinados contextos y finalidades, o si se requerirían bienes remediales. Asimismo, examinamos la relación entre la igualdad y la equidad en el caso concreto de la BS, y la compatibilidad de la universalidad con el criterio de equidad.

La Política del Desarrollo Social en Morelos entre 2013 y 2018

Esta política se concretó en 51 programas operados por nueve secretarías y cinco dependencias del gobierno de Morelos. De acuerdo con los datos ofrecidos en el sitio de la COEVAL, el 92% de los programas contaron con un diagnóstico y una matriz de indicadores y resultados. Todo ello reveló un proceso en el que hubo avances en la normatividad, la planeación, la sistematización y la evaluación de los programas.

Con respecto al diseño de los programas, los evaluadores consideraron que una fortaleza consistió en que, a lo largo del proceso, las secretarías y dependencias involucradas fueron mejorando el diagnóstico y la matriz de indicadores y resultados. También encontraron que los programas revisados eran coherentes con las metas del *Plan Nacional de Desarrollo* y los programas de las secretarías correspondientes, así como con los mecanismos de normatividad y planeación. Entre las debilidades que detectaron está la falta de documentos normativos en varios programas y la poca claridad en la definición de la población potencial y la población objetivo, así como en la descripción de los procesos y mecanismos de verificación.

Por lo que se refiere a los procesos, se consideró como fortaleza que en más de la mitad de los programas se hubiera conformado un padrón de beneficiarios. Los evaluadores también juzgaron como positiva la mejora en los respectivos sistemas de información. Sin embargo, insistieron en que una fuerte debilidad consistía en la falta de *Reglas de Operación* para la mayoría de los programas. Asimismo, consideraron como debilidad que el personal que operaba los programas fuera insuficiente y no contara con la capacitación necesaria para cumplir su tarea. A ello agregaron señalamientos en el sentido de que la difusión y la comunicación fueron deficientes y que no se logró evitar el intermediarismo. En el caso de los programas con fondos federales, se constató que falta mucho para lograr una buena coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal.

Sólo dos programas fueron evaluados con respecto al impacto: el de *Empresas de la Mujer Morelense* y el PBS. El primero destacó por su adaptabilidad a lo largo del periodo y por rebasar el número previsto de proyectos apoyados. Los evaluadores constataron un incremento en el ingreso de las mujeres, así como el refuerzo del empoderamiento de las mujeres en los casos en que los proyectos fueron exitosos, aunque estos fueron pocos. Como debilidades, se señalaron que los proyectos duran poco (normalmente menos de un año) y que las mujeres en condición más vulnerable no logran presentar proyectos aceptables porque no acceden a una buena capacitación, a diferencia de quienes están en mejores condiciones socioeconómicas. A la evaluación de impacto del PBS nos referiremos más adelante.

Los hallazgos de las evaluaciones revisadas nos orientaron a preguntarnos por qué los programas fallan en la determinación clara de su población objetivo, y por qué las finalidades de los programas frecuentemente se modifican y requieren de nuevos diagnósticos. El examen crítico de la política de desarrollo social desplegada en Morelos en el periodo 2013-2018 se orientó a responder a estas preguntas.

Para hacer la crítica revisamos los documentos oficiales en los que se expone la política del desarrollo social. La *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos* (Congreso del Estado de Morelos, 2013) establece que el problema central que debe atender la política de desarrollo social es la pobreza, entendida como conjunto de carencias que impiden a las personas su pleno desarrollo.² No obstante, la manera en que se plantea esa política en el PED muestra una peculiar interpretación de lo señalado en la Ley. En el capítulo segundo del PED, que lleva por título *Morelos con Inversión Social para la Construcción de Ciudadanía*, se plantean los supuestos centrales de la política de desarrollo social, cuando se indican como propósito y estrategia de gobierno lo que se enuncia a continuación:

[Propósito:] planificar, establecer y dar seguimiento a políticas públicas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la gente y fortalecer el tejido social en las comunidades, apoyados en la tesis de que con educación, cultura, salud y deporte se fortalece el desarrollo social y se combate la inequidad, principal generadora de violencia y delincuencia (pág. 7).

La estrategia de seguridad, reconciliación y paz social [...está] basada en el desarrollo, la educación y la cultura. Incluye por ello la atención a necesidades sociales que, insatisfechas, contribuyen a formar el contexto en que pervive la delincuencia y las conductas antisociales (pág. 6).

En estos párrafos resulta clara la vinculación estrecha que se hace entre dos propósitos de gobierno: el desarrollo social y la seguridad. Queda claro también que el primero se ve como un medio para el logro del segundo propósito. También se revela un conjunto de macro-proposiciones (Van Dijk, 1993) con la forma de supuestos que constituyen una cadena causal: a) si hay inequidad, entonces se producen carencias sociales; b) si hay carencias sociales, entonces se generan violencia y delincuencia; c) si hay inversión social (para remediar la inequidad), entonces hay desarrollo social (superación de carencias) y fortalecimiento del tejido social; d) si hay desarrollo social y

² Esa Ley estatal se basa en la *Ley General de Desarrollo Social* (Congreso de la Unión, 2004) la cual establece que el organismo al que compete determinar los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza es el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL). Según este organismo, “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2009, p. 38). En la *Ley General de Desarrollo Social* (Congreso de la Unión, 2004), se dice que está en pobreza extrema quien tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene tres o más carencias.

fortalecimiento del tejido social, entonces se combate la violencia y la delincuencia y habrá seguridad, reconciliación y paz social. La conclusión de esta cadena causal es: si hay inversión social, entonces habrá seguridad, reconciliación y paz social.

La teoría de entrada (Merino, 2008) queda expresada en la cadena causal expuesta. Sin embargo, queda un elemento suelto que se expresa en el título del segundo capítulo del PED: la *construcción de ciudadanía*. En esa teoría de entrada que reconstruimos no está claro cómo ocurre esa relación, por lo que recurrimos a otros documentos. El análisis del *Primer Informe de Gobierno* (Ramírez Garrido, 2014) nos reveló un supuesto que en el PED había quedado implícito: “[con la BS se busca] contribuir a la constitución de una ciudadanía responsable y solidaria, mediante las actividades comunitarias que desarrollan los estudiantes en reciprocidad con el apoyo que estarán recibiendo” (pág. 109). Se considera, entonces, que la inversión social que conlleva el PBS contribuye a la construcción de ciudadanía.

Lo que se revela como problemático en la teoría de entrada de la política que analizamos es que su finalidad última no es la *superación de la pobreza*, como establece la Ley correspondiente (Congreso del Estado de Morelos, 2013). En la política, el objetivo de *superar la pobreza* es un medio para la *erradicación de la violencia y la delincuencia*, así como para la *construcción de ciudadanía*. En consecuencia, la finalidad marcada en la ley queda subordinada a otras finalidades, y la política que analizamos conlleva una fuerte ambivalencia.

Otro aspecto problemático es que la superación de las carencias se ve en conjunción necesaria con otro objetivo que es el *fortalecimiento del tejido social*. En los documentos oficiales este último objetivo, junto con la superación de la pobreza, es un medio para la construcción de ciudadanía y la disminución de conductas antisociales. De acuerdo con el discurso revisado, el fortalecimiento del tejido social tiene como condición la realización de ciertas actividades por parte de los beneficiarios de los programas. En el caso del PBS, se trata de actividades comunitarias; en los otros programas no queda claro cuáles son las actividades que contribuyen a la construcción de ciudadanía.

La macro-estructura causal que pusimos de manifiesto tiene efectos en los programas. En primer término, obliga a diseñarlos incorporando objetivos e indicadores de resultados ligados a las finalidades de seguridad y construcción de ciudadanía, que complejizan los procesos, el seguimiento y el monitoreo de los programas, y hacen difíciles los logros. En segundo término, la reconstrucción de esa macro-estructura permite ver que, en la cadena causal, algunos nexos son débiles porque se basan en supuestos insuficientemente justificados.

Uno de esos supuestos es el que se refiere al fortalecimiento del tejido social gracias a la realización de actividades determinadas y efectuadas por instancias gubernamentales, que es el caso del PBS. En un trabajo previo (Yurén, 2017) argumentamos que el tejido social es un producto de la actividad de la sociedad civil y no de la actividad gubernamental. El tejido social requiere de lazos de confianza, pero también de un trabajo deliberativo que conduce a consensos; da fuerza y cohesión a la sociedad civil de la que surge, gracias a que las interrelaciones entre individuos y grupos de la sociedad civil no solo favorecen la autogestión y la auto-organización, sino también la participación en redes de gestión social que vigilan a las instituciones del Estado y les exigen el adecuado cumplimiento de sus funciones. Ciertamente, el Estado puede brindar algunas condiciones para la convivencia, la deliberación y la agencia colectiva, que fortalecen el tejido social, pero no puede sustituir las acciones de la sociedad civil en esa tarea.

Otro de los supuestos que no resulta suficientemente justificado es el que atribuye a las necesidades insatisfechas, es decir a la pobreza, el origen de la violencia y la delincuencia. Al respecto, Nateras & Zaragoza (2017) hacen ver que atribuir los índices de delincuencia a factores socioeconómicos revela una visión parcial y limitada, pues hay múltiples causas de la delincuencia y diferentes tipos de delincuencia. También Salazar y colaboradores (2011) muestran que las

condiciones socioeconómicas influyen en la generación de la delincuencia sólo cuando van asociadas a otras variables (como el contexto familiar), y encuentran que el consumo de drogas aparece como una variable de mayor peso que la situación económica de la familia.

En síntesis, la teoría de entrada de la política bajo estudio tiene las siguientes debilidades: la incorporación de finalidades que van más allá de lo establecido en el marco jurídico, y el establecimiento de nexos causales o condicionales con insuficiente apoyo empírico y teórico. Los efectos de esto se observan en los diseños, en los que no quedan claros los objetivos, la determinación de la población y los indicadores correspondientes. Esto, a su vez, resta eficacia a los procesos, y trae como consecuencia que los resultados no se alcancen como se tiene previsto. En la tabla 1 puede observarse que el objetivo general de superación de la pobreza que marca la ley estuvo lejos de cumplirse.

Tabla 1
Porcentajes de población en pobreza y pobreza extrema en Morelos y a nivel nacional

	Pobreza				Pobreza extrema			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Morelos	43.2	45.5	52.3	49.5	6.9	6.3	7.9	5.9
Nacional	46.1	45.5	46.2	43.6	11.3	9.8	9.5	7.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONEVAL, 2017.

En resumen, puede decirse que ni la política de desarrollo social de carácter nacional, ni la correspondiente política estatal han cumplido el propósito de aliviar la pobreza. Aunque es cierto que se observa una disminución de la pobreza extrema en 2016 con respecto a 2010, hubo un aumento importante en el porcentaje de pobreza en general que coloca al Estado de Morelos muy por encima de la media nacional en ese rubro.

En el siguiente apartado nos ocuparemos del PBS analizando de qué manera la ambivalencia de la política se refleja en ese programa.

El Programa Beca Salario

El PBS fue considerado uno de los más importantes programas de la administración a cargo del gobierno del Estado de Morelos entre 2012 y 2018. Por esa razón fue objeto de tres evaluaciones. En la evaluación de diseño (Chiapa, 2015) se señaló que el diagnóstico inicial fue poco consistente y, aunque se fue enriqueciendo a lo largo del proceso, no logró obtener datos suficientes para sustentar los supuestos en los que se basaba. A ello se agregan la poca claridad en los objetivos y la multiplicidad de finalidades. Esto fue reiterado por quienes evaluaron el proceso (Hernández, Navarro & Zúñiga, 2017) y pusieron en cuestión la universalidad de la BS. Al respecto, recomendaron analizar la conveniencia de que el monto de la beca fuera mayor y se focalizara en poblaciones específicas (o bien en quienes más lo necesitaran, o en quienes tuvieran mejor desempeño). Esta evaluación reveló que, no obstante que en las normas concernientes al PBS aparece claramente la participación de sus beneficiarios en actividades comunitarias, en los hechos no había procedimientos documentados que acreditaran el cumplimiento de dichas actividades y, en general, las autoridades escolares no asumieron la responsabilidad de organizarlas y hacer el seguimiento correspondiente.

Por su parte, los evaluadores del impacto del programa (Cabrera & Acevedo, 2018) constataron que el PBS cubrió un alto porcentaje de estudiantes, a quienes se inició en la educación financiera al acostumbrarles a manejar una tarjeta bancaria; también señalaron que los actores

involucrados tienen una percepción positiva del programa. Este estudio también mostró que el programa no logró abatir la deserción, aunque hay indicios de haber mejorado ligeramente la retención entre los estudiantes rezagados. Asimismo, los evaluadores constataron que el monto de la BS no resultó suficiente para evitar el abandono de las y los estudiantes cuyas familias son muy carentes; asimismo encontraron que los actores (estudiantes, padres de familia, profesores) no vieron nexo causal entre la recepción de la BS y la disminución de la delincuencia, ni entre la BS y la construcción de ciudadanía.

Con base en estas aportaciones, procedimos a hacer el análisis crítico del discurso oficial en torno al PBS. En primer lugar, examinamos el Acuerdo por el que se creó el programa piloto de BS (Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 2013b), donde se establece que el estímulo económico que se otorgaría a los jóvenes tendría dos efectos (en la Ley de la BS, se les llama finalidades): a) uno directo, que consiste en compensar las condiciones de acceso al servicio educativo, disminuyendo la deserción escolar por condiciones aunadas al factor socio-económico, y b) otro indirecto, que radica en hacer efectiva la participación de los estudiantes en actividades comunitarias.

En segundo lugar, revisamos la *Ley de la Beca Salario del Estado de Morelos* (Congreso del Estado de Morelos, 2015) que en sus *Considerandos* afirma que ese beneficio tiene no sólo la finalidad de evitar la deserción por falta de recursos, sino también la de incrementar la calidad educativa y la de reconstruir el tejido social en el Estado. Ahí mismo, se reitera el carácter universal de la BS y el hecho de que ésta sea considerada como salario por las actividades comunitarias que realizan los estudiantes (las cuales, conforme a lo señalado en el artículo 36 de la misma Ley, debían contribuir a la construcción de una ciudadanía responsable y solidaria). En el articulado de la Ley de la Beca Salario se plantea que el PBS tendrá como efectos:

contribuir a la nivelación de condiciones de acceso a la educación, fomentar la permanencia de personas con mayores necesidades económicas en los centros educativos, evitando su deserción escolar por falta de recursos económicos, así como incentivar el aprovechamiento y el desempeño escolar (Art. 1).

Como puede observarse, en diversos documentos oficiales se fueron agregando finalidades a cuyo logro contribuye, supuestamente, el PBS. Así, en el artículo 10 de la Ley que comentamos se establecen como indicadores de logro: la absorción escolar (porcentaje de alumnos que pasan de la secundaria a algún plantel de educación media superior, y de este último a alguna institución de educación superior); la retención escolar; el impacto de las actividades comunitarias formativas (beneficios para la comunidad y para el desarrollo de los estudiantes); la ampliación de oportunidad de acceso a becas, y la mejora del desempeño de estudiantes. A estos indicadores se agrega el de ampliación de la cobertura, que en el Quinto Informe de Gobierno (Ramírez, 2018), se presenta como indicador de logro del PBS.

Al hacer el análisis, lo primero que llama la atención es que la universalidad de la BS se basa en el supuesto de que quienes desertan lo hacen por motivos económicos. Las investigaciones al respecto muestran que la retención obedece más a la satisfacción del estudiante con respecto a la calidad de la escuela y a sus aspiraciones (Vargas & Valadez, 2016; Viana & Rullán, 2010), que al apoyo económico que se le brinda bajo la forma de beca. Asimismo, las investigaciones muestran que si bien la deserción está asociada a dificultades económicas, también lo está a problemas familiares, al bajo desempeño escolar (Valdez et al., 2008), a la inseguridad y a embarazos precoces (Villalobos et al., 2015), entre otros factores. En otras palabras, el supuesto en el que se basa la universalidad de la beca salario no tiene suficiente sustento empírico. Por el contrario, el hecho de que sea universal tiene como efecto que el monto de las transferencias monetarias directas a los beneficiarios sea reducido y resulte insuficiente para aquellos que efectivamente necesitan del apoyo económico.

Además de esta debilidad de carácter técnico-epistemológico, cabe afirmar que el programa no es coherente con el criterio de equidad que supuestamente lo orienta. Esto se debe a que el bien que se asigna (la transferencia monetaria) resulta remedial y, por ende, apropiado sólo para quienes están en riesgo de desertar por carencias económicas, mientras que, para otros, resulta ser un bien compensatorio (por ejemplo, para quienes están en riesgo de desertar por dificultades cognitivas), o un bien superfluo (para quienes no están en riesgo de desertar). Al otorgarse de manera igual a los desiguales, el programa mantiene la desigualdad sin remediarla, y por tanto sin aplicar criterios de equidad. De este modo, predomina un modelo de política social que tiende a la compensación y que en relación con la justicia distributiva aplica el criterio de lo justo/igual, dejando de lado lo justo/equitativo.

En resumen, el análisis permite asegurar que en el discurso, tanto legal como político, el PBS tiene múltiples objetivos: mejorar la calidad educativa, disminuir la deserción, aumentar la cobertura, disminuir brechas de acceso a la escuela y formar ciudadanos. No obstante, de todos ellos, la BS sólo podría tener efecto en disminuir la deserción, pues no existe una relación causal con los otros objetivos. En cambio, puede asegurarse que tantos propósitos planteados multiplicaron los indicadores con los cuales se valoraría el cumplimiento de las metas, complejizando innecesariamente el programa y su evaluación.

Al momento de medir los logros, en el *Quinto Informe de Gobierno* (Ramírez Garrido, 2018) se afirma que los beneficiarios de Beca salario fueron “118 mil alumnos, con una inversión acumulada de más de 2 mil 500 millones de pesos” (p. 103). En ese mismo documento se afirma que con el PBS se ha “evitado incrementar el abandono de los estudiantes de instituciones educativas públicas³ y abatir las desigualdades del acceso a la educación existentes [...], garantizando su trayecto escolar e incrementando la calidad educativa” (p. 103). Sin embargo, no se ofrecen pruebas de que todo ello hubiera ocurrido y que fuera resultado de la Beca Salario. Las únicas cifras que se aportan revelan que la deserción no disminuyó (ver tabla 2) y que la cobertura aumentó en educación media superior del 69% en 2013 al 91% en 2017, sin mostrar cómo podría influir la beca en el aumento de la cifra de ese indicador.

Tabla 2

Abandono escolar de 2013 a 2017 en secundaria, nivel medio superior y superior (sector público)

Nivel	Ciclo 2013-2014	Ciclo 2016-2017*
Secundaria	0.9	2.7
Medio superior	15.7	17.0
Superior	2.3	4.0

Fuente: Quinto Informe de Gobierno (Ramírez Garrido, 2018: 172). *Cifras preliminares.

Al respecto, cabe pensar que resulta difícil, si no imposible, valorar el efecto del PBS en la calidad educativa y más aún valorar su contribución en la constitución de una ciudadanía responsable y solidaria, por dos razones. La primera radica en que al considerar “salario” al apoyo que se brinda a las y los estudiantes, se le da tratamiento de “empleo” al trabajo que estos(as) realizan en las comunidades, lo cual dista mucho de lo que podría ser una actividad realizada de manera solidaria, por empatía o compromiso social. En segundo lugar, porque la organización y control de tales

³ Según el informe de evaluación de Cabrera y Acevedo (2018), hubo un ligero aumento en la retención de los estudiantes en rezago etario, pues los estudiantes que reprobaron repitieron curso en lugar de abandonar, es decir, se mantuvieron inscritos en la escuela “más tiempo del normativo o típico, posiblemente para seguir recibiendo el incentivo monetario” (p. 40).

actividades requiere que en cada centro educativo se desarrolle un proyecto al respecto y se dediquen recursos humanos, materiales y financieros para llevarlo a cabo, lo cual resulta difícil, especialmente en las escuelas que funcionan con recursos escasos. En los hechos, las actividades comunitarias no son una condición para recibir o mantener la BS; más bien, se asume que los estudiantes tienen obligación moral de realizarlas, pero el programa no prevé una estrategia de concientización de los jóvenes al respecto. No extraña, por ello, que en ese informe de gobierno no se indiquen cifras de las actividades comunitarias realizadas,⁴ ni se reporte el impacto que estas tuvieron en beneficio de la comunidad y en beneficio del desarrollo de los y las jóvenes.

En resumen, el PBS no cumplió con los múltiples objetivos planteados, pese a ser el programa al que se dedicaron más recursos. Resulta indispensable un diagnóstico que refleje las diversas causas de la deserción, a partir del cual se determinen medidas apropiadas para combatir este fenómeno.

Conclusiones y Recomendaciones

De acuerdo con los informes de evaluación, el PBS tuvo impacto solo en una ligera retención de los alumnos en rezago etario, lo cual no es un logro considerable. No obstante, tomando en cuenta la amplia aceptación del programa y las actividades comunitarias realizadas (las cuales no fueron suficientemente documentadas), es posible que el PBS provocara diferentes niveles de impacto en los diversos municipios y/o escuelas. Confirmar esto ameritaría oros acercamientos metodológicos especialmente orientados a encontrar casos exitosos en los que las actividades comunitarias se hubieren asociado a problemas específicos y/o a la construcción de ciudadanía.

El análisis realizado permite afirmar que la política de desarrollo social desplegada en Morelos en el periodo 2013-2018 tuvo aciertos y errores. Entre los principales aciertos están: la generación de una normativa y el diseño de una estrategia general para el desarrollo social, la creación y puesta en marcha de un sistema de evaluación y monitoreo, que se tradujo en avances en aspectos técnicos, tales como la mejora de los diagnósticos, el ajuste o la generación de matrices de indicadores y resultados, y la elaboración de padrones de beneficiarios. Las dependencias responsables también avanzaron en mejorar los procesos. No obstante, el hecho de que se operaran simultáneamente muchos programas, y que fueran muy diversas las instancias a cargo de ellos, tuvo como resultado que hubiera un amplio número de personas operando esos programas sin la debida capacitación.

Lo que se destaca en el análisis del discurso realizado es que la política de desarrollo social no fue del todo coherente con la finalidad establecida en la normativa correspondiente y pretendió cumplir con objetivos y finalidades, más allá de lo establecido en las leyes. Ello complejizó el diseño, hizo insuficientes los diagnósticos, dificultó la operación y alejó a los programas del objetivo central: la superación de la pobreza.

El análisis mostró que para que una política social sea efectiva no basta la voluntad política, ni las ideas innovadoras. Se requieren, además, buenos diagnósticos basados no sólo en el análisis de la realidad que resulta problemática, sino también en la revisión de obras y artículos científicos disponibles, y en los resultados de experiencias previas. Con esta base, el diseño de la política social debiera formular objetivos claros, tener una consistente estructura lógica y técnica, y plantear estrategias de acción viables y precisas. Lo mismo tendría que suceder con los programas derivados de la política social.

⁴ Sólo en el Segundo Informe de Gobierno (Ramírez Garrido Abreu, 2015) se presentaron cifras de las actividades comunitarias realizadas.

Lo que analizamos mostró que cuando se trata de cerrar brechas resulta indispensable la focalización, mientras que el criterio de universalidad resulta pertinente cuando se trata de garantizar el ejercicio de derechos básicos como la salud, la educación o el empleo. Dicho de otro modo, la focalización se requiere cuando se busca equidad, lo cual implica atender a un sector de la población en situación de desventaja; en cambio, la universalidad es adecuada cuando se trata de distribuir un bien de manera igual, sin considerar las diferencias.

Como reveló la literatura revisada, los programas compensatorios no siempre tienen buenos resultados. Cuando los apoyos están muy fragmentados y los montos son muy pequeños no ayudan a la superación de la pobreza. Por eso es conveniente considerar programas remediales. En el caso de la BS, el beneficio resultó remedial sólo para quienes estaban en peligro de desertar por razones económicas, pero el monto fue insuficiente. Para quienes estaban en riesgo de desertar por otras razones, el beneficio fue compensatorio. En ambos casos, no se evitó la deserción.

De lo analizado, se sigue la conveniencia de que los programas tengan la posibilidad de adaptarse a las circunstancias y a la evolución del problema que atienden, sin detrimento de respetar el núcleo duro del programa, que radica en el objetivo central que lo orienta.

Por último, cabe insistir en que es necesario mejorar la transparencia aprovechando las posibilidades que para ello brinda *Internet*. Esto no solo contribuye a la legitimidad de la política, sino también satisface el criterio de justicia al dar a conocer a los ciudadanos el destino de los fondos públicos.

Referencias

- Acosta, F. (2010). La evaluación de la política social en México: Avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de Población*, 16(64), 155-188.
- Aguilar, L. F. (2008). Marco para el análisis de las políticas públicas. *Administración y Ciudadanía*, 3(2), 1-28.
- Aguilar, L. F. (2010). *Curso Políticas Públicas*. Recuperado el 15 de junio de 2018, de Maestría en Economía. Universidad Mariano Gálvez, Guatemala: <https://cursopoliticas.files.wordpress.com/2011/05/luis-aguilar-villanueva-polc3adtica-pc3bablica-mc3a9xico-2010.pdf>.
- Cabrera, F., & Acevedo, C. (Coords.) (2018). *Evaluación de Impacto del Programa de Beca Salario del Estado de Morelos*. Recuperado el 26 de noviembre de 2018, de Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social: <http://coeval.morelos.gob.mx/ProgramaAnualEvaluacion2018>
- Chiapa, C. (Coord.) (2015). *Evaluación integral con componentes de: análisis de diagnóstico, evaluación de diseño, evaluación de procesos y análisis de factibilidad para evaluación de impacto del programa Beca Salario Universal*. Recuperado el 26 de noviembre de 2018, de Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social: <http://coeval.morelos.gob.mx/Evaluaciones/InformeFinalBS>
- CONEVAL. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Recuperado el 30 de Noviembre de 2018, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES/PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf
- CONEVAL. (2017). Evolución de pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades 2010-2016. Recuperado el 5 de julio de 2018, de Coneval: https://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

- Congreso de la Unión. (2004). *Ley General de Desarrollo Social* (últimas reformas 25 de junio de 2018). Recuperado el 8 julio de 2018, de LXIII Legislatura - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>
- Congreso del Estado de Morelos. (2013). *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos*. Recuperado el 15 de junio de 2018, de LII Legislatura: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyes.jsp>
- Congreso del Estado de Morelos. (2015). *Ley de la Beca Salario del Estado de Morelos*. Recuperado el 27 de noviembre de 2018, de Periódico Oficial "Tierra y Libertad": <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2015/5319.pdf>
- Dieterlen, P. (2004). *Justicia distributiva*. En E. Herrán (Ed.), *Filosofía política contemporánea* (pp. 95-142). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Elster, J. (1994). *Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias* (E. Alterman, Trad.). Barcelona: Gedisa.
- Franco, G., & Canela, F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: Éxitos y fracasos. *Revista Opera*, (18), 159-181.
- Hernández, D., Orozco, M., & Vázquez, S. (2008). Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo. *Economía Mexicana*, 27(1), 101-137.
- Hernández, J., Navarro, J. & Zúñiga, M. (8 de mayo de 2017). *Evaluación integral orientada a documentar el diseño y a identificar los resultados alcanzados del Programa Beca Salario*. Recuperado el 24 de noviembre de 2018, de Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social: <http://coeval.morelos.gob.mx/Evaluaciones2016/BecaSalario>
- Hevia, F. (2010). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: El programa Progres a/Oportunidades en el sur de Veracruz. *Desacatos*, (34), 119-132.
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Reforma y Democracia*, (41), 1-16.
- Narro, J., Moctezuma, D., & De la Fuente, D. (2013). Descalabros y desafíos de la política social en México. *Problemas de Desarrollo*, 44(174), 9-34.
- Nateras, M., & Zaragoza, D. (2017). La pobreza como indicador de generación de la violencia y la delincuencia en México. En F. C. Betancourt Higareda (Coord.) *Reflexiones sobre el estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México y América Latina* (pp. 221-250). Ciudad de México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. (2013a). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 28 de junio de 2018 de Periódico oficial "Tierra y Libertad", Órgano del Gobierno del Estado de Morelos.
- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. (2013b). *Acuerdo por el que se establece el Programa Estatal Piloto Beca Salario y sus lineamientos para el ciclo escolar 2013-2014*. Recuperado el 27 de Noviembre de 2018, de Periódico oficial "Tierra y Libertad", Órgano del Gobierno del Estado de Morelos.
- Ramírez Garrido Abreu, G. (2014). *Primer Informe de Gobierno*. Recuperado el 8 de julio de 2018, de Informes de Gobierno Morelos: <http://morelos.gob.mx/?q=informes-de-gobierno/primer-informe-de-gobierno>.
- Ramírez Garrido Abreu, G. (2015). *Segundo Informe de Gobierno*. Recuperado el 19 de julio de 2018, de Informes de Gobierno Morelos: <http://morelos.gob.mx/?q=informes-de-gobierno/segundo-informe-de-gobierno>
- Ramírez Garrido Abreu, G. (2018). *Quinto Informe de Gobierno*. Recuperado el 8 de julio de 2018, de Gobierno del Estado de Morelos: <http://morelos.gob.mx/?q=quinto-informe-de-gobierno>.
- Ricoeur, P. (1995). *Le juste* (Vol. 1). Paris: Esprit.
- Ricoeur, P. (1996). *Sí mismo como otro* (A. Neira, Trad.). Ciudad de México: Siglo XXI.

- Rodríguez, K., & Patrón, F. (2017). La efectividad de la política social en México. Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingresos. *Gestión y Política Pública.*, 26(1), 3-51.
- Salazar, J. G., Torres, T., Reynaldos, C., Figueroa, N., & Araiza, A. (2011). Factores asociados a la delincuencia en adolescentes de Guadalajara. *Papeles de Población*, 17(68), 103-126.
- Torres, F., & Rojas, A. (julio-septiembre de 2015). Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos. *Problemas de Desarrollo*, 182(46), 41-65.
- Valdez, A., Román, R., Cubillas, M., & Moreno, I. (2008). ¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de Educación Media Superior en Sonora, México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10(1), 1-16.
- Van Dijk, T. (1993). *Discurso y Contexto. Un enfoque sociocognitivo* (Juan Domingo Moyano, Trad). Ciudad de México: REI-México.
- Van Dijk, T. (2003). La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: Un alegato en favor de la diversidad. En R. Wodak, & M. Meyer (Edits.), *Métodos de análisis crítico del discurso* (T. Eguibar, & B. Fernández, Trad., pp. 143-177). Barcelona: Gedisa.
- Vargas, E. D., & Valadez, A. (2016). Calidad de la escuela, estatus económico y deserción escolar de los adolescentes mexicanos. *Revista electrónica de investigación educativa*, 18(1), 82-97.
- Viana, N., & Rullán, A. (2010). Reflexiones sobre la deserción escolar en Finlandia y Puerto Rico. *Archivos analíticos de políticas educativas*, 18(4), 1-30.
- Villalobos, A., Campero, L., Suárez, L., Atienzo, E., Estrada, F., & De la Vara, E. (2015). Embarazo adolescente y rezago educativo: Análisis de una encuesta nacional en México. *Salud Pública*, 57(2) Recuperado el 12 de abril de 2018 de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342015000200008
- Wacquant, L. (2006). Pensamiento crítico y disolución de la doxa. Entrevista con Loïc Wacquant. *Antípoda*, (2), 43-50.
- Yurén, T. (2017). Políticas públicas y formación ciudadana para la reconstrucción del tejido social en el Estado de Morelos. Paradojas, límites y posibilidades. En A. Valenzuela & C. Saenger (Eds.), *La reconstrucción del tejido social en Morelos* (pp. 23-53). Ciudad de México: Academia de Ciencias Sociales y Humanidades del Estado de Morelos - Ediciones Navarra.

Sobre las Autoras

Teresa Yurén

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

yurent@uaem.mx

Doctora en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), integrante del Sistema Nacional de Investigadores (S.N.I) y miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades del Estado de Morelos (ACSHM) y la Red de Investigadores en Educación y Valores (REDUVAL). Ha sido Profesora invitada en las universidades de Valencia, Paris 2, Luxemburgo y Rennes 2.

<http://orcid.org/0000-0002-5905-7146>

Evelyn Moctezuma

Investigadora Independiente

evelyn.moctezuma@yahoo.fr

Maestra en Investigación Educativa por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

<http://orcid.org/0000-0001-5342-7137>

Mayné Elizabeth García Ruíz

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

mayne.garcia@uaem.mx

Doctora en Educación por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Rennes 2. Ha participado en proyectos de investigación internacionales y trabajado en el campo de la evaluación de programas sociales. Sus líneas de investigación contemplan el análisis de dispositivos de formación y la configuración espacial y arquitectónica para la educación superior.

Elisa Lugo Villaseñor

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

elisa@uaem.mx

Doctora en Educación por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Con reconocimiento de perfil PROMEP, miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre el Currículum. Docente en los programas de la licenciatura en Ciencias de la Educación, Maestría en Investigación Educativa y Doctorado en Educación del ICE/UAEM. Colabora con grupos de investigación nacionales e internacionales, entre los últimos están: Universidad de Montreal, Canadá, Université de Rennes 2, CREAD e IFÈ Lyon, Francia; Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Málaga y Universidad de Barcelona.

<http://orcid.org/0000-0002-6298-4565>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 27 Número 159

16 de diciembre 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Felicitas Acosta** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina), **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Ignacio Barrenechea**, **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (University of Chile), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin**, **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **Maria Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo Universidad

Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez, Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: Audrey Amrein-Beardsley

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale
University of Toronto, Canada
Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner
Arizona State University
Henry Braun Boston College

Casey Cobb
University of Connecticut
Arnold Danzig
San Jose State University
Linda Darling-Hammond
Stanford University
Elizabeth H. DeBray
University of Georgia
David E. DeMatthews
University of Texas at Austin
Chad d'Entremont Rennie Center
for Education Research & Policy
John Diamond
University of Wisconsin, Madison
Matthew Di Carlo
Albert Shanker Institute
Sherman Dorn
Arizona State University
Michael J. Dumas
University of California, Berkeley
Kathy Escamilla
University of Colorado, Boulder
Yariv Feniger Ben-Gurion
University of the Negev
Melissa Lynn Freeman
Adams State College
Rachael Gabriel
University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington
Gene V Glass
Arizona State University
Ronald Glass University of
California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross
University of Louisville
Eric M. Haas WestEd
Julian Vasquez Heilig California
State University, Sacramento
Kimberly Kappler Hewitt
University of North Carolina
Greensboro
Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland
Jaekyung Lee SUNY Buffalo
Jessica Nina Lester
Indiana University
Amanda E. Lewis University of
Illinois, Chicago
Chad R. Lochmiller Indiana
University
Christopher Lubienski Indiana
University
Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis
University of Colorado, Boulder
Michele S. Moses
University of Colorado, Boulder
Julianne Moss
Deakin University, Australia
Sharon Nichols
University of Texas, San Antonio
Eric Parsons
University of Missouri-Columbia
Amanda U. Potterton
University of Kentucky
Susan L. Robertson
Bristol University

Gloria M. Rodriguez
University of California, Davis
R. Anthony Rolle
University of Houston
A. G. Rud
Washington State University

Patricia Sánchez University of
University of Texas, San Antonio
Janelle Scott University of
California, Berkeley
Jack Schneider University of
Massachusetts Lowell
Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist
University of Maryland
Benjamin Superfine
University of Illinois, Chicago
Adai Tefera
Virginia Commonwealth University
A. Chris Torres
Michigan State University
Tina Trujillo
University of California, Berkeley
Federico R. Waitoller
University of Illinois, Chicago
Larisa Warhol
University of Connecticut
John Weathers University of
Colorado, Colorado Springs
Kevin Welner
University of Colorado, Boulder
Terrence G. Wiley
Center for Applied Linguistics
John Willinsky
Stanford University
Jennifer R. Wolgemuth
University of South Florida
Kyo Yamashiro
Claremont Graduate University
Miri Yemini
Tel Aviv University, Israel

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil