

# Políticas de equidad educativa en México

Análisis y propuestas



Néstor López (Coord.)

Silvina Corbetta

Néstor López

Cora Steinberg

Emilio Tenti Fanfani



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires



# Políticas de equidad educativa en México

## Análisis y propuestas

Néstor López (Coord.)

Silvina Corbetta

Néstor López

Cora Steinberg

Emilio Tenti Fanfani



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación**  
Sede Regional Buenos Aires

Políticas de equidad educativa en México : análisis y propuestas /  
Silvia Corbetta ... [et.al.] ;  
coordinado por Néstor López. - 1a ed. - Buenos Aires :  
Inst. Internac. de Planeamiento de la educación IIPE - Unesco, 2008.  
376 p. ; 26x20 cm.

ISBN 978-987-1439-45-4

1. Políticas Educativas. I. Corbetta, Silvia II. López, Néstor, coord.  
CDD 370

Palabras clave:

Desigualdad, políticas educativas, sociología de la educación, educación primaria y  
universal, disparidades regionales en educación.

Edición en México

D.R. © Consejo Nacional de Fomento Educativo

Río Elba Núm.20, Col. Cuauhtémoc

México D.F.C.P.06500

ISBN:970-740-071-4

© Copyright UNESCO 2008

International Institute for Educational Planning

7 - 9 rue Eugène - Delacroix

75116, Paris, France

IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires

Agüero 2071

C1425EHS Buenos Aires, Argentina

Coordinación: Néstor López

Oficina de publicaciones: Liliana Paredes

Edición y corrección del estilo: Carmen Crouzeilles

Diseño: Pablo Barragán

Este libro reúne dos textos elaborados por IIFE - UNESCO Buenos Aires que fueron publicados separadamente por el Consejo Nacional de Fomento Educativo de México como parte de la Serie Política Compensatoria en Educación: Evaluación y Análisis. El primer texto de este libro corresponde al Tomo II de esa serie, publicado bajo el título *Análisis de la focalización en los programas compensatorios*. El segundo texto corresponde al Tomo III: *Los contextos sociales de las escuelas primarias de México*.

### **Silvina Corbetta**

Es licenciada en Ciencias Políticas (UBA) y especialista en Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable (Escuela Marina Vilte - UNCO). Su campo de especialización es el diseño y aplicación de metodologías y técnicas cualitativas en investigación y evaluación, principalmente en temas de políticas sociales, educación, ambiente y territorio. Ha realizado numerosos trabajos en las áreas mencionadas, entre los cuales se destaca el estudio para el IPE-UNESCO "Escuela y Pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires", en coautoría con María del Carmen Feijoo. En el ámbito académico dicta clase sobre ética ambiental y sociología urbana en posgrados y postítulos docentes.

### **Emilio Tenti Fanfani**

Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociales y posee el Diploma Superior de Estudios e Investigaciones Políticas de la Fondation Nationale des Sciences Politiques de París. Es profesor titular ordinario de la cátedra Sociología de la Educación en la UBA, investigador del CONICET y coordinador del área de investigación del IPE-UNESCO Buenos Aires. Fue profesor e investigador en Colombia, México y Francia y ha ocupado cargos de gestión en centros académicos de América Latina. Ha publicado numerosos libros y artículos en revistas especializadas, en la Argentina y el exterior.

### **Néstor López**

Es sociólogo y coordinador de estudios y proyectos de educación y equidad de la oficina regional del IPE-UNESCO Buenos Aires. Coordina, además, el Sistema de Información sobre Tendencias Sociales y Educativas de América Latina (SITEAL), una iniciativa conjunta del IPE-UNESCO Buenos Aires y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En el ámbito académico, es profesor en programas de posgrado de diversas universidades argentinas, en los que dicta clases sobre la dinámica de la estructura social y el análisis de la pobreza. Es autor de diversos libros y artículos referidos a cuestiones relativas al análisis de la dinámica social, mercado de trabajo, condiciones de vida y educación.

### **Cora Steinberg**

Es socióloga (UBA) y Master in Science in Social Policy and Planning, London School of Economics. Especializada en estadísticas aplicadas en Ciencias Sociales, en el ámbito académico ha realizado publicaciones y dictado cursos sobre Metodología de la Investigación, Planificación de Políticas Públicas, Evaluación y Diseño de Programas Sociales, y Desarrollo Social y Educación. En su trayectoria profesional se ha desempeñado en diversos proyectos de investigación y formación en el IPE-UNESCO Buenos Aires, y en otros organismos internacionales y no gubernamentales. En el sector público, ha trabajado en programas sociales a nivel nacional en el Ministerio de Trabajo y en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En la actualidad, se desempeña como asesora del Ministro de Educación de Argentina.

# Índice

<b>Prólogo</b>	11
<b>Análisis de la focalización en los programas compensatorios en México</b>	13
Néstor López, Cora Steinberg, Emilio Tenti Fanfani	
Introducción	15
I. Notas preliminares para el análisis de los programas compensatorios del CONAFE	19
Sentidos y problemas de la focalización	19
Aprendizajes sobre focalización a partir de tres experiencias latinoamericanas	55
El programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P-900) en Chile, 1990-2003	55
Programa Bolsa Escola Federal (BEF) en Brasil, 1997-2003	62
Plan Social Educativo (PSE) en Argentina, 1993-1999	70
Tendencias sociales y educativas de México	89
Consideraciones generales sobre la performance socioeconómica de México	89
Ciclo económico y mercado de trabajo	93
El análisis de la evolución de la pobreza	94
Perfil sociodemográfico de los hogares pobres	98
Pobreza y educación	99
II. Diez ejes para el análisis de las estrategias de focalización de los programas compensatorios del CONAFE	103
Eje 1. Focalización y universalismo en la política educativa	105
Eje 2. ¿Rezago educativo o pobreza?	110
Eje 3. Diagnóstico social y focalización	117
Eje 4. La relación del CONAFE con las unidades coordinadoras de los Estados	121
Eje 5. Articulación de la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE con otros programas educativos y sociales	125
Eje 6. Entrada y salida de beneficiarios: el problema de la graduación de las escuelas	131
Eje 7. La escuela como unidad de focalización	135
Eje 8. La información en la base de la focalización	139
Eje 9. Una mirada sobre la focalización y la cobertura de las acciones	145
Eje 10. Integralidad y focalización de las acciones	173
III. Consideraciones finales: elementos para una agenda de trabajo	179

<b>Los contextos sociales de las escuelas primarias de México</b>	183
Silvina Corbetta, Néstor López, Cora Steinberg	
Introducción	185
I. Hacia una igualdad educativa en México	189
Sobre las metas educativas de México	189
Las políticas de equidad como estrategia para el logro de la igualdad educativa	191
II. Los escenarios de la educación: una aproximación a la heterogeneidad cultural y social en México	197
Las prácticas educativas, entre la escuela y el territorio	197
De los indicadores de pobreza al uso de tipologías	200
Un ejercicio de aproximación a la heterogeneidad social y cultural en México	203
III. Sobre los desafíos de educar en los diferentes escenarios sociales y culturales de México	213
Escenarios urbanos	217
Escenarios urbanos socioeconómicamente integrados	217
Escenarios urbanos socioeconómicamente vulnerables	225
Escenarios urbanos marginales	232
Similitudes y diferencias entre los escenarios urbanos	239
Escenarios urbanos marginales indígenas de las grandes metrópolis	240
Escenarios urbanos marginales indígenas en ciudades intermedias	251
Similitudes y diferencias entre los escenarios urbanos indígenas	261
Escenarios rurales	264
Escenarios rurales integrados al espacio urbano	264
Escenarios rurales en localidades intermedias	274
Escenarios rurales indígenas en localidades intermedias	283
Escenarios rurales dispersos	294
Similitudes y diferencias entre los escenarios rurales	304



IV. Notas para el debate en el campo de las políticas de equidad educativa	307
Siglas y acrónimos	315
Programas, organizaciones y asociaciones mencionados en las entrevistas	317
Bibliografía	319
Documentos CONAFE y evaluaciones	323
Sitios web consultados	324
Manuales operativos de los Programas Compensatorios	324
Anexos	325
Ficha técnica del estudio	327
Anexo metodológico	330
Anexo de cuadros de la Parte I	334
Anexo de cuadros de la Parte II	350

## **Agradecimientos**

Son muchas las personas e instituciones que estuvieron vinculadas, en diferentes momentos y de modos muy diversos, con los estudios que aquí se presentan, y es nuestro deseo agradecerles aquí su participación. En primer lugar, a la Oficina Regional de la Organización de Estados Iberoamericanos en México, a sus directivos y al personal que allí se desempeña, por ofrecer el marco institucional y el apoyo necesarios para que este trabajo sea posible.

A todos los funcionarios y técnicos de la Unidad de Programas Compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo por permitir el acceso a la información y los recursos que fueron utilizados para la realización del estudio.

A los coordinadores generales de las Unidades de Coordinación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en los estados de México y demás funcionarios que nos apoyaron, desde sus diversas funciones, para poder avanzar más productivamente en nuestras indagaciones.

A Mónica E. Orozco Corona y a Ricardo Andrés Pérez Schechtel quienes, desde la Secretaría de Desarrollo Social de México, acercaron comentarios y sugerencias muy valiosos, y proporcionaron generosamente información sumamente útil para los estudios.

A Teresa Bracho, Carlos Gardiazábal y Sylvia Schmelkes, quienes compartieron con nosotros su experiencia y su visión en torno a los programas compensatorios en México.

A Miguel Ángel Vargas García, a Mariana Castro y al equipo de profesionales que trabajó con ellos en el CONAFE, nuestros interlocutores permanentes durante todo el proyecto, por el apoyo integral que nos ofrecieron desde el inicio hasta el final de estas investigaciones.

Finalmente, a Arturo Sáenz Ferral, Director General del CONAFE, y a Lucero Nava Bolaños, Directora de la Unidad de Programas Compensatorios, por la consideración que otorgaron a estos textos en el rediseño de las políticas de equidad que promueve el CONAFE, y por permitir al IIPE - UNESCO Buenos Aires reunirlos en esta nueva edición, luego de la realizada por el CONAFE en 2006.

## Prólogo

En los últimos años se ha actualizado el debate sobre universalismo y focalización en las políticas educativas, teniendo en cuenta distintas experiencias desarrolladas en países de América Latina, sus efectos en términos de la reducción de desigualdades y su mayor o menor efectividad en relación con los propósitos que las impulsaron. En distintos países –como Argentina, Brasil, Chile y México, aunque no solo en ellos– se implementaron políticas y programas orientados a ese fin en las décadas de 1980 y 1990, a medida que la pobreza adoptaba nuevas formas en la región (con matices según los distintos países) y, fundamentalmente, se ampliaban o acentuaban las brechas de la desigualdad.

Cuando se aborda la discusión de fondo, a partir de los enfoques sociológicos, filosóficos o educativos que sustentan las distintas propuestas, es habitual encontrar ciertos planteos dilemáticos. Por momentos, el énfasis se pone casi exclusivamente en la consideración de los factores contextuales –incluidas diferentes perspectivas sobre el desarrollo social y económico, y los aspectos culturales–; otras veces se tiende a analizar los factores específicamente educativos en relación con ciertas configuraciones propias del desarrollo de los sistemas educativos –historia y tradiciones– y con las políticas del sector que se implementaron en un momento específico en los países de la región. Asimismo, se confrontan planteos normativos que prescriben aquello que debe orientar las políticas –cuando no definen el “deber ser”– con planteos sociológicos, los cuales, especialmente cuando aportan un análisis de la realidad con sustento empírico, ponen en evidencia las condiciones y determinaciones –estas, las construcciones históricas y sociales– que profundizan la desigualdad.

Un intento por superar estos planteos dilemáticos crece a la par de la demanda de políticas intersectoriales e integrales que, en consecuencia, deben tener como objetivo a distintos organismos de gobierno, de acuerdo a las incumbencias que les corresponden por formar parte del aparato del Estado.

La decisión de intervenir activamente en la reducción de las desigualdades y atender las diferentes formas en que la diversidad cultural se expresa en la región requiere, a la vez, un compromiso ético y la capacidad político-técnica para implementar medidas. Sin estos requerimientos es difícil superar los meros actos declarativos y producir efectos que generen cambios en la realidad desigual de la región.

En este sentido, el presente libro considera distintos aspectos cruciales para el debate, orientados en todas las ocasiones por una mirada relacional. Por un lado, avanza en la discusión de la equidad educativa como una estrategia de búsqueda de la igualdad en logros, sin desconocer las condiciones que la hacen posible. Además, aborda la heterogeneidad de los escenarios sociales y educativos en un análisis que excede una visión esquemática de la noción de pobreza y ruralidad para afrontar sus distintas manifestaciones. Asimismo, hace hincapié en la importancia del enfoque centrado en el territorio que, como unidad de observación,

análisis e intervención, permite apreciar la distribución espacial de los procesos sociales y educativos y revisar los debates en torno a lo central y lo local en las políticas en esta materia. Así, mientras el universalismo subraya la importancia del centro, la sensibilidad a la diversidad cultural requiere del espacio local. La pregunta acerca de cómo se relacionan y articulan los distintos ámbitos subnacionales y locales con el centro –representado por el espacio nacional o federal, según los países– requiere revisar debates y poner transitoriamente en suspenso tomas de posición en abstracto. Es preciso analizar los contextos específicos y los procesos históricos concretos de las últimas décadas en los que la reorganización del gobierno de los sistemas educativos ha constituido –y constituye aún– una de las claves para pensar y gestionar cambios orientados por las políticas sociales y educativas.

Deseamos agradecer especialmente a la OEI y al CONAFE de México, que permitieron al IPE - UNESCO Buenos Aires realizar los estudios y la asistencia técnica con autoridades de esos organismos durante 2005 y 2006, para responder al objetivo de revisar críticamente los temas anteriormente mencionados y, con ello, hacer un aporte más al debate sobre las políticas sociales y educativas con fuerte anclaje en América Latina.

No obstante, el planteo no se reduce solo a un análisis de los temas planteados, sino que pretende avanzar en la producción de aportes concretos para las políticas sociales y educativas a partir de un análisis de los escenarios complejos en los que se desarrollan. Si bien la base empírica se sustenta en el caso mexicano, las reflexiones retoman planteos teóricos más generales. En conclusión, no dudamos de que, sin pretender una transpolación simple y lineal, el texto pueda ofrecer alternativas para realizar análisis equivalentes en otros países de la región, en el marco de políticas orientadas por el principio de la igualdad educativa.

**Margarita Poggi**

Directora del IPE - UNESCO

Sede Regional Buenos Aires

# **Análisis de la focalización en los programas compensatorios en México**

Néstor López  
Cora Steinberg  
Emilio Tenti Fanfani



# Introducción

En el mes de diciembre de 2004 se firmó un acuerdo entre la sede en México de la Organización de Estados Iberoamericanos y el IPE - UNESCO Buenos Aires. En dicho acuerdo IPE - UNESCO se comprometió a realizar un estudio diagnóstico sobre las estrategias de focalización de las políticas y programas compensatorios de la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE, el cual debía contener un análisis de las justificaciones teóricas y filosóficas implícitas o explícitas que han sustentado las políticas, así como de las metodologías y técnicas utilizadas para definir a los beneficiarios de las mismas.

El estudio debía contemplar, además, un análisis de las dificultades y de las adaptaciones más frecuentes realizadas en el momento de la aplicación de los programas en el nivel de los Estados, y un balance de ventajas y desventajas de las metodologías empleadas en términos de su eficacia para alcanzar a las poblaciones y territorios más desfavorecidos.

El texto del acuerdo indicaba que, como resultado, esta investigación debía proponer estrategias para definir beneficiarios de políticas educativas. Tales estrategias debían integrar una agenda de aspectos a considerar, orientados a garantizar más y mejor educación a quienes más lo necesitan y reducir disparidades en la cobertura, eficiencia y logros de la educación básica mexicana.

A partir de los lineamientos generales establecidos en ese acuerdo, se elaboró un proyecto de trabajo orientado a contextualizar las políticas compensatorias del CONAFE en el marco de la experiencia latinoamericana, producir un diagnóstico de las principales estrategias de focalización implementadas por la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE en los últimos diez años y proponer una agenda con los principales desafíos en la focalización de las políticas educativas de equidad a la luz del aprendizaje acumulado. Las estrategias de focalización implementadas por la UPC son el resultado de una sistematización del marco filosófico - conceptual y de los dispositivos operativos utilizados.

Los objetivos específicos son:

- Sistematizar los principios teórico - filosóficos que orientaron los programas compensatorios del CONAFE durante la última década.
- Identificar analogías y diferencias entre los programas compensatorios del CONAFE y otros programas similares implementados en otros países de América Latina.
- Analizar la evolución de los criterios operativos de focalización de los principales com-

ponentes de los programas compensatorios del CONAFE, describir los procedimientos empleados, las fórmulas operativas de identificación de beneficiarios, y los instrumentos y sistemas de información implementados.

- Analizar la participación de los actores en los diferentes niveles de implementación de los programas compensatorios (nivel central, estatal, local, institucional, comunitario, etc.).
- Analizar la división del trabajo y la articulación entre las diferentes instancias institucionales que definen las poblaciones objeto de los programas compensatorios (CONAFE, Secretaría de Educación Pública [SEP], secretarías de educación pública estatales, delegaciones estatales del CONAFE, instituciones comunitarias, municipios, etc.).
- Proponer recomendaciones respecto de los principales desafíos a resolver para perfeccionar los sistemas de focalización en el contexto del diseño de programas más eficaces y eficientes para reducir disparidades educativas en México.

En el presente informe se dan a conocer los resultados del estudio diagnóstico sobre las estrategias de focalización de los programas compensatorios del CONAFE. El mismo está organizado en dos partes. En la primera se presentan elementos que definen y explicitan el encuadre desde el cual se analizaron las estrategias de focalización del CONAFE: el estudio se realiza teniendo presente el debate actual sobre las políticas sociales y educativas focalizadas, considerando la experiencia que brinda la observación de otros programas compensatorios desarrollados en la región y teniendo en cuenta las particularidades de la dinámica social mexicana. En el primer capítulo se presenta una revisión del debate sobre las políticas focalizadas en la región, con énfasis en aquellas llevadas a cabo en el campo de las políticas educativas. En el segundo se sintetizan algunos aprendizajes de la revisión del diseño y de las estrategias de focalización de tres programas muy relevantes en la región: el Plan Social Educativo (Argentina), Bolsa Escola (Brasil) y P-900 (Chile). En el tercero se presentan los resultados de una revisión bibliográfica y de un análisis de datos orientados a dar cuenta de la dinámica social de México en los últimos diez años.

En la segunda parte del libro se presentan los principales hallazgos del estudio a través de diez ejes de análisis para la discusión de las estrategias de focalización del CONAFE. Cada uno de estos ejes identificados como relevantes durante el trabajo de investigación opera como puerta de entrada a un análisis en profundidad de las estrategias de focalización y, al mismo tiempo, propone discusiones necesarias para avanzar hacia criterios y formas de selección de beneficiarios más adecuadas a los desafíos que representa hoy una educación de calidad para todos.

El libro finaliza con unas breves conclusiones en las que se proponen una serie de recomendaciones orientadas a construir una agenda de trabajo para la redefinición de las estrategias de focalización de la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE.

Para finalizar, dos aclaraciones relevantes respecto a los alcances de este trabajo. En primer



lugar, explícitamente se decidió no encarar este estudio como una evaluación del impacto de los programas compensatorios del CONAFE, sino que el centro de atención estuviera en examinar las estrategias de focalización a partir de un análisis de los procedimientos implementados. Hacer alguna reflexión o dar recomendaciones basadas en el impacto de las acciones desarrolladas requeriría una aproximación al programa distinta de la elegida, en función de los objetivos propuestos. En segundo lugar, cada uno de los temas desarrollados podría ser profundizado a partir de la información disponible, y de los aportes hechos por las personas entrevistadas. Priorizar la apertura de los temas tratados y la diversidad de entradas por sobre una posible profundización fue una decisión tomada en el momento de diseñar un trabajo cuyo objetivo era proveer insumos para la toma de decisiones en un plazo de seis meses.



# I. Notas preliminares para el análisis de los programas compensatorios del CONAFE

## Sentidos y problemas de la focalización

Las características de un sistema educativo están en interacción. La modificación de un parámetro puede afectar el equilibrio del conjunto, ya sea provocando una dinámica cuyos efectos positivos sobrepasen las esperanzas puestas, ya sea engendrando efectos perversos en otros elementos del sistema.

Todo sistema educativo es el producto de la historia de una sociedad. Sus características resultan de una lenta decantación durante la que se solucionan las presiones de grupos con intereses divergentes.

Esto explica por qué resulta delicado pretender que una medida que se demuestra acertada aplicada en un país produzca los mismos efectos en otro país.

*La lucha contra el fracaso escolar: un desafío para la construcción europea.*

*Comisión Europea, 1994.*

Para analizar apropiadamente los procesos de focalización (que consisten en la definición institucional de los beneficiarios de programas educativos) que caracterizan a los programas compensatorios desarrollados en América Latina desde principios de la década de 1990 es necesario explorar sus relaciones con los estilos de política social y con los modelos de desarrollo predominantes en ese período. En las dos últimas décadas del siglo pasado, las sociedades contemporáneas sufrieron transformaciones profundas en casi todas las dimensiones.

Los programas compensatorios en educación forman parte de un estilo de política social que, en cierto modo, rompe con el modelo predominante desde la posguerra. El modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y desarrollo endógeno, dominante hasta mediados de los años setenta, fue sustituido progresivamente por otro cuyos ejes centrales son la desregulación, la expansión de la lógica de mercado y la apertura económica al mercado mundial. Mientras el capitalismo de posguerra fue acompañado de una política social que tenía su fuente de inspiración en el modelo del *Welfare State* (universalismo, gratuidad, ciudadanía, etc.), las políticas sociales del capitalismo actual hablan de subsidios del Estado, focalización, eficiencia, lucha contra la pobreza, etc.

En aquel contexto era inevitable que los sistemas educativos se vieran obligados a cuestionar tanto sus sentidos y objetivos sociales como su propia estructura y funcionamiento. El nuevo contexto llevó al planteo de tres problemas: la gobernabilidad, la calidad y la equidad.

La expansión del sistema, su complejidad creciente y el desarrollo desigual de las capacida-

des e iniciativas subestatales (provincias, regiones, municipios e instituciones) alentaron procesos de desconcentración y descentralización de la gestión y la política educativa, y la búsqueda de nuevos dispositivos de gobierno. La expansión de la escolarización, desigual pero permanente en los tres niveles de los sistemas educativos, contribuyó a poner en la agenda el tema de la calidad, es decir, de la cantidad y relevancia de los conocimientos efectivamente desarrollados por los alumnos portadores de certificados y títulos escolares. Por un lado, la escolarización masiva es un proceso extremadamente desigual, tanto en términos de resultados como de los recursos que ofrece el sistema educativo a los distintos grupos sociales. Por otro lado, como resultado de las grandes transformaciones económicas y sociales de las dos últimas décadas, también es desigual la distribución de los recursos de las familias para sostener la escolarización de los niños y adolescentes. Los recursos escolares y los recursos sociales desiguales contribuyen a alimentar lo que en México se denomina "rezago educativo"; de esta situación surge la necesidad de imaginar y desarrollar políticas para neutralizar la fuerza de estas desigualdades, introduciendo mecanismos correctivos en los diversos planos del proceso escolar (acceso, permanencia, rendimiento, aprendizajes, etc.).

Todo parecía indicar que los mecanismos tradicionales de política educativa (regulaciones y modelos de asignación de recursos) no constituían una respuesta adecuada para luchar contra las viejas y nuevas formas de la desigualdad escolar. En este contexto se aconsejaron intervenciones públicas específicamente orientadas a fortalecer capacidades relacionadas con diversos aspectos de la oferta educativa y de la demanda social de educación. El resultado fue una nueva configuración del campo de las políticas educativas que apareció como una mezcla de intervenciones tradicionales de tipo universalista (que siguen acaparando el grueso de los recursos destinados al sector educación) destinadas a toda la población escolarizada, e intervenciones específicas –los programas compensatorios–, que buscan beneficiar a determinados grupos sociales definidos como en situación de pobreza, exclusión social, vulnerabilidad y de rezago educativo.

En este marco más amplio de problemas es posible encontrar una racionalidad y un sentido a la discusión sobre las políticas compensatorias y las técnicas de focalización utilizadas. Para entender el sentido de estas nuevas intervenciones es preciso analizar los procesos que se desarrollan en el campo de la política educativa en cada país. Allí participan actores interesados en definir reglas y orientar recursos hacia determinados sectores sociales. De más está decir que en esta construcción de las políticas y programas compensatorios no se juegan únicamente intereses y puntos de vista técnicos, sino también políticos. La definición misma del problema ("el rezago educativo") y de las estrategias más adecuadas para resolverlo es, en primer lugar, objeto de voluntad y decisión políticas. En esta instancia se definen los recursos que se van a invertir, las modalidades de la intervención y los beneficiarios de las mismas. En la definición de estas cuestiones intervienen funcionarios políticos, agentes administrativos, cuerpos técnicos, sindicatos y organismos financieros internacionales, actores dotados de intereses, perspectivas, recursos y capacidades desiguales. Las relaciones de fuerza y las

alianzas que se establecen entre ellos son elementos dinámicos que se transforman a lo largo del tiempo y terminan por configurar las políticas y programas compensatorios como un proceso de construcción permanente.

En este capítulo se discute, en primer lugar, el contexto económico social en el que se desarrollan las políticas sociales específicamente orientadas al combate de la pobreza. En segundo lugar se discute la racionalidad de las políticas compensatorias o de discriminación positiva en educación. Por último, se sintetizan las principales dimensiones implicadas en las estrategias de identificación de beneficiarios de programas compensatorios, sus ventajas y desventajas relativas, sus costos y consecuencias no intencionales y sus formas de articulación con las políticas educativas de tipo universalista.

## **Pobreza y desigualdad: más allá de las estrategias de crecimiento económico**

### *Crecimiento económico y pobreza*

En los primeros años del siglo XXI se ha convertido en un lugar común afirmar que el crecimiento económico no basta para reducir la pobreza, o bien, es insuficiente como estrategia para erradicarla. Por supuesto, casi nadie discute que el crecimiento económico es un factor necesario. De hecho, se calcula que “un aumento del 1% del consumo anual por habitante se traduce en una disminución de la pobreza del 1,5 al 4%”. Pero también se requieren políticas de distribución del ingreso, ya que el ritmo de reducción de la pobreza sería demasiado lento si únicamente se basara en un crecimiento económico sostenido. Según algunas estimaciones, “a tasas de 3% de crecimiento anual por habitante, se tardarían casi 50 años o más de un siglo –según el país– en eliminar totalmente la pobreza, medida por la proporción de personas que viven con menos de US\$2 al día. El lapso sería mayor si se utilizaran los umbrales de pobreza específicos de cada país, si la tasa de crecimiento económico fuera inferior o si empeorara la distribución del ingreso” (Lustig, 1998, p. 3).

Por otro lado, es preciso constatar que, por razones que no se comprenden bien (algunas de las cuales se desarrollan en Klein E. y Tokman V., 2000), el crecimiento económico registrado últimamente en varios países se ha dado junto con tasas elevadas de desempleo, y ha aumentado la diferencia de salarios entre la mano de obra calificada y la no calificada. Por lo tanto, el modelo o estilo de crecimiento no facilita la reducción de la pobreza. Si esto es así, no bastaría con la ejecución de programas específicos de lucha contra la pobreza, como los programas compensatorios o fondos sociales, sino que habría que plantearse, como lo hace el PNUD, un modelo de crecimiento cuyas características intrínsecas lleven a la integración y la superación de la pobreza.

Hay muchos fenómenos o consecuencias de la globalización y la liberalización que no coinciden con las expectativas que se derivan de la teoría. Lustig (1998, p. 5) reconoce que “el hecho

de que la demanda de mano de obra en la región tienda a favorecer a los trabajadores calificados es un enigma, ya que, según la teoría económica, la liberalización del comercio debía haberse traducido en un incremento de la demanda de bienes que se producen con mano de obra no calificada". Sin embargo, de las varias explicaciones propuestas, la más plausible y la más citada por los especialistas afirma que la globalización, la desregulación financiera y la reactivación de las corrientes de capital abarataron el precio de los bienes de capital que se "activan" con mano de obra calificada, la cual, por lo tanto, recibe mayor demanda.

Organizaciones de Naciones Unidas como CEPAL, UNESCO y UNICEF han expresado repetidamente voces disonantes con el emergente consenso de Washington sobre los costos sociales del ajuste y sobre la importancia de atender a la pobreza. La CEPAL ha abordado en repetidas ocasiones el tema del aumento de la pobreza durante la década de 1980 y, en colaboración con UNESCO, publicó el libro *Educación y Conocimiento*, en el que propone que la educación es necesaria para la transformación productiva de la región y para el aumento de la equidad.

Es muy importante que CEPAL se haya atrevido a señalar la necesidad de preservar la ciudadanía, junto con la competitividad, a comienzos de la década, y que haya destacado la importancia de la equidad en la provisión educativa con el fin de preservar la ciudadanía democrática. No es de extrañar, sin embargo, que en el marco del modelo neoliberal esta propuesta de preservar la equidad como objetivo estratégico, junto con la competitividad económica, no se traduzca en proposiciones operativas concretas. El énfasis de las políticas para implementar esta estrategia se mantiene en la búsqueda por mejorar la eficiencia y la competitividad y, con excepción de la propuesta de aspirar a la universalización de los códigos de la modernidad, las siete estrategias de este documento se centran en superar el aislamiento de los sistemas educativos de la sociedad y de la economía, establecer sistemas de evaluación de resultados, mejorar la calidad y la eficiencia, y modernizar la gestión.

Ante estas limitaciones del modelo de crecimiento, las tendencias observadas en el mercado de trabajo y el patrón de distribución de la riqueza, se imponen políticas específicas para reducir la pobreza. Entre ellas, los especialistas ponen en un plano prioritario el mejoramiento del "capital humano y el aumento de la especialización" (Lustig, 1998). Esto podría hacerse de dos maneras: reduciendo el crecimiento demográfico, sobre todo de los grupos más pobres de la sociedad, y aumentando la especialización de la mano de obra, sobre todo la de los que se van a incorporar al mercado de trabajo (educación de las nuevas generaciones).

### *El capital humano (educación), capítulo fundamental de la estrategia de lucha contra la pobreza*

Las políticas sociales influyen en la disminución de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la inversión en capital humano (educación y salud). Como el conocimiento se ha convertido en un factor de producción, ya no es necesario usar únicamente argumentos éticos o filantrópicos para justificar la inversión en educa-

ción. En la producción moderna, la competitividad y el crecimiento económico dependen del capital humano disponible en una sociedad determinada. Por lo tanto, se puede “concebir la competitividad y la equidad como objetivos que pueden perseguirse simultáneamente y retroalimentarse” (Franco y Sáinz, 2001, p. 63). Pero la distribución de este capital es un proceso extremadamente complejo, pues se trata de un bien que en cierta medida se hereda, ya que los logros educativos (tanto en años de escolaridad, como de calidad de los aprendizajes efectivamente incorporados) dependen de ciertas características de los hogares de origen de los alumnos, tales como el nivel socioeconómico, el nivel educativo de los padres, la estructura de la familia y otras condiciones de vida de los hogares.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que la educación es un bien relacional cuyo valor social (en el mercado de trabajo, por ejemplo) se devalúa a medida que se generaliza. Por eso se necesitan más años de escolaridad y títulos cada vez más elevados para ocupar las mismas posiciones sociales. Hoy en América Latina solo un tercio de los jóvenes alcanzan el nivel mínimo de escolaridad formal de 12 años requerido para evitar la pobreza a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 1999).

Pero es generalizada la opinión de que no basta con políticas educativas adecuadas para superar la falta de equidad en la distribución del capital cultural. Cabe tener presente un dato fundamental: el conocimiento no es un bien que se distribuye como el dinero o los recursos materiales tales como el agua potable, la vivienda o las computadoras. El conocimiento se incorpora en las personas a través del proceso de aprendizaje. Por lo tanto, no es un bien que “se compra hecho”, sino que se coproduce, es decir, en su desarrollo es tan importante “lo que pone” el aprendiz y su familia, como la contribución de los factores de la oferta educativa. La política educativa tradicional solo puede intervenir sobre estos últimos. Pero esto no es suficiente para garantizar el aprendizaje. Por lo tanto, “hay que considerar los factores extraescolares del rendimiento educativo, y compensar las diferencias ligadas al hogar de origen de los alumnos, como única manera de evitar que el sistema educativo funcione como mecanismo de reproducción de diferencias preexistentes” (Franco y Sáinz, 2001, p. 64).

Pero también hay que “compensar” la distribución de los bienes y servicios que conforman la oferta. Los programas compensatorios en educación surgen con un doble propósito compensatorio: por el lado de la demanda y por el lado de la oferta.

Por su parte, se afirma que el gasto social es una herramienta poderosa para corregir desigualdades en la distribución de la riqueza. En especial se señalan los efectos positivos de la inversión en capital humano, particularmente en educación, que permite intervenir sobre uno de los principales determinantes de la distribución del ingreso. En efecto, existen evidencias que “muestran que una mayor asignación de recursos a la educación, que permita mejorar la distribución del capital humano en la sociedad, puede tener efectos sobre la distribución del ingreso muy superiores a los que se han estimado en los estudios de incidencia distributiva de corto plazo”. Sin embargo, el mismo autor se encarga de moderar la creen-

cia en las potencialidades de la educación para achicar diferencias sociales cuando recuerda que “hay también pruebas de que un gran esfuerzo en materia de educación tenderá a traducirse en una rentabilidad decreciente de la inversión en ella, por lo cual sus consecuencias redistributivas (aunque no aquellas sobre el crecimiento) pueden estar algo sobreestimadas” (Ocampo, 1998, p. 5).

### *Más allá del desarrollo del capital humano*

Lejos de la primera visión simplista de la pobreza como un problema que se resuelve en forma automática a través de los efectos mediatos e inmediatos del crecimiento económico, no solo se reconoce la necesidad de programas integrales de intervención social, sino que incluso se plantea la necesidad de recurrir a otras políticas estructurales igualmente relevantes para reducir la pobreza. En este contexto y más allá de las necesarias políticas de desarrollo del capital humano, en el ámbito de diversas organizaciones internacionales también se proponen estrategias, tales como:

1. Una mejora en la distribución de los activos (por ejemplo, programas de reforma agraria).
2. La mejora en el acceso de los pobres al mercado (corrigiendo las fallas del mercado de crédito, reduciendo prácticas discriminatorias, aumentando la capacidad de los pobres de dar sus bienes en garantía, garantizando condiciones mínimas de seguridad para facilitar los desplazamientos, etc.).
3. Mejoras en la calidad de vida de los pobres (en especial mediante el mejoramiento de los barrios en las zonas urbanas y las inversiones en servicios, saneamiento, etc., medidas que además valorizarían los activos de los pobres).
4. Transferencias directas a los pobres. De hecho se calcula que bastaría transferir del 0.5 al 2% del PIB a las personas que viven en pobreza extrema para eliminarla. Si los recursos se distribuyen mediante becas podrían también contribuir a una mejora del capital humano.
5. La creación de mecanismos específicos para que los pobres puedan hacer frente a las crisis (sistémicas o idiosincrásicas como enfermedades, discapacidades, desocupación, etc.). Aquí, los programas de trabajo comunitario podrían ser una solución.
6. Protección social para los que no están en condiciones de trabajar por razones de enfermedad crónica, edad avanzada, incapacidad, etc. (Lustig, 1998).

Por otra parte, hay ciertas cosas que tienen que hacer las naciones más desarrolladas para contribuir a reducir la pobreza en los países en vías de desarrollo. Entre ellas, se mencionan la necesidad de proporcionar capital a los países que carecen de él en la forma de donaciones y préstamos a largo plazo en condiciones concesionarias, de reducir la deuda oficial, de abrir los mercados a los productos agrícolas e impulsar las exportaciones de los países más débiles, de transferir derechos de propiedad intelectual en condiciones no onerosas para



facilitar el acceso a las tecnologías modernas. Por último, las instituciones multilaterales podrían cooperar con el diseño de políticas racionales y, “mediante sus programas de créditos y el diálogo político, influir sobre las políticas y la distribución de los recursos de los países en favor de los pobres” (Lustig, 1998, p. 8).

Entonces, como todas las evidencias indican que no basta el crecimiento para eliminar la pobreza y corregir las desigualdades en la distribución, se insiste en “la necesidad de poner especial atención a las políticas económicas y sociales que tienen directa incidencia en aspectos de carácter distributivo, especialmente en aquellas áreas donde la sensibilidad por la desigualdad se manifiesta con mayor fuerza” (Manzi y Catalan, cit. en Franco y Sáinz, 2001, p. 61).

La desconfianza en las virtudes mágicas del crecimiento económico y sus teorías del “derrame” dan lugar a un cambio de perspectiva radical. No solo la igualdad y la integración social no son el resultado automático del crecimiento, ni se afirma que se requieren políticas activas, sino que se llega a afirmar que “incluso para crecer es preferible una mayor igualdad en la distribución del ingreso” (Franco y Sáinz, 2001, p. 61). De este modo, cierto grado de igualdad no es una consecuencia del crecimiento, sino una condición necesaria.

### *El combate a la pobreza: la vuelta a los factores estructurales*

En el ámbito del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el International Poverty Center está animando un debate que pone el tema de la pobreza en el corazón de las políticas económicas y los modelos de crecimiento. El debate consiste en definir un modelo de desarrollo económico que no solo garantice el crecimiento del producto, sino también una reducción de la pobreza. A su vez, Siddiq Osmani, de la universidad de Ulster del Reino Unido, interviene en la polémica entre Martin Ravallion y Nanak Kakwani diciendo que no basta celebrar cualquier crecimiento que reduzca la pobreza, sino que es preciso demandar algo más. En este sentido concuerda con Kakwani cuando afirma que un proceso de crecimiento es favorable a los pobres “únicamente cuando los beneficios de los pobres son proporcionalmente mayores que los beneficios de los ricos” (Osmani, 2005, p. 2).

Todos estos debates acerca de la naturaleza del modelo de desarrollo y acerca de las condiciones que debe reunir el proceso de crecimiento económico para beneficiar proporcionalmente más a los pobres que a los ricos vienen después de un período de experiencia, en varios países de América Latina, donde el crecimiento del PIB no estuvo acompañado por una disminución de la proporción de pobres y excluidos, sino por un aumento del desempleo y la exclusión social. En otras palabras, los hechos y sus dolorosas consecuencias vinieron a desmentir dos versiones falsas de la relación entre crecimiento económico y bienestar social. Una es la teoría de las etapas o secuencias: lo primero y prioritario es lograr el crecimiento económico; luego, en un segundo momento, hay que ocuparse del problema de la distribución de la riqueza. Otra decía que el crecimiento de la economía automáticamente beneficia al conjunto de la población, ya que la riqueza se distribuye “por derrame” y no como

resultado de políticas e instituciones específicas. Las dramáticas cifras de pobreza en América Latina a principios de este nuevo siglo vinieron a desmentir este supuesto. Por eso toda estrategia integral de combate a la pobreza excede el campo específico y sectorial de las políticas sociales. La preocupación por la integración social debe estar presente en el corazón mismo de las políticas económicas, lo cual requiere criticar la vieja distinción entre lo económico y lo social.

Pero, además de la definición e implementación de un modelo de crecimiento *pro-poor*, es preciso pensar en políticas sociales, es decir, intervenciones e instituciones públicamente orientadas al logro de la integración social. Aquí es preciso tomar posición respecto de cuestiones estratégicas tales como el modelo mismo que estructura estas políticas.

Debería ser obvio que no basta aumentar el gasto social (que en América Latina aumentó el 38% entre 1990-91 y 1996-97, duplicando el producto por habitante); sin embargo, se insiste en que “gastar mucho no significa necesariamente gastar bien, siendo una de las tareas pendientes el incrementar la eficiencia, la eficacia y el impacto” (Franco y Sáinz, 2001, p. 59). En este punto se introducen las propuestas de reforma de las políticas sociales que generalmente se reducen a proponer la descentralización, la focalización y la participación.

Para que no queden dudas de lo que se trata, en una nota de pie de página los autores mencionados agregan que “la eficiencia mide la relación que existe entre costos y productos (bienes y servicios) entregados por el proyecto. El objetivo del análisis de la eficiencia es encontrar la alternativa que minimiza los costos por unidad de producto. La eficacia da cuenta del grado en que se han alcanzado las metas de producción del proyecto, en un período de tiempo, con independencia de los costos en que se haya incurrido. El impacto expresa la magnitud del beneficio recibido por la población objetivo, según los fines del proyecto: por ejemplo, el porcentaje de reducción de la desnutrición de grado 1 y 2 en el grupo meta, que se alcanzó por un proyecto orientado a ese fin” (Franco y Cohen, 1992, cit. en Franco y Sáinz, 2001, p. 59).

Los avatares de las políticas educativas durante las últimas dos décadas responden a este cambio de paradigma. Corresponde pues tener en mente estas grandes transformaciones en la sociedad y en sus principales dimensiones para comprender mejor el sentido de las políticas públicas en general, y educativas en particular, para hacer frente a problemas estructurales tales como los que se derivan de las complejas relaciones que mantienen los procesos y productos educativos con el resto de las dimensiones del desarrollo social.

### *Políticas sociales compensatorias*

Para eliminar la pobreza no basta el crecimiento, sino que se requieren políticas en el sentido más fuerte de intervenciones específicamente orientadas hacia un objetivo. Cuando se mencionan estas políticas, muchas veces se recurre a la metáfora de la “lucha contra la pobreza”. En este contexto cobra importancia la propuesta de montar “redes de protección social”. Estas serían “conjuntos de intervenciones compensatorias que incrementan el ingre-

so y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica” (Graham, 1994, cit. en Franco y Sáinz, 2001, p. 64).

Pero las políticas compensatorias no solo son recomendables para luchar contra la pobreza. También tienen efectos políticos en la medida en que pueden utilizarse para garantizar una base de legitimidad a las reformas económicas –generalmente calificadas como “neoliberales”– que se implementaron en América Latina durante la década de los años ochenta y noventa.

Un poderoso argumento en favor de la concentración de los recursos en los sectores más pobres de la población consiste en criticar la distribución del gasto social en América Latina que, según indican los datos, beneficia más a los sectores con más altos ingresos. En este sentido, el gasto social sería regresivo. Sin embargo, relacionada con el ingreso de cada estrato social, la asignación del gasto social es proporcionalmente mayor para los sectores más pobres de la población.

Pero los componentes del gasto social tienen diferente impacto distributivo. “La focalización hacia los más pobres (es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres en relación con la proporción de la población en Estado de pobreza) es elevada cuando se trata de gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, los gastos en seguridad social y en educación superior tienen una tendencia generalmente regresiva” (Ocampo, 1998, p. 5). De esta manera, la focalización se convierte en el indicador del nivel de progresividad/regresividad del gasto social y no simplemente en una característica de ciertos programas sociales.

### *Gasto social en América Latina, equidad y focalización*

Durante la década de 1980 el gasto social se contrajo notablemente. El gasto social real per cápita se redujo en un 24%. Pero en 1995 superaba en 18% los niveles reales prevalecientes antes de la crisis. Sin embargo, el componente que más creció fue el gasto en previsión social (que es el más regresivo). En cambio,

(...) en el caso de la educación, el gasto real per cápita para el conjunto de la región apenas había retomado en 1995 los montos de 1980 y se encontraba todavía por debajo de dicho nivel en un conjunto amplio de países. (...) [En síntesis], existe un margen importante para conjugar las políticas de liberalización económica con una política social más activa (...) Esto exige reorientar el gasto público hacia el sector social y focalizar este gasto para maximizar sus efectos distributivos favorables (Ocampo, 1998, p. 6 - 7).

Las políticas y reformas sociales de segunda generación<sup>1</sup> se han orientado a solucionar las “fallas del Estado” en la provisión de servicios públicos. Los capítulos centrales de estas reformas son: la introducción de la competencia en los sistemas de prestación (creación de cuasi-

<sup>1</sup> Las reformas de primera generación son aquellas denominadas estructurales vinculadas a las privatizaciones, apertura de la economía y achicamiento del Estado.

mercados), los cambios en el financiamiento estatal (de la oferta a la demanda), la descentralización, la autonomía de las instituciones prEstadoras, la participación ciudadana en el control de los servicios, etc.

Las nuevas políticas sociales tienden a establecer una nueva división del trabajo entre el Estado y el mercado, junto con un nuevo rol asignado a la denominada sociedad civil. Por un lado se considera que en sociedades tan desiguales como las de América Latina, el mercado tiende a orientar su oferta hacia los más privilegiados. Como esta tendencia no es “modificable”, solo queda intervenir sobre el Estado para que oriente sus distribuciones hacia los más pobres. En otras palabras, el mercado es como es. Solo se puede influir sobre las políticas públicas. Para ello, el Estado debe abandonar toda pretensión universalista y concentrarse exclusivamente en “los pobres”. En teoría, según este paradigma toda la política social debería orientarse según el criterio de la focalización.

### *Límites y defectos de los sistemas universalistas en América Latina*

Pero los Estados latinoamericanos tuvieron una capacidad muy desigual de desplegar políticas y sistemas de prestación con vocación universalista. Es probable que la educación pública, al menos en países como México, Argentina, Chile y Uruguay, haya constituido el sistema con criterios de acceso más universalista. Esto explica que la inversión en educación primaria (la educación históricamente obligatoria para todos) tenga un carácter progresivo. Pero aun en este caso, los sectores medios urbanos tuvieron la fuerza suficiente como para beneficiarse con las mejores oportunidades educativas (en términos de tiempo de aprendizaje, calidad de la infraestructura y equipamientos didácticos, calidad de los docentes, etc.). En cambio, las áreas rurales, en especial las más alejadas de los centros urbanos, habitadas mayoritariamente por población originaria, han sido menos beneficiadas en términos de inversiones públicas en educación.

Los graves problemas de equidad en el acceso, rendimiento y calidad que padece el sistema de educación básica obligaron a desplegar intervenciones que se proponen achicar las diferencias observadas. Los programas compensatorios en educación constituyen un capítulo de las políticas educativas y comienzan a desplegarse desde los inicios de la década de 1990. Estos programas buscaron incorporar a los excluidos de la educación básica y mejorar las oportunidades de aprendizaje de los grupos sociales con mayores necesidades, en especial de las áreas rurales más abandonadas.

De cualquier manera, no es fácil llegar con servicios a los sectores más pobres de la población por varias razones. Una revisión somera de la teoría y la experiencia de la focalización permitirá elaborar una idea más detallada de los dilemas que se presentan y de las soluciones que se proponen.

Las políticas focalizadas se fundamentan, en primer lugar, en la crítica y la demostración del fracaso de las políticas tradicionales implementadas en América Latina.

Las políticas tradicionales implementadas en América Latina han fracasado en el esfuerzo de llegar a los pobres y sacarlos de esa condición. El ejemplo típico es la educación primaria. Cuando se analiza el desgranamiento de las cohortes se aprecia que, por un lado, ese fenómeno alcanza gran importancia y, por otro, que son los niños procedentes de hogares pobres los que abandonan anticipadamente, contribuyendo así a repetir el círculo vicioso de la pobreza. Ello sucede así aunque se les brinde educación gratuita, abierta e incluso obligatoria (Franco, 1991, p. 185).

Como aun en una política con vocación universalista como la educativa los más pobres llevan siempre la peor parte es preciso definir mejor la población beneficiaria de los servicios. La focalización se convierte en

(...) un criterio para el diseño de programas, que se caracteriza por identificar, con la mayor precisión posible en cada caso, al conjunto de los beneficiarios potenciales, con el objetivo de provocar un impacto per cápita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1991, p. 184).

Se considera que las políticas sociales universalistas tienen dos características distintivas:

1. Están disponibles para todos, ya que el único requisito de acceso a las transferencias es la condición de ciudadanía (los bienes o servicios están disponibles para todos).
2. Son uniformes, es decir, a todos se les asigna lo mismo, sin discriminar por condición social o condición de necesidad.

Pero los críticos consideran que este modelo de distribución tiene muchos defectos. Entre otras cosas, se dice que las transferencias uniformes son excesivas en gastos por dos motivos: la fuga de los no pobres y las recompensas a los pobres que exceden sus necesidades. La condicionalidad de los beneficios o transferencias se impone como una manera de corregir estos dos "defectos". En efecto, una mejor delimitación de la población beneficiaria permitiría incrementar la eficiencia y la eficacia del gasto social.

Se dice que las políticas universalistas no son "neutrales". En otras palabras, aunque a todos se les entregue el mismo servicio, el mismo bien o la misma suma de dinero, en la práctica pueden estar beneficiando de distinta manera a los individuos o grupos puesto que estos no tienen la misma posición en la estructura originaria de distribución de la riqueza. El ejemplo que se cita con mayor frecuencia es el de la educación universitaria gratuita. Aunque todos reciben el mismo servicio, en realidad quienes efectivamente lo frecuentan son los grupos sociales más favorecidos, por lo que la educación universitaria gratuita termina por tener un carácter regresivo, es decir, incrementa las desigualdades iniciales (Grosh, 1994). Este es un poderoso argumento que se utiliza para justificar intervenciones focalizadas que instauran un principio de inclusión/exclusión en la ejecución de políticas públicas.

## **Igualdad, justicia y compensación en educación**

### *Igualdad y justicia escolar*

¿Qué es una escuela justa? se preguntan los sociólogos franceses François Dubet y Marie Duru-Bellat (2004). Para responder, hacen una revisión crítica del concepto de igualdad de oportunidades y de mérito. Estos dos principios parecen estructurar toda la escuela moderna; sin embargo, es preciso volver una vez más sobre los supuestos que están detrás de estos valores.

La igualdad de oportunidades se tradujo en la búsqueda de una escuela igualitaria, es decir, de un sistema que ofreciera las mismas oportunidades de aprendizaje (el mismo programa, el mismo método, la misma infraestructura tecnológica, los mismos recursos humanos, los mismos tiempos y secuencias de aprendizaje, etc.) a todos. Lo igualitario debía estar en las oportunidades, no en los resultados de aprendizaje, ya que estos dependen también del trabajo y el esfuerzo, es decir, del “mérito” de los aprendices. El mérito es un factor legitimador de diferencias. Cuando se ofrece la misma educación para todos, las mismas oportunidades de aprendizaje para todos, los eventuales se deben al mérito, que legitima las diferencias en los aprendizajes y en todas las ventajas sociales que se le asocian. La escuela, cuando ofrece igualdad de oportunidades para todos, puede producir diferencias legítimas. Este era el modelo ideal que orientó las primeras intervenciones educativas del Estado capitalista en las primeras fases de su desarrollo. Es preciso tener en cuenta que bajo este paradigma, la escuela está más allá de toda sospecha, ya que las desigualdades en las carreras escolares de los alumnos se imputan genéricamente al mérito. La escuela cumplía una función claramente selectiva: solo los mejores tenían éxito y completaban la carrera escolar, es decir, completaban los niveles y obtenían los diplomas más valiosos.

### *Críticas “internas”: la igualdad de la oferta no existe*

A este modelo ideal se le han formulado muchas críticas. Estas son de dos tipos. El primer conjunto de críticas son internas al modelo. Muchas evidencias muestran que existe una gran distancia entre la realidad y el modelo postulado. Las evidencias sobran para mostrar que el sistema escolar realmente existente no ofrece igualdad de oportunidades educativas para todos y que, en la mayoría de los casos, la igualdad que se pregona es puramente formal (igualdad en la duración de los niveles, las secuencias, el valor jurídico de los títulos y diplomas que se distribuyen, etc.). En los hechos se observan diferencias variables en cuanto a la cantidad y calidad de los insumos básicos de la oferta educativa: calidad de los programas, tiempo de aprendizaje, infraestructura y recursos pedagógicos, calidad de los docentes, etc.

En América Latina las diferencias en la oferta educativa varían en función del hábitat urbano o rural y en general son diferentes según las características étnicas y la posición social que ocupan los grupos en la estructura social. Las escuelas indígenas, por ejemplo, están generalmente menos dotadas de recursos que las escuelas urbanas de clase media, para no com-

pararlas con las instituciones escolares frecuentadas por los hijos de las élites más privilegiadas de las zonas metropolitanas. No se aprenden las mismas cosas (el inglés, por ejemplo) en todos los establecimientos escolares. La jornada escolar es, por lo general, más extensa en ciertas áreas urbanas y en establecimientos privados de clase media alta que en escuelas públicas populares. Las evidencias en cuanto a las diferencias entre establecimientos son tales que en muchos casos incluso es difícil hablar de la existencia de un sistema escolar unificado en cada uno de los países de América Latina.

### *Críticas estructurales: el aprendizaje no depende solo de la oferta*

Un segundo conjunto de críticas al programa de la igualdad de oportunidades y a la ideología del mérito son más complejas y apuntan a la estructura misma del modelo. En efecto, este puede presentarse como verosímil, solo a condición de que permanezcan ocultos otros factores que son fundamentales para producir el aprendizaje.

Lo primero que hay que decir es que el modelo es demasiado simplista, ya que el aprendizaje no solo depende de una buena escuela y del mérito (el esfuerzo y el trabajo de los alumnos). En verdad, el modelo tiende a desconocer el peso que tienen los factores que anteceden y acompañan a la escolarización en el aprendizaje de los alumnos. Gran parte de la investigación en el campo de la sociología de la educación muestra que:

1. La escuela reproduce las desigualdades existentes al relacionarse con los alumnos, pedagógicamente hablando, del mismo modo, sin contemplar sus particularidades culturales y sociales.
2. La escuela reproduce desigualdades porque las desigualdades sociales existentes impiden que muchas familias dispongan de los recursos necesarios para sostener y acompañar a la escolarización de sus hijos. La investigación sociológica demostró cuánto pesan las características sociales y culturales de las familias para explicar los resultados desiguales de aprendizaje.

Por lo tanto, se imponen tres conclusiones:

1. No se ofrece la misma calidad de la educación para todos. La educación que se ofrece a los más pobres y excluidos es una educación más pobre, es decir, no es ecuánime allí donde debiera serlo (por ejemplo, en cuanto a los tiempos de aprendizaje, determinados contenidos culturales, las lenguas o valores culturales y sociales que se aprenden, la calidad de la infraestructura, los espacios y equipamientos didácticos, etc.). Pero no solo son desiguales los recursos e insumos que el sistema asigna a los diferentes grupos sociales, sino que también es desigual el trato que les dispensa. Hay mucho conocimiento acumulado acerca de esta importante cuestión que tiene que ver con las expectativas y características de los docentes y los diferentes modos de interacción que mantienen con sus alumnos. Esta importante dimensión de la oferta escolar es tan inequitativa como la anterior.

2. El sistema escolar produce desigualdades porque es homogéneo donde debería ser diferenciado. Cuando se impone un modelo pedagógico homogéneo que solo es pertinente para ciertas categorías sociales privilegiadas, aquellos que no reúnen los requisitos exigidos tienden al fracaso y a la exclusión escolar. Cuando en un contexto de diversidad cultural se utilizan determinados recursos (como, por ejemplo, libros de texto) y se impone un mismo patrón de relaciones sociales, se excluye a todos los grupos que no comparten determinados códigos culturales o patrones de comportamiento. Esta indiferencia por las diferencias inevitablemente produce desigualdades.

3. La noción de mérito, pese a la fuerza que tiene como idea fuertemente arraigada en el sentido común, en verdad esconde más de lo que explica. En primer lugar, vale la pena preguntarse ¿qué es el mérito? El propio sentido común distingue dos sentidos de la palabra. Uno es el mérito entendido como talento, capacidad o incluso inteligencia. El otro sentido se relaciona con la voluntad, el interés, la motivación, el trabajo y el esfuerzo. Aun cuando el talento se construye a partir de condiciones biológicas, es una cualidad que se desarrolla con la experiencia. Lo mismo puede decirse del interés o la motivación. Nadie nace con “intereses culturales determinados”. Estos, como los “gustos”, tienen muy poco de natural o innato. En todo caso, no se trata de límites entre lo biológico y lo social, sino de límites analíticos. Los condicionamientos sociales e históricos son indiscutibles y sobre ellos puede intervenir dadas ciertas condiciones; es importante tenerlo en cuenta, cosa que la ideología del talento normalmente no hace.

La disposición al trabajo y al esfuerzo también tiene una génesis social. Esto no les quita ninguna importancia como factores determinantes del aprendizaje. Por el contrario, son fundamentales, ya que el conocimiento es un recurso que no se puede “distribuir” como una cosa, sino que es necesariamente el resultado de un trabajo combinado de un conjunto de agentes sociales: padres de familia, maestros, psicopedagogos, mediadores, asistentes sociales y los propios aprendices; todos ellos deben estar en condiciones de poner eso que es imprescindible para que el aprendizaje tenga lugar. Esta es también una responsabilidad de la sociedad.

Bastan estas consideraciones para revelar que el modelo de la igualdad de oportunidades y el mérito es insuficiente para explicar las desigualdades producidas por la escuela. Si uno permanece encerrado en esta forma de pensar, la educación que no reconoce su génesis social corre el riesgo de responsabilizar de la desigualdad a las víctimas. Cuando la escuela está allí, al alcance de todos, cada uno se vuelve responsable de sus éxitos y fracasos. En este esquema, la escuela funciona como legitimadora y reproductora de desigualdades sociales. Si la experiencia escolar se asemeja a una competencia, es natural que haya excelentes, regulares y malos, aprobados y reprobados y, por último, vencedores y vencidos.

Estas diferencias que produce la escuela son funcionales a la sociedad, donde los puestos que se ofrecen también lo son. Son desiguales las posiciones ocupacionales, los salarios y las recompensas, los prestigios y reconocimientos sociales, los bienes y servicios a los que se



puede tener acceso, etc. La escuela, con sus veredictos, funciona como la gran distribuidora de posiciones y recursos sociales. Grosso modo, se espera que los mejores en la escuela ocupen las mejores posiciones sociales, aun cuando esto no es siempre lo que ocurre en la realidad, que siempre es más compleja que los modelos.

### *Tipos de desigualdad educativa*

François Orivel (2003) diferencia dos tipos de desigualdad educativa. La primera es la que se manifiesta en las primeras etapas del desarrollo de los sistemas educativos y tiene que ver con el acceso a los diferentes niveles del sistema educativo.

La segunda desigualdad, que algunos llaman “cualitativa”, para diferenciarla de la anterior, que se califica como “cuantitativa”, remite al rendimiento o aprendizaje desigual de los alumnos por efecto de diferentes factores. Respecto de esta última Orivel dice que “dependen menos de la acción de las autoridades públicas, pues básicamente se originan en los comportamientos diferenciados de las familias” (Orivel, 2003, p. 13). Las desigualdades en el aprendizaje se deben a causas que son difícilmente manipulables desde el campo de la política. Al respecto, “solo políticas abiertamente discriminatorias en favor de los niños de origen modesto pueden oponerse eficazmente a este movimiento natural”. En este campo es preciso reconocer que estas políticas demandan un capital de voluntad y recursos poco común. Por otro lado, la extrema complejidad del aprendizaje contrasta con el poco conocimiento disponible acerca de los factores que lo determinan y sus combinaciones posibles.

Una pregunta sobre objetivos: ¿disminuir la diferencia o levantar el nivel de los más pobres? Esta es una cuestión central. En cuanto a los objetivos de las políticas, ¿se trata de evitar la degradación y el empeoramiento de las escuelas con mayores dificultades? En este caso, “mantener el nivel” es un indicador de éxito de las políticas.

Otra pregunta que también tiene que ver con los objetivos se refiere a la igualdad de oferta o bien de resultados. Es probable que en países tan desiguales como los de América Latina haya que pensar en un objetivo intermedio que busque achicar las grandes diferencias en la oferta. Desde este punto de vista habría que utilizar el concepto de oportunidades educativas. Los factores de la oferta tienen que ver justamente con estas oportunidades ya que las desigualdades son fuertes y muy notorias en casi todos los componentes principales de la educación que se ofrece: desde el tiempo de aprendizaje hasta los equipamientos de infraestructura o tecnología. La calidad de la oferta parece calcada sobre las líneas de la desigualdad social. Las evidencias sobran para constatar que las políticas educativas fueron claramente regresivas: basta comparar la educación indígena o comunitaria con la educación primaria ofrecida por las Secretarías de Educación de América Latina a los sectores medios urbanos.

¿Por qué un programa especial para mejorar la distribución de recursos, es decir, para hacerla más equitativa y justa? ¿Cuánto debe durar esta intervención? ¿Se trata de una interven-

ción transitoria o bien permanente? ¿Cuál es su horizonte de actuación? ¿Es realista pensar en una duración limitada? ¿Qué es lo que define su mantenimiento, la realización o alcance de los objetivos? Determinar cuáles son estos objetivos no es una cuestión simple, dada la diversidad de intervenciones y factores que intervienen en la producción de la oferta escolar.

Estos programas pueden servir para que, como decía un ex Ministro de Educación francés, “el ‘plus’, es decir, la dotación suplementaria de medios”, cubra o mantenga “lo ‘menos’, es decir, la mediocridad de la oferta escolar y del funcionamiento pedagógico de los establecimientos” (Lang, 2003, p. 4). Según el Ministro, la intención no es financiar una red de educación de segunda en determinados territorios en dificultad. Este es el peligro de crear un sistema o varios sistemas educativos paralelos para los niños de diferentes clases sociales que conforman una sociedad nacional.

### *La discriminación positiva*

Cuando se aplica a la política educativa, el principio de discriminación positiva da lugar a lo que en nuestro continente se llaman programas compensatorios. Estos forman parte de lo que genéricamente se conoce como políticas de “discriminación positiva” y tienen una larga historia que se remonta a la década de 1960. A lo largo del tiempo y en diversos contextos político-económicos fueron adquiriendo diversas modalidades.

La idea de discriminación positiva tuvo un estatuto legal en la ley que constituía el capítulo educativo del programa de lucha contra la pobreza decretada en 1965 durante la presidencia de Lyndon B. Johnson en los Estados Unidos. Esta modalidad de intervención se expandió más rápidamente en los países sajones (Australia, Gran Bretaña, Holanda, etc.) que en países latinos de Europa continental. En efecto, hay que esperar hasta 1981 para que en Francia se implemente la política de las ZEP (Zonas de Educación Prioritaria). Sus características básicas son las siguientes:

1. No selecciona establecimientos aislados sino territorios prioritarios. Así, se interviene sobre el conjunto de los equipamientos educativos y culturales situados en el mismo espacio territorial.
2. No solamente se propone dar más a quienes menos tienen, sino “dar lo mejor”. De allí la noción de “polo de excelencia pedagógica”. Esta excelencia debe materializarse en la infraestructura, en las tecnologías pedagógicas, en la conformación de equipos pedagógicos de calidad y con estabilidad en los establecimientos.
3. La política consiste no solo en actuar en el interior de la escuela, sino en la relación entre la escuela y la comunidad local, en especial las familias. Se espera que las familias, además de jugar el rol tradicional de “auxiliares” de la tarea docente (como acompañar en las salidas de los alumnos, colaborar en las fiestas escolares, pintar la escuela, etc.), se movilicen y exijan calidad de la educación.

4. Esta política no solo moviliza los recursos de las Secretarías de Educación sino que busca articularse con una política territorial más amplia, donde intervienen otras políticas públicas. En síntesis, es una política que pretende movilizar la intersectorialidad en el ámbito local, promoviendo programas de desarrollo urbano integral.

Sin embargo, este modelo deja algunos interrogantes cuando se lo confronta con la realidad de las políticas efectivamente implementadas durante los últimos años. En efecto, Jean Ives Rocheux (1997) se pregunta si la política de las ZEP no habrá cambiado de naturaleza durante los últimos años, “al pasar de una lógica de apoyo a los recursos del barrio o de la zona para alcanzar objetivos de lucha contra el fracaso y las desigualdades escolares, a una lógica en la cual ella solo es pensada como la cara escolar de un dispositivo global de gestión social de los barrios en dificultad”. Otro problema de este modelo es la estigmatización. Muchos programas compensatorios están situados en un espacio delimitado por la discriminación y la discriminación positiva (Canário, 2003, p. 23).

### *Políticas educativas compensatorias: críticas y alcances*

Las políticas educativas compensatorias focalizadoras fueron objeto de muchas críticas. Entre otras cosas, se señaló una desproporción entre “la magnitud y la cualidad” del rezago, y la desigualdad educativa y de los recursos destinados a achicarlos. Reimers afirma que

(...) sobre el escenario de la enorme segregación y exclusión educativa, los esfuerzos de las políticas compensatorias y de discriminación positiva son insuficientes, subfinanciados y frágiles. Apuntan en la dirección correcta pero son apenas la avanzada de verdaderas políticas educativas que busquen la equidad y la justicia social. [Estos programas] buscan “compensar” un contexto “de severa restricción del financiamiento educativo” e introducir principios de “discriminación positiva” allí donde “la descentralización y la privatización educativa, producto del modelo que buscaba disminuir el papel del Estado, han exacerbado las desigualdades básicas en las condiciones de la oferta educativa. (...) [Por último, suele recordar que] se busca la igualdad de oportunidades educativas para los pobres donde los procesos de ajuste económico han mermado las condiciones de vida de los hogares y, en consecuencia, aumentado las desigualdades iniciales en el acceso a la educación (Reimers, 1999, p. 4).

Muchas políticas compensatorias han sido juzgadas como decepcionantes. Pero la decepción es una función de las esperanzas o expectativas que se depositan en una política. Quizás se ha esperado mucho de estas políticas. Por otra parte, también es posible hacerse la pregunta de qué es lo que hubiera pasado si estas políticas de compensación no se hubieran aplicado.

En general, uno podría decir que es imposible no hacer políticas compensatorias, pero al mismo tiempo hay que reconocer que se han depositado en ellas muchas expectativas, en particular, muchas más de las que efectivamente se está en condiciones de garantizar. Por lo general los programas están acompañados de un conjunto de discursos filosóficos que apelan a todo un arsenal de argumentos clásicos que tienen que ver desde la igualdad de oportunidades hasta la construcción de una sociedad más justa, igualitaria, etc.

## Focalización

El sentido común aconseja que si hay menos gente compartiendo la misma torta las porciones serán más grandes. Si se quieren corregir ciertas distribuciones desiguales y se dispone de una suma fija de recursos, basta el sentido común para aconsejar que estos se asignen a los que tienen menos. Muchas propuestas de focalización contienen modelos normativos que suponen que los recursos a distribuir son una suma fija y la estrategia de focalización tiene la finalidad de maximizar el bienestar social. Por lo tanto, todos los mecanismos de focalización buscan evitar dos errores típicos: excluir individuos que deberían ser incluidos (error de tipo 1) e incluir individuos que deberían ser excluidos (error de tipo 2).

Pero el supuesto que estructura este razonamiento puede ser puesto en discusión. También podría decirse que es preciso empezar por un cálculo de las necesidades y de los beneficiarios para luego determinar el presupuesto a distribuir. En este segundo caso, la focalización –que consiste en la identificación de los eventuales beneficiarios– es la variable independiente que determina el monto de los recursos que es preciso obtener y distribuir para maximizar el bienestar social.

### *Tipologías y estrategias de focalización*

Existen distintos tipos de focalización de políticas. Al respecto se han propuesto diversas clasificaciones. Una de ellas (Wanda, 2004) sostiene que existe una focalización débil y una focalización fuerte. La primera consiste en establecer un orden de pobreza o de necesidad a partir del cual pueden determinarse prioridades para la distribución de recursos. En este caso, todos se benefician, pero de distinta manera. En cambio, la focalización fuerte establece una clara distinción entre incluidos y excluidos del beneficio que se trata de distribuir. Esto supone encontrar indicadores que permitan establecer una diferencia cualitativa entre quienes merecen recibir una ayuda y quienes no la merecen y deben permanecer excluidos. En este caso, la focalización consiste en establecer quiénes son los beneficiarios legítimos de una determinada distribución.

También están quienes distinguen entre focalización amplia y focalización estrecha o broad focalization y narrow focalization (Van de Walle, 1998). Esta clasificación en parte se superpone con la primera, pero es más operativa y menos abstracta. La focalización amplia remite a concentrar el gasto público del Estado en aquellas políticas que, por su historia y estructura, benefician prioritariamente a los sectores con menos recursos de la sociedad. Este es el caso, en especial, de políticas tales como educación, salud primaria, saneamiento ambiental, etc. La focalización estrecha es una tecnología que sirve para determinar quiénes son los destinatarios de las intervenciones públicas y permite trazar una línea de delimitación entre inclusión y exclusión, como lo hace la focalización fuerte arriba mencionada.

En cuanto a los procedimientos y técnicas empleados, la literatura identifica distintas estrategias. Una es la focalización territorial, otra es la focalización de familias e individuos. Para algunos (Wanda, 2004), esta es una simple distinción de etapas de la focalización ya que muchas veces se comienza por identificar áreas o territorios objeto de política para luego definir sujetos o familias merecedoras de la ayuda.

La estrategia de focalización territorial no selecciona a los individuos o a las familias, sino a determinados espacios geográficos donde la población pobre es dominante. En estos casos, las características que se toman en cuenta no conciernen a atributos de personas o de hogares, sino de territorios. Estos se seleccionan en función de la presencia más o menos dominante de grupos u hogares dotados de ciertas características.

Es obvio que este mecanismo de identificación y selección funciona cuando la población que se quiere beneficiar se concentra en determinados espacios territoriales. La identificación de espacios geográficos permitiría evitar el efecto de estigma que generalmente se asocia con los programas focalizados. Pero, por otra parte, la concentración de los beneficios en determinados lugares puede constituir un incentivo para la migración hacia las áreas focalizadas (Legovini, 2004).

En todos los casos pueden tomarse en cuenta los grados de urgencia o nivel de carencia como criterio de selección. De cualquier manera, la identificación de los beneficiarios puede hacerse en dos etapas. En una primera instancia se identifican y seleccionan territorios. En un segundo momento se asignan beneficios individuales.

La necesidad de definir criterios "objetivos" de selección de beneficiarios de los programas focalizados generó una gran demanda de información estadística que tendió a satisfacerse mediante la implementación de sistemas nacionales de información social. Estos constituyen un hito importante en el proceso de racionalización de las políticas sociales tradicionalmente calificadas como asistenciales.

La estrategia territorial tendría varias ventajas ya que, al poseer identidad sociocultural, permite definir metas y objetivos pactados, y además facilita la participación de los beneficiarios. Otra ventaja de la unidad territorial es que permite actuar en forma integrada desde diferentes políticas sectoriales (programas y servicios integrados). A su vez, la unidad familiar, en tanto "célula madre del proceso de reproducción", permite intervenciones diferenciadas y organizadas por etapas del ciclo de vida (infancia, adolescencia, tercera edad, género, etc.).

La segunda estrategia, que algunos califican como focalización estricta (narrow targeting), es la que busca orientar las asignaciones exclusivamente a las familias o individuos más pobres. Esta selectividad es "directa" ya que la selección de beneficiarios se realiza individualmente (Sojo, 1991). Para seleccionar individuos es preciso contar con información precisa acerca de los potenciales beneficiarios en relación con el contenido del programa que se desea implementar. Por lo general, se aconseja tomar como criterio de referencia el nivel de

ingreso percibido. Pero resulta que a menudo es difícil medir y verificar bajos ingresos, sobre todo en países en desarrollo en los que hay mucho empleo irregular o informal y en los que la definición del “hogar” es problemática (Besley y Kanbur, 1990). Por otra parte, también hay que incluir los problemas de incentivo y de estigma, ya que muchos individuos pueden no querer participar en los programas para no someterse a investigaciones detalladas, llenado de formularios complejos, entrevistas, etc.

Para evitar el efecto de estigma, se aconseja hacer una selección probabilística basada en variables asociadas con la pobreza (el nivel educativo, las características del hábitat, el tamaño de la familia, etc.). En este sentido, se dice que usar unos pocos indicadores para focalizar disminuye los costos administrativos y aumenta la posibilidad de reducir la pobreza. Cuantas más categorías sean introducidas se consigue una focalización más refinada; pero, por otro lado, más indicadores aumentan los costos administrativos, por lo cual se hace necesario encontrar un equilibrio entre ambos (Legovini, 2004).

Otro mecanismo de tipo individual es la autoselección. En este caso se trata de desincentivar la participación en los programas mediante dispositivos tales como requisitos de inscripción, tiempo de espera y baja calidad de los servicios otorgados. En otras palabras, se trata de elevar el costo de la participación tratando de atraer únicamente a aquellos que verdaderamente lo necesitan. Esta estrategia reproduce los mecanismos de la vieja filantropía (las casas de caridad del primer capitalismo) que funcionaban con la lógica de la menor elegibilidad (*less eligibility*).

Por último, cabe señalar que toda estrategia de focalización en sentido estricto tiene sus inconvenientes. Tres de ellos son citados reiteradamente por la bibliografía especializada:

1. El primero tiene que ver con los costos administrativos que resultan de identificar con precisión quiénes son los beneficiarios (los pobres, los excluidos del conocimiento, los “rezagados”, etc.). La obtención de datos y su actualización por las variaciones a lo largo del tiempo es costosa. Por lo general no basta con un indicador para identificar a los beneficiarios, sino que se requiere combinar varios indicadores para sintetizarlos en un índice, lo cual aumenta los costos.
2. Los “efectos de incentivo” también constituyen un problema en la medida en que pueden inducir a la población a modificar sus conductas con el fin de ser elegibles por un determinado programa.
3. Por último se citan los “costos políticos” de la focalización. Estos resultan del hecho de que los gastos que se concentran exclusivamente en los más pobres suelen ser asociados con un achicamiento de las asignaciones que benefician a la clase media, la cual suele tener un peso electoral determinante. En la medida que esta clase percibe que los programas focalizados le provocan una pérdida de beneficios puede poner en peligro la legitimidad de los programas de lucha contra la pobreza.

### *Tasas de participación*

Los criterios de selección determinan la tasa de participación de un programa (número de beneficiarios sobre el total de la población) que puede ser general (Grosh, 1994). Este es el caso cuando se construye el porcentaje de alumnos del nivel primario de un país que se beneficia con determinado programa compensatorio. Pero también pueden construirse tasas de participación específicas, que expresan el porcentaje de personas beneficiarias del programa sobre el total de personas o unidades teóricamente merecedoras de la asignación (por ejemplo, el número de alumnos cubiertos por un programa compensatorio sobre el total de alumnos de nivel primario en situación de pobreza o rezago educativo).

Lo que define la tasa de participación de un programa son las necesidades, los criterios de definición de la población que padece una situación de necesidad determinada o bien el monto de los recursos disponibles. Por lo general ocurre lo segundo, ya que la población a beneficiar depende de la cantidad de recursos disponibles para la distribución. Este parámetro es el que determina la tasa de participación. Pero el proceso es un poco más complejo puesto que la cantidad de población efectivamente cubierta también depende de las decisiones que se toman en cuanto a la cantidad y tipo de bienes o servicios a distribuir. Si la masa de recursos financieros es limitada, puede optarse por dar mucho a pocos o por dar poco a muchos. Se puede priorizar el satisfacer completamente determinadas necesidades de algunos (dejando a otros afuera o en "lista de espera") o bien se pueden distribuir "paliativos" a muchos. Estas opciones se presentan a menudo en el campo de la educación.

Las políticas compensatorias en educación se caracterizan por tener múltiples componentes que tienen costos muy desiguales. Por eso, la focalización es un complejo que supone muchas decisiones estratégicas. No es lo mismo distribuir computadoras que lápices y cuadernos. A su vez, no es lo mismo garantizar a cada niño todo o solo una parte del paquete de útiles escolares que va a necesitar en un año académico. La tasa de participación efectiva depende:

1. Del monto de recursos disponibles para distribuir.
2. De los criterios que se usan para identificar a la población beneficiaria: regiones, escuelas o familias en situación de rezago educativo.
3. De las decisiones estratégicas que se toman acerca del tipo y calidad de recursos a asignar (libros o computadoras, biblioteca de aula o libros para el alumno, construcciones escolares o servicios sanitarios básicos, etc.).
4. De la proporción total o parcial de satisfacciones a distribuir.

Cabe tener en cuenta que el principal desafío que deben resolver las políticas focalizadas en educación consiste en descubrir cuál es la combinación de estrategias y recursos que tienen la más alta probabilidad de reducir el rezago educativo con un presupuesto determinado.

De más está decir que no existe un conocimiento cierto acerca de cuáles son los medios más

eficaces para lograr determinados objetivos educativos prioritarios (la escolarización, la disminución de la repetición, el aprendizaje de las matemáticas o de la lengua, etc.). Este hecho agrega complejidad a los procesos de focalización y, en caso de no encontrarse soluciones adecuadas, puede minar la aceptación social y la legitimidad de los programas compensatorios. Lo primero que hay que decir es que las políticas deben tener en claro cuáles son los objetivos que realmente se busca alcanzar. En segundo lugar, es preciso saber con precisión cuál es el monto de los recursos financieros disponibles para el programa. Luego vienen las decisiones y procesos que tienen que ver específicamente con la definición de la población objetivo.

### *Las condiciones del full-targeting*

El *full-targeting*, o sea, gastar tanto como se pueda en transferencias focalizadas y tan poco como sea posible en las universales (sin violar el incentivo de compatibilidad del sector de trabajo formal para las clases medias y los agentes ricos), maximiza el bienestar social cuando los recursos a distribuir no varían. A este resultado llegan Gelbach y Pritchett (1997) cuando imaginan un juego donde interviene un electorado (que dispone de un espacio estratégico para determinar el nivel del presupuesto) y un agente que determina la política cuyo espacio estratégico consiste en elegir entre transferencias focalizadas o universales.

Según los autores recién citados, existen dos tipos ideales de políticos. El primero es el político naif, que toma la tasa de impuestos como inmodificable y por lo tanto está obligado a maximizar el bienestar social afinando el grado de focalización. Pero también están los políticos “sofisticados”. Estos reconocen que la tasa de impuestos políticamente posible dependerá del grado de focalización, es decir, de la identificación previa de las necesidades y los eventuales beneficiarios. Este razonamiento los lleva a la conclusión siguiente:

Mientras el enfoque convencional consiste en tomar al presupuesto como fijo y maximiza el bienestar social con respecto al grado de focalización, nosotros demostramos que este procedimiento minimiza el bienestar social en un equilibrio político. Donde el conocimiento convencional sugiere que por lo menos debería emplearse cierta focalización, nosotros mostramos que el bienestar social se maximiza en un equilibrio político solo si todos los ingresos se gastan en transferencias universales y no se focaliza ningún ingreso. Donde el conocimiento convencional dice que la focalización debería beneficiar a los pobres, tener efectos ambiguos sobre los de ingreso medio y redistribuir desde los ricos, nosotros mostramos que la focalización redistribuye desde los pobres, empeora el ingreso de los sectores medios y beneficia a los ricos en un equilibrio político (Gelbach y Pritchett, 1997, p. 22-23).

La novedad de este razonamiento y de sus conclusiones se basa en la incorporación de un elemento estratégico en el modelo: la dimensión política, la cual permite introducir variaciones en las tasas de impuestos y, por lo tanto, en la suma de recursos disponibles para transferir con fines de equidad.

Dados estos dos modelos típicos, algunos expertos, luego de construir un modelo de comportamiento de tres agentes (los de bajos ingresos, los de ingresos medios y los ricos) con-



cluyen que “si se usa la integral de las utilidades de los agentes como función de bienestar social, se demuestra que el *full-targeting* pasa la prueba cuando el presupuesto no varía, es decir, cuando ignoramos la política” (Gelbach y Pritchett, 1997, p. 7).

### *Cobertura y focalización*

Existen distintas estrategias de focalización que pueden ser más o menos “finas”. La “fineza” de la focalización determina la probabilidad de corregir los “errores” o “defectos” de las políticas universalistas. Los costos de la focalización también se incrementan con su precisión. Así, focalizar mediante las identificaciones y selección de áreas geográficas tiene bajo costo financiero pero presenta la más alta probabilidad de cometer errores de inclusión y de exclusión. Cuando se afina la focalización y se desplaza hacia unidades más pequeñas (localidades, distritos, etc.) o incluso se llega a las familias y los individuos, los costos suben proporcionalmente sin que se eliminen por completo los errores citados.

Algunos analistas consideran que una forma alternativa de ver este fenómeno es a través del cálculo de las “tasas de inclusión indebida o pérdida” y de “baja cobertura”. Las bajas tasas de cobertura serían preferibles a las altas “tasas de pérdida”. Sin embargo, en programas sociales donde lo que se busca es el mejoramiento del bienestar de los pobres, “aumentar la cobertura es más importante que reducir la inclusión indebida” (Hoddinot, 1999, p. 10).

La simple lógica parece indicar que se puede lograr una buena focalización cuando las coberturas son bajas. En otras palabras, cuando por distintas razones (escasez de recursos o tamaño de los problemas a resolver) la población objetivo de un programa es pequeña, una focalización detallada no solo tiene más sentido, sino que es más viable. Cabe decir que este no es el caso cuando se trata de corregir desigualdades que afectan a proporciones considerables de un universo social determinado, como es el caso de los que padecen situaciones de pobreza en América Latina o bien cuando se trata de corregir desigualdades y “rezagos” en materia de educación básica. Por lo tanto, es oportuno recordar que

(...) una mala focalización puede producir peores resultados que no focalizar del todo. También induce al responsable del proyecto a pensar en los asuntos de focalización en términos de trueque entre inclusión indebida y subcobertura (...) donde la reducción del número de beneficiarios reducirá la inclusión indebida, pero al costo de aumentar la baja cobertura” (Hoddinot, 1999, p. 10).

Corresponde preguntarse acerca de la pertinencia de emplear estrategias de focalización en los países “sustancialmente pobres”. En estos casos, además de la generalización de las situaciones de necesidad, existe un problema de pobreza e incapacidad institucional para gestionar programas de este tipo. En verdad, habría que preguntarse si conviene focalizar cuando los beneficiarios son una gruesa proporción (a veces la mayoría absoluta) de la población. En ciertas situaciones extremas, las asignaciones públicas son focalizadas de hecho, en la medida en que las minorías privilegiadas se autoexcluyen de los servicios públicos que, por lo

tanto, quedan destinados exclusivamente a ciertos grupos poblacionales, sin necesidad de ninguna selección ni exclusión intencional e institucional.

En otros casos la focalización opera por vía indirecta, cuando determinados servicios públicos formalmente universales se deterioran hasta el punto de no interesar a quienes tienen otras opciones y emprenden la vía de la salida (Hirschman, 1977). En efecto, la generalización más o menos espontánea y automática del "mecanismo de la salida" o abandono de los servicios públicos opera como un factor indirecto, pero eficiente de focalización (por exclusión de los "privilegiados" y no por identificación de los beneficiarios legítimos). Este mecanismo funciona cuando se empobrecen los beneficios o las asignaciones de los programas focalizados y se vuelven "no elegibles" para quienes tienen recursos para proveérselos por otras vías (el mercado, la familia, etc.). Este es un mecanismo que refuerza el conocido efecto de "estigma" que muchas veces acompaña la participación en programas sociales focalizados y tiende a considerarse como un costo adicional.

La reducción de beneficios a lo "mínimo", a "lo básico", el deterioro de su calidad y un aumento del efecto "estigma" son todos mecanismos indirectos de focalización. Si el objetivo estratégico de las políticas sociales consiste precisamente en alcanzar exclusivamente a los más pobres, estos mecanismos pueden ser explícitamente reforzados. Esta lógica desincentiva la mejora en la calidad y cobertura de los servicios públicos. En este sentido la focalización contribuye a fortalecer al mercado y al "tercer sector" (la solidaridad, el cooperativismo, las redes afectivas, etc.) como mecanismos proveedores de bienes o servicios socialmente necesarios. Algunos especialistas califican a este mecanismo como auto-focalización. Como ejemplo se cita el uso de la red de salud pública, donde los no pobres optan por el sistema privado de salud, que implica menos costos de tiempo o mayor calidad en la provisión del servicio (Grosh, 1994).

### *Focalización, universalismo y características del "problema a resolver"*

De lo anterior se deduce que la combinación de focalización y programas universales para pelear contra la pobreza depende de múltiples factores, tales como las características de los pobres. En efecto, antes de elegir y diseñar una estrategia es preciso hacerse algunas preguntas estratégicas tales como: ¿quiénes son los pobres? ¿cuántos son?, y ¿por qué son pobres? De este modo, cuando la pobreza está muy extendida y las capacidades son bajas, los gastos sociales tradicionalmente calificados como universales (salud y educación básica, por ejemplo) son los más adecuados. En síntesis, la sensatez aconseja que la focalización siempre tiene que ser considerada como un instrumento y nunca como un objetivo en sí mismo, tal como lo plantean algunas posiciones doctrinarias fundamentalistas (Van de Walle, 1994).

Las políticas universalistas encuentran su fundamento último no en argumentos de eficiencia en el uso de los recursos, por naturaleza escasos, sino en principios éticos y filosófico-políticos. Desde este punto de vista, la experiencia de los *welfare states* europeos es ejemplar. Allí

el Estado tuvo la función de garantizar de manera efectiva los derechos básicos distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos. Con este fin montó un sistema impositivo que generó los recursos necesarios para el sostenimiento de las políticas distributivas, tanto en términos de distribución del ingreso como de oferta de servicios públicos formalmente abiertos para todos. La justicia social sería el efecto de la acción de dos estrategias fundamentales: los servicios sociales públicos universales y un sistema tributario progresivo.

Esta estrategia supone que, más que identificar y seleccionar a los beneficiarios “merecedores” de servicios y asignaciones públicas (los pobres), lo que hay que hacer es alentar la “autoidentificación de los ricos” (Vargas, 2003). Focalizar, por el contrario, consiste en realizar dos operaciones simultáneas de selección. La primera y más evidente consiste en identificar a quienes “merecen” ser beneficiados con determinadas distribuciones o asignaciones. La segunda operación, menos manifiesta, pero tanto o más importante que la primera, es aquella que determina quienes “no merecen” ser beneficiarios de la intervención o asignación. De hecho, como dice Grosh, “focalizar se asocia con la idea de que ciertos grupos de individuos deben ser excluidos de recibir los beneficios del programa” (Grosh, 1994, p. 7). Esta idea de exclusión es el objeto de la crítica de los partidarios del universalismo. En cambio, los partidarios de la focalización insisten en mirar del lado de la definición de los beneficiarios legítimos. Como estos son los más desposeídos del bien o servicio a distribuir se supone que este proceso de selección y exclusión contribuye a igualar las distribuciones de recursos. A diferencia de la lógica de la focalización, las políticas universalistas buscan

(...) instalar dispositivos que funcionen como incentivos a la autoidentificación de quienes están dispuestos a pagar por servicios que están por encima del estándar universal, como ocurre en el caso de una oferta universal de servicios de salud con bajos niveles de hotelaría pero con la posibilidad de que quienes quieran condiciones superiores paguen por ello y, eventualmente, con tarifas elevadas que cubran el costo del servicio estándar que se les suministra (Vargas, 2003, p. 2).

### *No hay focalización perfecta: ventajas y desventajas de la focalización*

Pese a los esfuerzos y las intenciones, parece ser que no es fácil alcanzar “a los más pobres entre los pobres”. En verdad, habría que decir que el esquema que distingue una focalización amplia de una focalización “estricta” es una tipología, es decir, una herramienta conceptual que define un espacio donde se pueden colocar los distintos programas y políticas realmente existentes. En efecto, cada programa o cada intervención puede estar más cerca de uno u otro polo, pero nunca constituye un tipo puro. Siempre pueden encontrarse errores de tipo 1, es decir, grupos de pobres que no estén cubiertos por los programas de lucha contra la pobreza o la desigualdad, o errores de tipo 2.

Una visión realista de los problemas de política pública aconseja reconocer que, en teoría, la focalización puede reducir los costos de la reducción de la pobreza. Sin embargo, en la prác-

tica, la voluntad de concentrar beneficios en los pobres y su impacto real en la reducción de la pobreza no son equivalentes. La política mejor focalizada no necesariamente es la que tiene más impacto en los pobres. Esto dependerá, entre otras cosas, de los costos de identificación de los pobres y de la magnitud del efecto de incentivo de participación como resultado de la focalización. En síntesis, los beneficios de la focalización pueden ser importantes, pero nunca pueden ser alcanzados con bajo costo (Van De Walle, 1995).

Con respecto al caso de Chile, Franco (1991) observaba que los programas sociales focalizados representaban un beneficio superior al ingreso mínimo. Esto, que a primera vista puede ser considerado como una ventaja, se convierte en un obstáculo cuando desalienta la disposición al esfuerzo.

En síntesis, se puede hacer el siguiente listado de dificultades y consecuencias no deseadas de los programas compensatorios:

- El costo administrativo para delimitar y ubicar a los beneficiarios legítimos.
- La discrecionalidad y arbitrariedad de las asignaciones, las cuales no se realizan conforme a un derecho de los beneficiarios, sino a la voluntad de la instancia que distribuye.
- La discontinuidad, que se deriva de la característica anterior.
- La posibilidad de la instrumentación política (uso clientelar de las asignaciones) y la reproducción de relaciones de paternalismo y subordinación (dado el carácter estructuralmente asimétrico entre el que da y los que reciben).
- El carácter deficitario (en términos de cantidad y calidad) de los bienes y servicios que se distribuyen.
- La focalización como discriminación positiva corre el riesgo de incurrir en todos los costos de la discriminación, tales como la estigmatización y el reforzamiento de las situaciones de necesidad a través de la institucionalización de la pobreza y las desigualdades sociales.

El balance entre las ventajas y las dificultades determina un límite a la conveniencia de la focalización. Es preciso emplear esta estrategia hasta lograr el equilibrio entre los ahorros que se logran en las transferencias o prestaciones para satisfacer las necesidades y los gastos en que se incurre para elevar la precisión en la selección de la población objetivo.

### *Estrategias de focalización en un contexto universalista: el campo de las políticas educativas compensatorias*

Tradicionalmente, las políticas educativas han tenido una vocación universalista. Por razones de orden histórico y social el sistema escolar es de acceso universal y, más aún, obligatorio. Sin embargo, desde una óptica puramente liberal, "podría pensarse en una política educativa focalizada en la que solo quienes no estuvieran en condiciones efectivas de pagar el costo

real de la educación podrían asistir gratuitamente a ella" (Corvalán, s/f, p. 10). Dada la lógica histórica de desarrollo de la educación básica en la mayoría de los países latinoamericanos, no puede justificarse una política educativa focalizada que reservara el acceso únicamente a un subconjunto de la infancia (principio de selección/exclusión). Sin embargo, en América Latina, la oferta escolar, formalmente homogénea y universal en la práctica, contenía muchas desigualdades. Estas últimas tienden a replicar la morfología de la sociedad. En consecuencia, la escuela de los sectores altos y medios es por lo general más "rica" que la escuela que frecuentan los grupos más pobres del campo y las ciudades.

La constatación de estas desigualdades o "rezagos" (diferencias en el acceso, rendimiento interno, aprendizajes, etc.) y la voluntad de corregirlos en beneficio de los más desfavorecidos desembocaron en las propuestas de políticas denominadas compensatorias o de discriminación positiva. El principio de "darle más a los que menos tienen" puede traducirse en la práctica en diversas estrategias políticas e institucionales.

En América Latina, las políticas denominadas de "equidad", es decir, orientadas a diferenciar la distribución en función de determinadas características de las poblaciones, se concretaron en programas específicos de asignación, paralelos a las políticas e instancias tradicionalmente encargadas de gestionar el sistema educativo. En consecuencia, en los sistemas educativos actuales convive la lógica universalista del origen con ingredientes de políticas sociales focalizadas. En efecto, junto al viejo tronco de la educación pública con vocación universalista (gratuita, abierta para todos, etc.) se ha desarrollado la modalidad de educación privada no subsidiada por el Estado, que funciona como espacio de autoexclusión de los sectores más altos de las grandes ciudades latinoamericanas. Por otra parte, se observa también el fenómeno de la discriminación positiva y los programas compensatorios, orientados a poblaciones en situación de pobreza y rezago educativo. Ambas lógicas conviven más o menos conflictivamente, dando forma a una oferta educativa cada vez más diversificada. También existen propuestas que provienen del polo liberal y consideran que la calidad y la equidad son objetivos que se logran mejor potenciando la demanda y confiando en las capacidades de elección de las familias. Se trata de una propuesta de desregulación, autonomía de las instituciones y empowerment de las familias a través de la distribución de vouchers educativos que se basan en la capacidad de información y racionalidad para tomar decisiones (básicamente, hacer elecciones de establecimiento educativo) y, de esta manera, orientar la oferta en función de sus propias necesidades e intereses que, en este esquema, coinciden necesariamente con el interés general.

En México la función de compensación educativa se encarnó en programas diseñados y ejecutados por el CONAFE. De este modo, se estableció una especie de división del trabajo entre este organismo y sus programas compensatorios y la Secretaría de Educación Pública, responsable de fijar las orientaciones generales y de gestionar el conjunto del sistema educativo mexicano según la lógica universalista tradicional.

### *Articulación entre discriminación positiva y políticas universalistas*

Cuando las estrategias de equidad se traducen en programas específicos gestionados en forma paralela con la administración central del sistema educativo, surge el problema de la articulación entre ambas. En otras palabras, la equidad parece constituirse en el objetivo de un conjunto específico de intervenciones por lo general marginales cuando se compara el volumen relativo de recursos que se manejan con el total de la inversión educativa de una sociedad nacional determinada.

Cuando las políticas dan lugar a la conformación de autonomías institucionales o burocráticas, el problema de la integración no es de fácil resolución, y toda la carga del logro del objetivo de la equidad corre por cuenta de las políticas compensatorias y focalizadas. Pero podría pensarse en otro tipo de estrategias para reducir rezagos y desigualdades educativas que pueden verse como excluyentes o como complementarias. La experiencia indica que lo segundo es más aconsejable.

Sin embargo, es preciso afirmar que el énfasis de los mecanismos de focalización debe estar puesto en la minimización del error de tipo I (la maximización de la cobertura) y no la exclusión de los potenciales “colados”. Si se extreman los dispositivos de selección, es decir, si se hacen más estrictos con el fin de excluir a los ricos o los menos pobres, la probabilidad de excluir a los pobres aumenta. En muchas ocasiones, la escasez de recursos a distribuir aliena la búsqueda de criterios muy estrictos de inclusión, lo cual termina por producir déficit de cobertura. Según Cornia y Stewart (en Vargas, 2003), “una muestra de ocho países en desarrollo permite afirmar que el precio pagado en estos por la mayor focalización ha sido la disminución de la cobertura”.

Si las estrategias no son excluyentes y se quiere encontrar una fórmula que sopesa el costo económico del universalismo con los costos sociales y políticos de la focalización es preciso identificar las circunstancias o contextos que aconsejan una u otra estrategia de política. A modo de orientación puede decirse que en comunidades relativamente homogéneas, los programas focalizados, que obligan a establecer distinciones entre incluidos y excluidos, pueden producir efectos de desintegración y fragmentación social. En estos casos son más aconsejables los programas de tipo universal.

En cambio, en comunidades heterogéneas, donde existen divisiones y diferencias socialmente conocidas y evidentes, es decir, que están a la vista de todos, la focalización no solo no crea tensiones sociales sino que es necesaria para un uso eficiente de los recursos. Desde esta perspectiva, los criterios de focalización deben ser espaciales y no personales para garantizar al mismo tiempo la cohesión social –no su destrucción– y la optimización de los recursos. La idea es entonces focalizar en comunidades en las que se detecten carencias específicas, pero universalizando hacia el interior de ellas para erradicar el error de tipo I y permitir la construcción de una sociedad en la que haya acceso igual a las oportunidades y las libertades. En otras palabras, en las zonas donde todos son pobres no vale la pena afanarse por

beneficiar únicamente a “los más pobres entre los pobres”, frontera siempre móvil y esqui-va, ya que el operativo tiene costos de información, sistemas de control, etc.

La experiencia internacional indica que, dadas ciertas circunstancias, pueden achicarse dife-rencias a través de estrategias políticas de discriminación positiva que no se concentra en zonas territoriales específicas, como en el caso de las ZEP (Zonas de Educación Prioritaria) en Francia y en los Países Bajos, donde la distribución del presupuesto educativo varía según el nivel socioeconómico de los alumnos que frecuentan los establecimientos escolares. En este último caso, la política de discriminación positiva consiste en asignar recursos suplementa-rios a los alumnos “desfavorecidos”, independientemente de su concentración en determi-nadas zonas geográficas. En Francia, el objetivo específico de la política compensatoria no es “compensar una desventaja social”, sino una “desventaja local”, es decir, ligada a los efec-tos escolares de la concentración de determinados problemas sociales en un territorio deter-minado. Pero es preciso recordar que

(...) la eficacia de estas políticas, necesarias para su legitimidad, supone que se cumplan una serie de condiciones: que una acción en el interior de la escuela podrá luchar contra las difí-ciles condiciones externas, que el otorgamiento de medios suplementarios podrá permitir la realización de una acción eficaz, y que se puede incitar a las escuelas a que hagan ciertas cosas en vez de otras menos eficaces, o que no hagan nada (Meuret, 2000, p. 33).

En Holanda, la elección de los beneficiarios de recursos suplementarios se da a las escuelas según la proporción de alumnos en situación de dificultad que la frecuentan. Sin embargo, desde hace algunos años se alienta a las escuelas a implementar políticas para el conjunto de la escuela en vez de acciones concentradas exclusivamente en los alumnos “desfavoreci-dos”, acciones que en general terminan por separarlos de su grupo o aula. La experiencia indicó que estas acciones diferenciales eran poco eficaces. A partir de esta constatación se optó por elegir a los alumnos beneficiarios únicamente según criterios sociales “con el fin de no estar obligado a retirar el beneficio del dispositivo a las escuelas porque ellas se habrían convertido en escuelas eficaces” (Meuret, 2000, p. 33).

En Bélgica, Francia y el Reino Unido, la unidad de focalización se elige según criterios esco-lares y sociales. Por otra parte, se registra que la eficacia de las políticas disminuye con la extensión de los territorios seleccionados. La última tendencia consiste en desplegar inter-vencciones de apoyo a las zonas que formulan una demanda; este mecanismo de auto-foca-lización territorial garantiza que las asignaciones beneficien a quienes tienen más necesida-des, y más aún a quienes han decidido movilizarse y generar proyectos para luchar contra las condiciones desfavorables.

Este mecanismo funciona cuando los “desfavorecidos” tienen capacidad de actuar colectiva-mente, es decir, tienen las capacidades y recursos suficientes para definir problemas, hacer sus propios diagnósticos, formular proyectos y demandar recursos y apoyos a las instancias públicas correspondientes. Este no es el caso en muchos contextos latinoamericanos caracte-rizados por situaciones extremas de exclusión, no solo con respecto al capital económico y

social, sino también al capital informacional, expresivo, político y cultural. En estos contextos, la autofocalización colectiva deja fuera de los beneficios a los más desfavorecidos.

### *Más allá de la focalización de los beneficiarios*

¿Qué criterios utilizar para definir a los beneficiarios legítimos de los programas educativos compensatorios? Esta pregunta es fundamental y la evidencia indica que ha tenido dos respuestas típicas. La primera consistió en identificar a los individuos y hogares “socialmente vulnerables”, es decir, aquellos que ocupan las peores posiciones en la distribución de los recursos estratégicos de la sociedad, tales como la riqueza, el ingreso y el conocimiento, etc. Pero si de lo que se trata es de compensar diferencias educativas, la segunda respuesta consistió en identificar a los individuos por su “vulnerabilidad educativa”, es decir, por sus dificultades en el acceso y rendimiento escolar. En efecto, si lo que se quiere abatir es el rezago educativo, éste merece una definición conceptual y operativa. La brecha puede encontrarse en la cobertura escolar, el desempeño (la repetición, el atraso escolar, etc.) o los aprendizajes. Pero también pueden encontrarse brechas significativas en el campo de la oferta, es decir, en la distribución social de los insumos escolares (infraestructura física, servicios, equipamientos didácticos, calidad de los docentes, tiempo de clase, etc.).

Las estrategias de focalización dependerán de las desigualdades que se consideran relevantes a los efectos políticos. Por lo tanto, la focalización no se agota con determinar quiénes son y dónde están los beneficiarios legítimos, sino que es preciso preguntarse qué es necesario distribuir. Para responder esta pregunta hay que definir el contenido del rezago, ya que este tiene que ver con una desigualdad en la distribución de “algo” en una población determinada.

En otras palabras, en términos políticos lo que debe interesar es la reducción de diferencias de escolarización, rendimiento escolar y aprendizajes efectivos. Pero como se supone que no se puede intervenir directamente sobre los resultados (no se puede “distribuir escolarización” o “conocimientos”), es preciso actuar sobre ciertos factores que lo determinan. Estos pueden ser escolares o no escolares.

De allí que la mayoría de las políticas focalizadas apunten a dos objetivos específicos:

1. Mejorar la distribución de recursos que fortalecen las condiciones de la escolarización y el aprendizaje y, por lo tanto, actúan sobre “la demanda” de educación (becas, útiles, libros de texto, transporte escolar, alimentación escolar, etc.).
2. Mejorar la distribución de recursos escolares que determinan las oportunidades educativas que se ofrecen a la población (infraestructura escolar, servicios básicos, equipamientos didácticos, calificación de los docentes, etc.).

Se puede conjeturar que se sabe más acerca de las víctimas del rezago escolar y dónde se encuentran (los alumnos más pobres, en términos económico sociales, son a su vez quienes



menos se apropian de recursos escolares y, por lo tanto, los que logran adquirir menos conocimientos) que acerca de las políticas y tecnologías (combinación de insumos) necesarias para corregir la distribución de la escolarización y del aprendizaje. En síntesis, las políticas focalizadas como estrategias de discriminación positiva tienen que resolver un doble problema: decidir en qué hay que invertir (la combinación de insumos) y en quiénes hacerlo (los beneficiarios).

Ambos problemas son interdependientes. En verdad, lo primero consiste en definir el tipo de desigualdad que se quiere reducir (desigualdad en qué). Este no es un operativo sencillo ya que por lo general lo que se busca es achicar diferencias en términos de probabilidades de escolarización, rendimiento escolar (repetición, abandono, etc.) o bien en los aprendizajes efectivamente desarrollados por los alumnos. Pero no basta con identificar y seleccionar la distribución que se quiere igualar, también es preciso dar un paso más e identificar cuáles son los medios más adecuados para lograr el fin que se persigue. Se necesita conocer qué factores intervienen sobre el problema que se quiere resolver para definir qué insumo (bien o servicio) o combinación de insumos es preciso redistribuir para corregir la desigualdad. Este segundo paso no es sencillo, ya que por lo general el conocimiento disponible es incompleto y muchas veces contradictorio. Si se quiere disminuir el abandono escolar, ¿es mejor distribuir libros y elementos didácticos o asignar becas? ¿Es más eficaz capacitar docentes o modificar el currículum escolar, cambiar actitudes o reforzar la articulación entre la escuela y la comunidad? Las respuestas que se den a estos interrogantes van a determinar la población objeto de los programas.

Como las situaciones y los contextos son extremadamente diversos es probable que exista una combinación ideal de insumos para cada uno en particular, por lo que los programas y los beneficiarios deben ser necesariamente múltiples y diversificados. Por otra parte, como la equidad en educación es un proceso complejo que requiere de intervenciones coherentes y sostenidas en el tiempo, deberán diseñarse y ejecutarse programas secuenciados o en etapas, cada uno de ellos definido por una combinación específica de bienes a distribuir y de beneficiarios a alcanzar. Desde esta perspectiva, los agentes o instituciones que constituyen el foco de los programas entrarían y saldrían de los programas en función de criterios previamente establecidos en una secuencia lógica. Estos pueden aconsejar ir de lo más urgente a lo menos urgente, de lo más simple a lo más complejo, de lo que es primero, fundamental y condicionante a lo que viene después, de los recursos materiales básicos a las competencias más complejas, etc. De más está decir que estas secuencias no se deducen de ningún principio universal sino que deben ser definidas mediante una construcción social que combina dosis variables de razonamiento lógico, evidencias empíricas, resultados de la investigación, sentido común, negociación y consenso entre agentes sociales implicados.

Por ejemplo, los diversos factores que intervienen en el rendimiento escolar suelen diferenciarse y ponderarse de la siguiente manera: múltiples investigaciones muestran que más de la mitad del rendimiento escolar diferencial se explica por factores extraescolares. Entre estos,

El clima educativo del hogar (años de estudio de los adultos del hogar) es el factor de mayor incidencia en los logros educativos y explica entre el 40 y el 50% del impacto que ofrecen las características del contexto socioeconómico y familiar. La capacidad económica (distribución del ingreso per cápita de los hogares) explica entre el 25 y el 30%, incidiendo en tercer lugar la infraestructura física de la vivienda (hogares hacinados y no hacinados) y, por último, el nivel de organización familiar (cuyos extremos son los hogares con jefatura femenina sin cónyuge y aquellos integrados por ambos cónyuges casados)” (Gerstenfeld, 1995, p. 15).

Por lo tanto, el capital escolar de las familias, la capacidad económica, la vivienda y la estructura de la familia son factores sociales que, en forma diferencial, explican los logros escolares. Sobre algunos de ellos se puede actuar en forma más o menos inmediata (por ejemplo, mediante becas para mejorar el nivel de ingreso de los hogares). Pero es probable que las becas contribuyan a achicar diferencias de escolarización (acceso y permanencia en el sistema, rendimiento, etc.) más que diferencias de aprendizaje.

Por otro lado, existe otro espacio de intervención política en el 40% de incidencia que se asigna a los factores escolares del rendimiento. En este caso, lo primero que deberían proponerse las políticas compensatorias es el abatimiento de los rezagos en cuanto a los factores más relevantes de la oferta educativa. En efecto, existen múltiples evidencias de que la educación que se ofrece a los más pobres, en casi todas partes, es una educación inferior en infraestructura y equipamiento escolar, tiempo de clase, calidad de los docentes y otras dimensiones relevantes de la oferta. Pero, dadas las situaciones de desigualdad social, es probable que no baste la igualdad de oportunidades educativas para obtener resultados menos desiguales. De allí la necesidad de introducir el principio de equidad (“tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales” mediante políticas de discriminación positiva), ya que tratar de igual modo a quienes son desiguales termina por reproducir la desigualdad. Este razonamiento obliga a reconocer que

(...) lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles, además de una educación de buena calidad, un horario más extenso de clase que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa abandonar alguna inserción laboral. Debe recordarse que mientras para la clase media los hijos, en la infancia, solo provocan gastos, para los estratos menos favorecidos pueden ser una inversión, al aportar desde pequeños al ingreso familiar. Este razonamiento conduce a la escuela a “internalizar” los problemas que las familias no están en condiciones de resolver, lo cual “lleva a transformar los parámetros en variables centrales de las políticas educativas que tienen como población destinataria a los sectores más carenciados” (Cohen, p. 6).

### *La “graduación” de los beneficiarios en una perspectiva secuencial*

La experiencia y las evaluaciones disponibles (por ejemplo en el caso de Chile) indican que se han logrado resultados parciales con los programas compensatorios focalizados en términos de reducción de disparidades en cuanto al desarrollo de aprendizajes. Según algunos investigadores, la razón se debe a la discrepancia entre los objetivos perseguidos y las polí-

ticas implementadas para alcanzarlos, que se tradujeron en la aplicación de soluciones homogéneas a realidades sociales heterogéneas.

La necesidad de encontrar políticas y tecnologías adecuadas a los problemas que se quieren resolver y a los contextos (económicos, sociales, culturales, etc.) en los que se presentan obliga a romper con la lógica de las distribuciones y focalizaciones homogéneas. Es evidente que este postulado tiene consecuencias también en el plano operativo de la definición de beneficiarios y del andamiaje institucional empleado. Las políticas homogéneas pueden diseñarse y ejecutarse con un esquema administrativo que privilegia el papel de las instancias nacionales, mientras que el modelo centralizado se constituye en un obstáculo para desplegar políticas sensibles a las diferencias.

La identificación y tipificación de situaciones de rezago y sus contextos también puede permitir una secuenciación de las intervenciones. En efecto, puesto que el problema del rezago educativo es complejo y multidimensional, es probable que haya que identificar etapas o estadios en materia de intervenciones. En otras palabras, no es posible avanzar en materia de logros significativos si no se piensa en las políticas compensatorias como un proceso que tiene una lógica de desarrollo en el horizonte temporal. Ciertas distribuciones deberán hacerse primero y otras después. Un programa de este tipo permitiría resolver el problema de la duración de la incorporación de los beneficiarios a los programas (problema de graduación).

Desde esta perspectiva secuencial, lo primero sería garantizar oportunidades básicas de aprendizaje desde el punto de vista de la oferta. En este sentido, resultan prioritarias las inversiones en infraestructura y servicios básicos como agua potable, energía eléctrica, climatización y equipamientos didácticos durables, etc. Existen múltiples evidencias de la distribución desigual de estos insumos, por lo que una política compensatoria debería garantizar la presencia adecuada de los mismos en todo el territorio nacional. Dado el carácter relativamente duradero de estos bienes, los programas encargados de su distribución no tendrían por qué tener beneficiarios crónicos o recurrentes. Estos, por el contrario, deberían poder entrar y salir de acuerdo a las necesidades detectadas.

Los apoyos que tienen que ver con recursos humanos (formación de profesores, cambios de actitudes, modos de gestión, etc.) también deberían tener un carácter temporario toda vez que tengan por objeto desarrollar competencias básicas que no se consumen sino que, al contrario, se incrementan con su uso y puesta en práctica.

Por último, los insumos que se orientan a mejorar las capacidades de las familias para sostener la escolarización de sus hijos (becas, distribución de útiles y libros, transporte y alimentación escolar, etc.) deben ser objeto de distribuciones sostenidas en el tiempo, toda vez que se justifican en virtud de las carencias de ingreso y de otros recursos de las familias socialmente más desfavorecidas. En este caso, los beneficiarios podrían egresar de los programas educativos compensatorios solo en el mediano plazo y a condición de que hubieran salido definitivamente de la condición de pobreza y exclusión en que se encontraban en la situación inicial, lo cual, seguramente, requiere de un horizonte temporal amplio.

## **Consideraciones finales: alcances y límites de la focalización como herramienta para reducir el rezago educativo**

Luego de este rápido examen de algunas dimensiones de los procesos de focalización que son típicos de las políticas y programas compensatorios, debe resultar claro que los problemas que hay que resolver no son solo de índole técnica sino sobre todo de tipo conceptual y político.

Toda operación de selección/exclusión de beneficiarios o destinatarios de una determinada distribución es estructuralmente arbitraria. Los criterios posibles de clasificación o diferenciación son potencialmente múltiples. Dado que toda política es una construcción social, necesita ser legitimada, es decir, socialmente reconocida como válida. La validez del criterio de selección no se deriva únicamente de su pertinencia técnica. Este es un requisito secundario, es decir, que interviene una vez que se han argumentado y justificado conceptual y políticamente las razones del criterio de selección.

La focalización como estrategia de política social se impuso en el contexto de la crisis de las políticas universalistas típicas del denominado Estado Benefactor. La escasez de recursos y la magnitud de las desigualdades de partida obligaron a establecer un criterio de equidad en las estrategias de distribución. “Dar más a quienes más lo necesitan” se impuso con la fuerza del sentido común. Sin embargo, no es fácil concretar este principio en políticas y programas específicos.

La experiencia de América Latina en materia de programas compensatorios focalizados es grande y es posible extraer conclusiones a partir de sus propios éxitos y fracasos. No es fácil corregir distribuciones de recursos tan desiguales únicamente a partir de programas educativos compensatorios. Estos solo son eficaces si se insertan en políticas globales (es decir, económicas, fiscales, laborales, de ingresos, etc.) orientadas a la construcción de una sociedad más justa. Librados a sí mismos, los programas compensatorios en educación no pueden compensar las desigualdades que se generan en otros ámbitos estratégicos de la vida social.

La cuestión de la eficacia propia de la dimensión técnica de las políticas sociales es también importante y en gran parte tiene que ver con la claridad con la que se define la relación entre los bienes o servicios a distribuir y los criterios de definición de la población receptora de los mismos. Los criterios deben ser conceptualmente claros y políticamente legítimos como para permitir una concreción coherente. Conceptos tales como “rezago educativo” y “vulnerabilidad social”, por ejemplo, deben tener definiciones claras que faciliten la identificación de indicadores y la construcción de índices pertinentes. Es aquí donde adquiere una importancia estratégica la disponibilidad de información sistemática, pertinente, completa y confiable. La experiencia latinoamericana indica que hay mucho camino por recorrer en este sentido.

Vale la pena señalar que, en el campo de la educación, no es fácil articular, como sería deseable, las políticas universalistas clásicas que asignan recursos en función de un criterio de dere-

cho fundado en la condición de ciudadanía y las necesarias distribuciones equitativas que se rigen necesariamente por el principio de la focalización.

Por último, es preciso combatir la tendencia a asociar políticas focalizadas con políticas de distribución de mínimos en cuanto a calidad y cantidad de bienes y servicios relacionados con la realización efectiva del derecho a la educación. Puesto que el campo de la exclusión y la vulnerabilidad social es muy extenso y la cantidad de recursos que se invierten en programas focalizados es extremadamente limitada (aun comparada con lo que se invierte en los clásicos programas universalistas), la mayoría de las veces se opta por flexibilizar el criterio de focalización para incorporar a más beneficiarios, a costa de una disminución de la calidad y cantidad de los bienes y servicios distribuidos. El resultado muchas veces es doblemente problemático: pese a la amplitud del criterio de inclusión, nunca se incluye a todos los necesitados, y lo que se distribuye contribuye escasamente a garantizar la escolarización y los aprendizajes básicos. En este panorama es muy difícil afirmar que las políticas focalizadas contribuyen efectivamente a la construcción de un sistema educativo más justo.

Las políticas efectivas de igualdad de oportunidades educativas para las nuevas generaciones (es decir, políticas que tenderían a neutralizar la "herencia" y la suerte) deberían no solo garantizar los pisos mínimos, sino realmente compensar desigualdades del único modo en que esto puede hacerse, es decir, dando efectivamente más y mejores oportunidades educativas a los más desposeídos. Esto es fácil decirlo, pero la experiencia de nuestras sociedades indica que lo que hasta ahora se ha hecho es dar oportunidades educativas mínimas y, en muchos casos, indignas (y, en los hechos, de menor calidad) a los hijos de los más pobres. Y esto no solo en relación con las oportunidades ofrecidas a los más ricos, sino incluso a las clases medias del campo y la ciudad.

Si efectivamente se quiere construir una sociedad más igualitaria, es justo y necesario que las distribuciones de recursos que hacen las políticas educativas sean no ya igualitarias (darle lo mismo a todos), sino equitativas, es decir, que le den más a quienes menos tienen. Pero cuando se trata de educación, no es suficiente dar más de lo mismo, es necesario dar cosas diferentes. El logro de aprendizajes igualitarios a partir de distintas condiciones sociales y culturales requiere recursos adecuados y pertinentes a la variedad de situaciones presentes en la sociedad. Más que una estrategia de asignación de recursos homogéneos se requiere una distribución de recursos diferenciados, lo cual constituye la base de lo que podría calificarse como una pedagogía racional, es decir, adecuada a las circunstancias.



## Aprendizajes sobre focalización a partir de tres experiencias latinoamericanas

Tras la reseña de los fundamentos teóricos de la implementación de estrategias de focalización, se presentan en este apartado tres experiencias internacionales de programas compensatorios en el sector educativo. Los programas elegidos corresponden a Chile, Brasil y Argentina. Estos programas comprenden por su escala, contenido y duración tres de las principales iniciativas desarrolladas en la región durante la última década. Todos ellos, al igual que el CONAFE en México, buscaron responder al problema del rezago y el fracaso escolar. En particular, pero desde distintas estrategias y perspectivas, se orientaron a intervenir en el sector educativo sobre universos focalizados de instituciones educativas e individuos (alumnos, maestros y padres de escuelas focalizadas).

Los programas analizados son los siguientes: el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P-900) desarrollado en Chile entre 1990 y 2003; el Programa Bolsa Escola Federal implementado en Brasil entre 1997 y 2003; y el Plan Social Educativo ejecutado en Argentina entre 1993 y 1999. En cada caso, se expone una breve síntesis de sus características principales y de las estrategias de focalización desplegadas.<sup>2</sup> Finalmente, se sintetizan algunas consideraciones y aprendizajes que surgen de estas experiencias.

### El Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P-900) en Chile, 1990-2003

#### *El contexto en el que surge el P-900*

El programa se inscribe en la decisión del Estado de tomar un papel activo en el plano pedagógico. En términos de política educativa, esta decisión respondió al paso de una etapa donde la prioridad había sido la cobertura y retención a otra en que se pasó a priorizar la cuestión de la calidad de la educación.

El Programa de las 900 escuelas nació en 1990 y se insertó en la enseñanza básica, inicialmente en el primer ciclo. Más adelante incorporó el nivel de transición de la enseñanza parvularia y a los profesores de segundo ciclo e intervino escuelas en sectores de pobreza, tanto municipales como particulares subvencionadas, con el propósito de mejorar la calidad del

<sup>2</sup> Los documentos citados aquí son los realizados en el marco de cada proyecto: "El Programa de las 900 escuelas" (Chile) elaborado por Dagmar Raczynski, "El programa Bolsa Escola: diseño institucional y modalidades de gestión" (Brasil) elaborado por Xavier Bonal y "El Plan Social Educativo" (Argentina) elaborado por Alejandro Morduchowicz.

proceso de enseñanza-aprendizaje. Casi nueve mil escuelas básicas fueron subvencionadas hacia 1990, y el Programa se propuso beneficiar anualmente al 10% de ellas.

La prioridad era mejorar la calidad y equidad de la educación, entendidas como mejores resultados de aprendizaje de los estudiantes, y cerrar la brecha muy significativa que separa a los estudiantes de nivel socioeconómico y cultural bajo de los de nivel alto. El programa P-900 fue un modelo de intervención que privilegió la escuela básica y, dentro de ella, el acceso de los niños a la lectoescritura y al cálculo en los primeros cuatro años de escolarización.

Chile es un Estado unitario que se divide administrativamente en trece regiones, 55 provincias y más de 340 comunas. El Programa P-900 fue creado y dirigido por el Ministerio de Educación. Este organismo tiene una estructura vertical que se desconcentra hacia las trece regiones y hacia el interior de cada región en los departamentos provinciales de educación (40, a nivel nacional).

Los elementos de diagnóstico que dieron origen al P-900 fueron:

- La multiplicidad de causas del fracaso escolar en sectores pobres y la importante responsabilidad de la escuela y en particular de los profesores.
- Los niños en sectores de pobreza en un porcentaje significativo muestran déficit de autoestima y seguridad en sí mismos que repercute en la interacción social que tiene la escuela y sus posibilidades de aprendizaje.
- Los problemas de aprendizaje comienzan en el primer año de enseñanza básica y aumentan a medida que los alumnos avanzan en sus trayectorias educativas, ya que los déficits son acumulativos.
- Los profesores no están preparados para recibir y formar adecuadamente a los niños y niñas de sectores pobres: el estilo de docencia tradicional, vertical y expositivo no es adecuado y las expectativas que manejan frente al potencial de aprendizaje de los niños pobres son bajas.
- El trabajo docente en el aula es aislado y la ausencia de trabajo en equipo dificulta los procesos de mejora y aprendizaje de los docentes.
- La mala calidad de la infraestructura escolar no favorece la calidad del proceso pedagógico y disminuye el compromiso de los profesores con la escuela.
- Los hogares de los niños pobres no son ambientes letrados y las escuelas tienen dificultades en proveer este ambiente.
- Los cursos de capacitación de docentes son cortos y teóricos y no han logrado impactar positivamente en la enseñanza.



### *Características del modelo de intervención P-900*

El Programa se propuso resolver el problema de la baja calidad de las escuelas que atienden a sectores de pobreza. Respondiendo al diagnóstico presentado y bajo el supuesto de que todos los niños pueden aprender siempre que en la escuela existan ciertas condiciones para que ello suceda, el programa desplegó un conjunto de acciones en las escuelas seleccionadas.

Específicamente, el P-900 buscó la mejora en los niveles de rendimiento en matemáticas y lenguaje en el primer ciclo de la enseñanza básica. Ello fue implementado a través de:

- La transformación de las prácticas pedagógicas tradicionales de los profesores en el aula.
- El intercambio de experiencias entre los profesores de la escuela y el trabajo cooperativo y en equipo.
- El apoyo al desarrollo socioafectivo y cognitivo de los niños más desfavorecidos en su curso.
- La mejora y reparación de la infraestructura escolar.
- El aumento en la disponibilidad y diversidad de materiales educativos y recursos didácticos para los niños y profesores y en el aula.

Estos objetivos se tradujeron en actividades de capacitación de los agentes educativos, la producción de material educativo, la incorporación de monitores de la comunidad a la escuela y al trabajo con los niños más desfavorecidos en su curso, la reparación de infraestructura y mobiliario y la creación en cada escuela de un espacio de trabajo colectivo para los profesores.

Estas acciones se ordenaron en seis componentes principales:

- Infraestructura: inversiones en reparación (1990-92). Esta línea pasó al Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) y más adelante a la unidad a cargo del tema en el Ministerio de Educación.
- Textos escolares y material didáctico: producción y distribución de textos para alumnos y profesores, biblioteca de aula en 1° y 2° básico y rincones de aprendizaje con juegos y otros materiales didácticos.
- Taller de Perfeccionamiento Docente para profesores de 1° a 4° básico, inicialmente sobre lenguaje, escritura y matemáticas, y luego sobre temas de gestión educativa, familia-escuela y articulación de la educación parvularia con la básica.
- Talleres de Aprendizaje: en primeros años, en 3° y 4° básico con 15-20 alumnos por nivel. A partir de 1998, los talleres se ampliaron a 1° y 2° básico.

- Gestión escolar: Experiencia piloto (1993-97) centrada en un trabajo a nivel comunal. A partir de 1998 el tema se incorporó como contenido al Taller de Profesores. Se entregaron instrumentos y se estimuló la formación de equipos de gestión y la elaboración del proyecto educativo institucional de la escuela; se suscribieron compromisos escritos y planes de acción evaluables entre escuela, sostenedor y supervisor.
- Familia - escuela: se inició en 1998 y se incorporó como tema en distintas instancias de la escuela.

Cada una de estas líneas experimentó modificaciones a medida que el Programa fue avanzando y adecuándose a nuevos requerimientos y situaciones, así como a otras líneas de trabajo y programas del Ministerio.

La implementación del programa se realizó con la participación del personal y la estructura del Ministerio de Educación. La ejecución en cada escuela estuvo mediada por supervisores técnico pedagógicos de los Departamentos Provinciales de Educación capacitados por el Programa. La capacitación fue directa los primeros años hasta 1996, e indirecta a partir de 1997, momento en el cual el Programa capacitó a un Coordinador del Programa del Departamento Provincial de Educación que, a su vez, capacitó a los supervisores con escuelas P-900 a su cargo. Los supervisores llevaron el Programa a la escuela y capacitaron a directivos y docentes en el Taller de Profesores, apoyaron a los monitores de los talleres de aprendizaje (TAP) y a los docentes y directivos en su trabajo, a partir de cartillas y manuales entregados por la unidad coordinadora del nivel central.

### *Las estrategias de focalización del P-900*

El P-900 se define como un programa nacional con presencia en las trece regiones del país, focalizado en las escuelas de bajo rendimiento a las que concurren alumnos provenientes de hogares de bajo nivel socioeconómico y cultural.

Desde un inicio se dejaron afuera las escuelas muy pequeñas, las de muy difícil acceso, las escuelas de uno, dos o tres docentes y las de más de dos cursos combinados en el primer ciclo de la enseñanza básica. Ello por dos razones fundamentales: por un lado, las dificultades que la localización lejana de estas escuelas significarían para cumplir con el requerimiento de una presencia regular (en lo posible semanal) del supervisor en cada escuela y, por otro, ante el reconocimiento de que las escuelas muy pequeñas con cursos combinados y pocos profesores representan una realidad social y pedagógica distinta que las escuelas de bajo rendimiento con mayor matrícula.

Pero el P-900 no solo focalizó escuelas, sino que en el interior de ellas se trabajó preferentemente con el primer ciclo de la enseñanza básica y con los estudiantes que en su curso mostraban un retraso escolar más notorio tanto en el plano pedagógico (repitencia, aprendiza-

je lento, insuficiencia en el aprendizaje de la lectura, escritura y matemáticas) como en el desarrollo socioafectivo de los niños (baja autoestima, desmotivación, agresividad, timidez, hiperactividad).

De esta forma, como se sintetiza en el cuadro 1, el P-900 combinó varios criterios y unidades de focalización. El Programa aplicó una modalidad de focalización que no depende de las demandas de las familias de los estudiantes ni de las escuelas sino que opera por mecanismos de oferta.<sup>3</sup> El programa incorporó la presencia obligatoria en las trece regiones del país como criterio adicional de carácter geográfico para elegir las escuelas adscriptas.

**Cuadro 1. Criterios de focalización presentes en el diseño del P-900**

<b>Criterio</b>	<b>Indicadores utilizados</b>	<b>Comentarios</b>
Escuelas con bajo rendimiento	Resultados en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Ministerio de Educación de Chile) de lenguaje y de matemáticas en 1988 y en los años posteriores. El 10% de las escuelas con menor rendimiento en cada departamento provincial	Focalización por oferta y por la unidad escuela. Se sumó un criterio geográfico que obligaba al programa a un nivel definido de presencia en las trece regiones del país
Escuelas completas y con no más de un curso combinado en el primer ciclo de la enseñanza básica*	Matrícula y número de profesores en la escuela, según estadísticas del Ministerio de Educación	Focalización por oferta y por la unidad escuela
Cursos del primer ciclo de la enseñanza básica	Primero a cuarto grado, hasta 1998, para luego extender el taller de profesores a segundo nivel de transición entre la parvularia y la básica y al segundo ciclo de la enseñanza básica (quinto a octavo)	Focalización por oferta y por la unidad curso
Alumnos de cada curso con mayor retraso escolar en el plano pedagógico, de desarrollo socio-afectivo o ambos	Según criterio u opinión del profesor jefe, primero fueron los alumnos de tercero y cuarto básico, y más adelante estos y los de primero y segundo básico	Focalización por oferta y por la unidad estudiante

\* También se dejaron afuera escuelas con problemas administrativos y legales (por ejemplo, juicios por subvenciones) o con una caída significativa y persistente en su matrícula.

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación revisada.

<sup>3</sup> La distinción entre mecanismos de demanda y de oferta se hace, entre otros, en Raczyński (1995).

La operación de estos criterios fue posible y la selección de las escuelas expedita porque el Ministerio disponía de diversas bases de datos completas y confiables, aunque no siempre actualizadas al último año, sobre 1) establecimientos educativos, matrícula y número de docentes en ellas; 2) los resultados de la prueba Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de cuarto básico aplicada en 1988 a la mayoría de las escuelas del país; 3) una caracterización de las escuelas en el índice de vulnerabilidad elaborado anualmente por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) en base a indicadores que reflejan el desarrollo físico y la salud de los estudiantes de primero básico: relación peso / talla y edad; de salud oral (presencia de caries) y nivel de escolaridad de la madre; 4) resultados de una encuesta social aplicada a los apoderados junto con el SIMCE en 1988. Teniendo como base estos datos, el Ministerio de Educación encargó un estudio sobre la interrelación entre las variables contenidas en las distintas bases y la propuesta de una modalidad fácil y transparente de selección de las escuelas que participarían en el P-900. El estudio llegó a la conclusión que los resultados SIMCE en cuarto básico de las escuelas mostraban una correlación muy alta con la situación social, económica y cultural del alumnado y que el indicador SIMCE era el más pertinente y expedito para elegir simultáneamente escuelas de bajo rendimiento y que atienden a un alumnado de escasos recursos.

El ingreso de las escuelas focalizadas al Programa fue obligatorio. El diseño del programa en un inicio no definió un criterio de egreso. Sin embargo, con el paso del tiempo se plantearon distintos criterios y momentos de egreso de una escuela del Programa. Tres fueron los principales criterios aplicados: 1) alza en puntaje SIMCE en la medición siguiente de 4º básico, ubicando a la escuela por sobre el promedio regional; 2) preparación y aprobación, obteniendo el financiamiento requerido, de un proyecto de Mejoramiento Educativo (PME) y 3) una presencia de al menos tres años de la escuela en el Programa.

Cabe hacer dos señalamientos con respecto a las estrategias de focalización. Por un lado, tuvieron un correlato en el diseño del programa para producir sinergias positivas. Un ejemplo fue la distribución de bibliotecas de aula y material didáctico, privilegiando al primero y segundo grado, para ofrecer a los niños un ambiente letrado cuando están acercándose por primera vez a la lectura y escritura. En la misma línea, los Talleres de Aprendizaje, por su parte, privilegiaron a los niños de tercero y cuarto grado que muestran retraso en su aprendizaje. Este ordenamiento se modificó posteriormente al implementar talleres de aprendizaje para niños de primero y de segundo grado e incorporar el segundo nivel de transición al Programa.

El segundo comentario se vincula con el sistema de supervisión. El programa transmitió el criterio y la lógica de focalización a los supervisores requiriendo de ellos dirigir su acción en escuelas de menor rendimiento y entregándoles capacitación para esta tarea.

Otros aspectos relevantes vinculados con la eficacia de la intervención y las estrategias de focalización implementadas son aquellos relacionados con la gestión y operación de estas estrategias. A través de distintas evaluaciones se identificaron ciertas debilidades o ineficien-

cias, tales como: insuficiente sintonía entre el nivel central y los niveles regional y provincial; verticalidad con que el Programa se propone a la escuela y ausencia de un espacio real de conversación con los actores relevantes, e inclusión de escuelas de todos los departamentos provinciales (no solo escuelas que no alcanzan un umbral de puntaje SIMCE) con consecuencias desfavorables sobre los resultados que el P-900 logra en las escuelas.

En síntesis, el P-900 cumplió con la meta de atender 900 escuelas al año, es un Programa altamente valorado en Chile por cuanto distribuyó importantes insumos a las escuelas, tuvo un impacto positivo sobre las variaciones en puntaje SIMCE de las instituciones beneficiadas respecto a grupos de control de características similares y contribuyó a la calidad y equidad de la educación, resultados todos positivos y muy centrales. No obstante, hay un segmento de escuelas que no mejoró sus resultados de aprendizaje o que retrocedió en los mejores resultados logrados al egresar del programa. El primer segmento corresponde al 30% de las escuelas que ingresan al programa y el segundo a cerca del 60% de las que egresan. Los resultados presentados evidencian que el programa tiene un potencial de impacto diferente en distintos tipos de escuela.

Las escuelas como las del P-900 (de alta vulnerabilidad y bajo SIMCE) requieren de apoyo externo para mejorar. El P-900 entregó apoyo a las escuelas en distintas áreas, y obtuvo resultados positivos en una proporción de ellas. Aprendemos del P-900 que el cambio educativo, en particular para llegar al aula, toma tiempo, y que siempre está presente el riesgo de una regresión (nuevo descenso en los resultados).

Por último, cabe señalar que la reforma educativa chilena de los años noventa se ha expresado en la multiplicación de programas y medidas que llegan o afectan a la escuela en distintos tiempos, con reglas distintas, con actividades parcialmente superpuestas. De esta forma, cada iniciativa mira y controla lo que está en su ámbito. Esta modalidad y forma de trabajo del Ministerio ha sido principalmente por programa y líneas de acción en desmedro de una visión integral de la unidad educativa y sus necesidades concretas y particulares.

Sería posible interpretar la trayectoria en el tiempo del P-900 como un desarrollo que corresponde a las variadas lagunas encontradas en las escuelas. Cada nueva línea se definió desde el Ministerio y se supuso que todas debían llegar a cada escuela, sin pensar en las confusiones y presiones que esta ampliación podría provocar, ya que no todas requerían necesariamente toda la "oferta". En años recientes ha habido un reconocimiento en el Ministerio de Educación de la debilidad del enfoque por programa y se está buscando cómo lograr un enfoque más integral a la escuela, uno que conjugue la diversidad de las ofertas ministeriales con las necesidades y posibilidades del establecimiento, sus directivos, profesores y alumnos, para lograr un mejor empalme entre ellos.

## **Programa Bolsa Escola Federal (BEF) en Brasil, 1997-2003<sup>4</sup>**

### *Antecedentes del programa Bolsa Escola Federal*

El programa Bolsa Escola Federal (BEF) se enmarca dentro de los Programas de Garantía de Renta Mínima (PGRM), iniciados en Brasil en la primera mitad de la década de los noventa. El primer antecedente del programa debe buscarse en el Proyecto de Ley presentado por el senador Eduardo Suplicy y aprobado por el Senado brasileño en 1991. La propuesta, planteada como un impuesto negativo sobre la renta, estableció que toda persona residente en el país, mayor de 25 años y con rentas brutas mensuales inferiores a CR\$ 45000<sup>5</sup> (en valores de 1991, equivalentes en ese año a 2,5 veces el salario mínimo), tenía derecho a complementar su renta a través de una transferencia monetaria equivalente al 50% de la diferencia entre su nivel de renta y el límite establecido por ley (CR\$ 45000).

En el mismo año, tuvo lugar un punto de inflexión en el debate de renta mínima en Brasil, basado en la contrapropuesta de José Marcio Camargo que modificó sustancialmente el proyecto inicial al diseñar una modalidad de transferencia de renta dirigida no a los individuos pobres sino a las familias pobres con hijos en edad escolar. De esta forma, se concedía un beneficio mensual por valor del salario mínimo a toda familia pobre con hijos matriculados en la red pública de enseñanza fundamental. Las principales diferencias con respecto al proyecto anterior son: en primer lugar, el cambio de la unidad beneficiaria, pasando del individuo a la familia, la asociación de la transferencia monetaria a la escolarización de niños y jóvenes y a la capacitación profesional de adultos y, finalmente, la restricción del público potencial con el objetivo de ampliar las oportunidades de implementación del programa.<sup>6</sup>

Uno de los elementos clave de esta nueva propuesta fue articular una política social compensatoria con políticas redistributivas de tipo estructural, orientadas a reducir los efectos de la pobreza y la desigualdad en el corto plazo y con la suficiente intensidad para permitir a los colectivos pobres la creación autónoma de renta, rompiendo el círculo de la pobreza en el largo plazo.

El programa Bolsa Escola Federal se aplicó inicialmente en varios Estados del país de manera autónoma. La primera propuesta de aplicación fue presentada por el gobernador de Brasilia. En enero de 1995 se anunció el inicio del programa según el cual toda familia con

<sup>4</sup> A partir del 2003 el programa BEF como tal se insertó en el Bolsa Familia. Este programa, creado el 20 de octubre del 2003 dentro del programa Fome Zero, unificó todos los programas de transferencia de renta existentes hasta ese momento (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gas y Cartao Alimentação) e intentó avanzar en la creación de una efectiva red de protección social para toda la ciudadanía. Sin embargo, se advierte que esta integralidad no ha cristalizado totalmente.

<sup>5</sup> En 1991 la moneda nacional era todavía el Cruzeiro. El Plan Real aplicado por Cardoso en 1994 supuso su sustitución por el Real.

<sup>6</sup> Relacionar la transferencia monetaria con la escolarización de los hijos de familias pobres redujo significativamente el volumen de población potencial a asistir al disminuir en forma drástica la cantidad de recursos necesarios para la aplicación del programa, y al disponer de una población objetivo más homogénea que facilitó la definición de mecanismos de acción y evaluación del programa.

una renta familiar per cápita inferior a la mitad del salario mínimo, con hijos entre los siete y los catorce años y por lo menos cinco años de residencia en el Distrito Federal cuya sede es Brasilia, tendría derecho a recibir mensualmente una transferencia monetaria equivalente al salario mínimo, siempre y cuando la frecuencia de asistencia escolar de los niños superase el 90%. Asimismo, el programa estableció como requisito la inscripción de los padres desocupados en el sistema nacional de empleo. El programa establecía una duración del beneficio de doce meses consecutivos, pudiendo ser renovado siempre por igual periodo a través de la comprobación y revalidación de la situación socioeconómica de la familia beneficiaria. La financiación del programa contó con una dotación del 1% del presupuesto total del Distrito Federal.

El mismo año en que se aplicó el programa de Brasilia se aprobó la implementación del programa en el municipio de Campinas (ciudad de Sao Paulo) siguiendo los mismos criterios de renta, edad de los hijos y residencia aplicados en el programa anterior, pero modificando el valor de la transferencia. Durante la segunda mitad de los noventa, y dado el éxito que presentó el programa pionero de Brasilia, los programas de renta mínima vinculados a educación ganaron legitimidad en la sociedad brasileña y se extendieron en multitud de municipios y Estados del país. De este modo, en 1998 el programa se aplicaba ya en 85 municipios brasileños: 53 en el Estado de Sao Pablo, siete en el Estado de Minas Gerais (entre los que destaca el Programa Bolsa Escola Municipal de Belo Horizonte), seis en Paraná y el resto en los Estados de Río de Janeiro, Santa Catarina, Goiás, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul y Roraima.

Las distintas modalidades del programa aplicadas a escala municipal se diferenciaron tanto en su diseño como en su forma de gestión e implementación, pero coinciden en los criterios generales de selección de la población objetivo<sup>7</sup> y en sus fines, que son: 1) mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias, reduciendo su nivel de pobreza en el corto plazo, 2) ayudar a combatir el trabajo infantil entre las familias beneficiarias y 3) mejorar las oportunidades educativas de los hijos de familias pobres, ampliando su capacidad futura de creación autónoma de renta, contribuyendo así a romper el círculo perverso de la reproducción de la pobreza.

### *Las características del modelo de intervención del programa Bolsa Escola Federal*

A diferencia de otros programas focalizados, el programa BEF se inició, como hemos señalado, de forma descentralizada. Recién en el año 1997 el gobierno de Fernando Enrique Cardoso promovió la modalidad federal del mismo.

<sup>7</sup> Hay que tener en cuenta que algunas modalidades municipales contemplan, además de la transferencia financiera, beneficios adicionales que incluyen alimentos, vales de transporte, gas de cocina y hasta material de construcción.

El programa Bolsa Escola Federal se orientó inicialmente al 20% de los municipios más pobres dentro de cada Estado –aquellos con dificultades para aplicar el programa autónomamente– con la intención de ampliarlo progresivamente hasta beneficiar, cinco años después, a todos los municipios brasileños. En el año 2001 se creó una nueva ley (Ley 10219) que autorizaba al gobierno federal a realizar convenios con todos los municipios brasileños para adoptar el Programa de Garantía de Renta Mínima vinculado a educación, con lo cual el programa Bolsa Escola Federal se extendió a escala nacional.

La ley de 2001 estableció la creación de la Secretaría Nacional del Programa Bolsa Escola (SNPBE), órgano responsable de la fiscalización del programa y del pago de la transferencia monetaria a los beneficiarios. Junto a la SNPBE se destacó el papel desarrollado por la Caja Económica Federal, organismo encargado del mantenimiento de las bases de datos de las familias beneficiarias y de efectuar los pagos mensuales. Los procesos de focalización, selección y seguimiento de las familias beneficiarias fueron responsabilidad de las Secretarías Municipales de Educación.

El programa Bolsa Escola Federal ha funcionado a partir de la articulación entre las diferentes escalas administrativas nacionales: la federal, la estatal y la municipal, las que se repartieron responsabilidades y funciones para conseguir una mayor efectividad en la implementación del programa. Hay que tener en cuenta que, a pesar de que el programa federal establecía objetivos comunes para todos los Estados y municipios, cada gobierno local tenía potestad tanto para ampliar las contrapartidas exigidas a los beneficiarios como para aplicar acciones socioeducativas adicionales,<sup>8</sup> destinadas tanto a adultos como a los menores beneficiarios del programa. Puede afirmarse, por lo tanto, que se trató de un programa descentralizado y con posibilidad de participación por parte de sus diferentes instancias administrativas.

Un aspecto a destacar es que, paralelamente a la implementación del programa federal, gran parte de los municipios brasileños continuaron ofreciendo programas de naturaleza similar aplicados de forma autónoma.<sup>9</sup> De este modo, en Brasil coexisten distintas modalidades del programa BEF: una de tipo federal, con características homogéneas respecto a su diseño y cuantía de la transferencia en todos los municipios donde se aplica, y múltiples variantes de los programas municipales y estatales cuyo diseño específico, cuantía y esfuerzo presupuestario son diversos. Según los expertos consultados, esto representa en los hechos una fuente de desequilibrios y de descoordinación institucional notable que puede mejorarse a partir de las nuevas iniciativas de integración de programas focalizados que se están aplicando actualmente en el país.

<sup>8</sup> El BEF de Belo Horizonte tuvo como complemento de la transferencia monetaria distintas líneas de acción que contribuyeron a una estrategia de acompañamiento familiar más amplia: el acompañamiento socioeducativo, la educación de jóvenes y adultos (capacitación profesional) y atención diferenciada a las familias en situación de riesgo social. Al mismo tiempo, se apuntó a fortalecer la articulación con otros programas sociales.

<sup>9</sup> Un ejemplo de ello son los programas Alimenta Sao Paulo y Renda Cidadã, aplicados por el gobierno del Estado de Sao Paulo.



La fuente básica de financiación del programa federal es el Fondo de Combate e Erradicação da Pobreza. Este fondo, con provisión de recursos exclusivamente federal, se creó bajo el gobierno de Fernando Cardoso. Los datos disponibles sobre la cobertura del programa BEF relativos al curso escolar 2002-2003 señalan que el programa había alcanzado hasta ese momento una cobertura que supera los 5,7 millones de familias y los 8,2 millones de menores. Asimismo, gracias a los consorcios financieros establecidos con los diversos programas municipales, el programa BEF alcanza ya en la práctica casi a la totalidad de los municipios de Brasil (5545 municipios de un total de 5561).

### *Los criterios de focalización del BEF*

El método de focalización del BEF se basa en una combinación de criterios territoriales y de vulnerabilidad, a partir de la identificación de familias pobres con hijos en edad escolar. El primer criterio de focalización es el territorial. Tanto el programa federal como las distintas variantes de los programas municipales han optado por identificar territorios con elevados niveles de exclusión social y vulnerabilidad como mecanismo prioritario de focalización.

Una vez establecidos los territorios prioritarios, la segunda fase de focalización persigue la identificación de los potenciales beneficiarios a partir de la recopilación de información de la situación económica de las familias y del cálculo de un índice de vulnerabilidad.

Una observación al criterio de focalización geográfica es que conlleva el peligro de dejar fuera de la cobertura a aquellas familias pobres o necesitadas que no viven en áreas consideradas como tales. Asimismo, incorpora el riesgo de crear una "falacia ecológica", contemplando toda la unidad territorial como si tuviera homogeneidad social. En todo caso, cabe señalar cómo, a pesar de las críticas, el criterio territorial es uno de los mecanismos con menores costos y con mayor disponibilidad de información.

Aparte de los criterios generales para la selección de las familias (edad de los hijos, residencia en el municipio y asistencia regular a la escuela), las variantes del programa BEF aplican diversas metodologías paralelas para asegurar una buena focalización de los beneficiarios, como el sistema de puntuación (*score system*) y las visitas familiares. El *score system* se aplica a todas las familias preseleccionadas a partir de los criterios de inclusión en el programa (edad de los hijos, renta y residencia en el municipio). Sirve, por lo tanto, para jerarquizar a la población elegible según su grado de necesidad. El proceso de selección se completa por medio de visitas domiciliarias y las entrevistas personales a las familias preseleccionadas.

En Belo Horizonte, el *score system* pondera las variables familiares incluidas en la ficha de registro (catastro) con el objetivo de valorar los distintos grados de vulnerabilidad de la población beneficiaria.

Como ya se ha mencionado anteriormente, las fases del proceso de focalización desarrolladas por el programa federal contemplaron inicialmente la identificación del 20% de los

municipios más pobres dentro de cada Estado para extender luego, progresivamente, la cobertura a otros territorios en situación de vulnerabilidad social relativamente menor.

En el caso del programa Bolsa Escola Municipal de Belo Horizonte (BEM-BH), iniciado en 1997, se desarrolló también un proceso de secuenciación basado en el cálculo del grado de vulnerabilidad social y educativa de las nueve regiones administrativas que componen el municipio. Los criterios utilizados para ponderar la situación socioeconómica y educativa de las nueve regiones se muestran en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Criterios empleados en el proceso de focalización regional del Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte**

<b>Criterio</b>	<b>Peso relativo</b>	<b>Concepto</b>	<b>Metodología</b>
Económico	27%	Renta <i>per cápita</i>	Producto del número de jefes de familia por renta media de la Unidad de Planeamiento dividido por la población total de la UP
Demográfico	10%	Población entre 7 y 14 años	Porcentaje de población de 7 a 14 años sobre la población total de la UP
Calidad de vida urbana	11%	Calidad y accesibilidad a los servicios urbanos	IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana) BH por UP
Análisis del sector educativo	20%	Calidad y accesibilidad a los servicios educativos	IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana) -sectorial por UP
Deserción escolar	32%	Deserción escolar	Nº de niños que dejan la escuela sin terminar el curso por UP

Fuente: Secretaria Municipal de Educación (1999), *Relatorio del programa ejecutivo Bolsa Escola en Belo Horizonte* y Alves Azeredo (2003).

Como puede observarse en el cuadro 2, el programa de Belo Horizonte dio prioridad al criterio educativo y al criterio económico con el objetivo de identificar y priorizar las localidades donde el nivel de deserción escolar y el nivel de renta medio fueran más críticos.

La evaluación de la focalización tuvo en cuenta no solo la población que efectuó la solicitud para participar en el programa (fuera incluida o no, finalmente, como beneficiaria), sino también la población que cumplía los requisitos establecidos por el programa hubiera o no presentado solicitud (población parámetro). En el primer caso, las hojas de registro con información relativa al cumplimiento o no de los criterios establecidos para participar en el programa, aspectos vinculados a la estructura familiar, condiciones de vida y otros aspectos socioe-

conómicos que caracterizaban a las diferentes familias solicitantes, constituyeron la fuente de obtención de datos. En el segundo caso, en cambio, la fuente de información básica se basó en los datos del INGE (Instituto Nacional de Geografía e Estadística) y del PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicilios) y, en algunos casos, se recurrió a datos recogidos por institutos de investigación de tipo estatal o municipal. Las principales variables que se contemplaron para evaluar los procesos de selección y focalización se muestran en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Principales variables para evaluar los procesos de selección y focalización del Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte**

<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
Datos generales del solicitante	Sexo Estado civil Tiempo de residencia en el municipio Grado de escolarización Formación profesional Situación laboral actual Número de personas que componen la familia Relación entre ellas Edad de cada miembro Sexo de cada miembro Grado de escolarización de cada miembro Situación laboral de cada miembro
Datos específicos de las personas dependientes. Trabajo y Escolarización	Escolarización (sí, no) Grado o curso escolar Sistema de escolarización (estatal, municipal) Trabajo (sí, no)
Condiciones de vida A) salud y ayuda social	Niños o adolescentes con medidas de protección Adolescentes con medidas socioeducativas Niños de 0-6 con malnutrición Personas discapacitadas Acceso a servicios básicos
Condiciones de vida B) casa y bienes durables	Características del hogar (alquilado, comprado...) Situación de la vivienda (nº habitaciones, luz, agua, gas...) Bienes durables (coche, TV, nevera, lavadora...)
Condiciones económicas	Gasto total mensual Destinación del gasto (comida, alquiler, agua...) Renta familiar total Renta <i>per cápita</i> familiar Origen de la renta (salario, pensión...)

Fuente: Fichas de registro (*catastros*) de diversos programas BE municipales.

Las evaluaciones disponibles sobre distintas modalidades del programa BE coinciden en general en destacar que la focalización es correcta y el proceso de selección tiende a dirigirse a las personas más necesitadas de cada territorio. Sabóia y Rocha<sup>10</sup> (1998), quienes realizaron la evaluación del programa BE del distrito federal (Brasilia), afirman que la focalización del programa es positiva ya que el sistema de puntuación (*score system*) utilizado en la selección definitiva de las familias es un elemento esencial para garantizar una buena focalización.

Las evaluaciones disponibles del programa municipal de Belo Horizonte (BEM-BH) constatan una sobrefocalización<sup>11</sup> de los beneficiarios, realidad que se asocia a la existencia de restricciones presupuestarias. La imposibilidad de dar cobertura a la población teóricamente elegible por el programa plantea una importante disyuntiva: por una parte, existe la necesidad de garantizar una permanencia larga (varios años) de los beneficiarios en el programa si se quieren cumplir sus objetivos, tanto de reducción de la pobreza como de permanencia en la escuela; por otra parte, en situaciones de baja cobertura, existe una presión para conseguir la desvinculación rápida de algunas familias beneficiarias en favor de la inclusión de otras. En situaciones de restricción financiera, por tanto, la ampliación del plazo de permanencia se contradice con la extensión de su cobertura, manifestándose un *trade-off* entre extensión e intensidad del programa.<sup>12</sup>

En todas las variantes del programa BEF existen criterios de interrupción de la transferencia derivados del incumplimiento de algunos requisitos para su permanencia. Estos criterios son parecidos en todos los programas. Las cinco circunstancias que pueden motivar la salida del programa BEF son:

1. Que todos los hijos superen la edad requerida para participar en el programa.
2. Que se produzca un aumento del nivel de renta familiar hasta un nivel tan elevado en que ya no se considere prioritaria su atención (no se especifican cifras).
3. Que no se mantenga la frecuencia escolar requerida (mínimo 85%).
4. Que tenga lugar un cambio de municipio de la residencia.
5. Que se disponga de información de fraude comprobado en la declaración de los datos.

<sup>10</sup> Sabóia, J. y Rocha, S. (1998) Programas de garantía de renda mínima. Linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no distrito federal. IPEA, texto para discussão, n. 582, 1-37.

<sup>11</sup> Se considera sobrefocalización a aquella situación en que el programa solo consigue cubrir a los más necesitados entre los necesitados, creando una brecha importante entre las familias potencialmente aptas para participar en el programa y las que finalmente lo integran.

<sup>12</sup> Cabe destacar, no obstante, que la baja cobertura no siempre es justificable por la falta de recursos. En Recife, por ejemplo (Lavinias, Barbosa y Tourinho, 2001), la cobertura solo representa un 2% de la población potencial (1604 familias cubiertas en 1996) y se destina tan solo un 0,3% del presupuesto total municipal a la aplicación del programa. Los autores afirman que aumentando el gasto del programa hasta alcanzar el 1% de los presupuestos municipales se podrían cubrir 3200 familias y, si el presupuesto fuera de un 2%, el total de familias beneficiarias podría llegar a 6200, representando un 80% de las familias que satisfacen los criterios de selección y un 9% del total de familias pobres existentes en el municipio, sin contemplar las restricciones para su inclusión en el programa (Lavinias, Barbosa y Tourinho, 2001). Ver documento complementario anexo.

Si bien no se dispone de información relativa al número de salidas del programa provocadas por las circunstancias descritas, la información cualitativa recogida indica que son escasas, salvo las motivadas exclusivamente por la edad de los hijos. El fraude es prácticamente inexistente, especialmente porque los mecanismos de focalización del programa y las limitaciones de cobertura obligan a concentrar los recursos en sectores de población extremadamente necesitados, donde la probabilidad de fraude es mínima o simplemente no existe.

Otra cuestión es la posible salida del programa derivada de las limitaciones financieras de diversos programas municipales. Las restricciones financieras de los programas tienen en unos casos consecuencias sobre procesos de exclusión de potenciales beneficiarios (familias que reúnen los requisitos para ser beneficiarias pero que no acceden al programa) y en otros sobre la introducción de rotaciones que reducen la permanencia de los beneficiarios en el programa y, por lo tanto, la eficacia del subsidio a mediano plazo. Como señala Lena Lavinas, algunas familias tan solo tienen garantizado el beneficio monetario por uno o dos años, con lo cual "algunos empiezan a ganar cuando otros empiezan a perder de nuevo, en un juego de suma cero donde todo es temporal excepto la miseria".

Si bien hay un amplio consenso en la comunidad académica y social respecto del valor que este programa tiene en el marco de las políticas sociales vigentes y su eficacia en términos de focalización, existen algunas limitaciones y dilemas relacionados con el desarrollo de las distintas variantes del programa. Las principales son:

- Tensión entre la extensión de la cobertura y la cuantía del beneficio. Una mayor cobertura puede garantizar una mayor equidad en el acceso al beneficio, pero su eficacia en la consecución de los objetivos es menor y, viceversa, una mayor cuantía de la transferencia puede permitir a determinadas familias escapar de su situación de pobreza y generar mecanismos para la creación autónoma de renta, pero generar situaciones de desigualdad entre sectores de la población con un mismo perfil socioeconómico.
- Injusticias derivadas de la simultaneidad de programas y escalas administrativas de gestión, producto de la presencia simultánea del programa federal y municipal: el hecho de otorgar transferencias de diferente cuantía introduce importantes desigualdades al interior de una misma comunidad.
- Limitados impactos del programa registrados sobre el rendimiento académico y sobre el trabajo infantil. Las evaluaciones realizadas no han probado resultados significativos en este sentido.
- Las rotaciones e interrupciones de la transferencia imponen altas limitaciones al programa.
- Falta de complementariedad del programa BE con políticas orientadas a la oferta.
- Falta de articulación con otras políticas sociales focalizadas, falta de coordinación intersectorial.

## **Plan Social Educativo (PSE) en Argentina, 1993-1999**

### *Contexto de surgimiento del PSE*

El Plan Social Educativo surgió en un contexto social de crisis que se expresó en forma amplia en términos políticos, económicos y educativos. En ese marco, el Gobierno Nacional inició la década de 1990 con lo que se convertiría en uno de los procesos más radicales y sistemáticos de reforma estructural: planes de ajuste para controlar la inflación, desregulación económica, privatización de las empresas públicas, la Ley de Convertibilidad, renegociación de la deuda externa, una amplia reforma tributaria, la reforma del sistema previsional y, en particular, la transferencia de los servicios públicos remanentes en la órbita del Estado Nacional, a los Estados provinciales: salud y educación.

En este contexto, se implementaron cambios estructurales en el sistema educativo: por un lado, la transferencia de los establecimientos educativos de educación media y superior no universitaria a las provincias<sup>13</sup> (Ley N° 24049) y, por el otro, la reforma del sistema educativo implementada por la Ley Federal de Educación (Ley N° 24195).

Puntualmente, los artículos contemplados en el Título VI delineaban el marco institucional que encuadraría al Plan Social Educativo. Allí se abordan los principios de Gratuidad y Asistencialidad: el artículo 39 establece que el Estado Nacional, en concurrencia con las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), se obligan a garantizar el principio de gratuidad de los servicios estatales en todos los niveles. Asimismo, en el artículo 40 se establece la obligación –tanto del Estado Nacional como de las Provincias y la MCBA– de garantizar la oferta educativa necesaria como para cumplir la obligatoriedad que establece la ley y organizar planes asistenciales específicos para los niños atendidos por la Educación Inicial y Especial procedentes de familias con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Por otra parte, el artículo 64 establece como obligación exclusiva del Gobierno Nacional la de financiar total o parcialmente programas especiales de desarrollo educativo que encaren las diversas jurisdicciones con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional, con fondos que a tal fin le asigne anualmente el presupuesto, o con partidas especiales que se habiliten al efecto. Así, en ese marco normativo y contexto de reforma del Estado Nacional, se estructuraron las nuevas misiones, actividades y funciones del Ministerio de Cultura y Educación.

En 1993, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, sobre la base de una serie de proyectos que se venían desarrollando previamente, comenzó a poner en práctica los pro-

<sup>13</sup> También se incluyó una serie de establecimientos que impartían educación primaria (representaban el 1,6% de la matrícula total primaria) que habían quedado en la órbita nacional como saldo de la transferencia de los establecimientos de educación primaria a fines de los setenta, por su integración en instituciones que impartían otros niveles educativos no transferidos.

gramas que constituyeron el esqueleto del Plan Social Educativo que, a su vez, se convertiría en la columna vertebral de las políticas compensatorias sectoriales durante el resto de la década y, mirado en perspectiva, la más importante por su alcance, cobertura y sistematicidad del país.

### *Características del modelo de intervención del Plan Social Educativo (PSE)*

El Plan Social Educativo estuvo constituido por un conglomerado de acciones orientadas a fortalecer la oferta y la demanda educativa en los distintos niveles y modalidades de educación. Estas acciones se ejecutaron en forma de proyectos y subproyectos a través de tres grandes programas: 1) Programa “Mejor educación para Todos”, 2) Programa Nacional de Becas Estudiantiles y 3) Programa Nacional de Equipamiento Educativo (Equipa). Todos ellos fueron concebidos como programas compensatorios orientados a grupos y niveles específicos dentro del sistema educativo.<sup>14</sup> Salvo el Programa de Becas Estudiantiles, el resto de los programas y proyectos fueron financiados con recursos nacionales.

Si bien todos los programas se implementaron desde principios de la década de 1990, algunos de ellos tienen antecedentes anteriores al Plan Social Educativo y muchos comenzaron a implementarse hacia el final de la década. Con la finalización del Plan Social Educativo, muchas de estas intervenciones compensatorias prosiguieron su ejecución bajo formatos similares en el marco de diferentes programas del Ministerio de Educación. En el siguiente cuadro se presenta una síntesis esquemática de las características y criterios de focalización de la intervención de los proyectos que integraban los programas del PSE.

<sup>14</sup> Salvo el caso de Equipa, que si bien tuvo un esquema de prioridades específico, su objetivo fue cubrir a todas las escuelas.

**Cuadro 4. Síntesis de las principales características de los programas y proyectos del Plan Social Educativo**

Programa	Proyecto	Objetivos
<p><b>Mejor Educación para Todos</b></p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la calidad de los saberes básicos e instrumentales de los niños y jóvenes en las poblaciones con mayores necesidades.</li> <li>• Favorecer la permanencia y continuidad de esos niños y jóvenes en la escuela, para que completen su escolaridad en tiempo y forma.</li> <li>• Apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas, motivar a la comunidad docente para fortalecer el compromiso y mejorar las condiciones en las que se enseña y aprende.</li> <li>• Fortalecer la inserción de la escuela como una institución con funciones propias en la comunidad.</li> </ul>	<p>1. Mejoramiento de la Calidad de la Educación en Escuelas de Nivel Inicial y Educación General Básica (EGB de los 6 a los 14 años).</p> <p>2. Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la enseñanza de la lectura y escritura y de las nociones básicas matemáticas, herramientas indispensables para que los niños accedan a saberes relevantes para su desarrollo personal y su inserción social.</li> <li>• Iniciar y consolidar un camino hacia la formulación y ejecución de proyectos que favorezcan el incremento del nivel de permanencia de los alumnos para que completen su escolaridad obligatoria en tiempo y forma.</li> <li>• Promover una gestión de los recursos descentralizada y protagónica por parte del equipo directivo y docente de cada escuela.</li> <li>• Creación de bibliotecas populares en las escuelas del PSE, e integrarlas a la red de Bibliotecas Populares.</li> <li>• Promover la formulación y ejecución de proyectos de enseñanza que integren los recursos disponibles para brindar respuestas educativas de calidad a los adolescentes y adultos que asisten al tercer ciclo de EGB y al nivel Polimodal.</li> <li>• Promover o ampliar el equipamiento didáctico, bibliográfico e informático que poseen las escuelas, e introducir su uso intensivo para una mejor enseñanza.</li> <li>• Posibilitar una adecuada preparación de los alumnos en el uso de la tecnología informática y telemática.</li> <li>• Potenciar el trabajo telemático para el trabajo conjunto entre instituciones educativas.</li> <li>• En el periodo 1993-1996, los objetivos del Proyecto consistieron en introducir y afianzar el uso de la computadora como herramienta pedagógica.</li> </ul>



## Acciones implementadas

- Provisión de libros de texto para los alumnos y libros de literatura y consulta; aportes para la adquisición del equipamiento institucional de las escuelas de EGB, material didáctico para los alumnos, las salas de Nivel Inicial y aulas de EGB.
- Entrega de cuadernos y hojas de carpeta a los alumnos y materiales de Lengua y Matemática especialmente elaborados para el perfeccionamiento de docentes.
- Apoyo a las acciones institucionales, en particular las prioridades pedagógicas definidas por cada escuela, con el fin de mejorar los niveles de promoción y de retención escolar, para lo cual se entregaban documentos especialmente producidos.
- Atención a escuelas-hogar con un subsidio para las áreas de salud, habitabilidad, vestimenta y provisión de equipamiento deportivo, juegos de mesa y módulos de biblioteca para tiempo libre, así como asistencia técnica para orientar los procesos de mejoramiento del "tiempo de hogar".
- Asistencia a las escuelas para uso pedagógico de la informática y acceso a la red telemática.
- Provisión de textos escolares para bibliotecas de aulas EGB3 y aporte de recursos para la adquisición de equipamiento, útiles escolares y material didáctico.
- Constitución de bibliotecas institucionales para el Nivel Polimodal.
- Promoción de acciones de capacitación en informática para su aplicación a proyectos institucionales.
- Apoyo a las acciones institucionales de retención y promoción de los alumnos (materiales documentales especialmente producidos).
- Asistencia para la definición de las prioridades pedagógicas de la escuela (materiales documentales especialmente producidos) y la elaboración de proyectos de enseñanza, subsidiados a partir de su aprobación por cada provincia.

## Criterios de focalización

- Cobertura total: i) escuelas hogar o con albergue anexo; ii) escuelas con menos de 50 alumnos o menos de siete docentes y iii) escuelas ubicadas en zonas, barrios o cerca de asentamientos urbano-marginales.
- Cobertura parcial: i) escuelas con población parcial urbano marginal, escuelas con altos índices de sobreedad o repitencia y otras escuelas que desig- ne la provincia.

Estos criterios surgen de diferentes procesos de refocalización de los años 1996 y 1997. En ellos, fue un gran desafío la instrumentación metodológica para que cada jurisdicción pudiera refocalizar teniendo en cuenta el perfil de cada escuela, la evaluación realizada por los supervisores, el cupo de matrícula establecido, etc. (Se intentó refocalizar 13000 escuelas).

"Los destinatarios son los adolescentes y adultos en situación de desventaja relativa, en lo que respecta a su situación social y económica, que concurren al tercer ciclo de EGB y al Nivel Polimodal (15 a 17 años)" (Memoria del Proyecto 3, 1999).

Continúa en página siguiente

Programa	Proyecto	Objetivos
	3. Atención de Necesidades Educativas de la Población Aborigen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rescatar y fortalecer lenguas y culturas indígenas, respetar las particularidades regionales, buscar resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población.</li> <li>• Consolidar la información de las escuelas con población aborigen para identificar, promover y asistir experiencias educativas significativas.</li> <li>• Estimular la producción de material didáctico en cada región.</li> </ul>
	4. El trabajo va a la escuela en la EGB3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincular tempranamente a los alumnos con el mundo del trabajo a través de actividades de orden general, y alentar en ellos ciertas condiciones de empleabilidad.</li> <li>• Posibilitar a los alumnos la realización de acciones concretas de aprendizaje en ámbitos laborales.</li> <li>• Relacionar la escuela con las instituciones productivas de la comunidad.</li> <li>• Orientar a los alumnos en la elección del nivel de estudios siguiente.</li> </ul>
	5. Educación Básica de Adultos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la acreditación de la EGB de jóvenes y adultos que no la lograron en la edad correspondiente.</li> <li>• Propiciar una mejora en la calidad y cantidad de contenidos para la educación de jóvenes y adultos, teniendo en cuenta la especificidad de la población atendida.</li> <li>• Proponer servicios integrales de educación formal para jóvenes y adultos, de acuerdo con las posibilidades y necesidades de los destinatarios.</li> </ul>

## Acciones implementadas

- Aportes para la sistematización de las experiencias sobre educación indígena.
- Edición de materiales didácticos en lenguas indígenas y en castellano.
- Edición de trabajos realizados por las escuelas sobre la revalorización de la identidad cultural.

Las acciones emprendidas se concretaron a través del financiamiento de las propuestas formuladas por las escuelas. Incluían el subsidio para la tarea del instructor de la empresa con la que se realizaba un acuerdo, previa presentación y aprobación del proyecto por parte del Ministerio Nacional. Así:

- Se realizaron aportes para la realización de proyectos que acercaran a los alumnos al mundo del trabajo.
- Se efectuaron pagos por gastos operativos a instituciones educativas complementarias según donde se desarrollara la actividad.
- Se llevaron a cabo compras de insumos para las actividades de los alumnos.
- Se realizaron pagos de gastos derivados de la implementación del proyecto (como movilidad y seguro).
- Documentos de apoyo a la tarea de los docentes, además de materiales curriculares en correspondencia con los módulos de los alumnos.
- Aportes financieros (a los Centros de Apoyo Pedagógico) para la adquisición de útiles para los alumnos.
- Entrega de bibliotecas institucionales para alumnos y docentes.
- Entrega de materiales a cada alumno.

## Criterios de focalización

Las escuelas que acceden a este proyecto deben estar incorporadas previamente al Proyecto 1.

Alumnos de 8° y 9° año de la EGB de escuelas previamente incorporadas al Plan Social Educativo. (MCyE, 1998).

“La primera focalización de la población destinó el proyecto a los adultos mayores de 18 años que no hubieran terminado sus estudios primarios (...); el foco de la actividad se remite a las personas que tienen incompleta su escolaridad básica”. (Seminario de Reflexión, 1999). “La modalidad presencial se orienta a [...] mayores de 14 años” (MCyE, 1998).

Continúa en página siguiente

Programa	Proyecto	Objetivos
	6. Fortalecimiento de la Educación Rural - EGB3.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Garantizar la extensión de la obligatoriedad escolar a los alumnos de las escuelas rurales.</li><li>• Crear condiciones de enseñanza que faciliten los aprendizajes de los alumnos y les permitan lograr un nivel de conocimientos que satisfaga las condiciones de acceso al Nivel Polimodal.</li></ul>
	7. Apoyo a Escuelas de Educación Especial.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acompañar las transformaciones que la modalidad de Educación Especial asume en el marco de la Ley Federal de Educación.</li><li>• Concientizar para que paulatinamente los alumnos con necesidades educativas especiales se incorporen a la escolaridad común.</li></ul>
	8. Atención a Situaciones Socioeducativas de Excepción.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Asistir y apoyar a las escuelas que sufrieron el impacto de catástrofes naturales como inundaciones.</li></ul>
	9. Todos en la Escuela.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contribuir a instalar la identidad del Tercer Ciclo de EGB.</li></ul>

## Acciones implementadas

- Envío de cuadernos de trabajo de Lengua, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Tecnología, Inglés, Educación Física y Educación Artística para los alumnos.
- Constitución de bibliotecas especializadas del tercer ciclo para docentes y alumnos.
- Envío de recursos audiovisuales: mapotecas, imágenes satelitales, videotecas y audiotecas y para equipamiento informático.
- Subsidios y materiales para el equipamiento necesario del Proyecto: Ciencias Naturales, Tecnología, Educación Física y Artística, etc.
- Capacitación de profesores itinerantes y maestros tutores.
- Desarrollo de un proyecto de telecomunicaciones para las escuelas más alejadas.
- Aportes para el desarrollo de Proyectos de Calidad de vida. Para 7° año están vinculados al área de Tecnología, para 8° se relacionan con Ciencias Naturales y Educación Física, y para 9° año se vinculan con la Educación y el Trabajo.

La actividad principal del Proyecto consistió en el financiamiento para la elaboración de propuestas institucionales en torno a los siguientes ejes:

- Prevención: proyectos que apuntaban a implementar estrategias de detección y atención temprana de niños con necesidades educativas especiales.
- Integración: proyectos que iniciaban, profundizaban o ampliaban acciones para la integración de alumnos en la escolaridad común.
- Formación Laboral: proyectos de mejoramiento de la educación para la inserción en el mundo laboral acorde con las características de la región.
- Envío de libros y apoyo pedagógico.
- Talleres con supervisores y directores en las provincias afectadas.
- Asistencia técnica sobre EGB y vínculos con el 3° ciclo, propuesta de enseñanza para este nivel, vida en la escuela, y EGB y contexto.

## Criterios de focalización

Escuelas pequeñas de poblados rurales dispersos, con no más de 6 docentes en su planta funcional y con una matrícula de alrededor de 50 alumnos. En algunas provincias la cobertura llegó al 100% de los establecimientos rurales. (MCyE, 1998) (Seminario de Reflexión, 1999).

“Estas escuelas, pertenecientes a todas las provincias, fueron seleccionadas en función de sus características de atención a la población más necesitada”. En 1998, se cubría el 61% de los Establecimientos de Educación Especial (MCyE, 1998).

Escuelas de las provincias afectadas por las inundaciones: Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Santa Fe.

El proyecto se focaliza en las escuelas urbano-marginales de grandes conglomerados urbanos. Las escuelas que participan del Proyecto también están incluidas en el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (Seminario de Reflexión, 1999).

Continúa en página siguiente

<b>Programa</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Programa Nacional de Becas Estudiantiles</b>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Crear condiciones para la permanencia en el Tercer Ciclo de la EGB y en el Nivel Polimodal de los jóvenes de familias más vulnerables desde el punto de vista social y económico.</li><li>• Mejorar el rendimiento de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción, así como reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria.</li><li>• Aumentar las condiciones futuras de empleabilidad de los jóvenes para el momento de ingreso al mundo del trabajo.</li></ul>
<b>Programa Nacional de Equipamiento Educativo (Equipa)</b>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Dotar a las escuelas con materiales didácticos específicos relacionados con las Ciencias y la Tecnología.</li><li>• Generar variedad de propuestas didácticas que orienten al docente en la utilización del equipamiento que se envía para la enseñanza de los contenidos específicos.</li><li>• Generar instancias de consulta y capacitación para los docentes de los establecimientos que reciban este equipamiento.</li><li>• Apoyar los procesos institucionales que faciliten la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad, compartir el equipamiento entre las escuelas que funcionan en un mismo edificio, el acrecentamiento del compromiso y la motivación del equipo directivo-docente, y el mejoramiento de las condiciones en que se enseña y se aprende.</li></ul>

---

Fuente: elaboración propia sobre la base del documento "El Plan Social Educativo" de Alejandro Morduchowicz.

**Acciones implementadas**

La beca consistió originalmente en un aporte de dinero que se entregó a la familia del beneficiario (\$600) en cuotas iguales, renovable en cada ciclo lectivo, e incompatible con otros beneficios del mismo tipo.

- Equipamiento didáctico para las áreas de Ciencias Naturales y Tecnología en la EGB. A través de esta línea de acción se equipaba a las escuelas con laboratorios de Ciencias Naturales y talleres de Tecnología.
- Equipamiento didáctico integral para escuelas rurales de nivel inicial y de la EGB, que tenía por finalidad equipar a las escuelas rurales, desde el nivel inicial hasta el 3° ciclo de la EGB, en todas las áreas curriculares.
- Equipamiento didáctico para escuelas especiales, a través de la cual se dotaba de:
  - i) equipamiento para la integración de alumnos con necesidades especiales en escuelas comunes,
  - ii) estimulación temprana de alumnos con necesidades especiales que vivieran en zonas rurales y,
  - iii) cajas lúdicas de aprendizaje y estimulación temprana para alumnos con discapacidad visual.

**Criterios de focalización**

Alumnos de EGB3, Polimodal, Media: i) argentinos nativos o por opción, ii) entre 13 y 19 años, iii) pertenecientes a familias de condición socioeconómica precaria.

Totalidad de las escuelas del país, comenzando por los establecimientos de mayor matrícula.

### *Las estrategias de focalización del Plan Social Educativo*

Como se expuso en el apartado anterior, el Plan Social Educativo fue el marco de la política educativa compensatoria que se implementó a través de distintos programas y sus proyectos.

Según se deduce de la información expuesta en la documentación oficial, de las opiniones de funcionarios del Plan y de distintos analistas educativos, entre las distintas técnicas de focalización existentes, el PSE respondía al criterio de focalización por pasos: primero, geográfica, y luego por institución o grupo poblacional, es decir, aquella que se basa en la determinación de áreas geográficas y luego grupos poblacionales (alumnos) o grupos de instituciones (escuelas) que presentan una alta incidencia de pobreza y rezago educativo.

Desde el Plan Social Educativo se focaliza la atención hacia situaciones particulares de diversidad y a la vez hacia poblaciones históricamente postergadas para revertir situaciones de desigualdad educativa. La focalización requiere identificar esos sectores y concentrar allí los esfuerzos presupuestarios y las acciones de los equipos de trabajo. Por ello, el Plan Social Educativo trabaja intensificando sus acciones en la población con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y en un conjunto de escuelas de todas las jurisdicciones, con la continuidad necesaria para provocar en ellas fuertes impactos que les posibiliten superar sus postergaciones históricas.

Como se muestra en el cuadro 4, se establecieron criterios y prioridades específicos en la focalización. En líneas generales la focalización hacia los sectores más desfavorecidos reconoció dos tipos de situaciones a las cuales se debía dar respuesta: i) situaciones de diversidad: así se caracterizan los programas que reconocen la especificidad que debe darse a la planificación curricular en escuelas rurales o en la educación de adultos, al equipamiento de establecimientos de educación especial y a la formación docente en escuelas con niños bilingües, etc. y ii) situaciones de desigualdad: así se priorizan las escuelas ubicadas en áreas con población de menores recursos a través de la provisión de útiles escolares, material didáctico, equipamiento, obras de infraestructura, becas, etc.

Asimismo, en la focalización de los distintos proyectos se consideraron una serie de prioridades. Los distintos Programas fueron focalizando sus acciones según: i) el cumplimiento de las prioridades que establece por sí la normativa rectora. Por ejemplo, las metas del Pacto Federal Educativo; ii) las necesidades inherentes al avance en la transición del sistema primaria/secundaria al de EGB/Polimodal; iii) la identificación de problemáticas particulares a atender, a partir de la propia implementación de los proyectos; iv) la posibilidad de ampliar cuantitativa y cualitativamente los alcances de los proyectos a medida que quedan resueltos problemas más acuciantes y v) la necesidad de ampliar la cobertura de los proyectos por el incremento en el número de la población objetivo (este proceso es muy claro en la evolución de la aplicación de recursos presupuestarios en los distintos programas y proyectos a medida que se deteriora la situación económica y social hacia fines de los años noventa).



### *Consideraciones sobre la focalización del Plan Social Educativo*

Primeramente cabe señalar que, en virtud de los alcances y cobertura que tuvieron algunos de los proyectos que se enmarcaron en el Plan Social Educativo (específicamente en el Programa Mejor Educación Para Todos), un análisis retrospectivo induce a cuestionar el carácter focalizado, o mejor dicho, revisar el alcance de estas estrategias visto que los beneficiarios últimos de los servicios excedieron el perfil buscado. Si bien el Estado de deterioro de la oferta representaba un gran desafío compensatorio, se advierte que el alcance de las acciones desarrolladas en muchos casos superó las metas iniciales, se incluyeron escuelas fuera del universo de atención inicial del PSE (error del tipo II), y se excluyeron escuelas que deberían haberse incluido en el PSE (error del tipo I).

Si bien el Programa Nacional de Becas Estudiantiles registró desvíos respecto de los objetivos explícitos del programa, fue el que más se ajustó a los criterios de focalización establecidos, como producto de las distintas herramientas de operación de la focalización. En este programa, la principal fuente de error en la asignación de las becas no fue producto del índice de precariedad social utilizado, sino del complejo sistema de asignación existente (por provincia, por escuela u otros). En este caso, la cobertura del programa (la proporción de la población beneficiaria que se logra cubrir) es tan baja que, sumada a los criterios de selección de aspirantes, hace que los errores de focalización en la exclusión de indigentes e inclusión de pobres se evalúen como “menores” ya que, de todos modos, los beneficiarios constituyen población desfavorecida.

La experiencia del Plan Social Educativo muestra que en todo proceso de focalización de las intervenciones sociales y especialmente en el sector educativo de Argentina, la información utilizada como insumo resulta un recurso estratégico en términos de cómo se define, cuál es la información necesaria, quién la define, cómo se solicita, quién la brinda, cómo se procesa, etc. En particular, los resultados muestran que es necesario no tomar en cuenta solo indicadores socioeconómicos, sino que es imprescindible valorar otros indicadores relacionados directamente con la problemática educativa como deserción, dificultades de aprendizaje, sobreedad, repitencia y otros. Por otra parte, el análisis de esta experiencia advierte que en términos generales (con variaciones entre programas y proyectos), las responsabilidades y el espacio para la toma de decisiones de cada uno de los niveles de gestión involucrados en planificación y ejecución de los programas se ajustaban a un modelo de intervención que establecía:

- Para la Coordinación Nacional del PSE (integrado por Coordinaciones Nacionales del Plan, de cada Programa y de cada Proyecto, con los equipos correspondientes): la definición de los programas, sus objetivos, la población destinataria, los criterios de selección de los beneficiarios, la asignación de los recursos presupuestarios, la determinación de los procedimientos de ejecución y seguimiento de los proyectos, la elaboración de las pautas institucionales y pedagógicas para las escuelas con la participación de los gobiernos provinciales para adaptarlas a las particularidades y necesidades locales, la verifica-

ción del cumplimiento de las normas y la realización de visitas de seguimiento de los proyectos a las escuelas.

- Para las provincias que contaban con Unidades Coordinadoras de Programas: seleccionar las escuelas que se incorporaban a cada proyecto,<sup>15</sup> presentar la información y documentación técnica requeridas para la aprobación y gestión de los proyectos, asesorar y asistir a las escuelas y realizar el seguimiento y control directo de los recursos asignados.
- Para las escuelas: adecuar los lineamientos generales a sus necesidades específicas, administrar los aportes en dinero o en materiales, establecer o adaptar criterios para la utilización de libros, útiles, materiales didácticos y equipamiento.

Como se puede observar de tal delimitación de roles y facultades, cabe aquí señalar algunos reparos ante la afirmación del carácter descentralizado del modelo de gestión implícito. Una reinterpretación de esos roles asignados muestra que la Coordinación Nacional tuvo a su cargo el diseño de objetivos, criterios de selección y métodos de implementación; la Provincia se encargó de la instrumentación de esos objetivos, el cumplimiento de esos criterios de selección y sus métodos y, por último, la escuela se orientó a la implementación en los términos preestablecidos.

A modo de síntesis, puede decirse que el PSE: i) fue implementado con un modelo de gestión básicamente centralizado, ii) tuvo instancias de coordinación y articulación instrumentales a nivel provincial, iii) involucró acciones que fueron desconcentradas en sus aspectos operativos y, iv) inevitablemente, procuró el involucramiento progresivo de las instituciones, docentes y actores locales que constituían su población beneficiaria.

Con ello se advierte la existencia de una tensión latente entre la compensación de las disparidades y su consecución a partir de mecanismos que partían de otorgar discrecionalidad a los sujetos de esa disparidad. En todo caso, la resolución equilibrada de ese *trade-off* trasciende el dominio de las políticas compensatorias y se proyecta hacia el de las políticas públicas.

### *Principales aprendizajes de las experiencias internacionales*

Los tres programas analizados presentan experiencias particulares, no solo por la propia especificidad político-administrativa de cada uno de los países, sino porque abordan el problema del rezago educativo y la pobreza desde ángulos muy diferentes. El ejercicio de una mirada comparativa sobre ellos es relevante por cuanto todos ellos tuvieron como objeto

<sup>15</sup> Más allá de la decisión de conceder ese espacio de discrecionalidad a las provincias, el MCyE prácticamente no disponía de información sobre las escuelas (el primer censo se hizo en 1994 y los resultados comenzaron a estar disponibles en 1995). Es más, tal era la falta en este sentido que, para realizar la transferencia de los establecimientos educativos a las provincias, se debió recurrir al Consejo Federal de Inversiones, puesto que ni siquiera la información de base para el pago de los salarios que hacía el Ministerio era confiable.

intervenir en el sector educativo con acciones focalizadas, orientadas a grupos con altas desventajas socioeconómicas y educativas, desde una concepción que entiende la problemática educativa y social como producto de una causalidad multidimensional. Las tres intervenciones surgieron durante la década de 1990.

De los tres programas analizados, hoy ninguno existe con su nombre de referencia, pero muchas de las acciones que se iniciaron en el marco de estas iniciativas perduran bajo otras nomenclaturas o integradas con nuevos programas.

Bolsa Escola de Brasil es un programa que buscó principalmente reducir la pobreza de las familias brasileras y con ello mejorar los índices de escolarización a través de una transferencia monetaria, es decir, apoyando a la demanda. El P-900 de Chile orientó todos sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de la oferta educativa, específicamente del componente pedagógico y material de las instituciones. Por su parte, el Plan Social Educativo de Argentina intentó, a través de un conglomerado de acciones, operar sobre la oferta y sobre la demanda educativa.

En lo que respecta al foco de interés de este informe, estas tres experiencias representaron intervenciones compensatorias significativas en la región, no solo por el alcance de los resultados logrados sino, sobre todo, por la enseñanza que han dejado en materia de diseño y gestión de estrategias de focalización.

### *Criterios de focalización*

En los casos examinados, tres son los criterios que operan normalmente como delimitadores de la población beneficiaria: el territorial, el de vulnerabilidad social y el institucional. Las experiencias desarrolladas en la región han tendido a utilizar uno de estos criterios o, mejor dicho, la combinación de algunos de ellos para seleccionar su población objetivo.

La selección de un criterio o de una unidad de focalización está directamente relacionada con los objetivos del programa y su modelo de intervención. También incide en esta decisión el contexto en el que operan y el nivel de información disponible sobre el universo de interés. De este proceso de selección dependen en gran medida la eficacia de los programas y el volumen y características de la población excluida de los mismos.

Es adecuado pensar que aquellos programas con acciones orientadas al apoyo de la demanda educativa hayan definido como unidad de focalización a la familia, los alumnos o los individuos (P-900, BEF), mientras que para las acciones orientadas a intervenir sobre la oferta (en el P-900 o el Plan social Educativo) se haya puesto el foco en la identificación de las instituciones.

No obstante, se advierte que en todos los programas analizados existe un primer criterio de territorialidad. En los hechos, se implementa una focalización por pasos donde primero se identifican las zonas donde se concentran las poblaciones o universos de interés, y

luego se identifican –según el caso– las escuelas, familias o alumnos que se beneficiarán con la intervención.

Una observación al criterio de focalización geográfica señalada por varios autores es que conlleva el peligro de dejar fuera de cobertura a aquellas familias pobres o instituciones necesitadas que no se ubican en áreas consideradas como tales. Asimismo, señalan que este criterio corre el riesgo de crear una “falacia ecológica” al contemplar a toda la unidad territorial como si tuviera homogeneidad social. En todo caso, cabe señalar cómo, a pesar de las críticas, el criterio territorial es uno de los mecanismos con menores costos y con mayor disponibilidad de información. Esto último no es menor en países donde es difícil contar con información confiable con un alto nivel de desagregación.

Otro elemento que es importante introducir aquí es la experiencia obtenida en el P-900 y el Plan Social Educativo, donde se instrumentaron *a priori* criterios de predistribución provincial de los recursos. Por ejemplo, si el objetivo consistía en atender a las mil escuelas más carenciadas del país, la asignación de recursos debía concentrarse en ellas (independientemente de que eso implicara alcanzar solo tres Estados del país). Los casos analizados muestran que al instrumentar criterios de predistribución estatal de recursos, las intervenciones alcanzaron a cubrir a una proporción de escuelas en todos los Estados más allá del nivel de desventaja que ellas presentaban. Mientras que en algunos de los Estados más desarrollados las acciones alcanzaron a escuelas con nivel de desventaja medio, en los Estados pobres las acciones no alcanzaron a cubrir el total de escuelas con nivel de desventaja alto o muy alto. A la luz de los objetivos de los programas considerados, este fue un elemento importante a considerar dado que los desvíos en términos de focalización ejercieron un sesgo en el carácter compensatorio de la intervención. Esta alternativa de asignación de los recursos terminó de alguna manera dando cierta incongruencia a los objetivos últimos de las intervenciones. De todos modos, la revisión de los programas elegidos, que se extendió a gran parte de los programas sociales, nos lleva a considerar el peso que tiene la racionalidad política en la definición de las estrategias de focalización. La decisión de que todos los Estados o provincias sean receptores de recursos –independientemente de su grado de necesidad– da cuenta del peso político de la materia.

### *Fuentes de información*

Según los estudios consultados, en los tres casos analizados la información fue un aspecto clave de las estrategias desarrolladas. El P-900 y el Proyecto Bolsa Escola Federal fundamentan la eficacia de los instrumentos implementados para la selección del universo de escuelas y alumnos (P-900) y las familias (BEF) en la confiabilidad y calidad de la información de base utilizada.

En el Plan Social Educativo se experimentaron algunas dificultades con respecto al acceso de información, especialmente en los inicios del plan, con la implementación del Programa Mejor Educación para Todos. En este caso, se advierte que no solo es importante la informa-

ción en sí misma, sino también cómo se define, cuál es la información necesaria, quién la define, cómo se solicita, quién la brinda y cómo se procesa. Además, los estudios muestran la conveniencia de no tomar en cuenta solo indicadores socioeconómicos, sino también otros indicadores relacionados directamente con la problemática educativa, como deserción, dificultades de aprendizaje, sobreedad, repitencia, entre otros.

### *Cobertura*

Una preocupación presente en el análisis de los tres casos considerados es la existencia de una tensión entre cobertura e intensidad de las acciones. Este es un dilema clave de todo programa focalizado, por cuanto por definición los recursos son asignados en forma prioritaria a un universo específico, dejando fuera a otro universo de agentes que no cumple con los requisitos buscados. Esta es una disyuntiva que, como la de la predistribución estatal de recursos, tiene un componente político y ético de peso: ¿es más equitativo dar menos a más agentes –a pesar de que con estas intervenciones no se logren impactos significativos– o es más equitativo distribuir una mayor cantidad o calidad de un beneficio entre menos agentes?

Este dilema es claro en el caso del programa Bolsa Escola, en particular a la luz de las evaluaciones que arrojan resultados significativos respecto de las distintas opciones implementadas. Las alternativas de rotación de beneficiarios desarrolladas no han sido del todo satisfactorias por cuanto siempre habrá, en una lógica de baja intensidad o baja calidad de servicios, una mayor cantidad de perdedores. En sociedades empobrecidas con grandes proporciones de población, agentes e instituciones con altas necesidades, este problema constituye una de las principales limitaciones de los programas focalizados.

### *Graduación de la compensación*

En relación con el punto anterior, surge otro elemento de debate como producto de estas experiencias. En todos los programas compensatorios subyace el supuesto de que, como producto de la intervención implementada o la superación de contextos socioeconómicos adversos, los agentes beneficiarios deben superar su condición de necesidad o desventaja original –por la cual fueron incluidos en el programa– para poder salir del programa. De hecho, todo programa focalizado establece explícitamente sus criterios de ingreso por contraposición explícita a los criterios de salida.

La experiencia del P-900 merece un análisis en profundidad. Como se ha mencionado en el apartado correspondiente, las evaluaciones de impacto realizadas mostraron que el 30% de los establecimientos no lograba su graduación tras el período de intervención de referencia. Ahora bien, del universo de escuelas que sí son egresadas del programa, el 60% mostró retrocesos en sus logros.

El Bolsa Escola solo registra bajas por cuestiones estructurales del perfil de las familias (aque-

llas ya no tienen niños en edad escolar, o migran a otras áreas). En el caso del Plan Social Educativo la evidencia es más difusa, y dadas las características de las intervenciones realizadas, en muchos casos la sola adquisición de los bienes o servicios brindados supuso la salida del programa o del universo de acción de algunos de los componentes implementados. ¿Cómo instrumentar criterios de salida en contextos y universos que no demuestran tener mejores condiciones? ¿Cómo se sostienen programas que solo tienen ingreso de beneficiarios? Este es otro de los dilemas de los programas focalizados analizados que abren necesariamente una discusión sobre las intervenciones desarrolladas, los objetivos propuestos y los recursos asignados para su cumplimiento.

### *Aspecto institucional*

Las tres experiencias analizadas fueron ejecutadas por las máximas autoridades educativas a nivel nacional, y presentaron esquemas intrínsecamente centralizados de implementación. Si bien el Bolsa Escola Federal y el Plan Social Educativo presentaron en sus diseños lineamientos para promover la descentralización operativa del programa, los diferentes estudios indican que, en su funcionamiento, fueron predominantemente centralizados. La toma de decisiones sobre los criterios de selectividad, las prioridades de focalización y la asignación de los recursos estuvieron siempre en manos del centro, quedando para los niveles estatales y las propias instituciones la implementación de las actividades y pautas dadas por la unidad central de ejecución.

Al respecto, se argumentó que solo desde el centro se pueden implementar acciones con criterios de igualdad en todo el país y se advirtió que esta modalidad de gestión permitió neutralizar en muchos casos el uso clientelar de los recursos a nivel local. No obstante, las experiencias desarrolladas indican que la falta de participación de los niveles estatales y municipales en la selección e identificación del universo de atención ha significado en muchos casos operar con diagnósticos desactualizados y, en ocasiones, equivocados, incurriendo así en errores de inclusión o exclusión.

La subutilización de la experiencia de los actores que más conocen el terreno donde se interviene es un elemento negativo de estas experiencias que ha sido frecuentemente señalado por los consultores al evaluar los procesos de gestión y toma de decisiones de estos programas. Por último, en este marco, otro elemento común mencionado en las experiencias analizadas es la falta de articulación genuina entre las distintas dependencias que operan sobre los territorios con mayores desventajas, tanto desde el ámbito federal como estatal. El trabajo en paralelo de distintas instituciones y sectores imprimió un alto grado de irracionalidad en la asignación de recursos, generando duplicación de acciones y universos de atención.

A modo de síntesis, cabe señalar que las experiencias analizadas llevan a concluir que una de las maneras de garantizar eficacia en la focalización es buscando que la misma se base en

procesos dinámicos y flexibles. La definición de la población a atender debería ser evaluada periódicamente, y se hace necesario el acceso a distintas fuentes de información que permitan elaborar diagnósticos precisos sobre los escenarios donde se interviene. Ello permitiría realizar correcciones sobre los desvíos y errores producidos.

De todos modos, es importante considerar en el diseño de estas estrategias que las desigualdades regionales identificadas en estos países y las limitaciones en las posibilidades de cobertura de los programas focalizados pueden generar brechas sociales entre pobres “merecedores y no merecedores”, y dificultar así el incremento de la cohesión social y la distribución equitativa de los recursos.





## Tendencias sociales y educativas de México

Para caracterizar los programas compensatorios implementados por el CONAFE desde el inicio de la década de los 90 es necesario describir el escenario en el que se han ejecutado; concretamente, la situación socioeconómica de México. Este contexto, además de valorar los alcances y aportes de las estrategias implementadas por los programas compensatorios, permite dimensionar la problemática extraescolar que enfrentan las familias, sus condiciones de vida y situación laboral. El análisis de la información se presenta a nivel agregado y por entidad federativa para dar cuenta de la profunda heterogeneidad que caracteriza al país mexicano.

La principal fuente de información utilizada para el desarrollo de este tema, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares del INEGI, no ofrece la posibilidad de analizar la situación de las comunidades indígenas de México. Es por ello que no se ofrece aquí una referencia específica a la situación particular de estas comunidades.

### Consideraciones generales sobre la performance socioeconómica de México

En 1990, México fue clasificado como un país con alto desarrollo humano; a partir de 1999 (producto del cambio metodológico) fue incluido dentro de los países de desarrollo medio aun cuando, en 2002, el índice de desarrollo humano (IDH) era de 0,796, valor muy cercano al del grupo de naciones con alto desarrollo humano que lo llevó a ocupar el lugar 54 de 173 países.<sup>16</sup> Las estimaciones del IDH a nivel estatal llevan a las siguientes conclusiones:

1. La zona del país con el Índice de Desarrollo Humano más alto es la del Noreste, integrada por los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Esta región presenta también el índice de PIB más elevado del país.
2. Sigue en nivel de desarrollo humano la región geográfica del Centro, integrada por los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal.
3. La región del Noroeste, conformada por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, ocupa el tercer lugar. Esta región presenta índices de escolaridad superiores a la zona Centro, a pesar de tener un menor indicador de PIB *per cápita*.
4. La región Occidental, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas ocupa el cuarto lugar en nivel de desarrollo humano.

<sup>16</sup> Extraído del "Informe sobre desarrollo humano. México 2002", PNUD (2002).

- 5 Por último, la región Sur, que presenta el índice de desarrollo humano más bajo del país, concentra a los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Los índices de esperanza de vida, escolaridad y PIB *per cápita* de esta región son claramente inferiores a los de todas las demás regiones.

En el informe mundial se presentan tres rangos de desarrollo humano: alto (IDH de 0,800 a 1), medio (IDH de 0,500 a 0,799) y bajo (IDH menor a 0,499). En México hay catorce Estados que se encuentran en el rango de desarrollo humano alto, dieciocho en el rango de desarrollo humano medio y ninguno en el rango de desarrollo humano bajo.

Las desigualdades regionales son muy marcadas. Mientras que el Distrito Federal está un 10,1% por encima de Chiapas en el indicador de esperanza de vida, esta diferencia aumenta al 23,5% en el índice de educación y al 52% en el indicador del PIB *per cápita*.

Las diferencias entre entidades empiezan a ser notorias cuando se observan las variables educativas. Por una parte, la tasa de alfabetización alcanza un máximo del 96,9% en el Distrito Federal mientras que en Chiapas llega a ser del 76,9%. Una diferencia similar se encuentra en la tasa de matriculación, donde el Distrito Federal, con una tasa del 75,3%, supera por 14,8 puntos porcentuales la tasa alcanzada por Guanajuato, del 60,4%.

La entidad con mayor producto por persona supera en 6,4 veces a la que menos recursos *per cápita* genera. Esta desigualdad también puede apreciarse al considerar que las cinco entidades federativas con mayor PIB *per cápita* concentran el 37,1% del PIB nacional, encontrándose en ellas el 17,5% de la población total. Por otra parte, en las cinco entidades con menor PIB *per cápita* se encuentra el 13,1% de la población, con un 6,1% del PIB nacional.

En el "Informe sobre desarrollo humano. México 2002" se presenta la evolución histórica del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por Estado. Algunos de los elementos destacables en el análisis histórico son los siguientes:

1. Entre 1950 y 2000 el Índice Modificado de Desarrollo Humano (IMDH) nacional aumentó poco más del 72%; registró su mayor avance entre 1950 y 1980.
2. En 1950 el Estado menos desarrollado era Guerrero, mientras que en 2000 resultó ser Chiapas.
3. Baja California fue el Estado con mayor nivel de desarrollo en 1950; en 2000 lo fue el Distrito Federal.
4. La entidad que tuvo el mayor incremento en su indicador de desarrollo fue Querétaro, que elevó en más del 130% su IMDH.
5. Baja California fue el Estado que menor avance registró en el IMDH, al aumentar un 33% en, aproximadamente, cincuenta años.

6. En 1950, el Estado con mayor nivel de desarrollo tenía un IMDH 2,03 veces mayor que el Estado con menor desarrollo, pero en 2000 esta relación se redujo a 1,3 veces.

Si se examina la trayectoria de los Estados que al inicio y al final del período se encontraban en los extremos de desarrollo, es posible hacer otras consideraciones:

1. El Distrito Federal se convirtió en la entidad de mayor Desarrollo Humano entre 1950 y 1960, año a partir del cual sostuvo su posición.
2. Baja California no solo abandonó rápidamente el primer lugar en nivel de desarrollo sino que presentó cierto estancamiento en la evolución de su indicador, e incluso un retroceso de 1990 a 1995.
3. Durante tres décadas, el Estado con menor desarrollo fue Oaxaca, pero desde 1990 su IMDH rebasa al de Chiapas.
4. Mientras que la diferencia entre el IMDH de Baja California y el de Guerrero se redujo del 103% al 19%, la existente entre el Distrito Federal y Chiapas disminuyó de casi 93% al 34%.

En términos generales, entre 1950 y 2000 se aprecia una reducción de las diferencias estatales en el IMDH, una recomposición gradual del ordenamiento inicial y una reducción en los movimientos de acercamiento entre las entidades federativas a partir de 1980. Este proceso de convergencia tuvo distintas causas, a saber:

- El elemento que contribuyó en mayor medida a la reducción en las diferencias en desarrollo humano entre las entidades federativas fue el indicador de la esperanza de vida. Mientras en 1950 el máximo logro en este índice era de 0,5356 –Distrito Federal– y el mínimo era de 0,3197 –Chiapas–, en 2000 el máximo fue de 0,8394 para Baja California y el mínimo de 0,7881 para Chiapas. Lo que significa que la diferencia se redujo entre los extremos del 67% aproximadamente a menos del 7%.
- El segundo componente que contribuyó a la reducción de las diferencias entre los IMDH estatales fue la educación. Mientras que en 1950 el Distrito Federal alcanzaba el mayor índice con 0,7549, Guerrero se encontraba en último lugar en este indicador con un valor de 0,3333. En 2000, el Distrito Federal se mantuvo con el mejor indicador de educación, 0,9664, mientras que Chiapas obtuvo la cifra más baja, 0,7915. Así, mientras la diferencia inicial era del 126%, esta se redujo en cincuenta años a casi el 22%.
- Finalmente, en lo que corresponde al PIB *per cápita*, se observó un moderado acercamiento entre entidades. Mientras en 1950 Quintana Roo alcanzaba el mayor índice, 0,7708, Campeche tenía el menor; 0,2570. Para 2000, el Distrito Federal alcanzaba un índice de 0,9930, mientras que el menor le correspondió a Oaxaca, con 0,5037. Lo anterior significa una reducción de la distancia entre extremos del 200% al 97%, aproximadamente.

- Existe una trayectoria de acercamiento continuo entre la mayor y la menor esperanza de vida, que se refuerza entre 1970 y 1980 y entre 1990 y 2000.
- A partir de 1960, las diferencias entre la mayor y la menor tasa de alfabetización se redujeron continuamente, destacando el período 1960-1970.
- Hubo una importante reducción en la distancia entre la máxima y la mínima tasa de matriculación entre 1950 y 1980. Tras una ampliación en la brecha, en 1990 se retornó a los niveles alcanzados, que se conservaban para 2000.
- Entre 1950 y 1960 los valores máximo y mínimo del PIB *per cápita* redujeron su diferencia. Estos valores se fueron ampliando continuamente entre 1960 y 1990, y notablemente entre 1995 y 2000.
- En términos generales, se reforzó la noción de que las dimensiones de salud y de educación han contribuido a reducir en el tiempo las diferencias de desarrollo entre los Estados, mientras que la trayectoria del PIB *per cápita* no tiene un comportamiento similar.

En general, países con alto crecimiento económico tienden a elevar con rapidez sus indicadores de desarrollo humano y viceversa, mientras que naciones que tienen bajo crecimiento tienden a rezagar su progreso en desarrollo humano. En el caso mexicano se observa que para algunos Estados existe un proceso de círculo virtuoso entre crecimiento y desarrollo humano, pero también que existen otros atrapados en círculos viciosos.

Otro indicador de convergencia en los índices regionales de desarrollo sería la disminución de la dispersión que en promedio existe entre el índice de los Estados con respecto al índice nacional. De esta forma, si la desigualdad entre entidades federativas se reduce constantemente hay una trayectoria de convergencia del desarrollo regional. Entre 1950 y 2000 ha existido una reducción continua en la desigualdad regional del IMDH. Sin embargo, a partir de 1980 la desigualdad regional ya no disminuyó al mismo ritmo que antes, lo que parece indicar que las presentes disparidades regionales son de naturaleza persistente. Cuando se examinan las trayectorias de las variables que dan origen al IMDH se observa que tanto la desigualdad de la esperanza de vida como la de la tasa de alfabetización presentan reducciones continuas. Es en la matrícula escolar donde comienza a explicarse la trayectoria final del IMDH, pues la disminución en la desigualdad de la tasa de matriculación se revirtió de 1980 a 1990 para luego continuar disminuyendo. Sin embargo, la variable de más peso para explicar la menor convergencia del desarrollo regional de los últimos años es el PIB *per cápita*. Si bien las desigualdades del producto regional se redujeron entre 1950 y 1980, a partir de los años ochenta comenzaron a aumentar de forma considerable, lo cual detuvo la convergencia del desarrollo humano entre los Estados.

En resumen, se aprecia que aquellas entidades federativas que tuvieron un bajo nivel de desarrollo en 1950 tienen asociadas tasas de crecimiento del IMDH mayores, lo que establece una firme convergencia en el desarrollo regional tomando como punto de partida tal año.

Sin embargo, en el período de 1980-2000 la relación entre crecimiento del IMDH y su valor inicial fue más débil, es decir, ya no aparece como un patrón tan sólido que a menor nivel de desarrollo existe un mayor crecimiento del IMDH. Esto último comprueba que si bien existió convergencia regional en los niveles de desarrollo durante varias décadas, esta se debilitó notablemente alrededor de los años ochenta.

Acerca de la desigualdad en el ingreso, el “Informe sobre desarrollo humano México 2002” presenta una descomposición considerando el ingreso laboral por regiones y a través del tiempo. El análisis muestra que los rendimientos de la educación media y superior han crecido a raíz del período de reformas estructurales y apertura comercial, lo cual explica una parte importante de la desigualdad. Asimismo, la distribución de características por regiones, especialmente en términos de habilidades medidas por los niveles de educación, también ha cambiado considerablemente. Esto último parece no ser un resultado exclusivo de las políticas públicas sino de fenómenos de comportamiento como la migración.

### **Ciclo económico y mercado de trabajo**

Desde el punto de vista económico, el período puede caracterizarse por tres subperíodos: de 1991 a 1994 con relativamente lento crecimiento económico; crisis a lo largo de 1995 y parte de 1996, y recuperación en los últimos cuatro años. A lo largo de la década de 1990, el sector externo se convirtió en uno de los motores del crecimiento económico.

El comportamiento coyuntural de la actividad económica se reflejó en las tendencias del empleo y en los determinantes de las remuneraciones. A escala nacional, como producto de las elevadas tasas de participación –especialmente las femeninas– la Población Económicamente Activa pasó de 31,2 millones de personas en 1991 a 36,6 millones en 1996 y a 39,6 millones en 2000. Sin embargo, el comportamiento del ciclo afectó de manera clara la evolución del desempleo abierto y de la calidad del empleo. La tasa de desempleo abierto siguió las tendencias del ciclo de la economía, al pasar del 2,8% en 1992, al 3,7% en 1994 y al 5,5% en 1996, y tendió a la disminución en los siguientes años: el 3,2% en 1998 y solo el 2,2% en 2000.

Pese a las tendencias cíclicas, el empleo no agropecuario aumentó en 8,5 millones de personas entre 1991 y el 2000, de las cuales solo el 30% se ubican en el sector manufacturero y el 70% restante en los no manufactureros, especialmente en comercio y servicios. Diversas fuentes señalan, sin embargo, que una proporción elevada –y por desgracia creciente– del empleo urbano, especialmente en comercio y servicios, tiene características muy precarias, como lo pone de manifiesto el aumento de los indicadores de la importancia relativa del sector informal urbano en la economía mexicana.

Por otra parte, las tendencias en las remuneraciones reales se vieron notoriamente afectadas a lo largo del decenio, especialmente por el comportamiento registrado en las tasas de inflación, que del 8,4% anual entre 1992 y 1994, se elevaron a cerca del 35% anual entre

1994 y 1996, para disminuir parcialmente al 15,7% anual entre 1996 y el 2000. Como resultado de ello, y del funcionamiento sectorial de la economía y de los mercados de trabajo, las tendencias de los salarios reales, tanto los mínimos como los contractuales, disminuyeron a lo largo de toda la década, mientras que los manufactureros siguieron más de cerca el comportamiento del ciclo económico.

Los sectores rural y urbano, por último, desplegaron tendencias diferentes, en el sentido de que el PIB agropecuario mostró una orientación muy poco dinámica y de carácter anticíclico, y los demás sectores de la economía una procíclica, especialmente las manufacturas, la construcción y los sectores comerciales y de servicios. Además, se registraron tendencias diferenciales en los ingresos rurales y urbanos; así, la pérdida de poder adquisitivo, aunque fue generalizada a lo largo de la década, en balance fue de mayor proporción en los sectores primarios que en el resto de la economía, como lo pone de manifiesto el hecho de que los términos de intercambio entre el sector agrícola con el resto de la economía perdieron un 27% a lo largo de la década.

### **El análisis de la evolución de la pobreza<sup>17</sup>**

Entre extremos del período 1992-2002 –de acuerdo a las estimaciones realizadas con la metodología oficial para la medición de la pobreza– la proporción de pobres se mantuvo en valores similares. En esa década la pobreza habría aumentado con la crisis de 1996, pero las altas tasas de crecimiento posterior –a partir de 1996– contrarrestaron en buena medida ese deterioro.

Naturalmente, la cantidad absoluta de hogares y población en situación de pobreza aumentó. Durante la década de 1990 la población total pasó de 83,8 millones de habitantes en 1990 a 101 millones en el año 2000; el crecimiento poblacional se tradujo así en un aumento aproximado de cinco millones de pobres (según línea de pobreza alimentaria).

Las líneas de pobreza definidas oficialmente indican tres umbrales diferenciados. El primero está referido a una canasta alimentaria que reúne bienes nutricionales mínimos. La Canasta Básica de Alimentos (CBA) fue definida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta canasta está calculada, para el ámbito rural y el urbano, a partir de la estructura de gasto de los hogares del estrato que obtiene los requerimientos mínimos de nutrientes. La segunda línea corresponde a los hogares que no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, calzado,

<sup>17</sup> Basado en documentos oficiales: "Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar". Serie: *Documentos de Investigación 1* (2002), Secretaría de Desarrollo Social, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, México; y "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX", Serie: *Documentos de Investigación 2* (2002), Secretaría de Desarrollo Social, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, México.

vivienda, transporte y educación. El tercer umbral se asocia a la imposibilidad de adquirir los bienes anteriores, más una estimación de los gastos no alimentarios considerados como necesarios según los patrones de gasto de la población.<sup>18</sup>

Según los cálculos oficiales, que utilizan la información de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), en 1992 el 22,5% de la población (que habitaba el 17,4% de los hogares) tenía un ingreso insuficiente para acceder a los requerimientos nutricionales mínimos. El 28% de la población (equivalente al 21,8% de hogares) tenía un ingreso insuficiente para alcanzar la segunda línea de pobreza, mientras que el 52,6% de los individuos (equivalentes al 44,1% de los hogares) tenía un ingreso inferior al umbral de la tercera línea de pobreza.

Las tendencias son las mismas para cualquiera de los tres criterios de pobreza; sin embargo, se observan algunas diferencias en la intensidad. Durante el período 1992-1996, el porcentaje de pobres aumentó en alrededor del 65% en la primera línea de pobreza, mientras que la línea más elevada lo hizo en menos del 30%. Por lo tanto, el impacto negativo de la crisis fue proporcionalmente mayor en la parte inferior de la distribución del ingreso. Sin embargo, entre 1996 y 2000 se revirtió esta tendencia y durante el período de recuperación se beneficiaron más los que se encontraban en la parte inferior de la distribución del ingreso.

De acuerdo con estos resultados, la evolución de la pobreza ha seguido el ciclo económico independientemente del criterio utilizado para definir a la población como pobre. Según la primera línea de pobreza, que incluye solamente los satisfactores alimentarios, la pobreza se redujo ligeramente del 22,5% de la población (el 17,4 % de los hogares) al 21,1% (el 16,1% de los hogares) entre 1992 y 1994. La pobreza se incrementó marcadamente entre 1994 y 1996 ya que, durante estos dos años, la proporción de población por debajo de esta línea de pobreza aumentó del 21,1 al 37,1%, equivalente a un aumento del 16,1 al 28,8% de hogares. Entre 1996 y 1998 la pobreza se redujo nuevamente (del 37,1 al 33,9% de la población, equivalente a una caída del 28,8 al 26,8 % de hogares), y en los años 1998-2000 se registró una caída sustancial nuevamente, que casi compensó el aumento registrado durante los años intermedios de la década. Durante los últimos dos años, la proporción de hogares disminuyó del 26,8 al 18,6%, mientras que la proporción de personas en condición de pobreza se redujo del 33,9 al 24,2%. Sin embargo, vista en su conjunto, la década experimentó un estancamiento e incluso un ligero deterioro en términos de pobreza bajo esta definición.

La evolución que utiliza la línea de pobreza intermedia es prácticamente igual a la que úni-

<sup>18</sup> Línea 1: considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación –equivalente a 15,4 y 20,9 pesos diarios de agosto del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Línea 2: incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud –equivalente a 18,9 y 24,7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Línea 3: se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público –equivalente a 28,1 y 41,8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

camente incluye satisfactores alimentarios. La proporción tanto de hogares como de personas en situación de pobreza bajo este criterio aumentó en más de 15 puntos porcentuales entre 1992 y 1996, pero luego decreció en 11 y 13 puntos, respectivamente, durante la segunda mitad de la década. Para la década en su conjunto, se registró un incremento de cuatro puntos porcentuales para el caso de los individuos y de 3,5 puntos para los hogares.

En forma similar, se obtiene la misma tendencia con la tercera línea de pobreza. La proporción de individuos y hogares pobres aumentó en más de 15 puntos entre 1992 y 1996 y disminuyó en más de 10 puntos entre 1996 y el 2000. Para la totalidad de la década, la pobreza aumentó proporcionalmente más en la parte inferior de la distribución (alrededor de 6%) que para la línea de pobreza con mayor valor, en donde se registra un aumento de alrededor del 4%. También se registraron diferencias sustanciales en términos de reducciones de la pobreza entre los períodos 1996-1998 y 1998-2000. La mayor parte de la reducción se observó entre 1998 y el año 2000 y, de hecho, durante 1996-1998 la caída fue leve. El período 1998-2000 presenta un panorama distinto. Por lo tanto, existió un rezago importante en la disminución de la pobreza. La mayor parte de la reducción se observó entre 1998 y el año 2000 y, de hecho, durante 1996-1998 la caída fue más bien menor: la pobreza se redujo un 7% en promedio para las tres líneas de pobreza durante los primeros dos años, y en alrededor del 20% en promedio durante los últimos dos.

Estos resultados sorprenden en relación con el crecimiento económico observado durante 1996-1998 y 1998-2000. Para la primera línea de pobreza esto significó una reducción de alrededor de 0,8 puntos porcentuales por cada 1% de crecimiento del ingreso promedio, mientras que, para la tercera, la sensibilidad es de casi 0,9. La elasticidad de la pobreza respecto del crecimiento económico fue reducida durante los años posteriores a la crisis de 1995. El período 1998-2000 presenta un panorama distinto. El PIB *per cápita* creció en casi 7% en términos reales durante el período y para la primera línea de pobreza, por cada 1% de crecimiento, la pobreza disminuyó en casi 4. Es decir, se observó una elasticidad de cuatro a uno. Para la tercera línea, por cada 1% de crecimiento del PIB *per cápita*, la pobreza disminuyó en alrededor de 2%, es decir, más del doble de la sensibilidad observada entre 1996 y 1998. Una interpretación oficial de estos resultados es que la recuperación económica tiene un rezago importante en cuanto a reflejarse en disminuciones en la pobreza. Esto sugiere que precisamente en los períodos inmediatamente posteriores a una crisis se requieren intervenciones gubernamentales para reducir el impacto en los niveles de vida de la población de menores recursos. Si el crecimiento económico se mantiene, eventualmente la pobreza empieza a ceder y la intervención es menos necesaria.

La conclusión más importante es que durante la década de 1990, los cambios en la pobreza respondieron sustancialmente al crecimiento económico, ya que prácticamente la totalidad de los cambios observados pueden atribuirse a las fluctuaciones en el ingreso promedio de la población. El análisis de intensidad de la pobreza confirma que en el transcurso de la década pasada se incrementó el número de personas pobres, y que estos eran más pobres al final de la década que al inicio. El mismo resultado se obtuvo en el análisis de áreas rurales y urba-



nas. En cuanto a si estas fluctuaciones de la pobreza responden a cambios en el ciclo económico o son también producto de variaciones en la distribución del ingreso se concluye que el cambio distributivo tuvo un efecto menor. La descomposición del incremento de la tasa de pobreza se realizó para el período 1992-1996 y para 1996-2000, y los cambios en la pobreza parecen haber respondido sustancialmente al crecimiento económico, ya que prácticamente la totalidad de los cambios observados pueden atribuirse a las fluctuaciones en el ingreso promedio de la población.

En conclusión, los cambios en la pobreza durante la década de 1990 parecen estar asociados al ciclo económico y no a cambios en la distribución del ingreso. Este resultado difiere sustancialmente del caso de la década de 1980 ya que, durante ese período, la causa principal del aumento de la pobreza fueron los deterioros en la distribución del ingreso, mientras que el ingreso promedio jugó un papel menos relevante. Se han constatado también cambios en la evolución de la pobreza urbana y rural.<sup>19</sup> Mientras que en 1992 el porcentaje de pobres rurales, utilizando la primera línea, era de alrededor de 2,7 veces el observado en los contextos urbanos, hacia el final de la década, en el año 2000, la relación aumentó a 3,4 veces.

Para la línea de pobreza intermedia, la relación entre el porcentaje de pobres en zonas rurales y urbanas es de alrededor de 2,4 a 1, y se observan menores fluctuaciones durante la década. Para la tercera línea, la relación es de 1,5 a 1. Por lo tanto, las diferencias entre zonas urbanas y rurales se acentúan a medida que el análisis se enfoca en la parte inferior de la distribución del ingreso. Con relación a las tendencias durante la década, en áreas urbanas y rurales se observa un patrón similar al nacional de aumento sustancial en la proporción de pobres entre 1992 y 1996, y una reducción entre 1996 y el 2000. Sin embargo, la intensidad de los aumentos y disminuciones presenta diferencias importantes.

Entre 1992 y 2000 la pobreza urbana disminuyó en relación a la línea alimenticia; esto significa que la pobreza con respecto a este umbral aumentó durante la década debido al incremento en la proporción de pobres en zonas rurales, exclusivamente. En la segunda y la tercera línea de pobreza, la proporción de pobres urbanos también aumentó durante los noventa, pero lo hizo en mucho mayor medida en zonas rurales. Por lo tanto, incluso en este caso, el aumento en la pobreza se debe preponderantemente a los incrementos registrados en zonas rurales.

En el año 2000, de cada 100 hogares clasificados como pobres con la primera línea, el 66,5% se ubican en estas localidades. Cuando se trata de las otras dos líneas de pobreza, en el contexto rural se encuentran el 59,3 y el 48,1% de los hogares pobres bajo cada definición, respectivamente.

En términos de la descomposición de cambios en la pobreza en sus efectos ingreso y distribución para áreas urbanas y rurales, respectivamente, la única diferencia sustantiva –con res-

<sup>19</sup> Se definen como rurales las localidades con menos de 2500 habitantes.

pecto al análisis a nivel nacional– es que el efecto de la distribución genera una reducción significativa de la pobreza en zonas rurales en el subperíodo 1992-1996, y un aumento considerable durante 1996-2000. Ambos efectos son de signo contrario al crecimiento, por lo que contribuyen a reducir el aumento de la pobreza en el primer caso, pero aminoran el impacto del crecimiento económico en el segundo.

### **Perfil sociodemográfico de los hogares pobres**

Sin importar con cuál de los tres conceptos se mida la pobreza, las cifras promedio muestran que el tamaño de los hogares pobres, el número de personas por perceptor de ingresos, el número de miembros inactivos que dependen de un activo y el número de personas que duermen en un cuarto son sustancialmente mayores que en los hogares no pobres, aunque las diferencias tienden a reducirse conforme se eleva el umbral de pobreza utilizado. Los hogares que, además de los integrantes del núcleo familiar, albergan a otros parientes (hogares extensos) son más frecuentes entre los pobres, mientras que los hogares unipersonales son claramente minoritarios.

Pero los hogares pobres no solo son de mayor tamaño que los no pobres sino que, además, a lo largo de toda la década y sea cual sea la línea de pobreza, tienden a mostrar una mayor presencia de niños menores de 12 años (prácticamente el doble); o sea, son hogares más grandes que dependen de un número menor de personas para generar los medios para el sustento cotidiano y además tienen una mayor presencia de menores. Al comparar los hogares pobres con los no pobres se observa que la proporción de niños que asisten a la escuela es menor y que una mayor proporción de los adolescentes (entre 13 y 15 años de edad) trabaja.

La proporción de hogares encabezados por mujeres es mayor en los hogares no pobres que entre los pobres. Este resultado parece contradecir el hecho de que las mujeres ganan menos a igual trabajo y calificación que los hombres. Sin embargo, el vínculo entre los ingresos según género y el total de recursos con los que cuenta un hogar no es directo. Por ejemplo, una mujer puede encabezar el hogar, pero los perceptores del hogar pueden ser hombres y aportar mayores ingresos; asimismo, las mujeres pueden ganar menos, pero esos hogares usan más intensivamente sus recursos humanos que los encabezados por hombres, de modo que el ingreso total del hogar tiende a ser mayor; una tercera explicación puede ser que los ingresos generados por las mujeres, a diferencia del que aportan los hombres, pasan íntegramente a formar el ingreso del hogar. Otro argumento es que las mujeres jefas de hogar con menores ingresos tienden a integrarse a otros hogares debido, precisamente, a su vulnerabilidad. Las estadísticas no permiten detectar estos casos, que se consideran como parte de otra unidad familiar.

En cuanto a la incidencia de la pobreza según la edad de los jefes de los hogares, el panorama es claro: la pobreza tiende a estar más generalizada entre los hogares con jefes jóvenes (entre 21 y 40 años) y menos entre los de 41 a 60 años de edad. Las viviendas con piso de tie-

rra, que no cuentan con energía eléctrica, que no tienen agua entubada y que no disponen de baño se presentan en mayor proporción en los hogares pobres que entre los no pobres. Sin embargo, las brechas son menores conforme se eleva la línea de pobreza empleada.

Las encuestas de hogares levantadas en 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000 permiten apreciar algunas tendencias en las características de los hogares que vale la pena destacar. A lo largo de la década de 1990 han disminuido sistemáticamente el tamaño medio de los hogares y los índices de dependencia económica, demográfica y de hacinamiento, tanto para los hogares no pobres como pobres, aun cuando se advierte que la reducción tendió a frenarse en el último bienio analizado.

El porcentaje de no pobres de 15 años o más que no completaron la educación primaria se mantuvo durante los últimos 10 años, sea cual sea la línea que se utilice para medir pobreza. Sin embargo, dicho porcentaje disminuyó sistemáticamente en los hogares más pobres (línea 1) hasta 1996 y desde ese año en adelante volvió a crecer. Esta tendencia podría causar extrañeza ya que se sabe que la escolaridad ha aumentado sistemáticamente en el país, pero debe recordarse que 1996 fue el año que registró mayor incidencia de la pobreza y puede plantearse que se agregaron al contingente de los más pobres personas con niveles de instrucción superiores a la primaria incompleta, lo que lleva a reducir la participación relativa de los niveles educacionales inferiores.

Es interesante notar que en el país hay cada vez menos (en proporción) viviendas sin energía eléctrica y carentes de agua potable. Sin embargo, no acontece lo mismo con el porcentaje de viviendas con piso de tierra que, si bien disminuye en los hogares no pobres hasta 1998, tiende a no variar entre ese año y el 2000. El comportamiento es similar en los hogares pobres, pero solo hasta 1996 y 1998 (para las tres mediciones de pobreza); entre ese último año y el 2000 ya no se registró descenso en dicho porcentaje.

La evolución del ingreso y del gasto mensual por persona muestran los mismos patrones para las tres líneas de pobreza. En efecto, el ingreso per cápita de los hogares no pobres sigue de cerca los avatares de la economía en el período; muestra un aumento significativo hasta 1994, una disminución drástica como consecuencia de la crisis de 1994-1995 y una recuperación posterior, terminando en el 2000 con un ingreso per cápita de la misma magnitud, en términos reales, que el de 1992. Sin embargo, los ingresos de los hogares pobres son relativamente constantes o exhiben fluctuaciones pequeñas, que son independientes de la actuación de la economía. El gasto per cápita muestra un comportamiento similar al del ingreso por persona, en ambos grupos, aunque las fluctuaciones son significativamente más reducidas.

## **Pobreza y educación**

Como se mencionó más arriba, la tasa de incidencia de la pobreza se mantuvo en niveles similares para 1992 y 1994, se incrementó fuertemente en 1996 para luego descender en 1998 y continuar su descenso con mayor intensidad en 2000. Entre este último año y 2002 la

pobreza se redujo a causa de lo acontecido en el ámbito rural: mejoraron los ingresos de los trabajadores no calificados por los efectos de la política social (oportunidades). Algunos estudios han demostrado que no puede afirmarse que la pobreza urbana se haya reducido.

Las tasas de pobreza alimenticia para los estratos urbano, semiurbano y rural se han estimado según el dominio geográfico (ver el cuadro 1, anexo 1). Se constata que la pobreza se encuentra más extendida en las zonas con menor población. En los extremos del período analizado, la población pobre rural representaba aproximadamente el 55% del total; alrededor del 10% eran residentes de zonas semiurbanas y el 40% restante habitaba en grandes centros urbanos. Por otro lado, la participación de los residentes en zonas rurales, semiurbanas y urbanas en la población total era aproximadamente del 25%, 15% y 60%, respectivamente.

Además, la intensidad con la que varió la incidencia de la pobreza fue diferencial según el dominio geográfico (ver el cuadro 2 del Anexo 1). El aumento de la pobreza entre 1992 y 1996 fue de mayor magnitud en la población urbana y algo menor en las zonas semiurbanas (ciudades entre 2500 y 15000 habitantes). En el período de recuperación económica (1996-2000), la mejora de este indicador fue más marcada para la población urbana. Entre los extremos del período 1992-2000, la incidencia de la pobreza fue levemente menor para la población urbana, un 34% más elevada para la población semiurbana y un 23% aún más alta para la rural. La tasa neta de escolarización primaria y media se incrementó en los tres dominios analizados, aunque con mayor intensidad en el rural y aun con mayor fuerza entre la población pobre, especialmente entre 1998 y 2000 (ver el cuadro 3 del Anexo 1). En general, a lo largo del período analizado, y especialmente entre 1992 y 1998, la evolución de este indicador en las zonas urbanas se mantuvo relativamente estable. El mayor incremento de los pobres no se constató en la población urbana sino para los residentes en zonas semiurbanas. A esta conclusión confluyeron los resultados de la evolución de la escolarización primaria y en mayor medida del nivel medio (ver cuadros 4 y 5 del Anexo 1).

La evolución en las tasas brutas de escolarización refleja también estas tendencias (ver cuadros 6 y 7 del Anexo 1). El período 1998-2000 concentra el mejor desempeño en toda la serie. El porcentaje de atraso escolar se redujo entre 1996 y 2000,<sup>20</sup> producto de lo ocurrido entre 1996 y 1998 (ver cuadros 8, 9 y 10 del Anexo 1). Sin embargo, entre 1998 y 2000 esta tendencia se detuvo entre la población pobre de las zonas con menor densidad de población. Ello refleja el aumento de la tasa bruta de escolarización, que fue más intenso en la población pobre y en zonas rurales.

Las variaciones en los indicadores educativos no se tradujeron en cambios de importancia en la estructura distributiva del ingreso (ver cuadros 11 y 12 del Anexo 1). En efecto, entre 1992 y 2000 la composición según el dominio geográfico entre estratos de ingreso no se alteró sustantivamente. De todas formas, así como los residentes en zonas semiurbanas exhibieron

<sup>20</sup> Solo puede computarse desde 1996.

las menores mejoras relativas en los indicadores educativos, su estructura distributiva tendió a tornarse más desigual.

Mediante un análisis de regresión multivariada (modelos *logit*) se pueden aislar los determinantes de éxito/fracaso en los indicadores de la *performance* educativa. Esta metodología permitió identificar los que tuvieron una incidencia significativa sobre la probabilidad de éxito educativo controlando la influencia de otras variables. En este caso, se buscó establecer si el estrato de residencia –según densidad de población– ejerció una influencia por sí mismo sobre los indicadores educativos o si, en cambio, lo determinante fue la condición de pobreza. Los resultados se muestran en los cuadros 13 al 17. Las variables que se incluyen en el modelo son el sexo, el estrato de densidad de población –de mayor a menor concentración poblacional– y la condición de pobreza. Además, se aplicó un segundo modelo que incluye los términos de interacción entre pobreza y estrato para verificar si fue un factor determinante el que resulta de la combinación de la situación de pobreza y al área geográfica de residencia. Los resultados confirman que la condición de pobreza en sí misma –controlando la zona de residencia y otros atributos personales como el sexo– incidió en las menores oportunidades de acceso a la educación a lo largo de todo el periodo analizado.

En 1992, dos factores definían probabilidades negativas de acceso al nivel primario: ser pobre y vivir en una zona rural. En el segundo modelo se constató que la variable significativa era la correspondiente a la zona rural. Esto significa que ser pobre en una zona rural no era una desventaja mayor que el hecho de serlo en una zona urbana, sino que la desventaja estaba asociada al área geográfica de residencia (tanto para pobres como para no pobres).

En 1994, la desventaja estuvo localizada con alguna relevancia significativa en el estrato semiurbano, proceso que se repitió en 1996, cuando los pobres de zonas semiurbanas mostraron las menores probabilidades relativas de acceso. En 1998 ya se observaban indicios de mejora en la población rural pobre que se tornaron evidentes en 2000. Es interesante consignar que, en este último año, tanto la residencia en una zona rural como el hecho de ser pobre rural implicaron ventajas relativas en el acceso al nivel educativo primario. En cuanto al nivel medio, se confirmó que tanto la residencia en zonas semiurbanas y rurales como la situación de pobreza en general determinaron probabilidades negativas de acceso a este nivel educativo. También en este caso, el hecho de ser pobre resultó un determinante negativo durante todo el periodo analizado, controlando el área de residencia y los términos de interacción entre ambos.

Los efectos positivos de los términos de la interacción entre educación y estrato geográfico se confirmaron en los modelos aplicados sobre la probabilidad de atraso escolar (1996 a 2000). En efecto, allí se confirma que el hecho de ser pobre rural y pobre en áreas o zonas semiurbanas acarrea mayores posibilidades de encontrarse en una situación de atraso escolar.

A modo de conclusión, y por su relevancia en el diagnóstico de la situación social y educativa de México, es oportuno destacar al menos cuatro constataciones que dan cuenta de los procesos estructurales que vive este país. En primer lugar, si bien ciertos aspectos que

hacen a las condiciones de vida, tales como el acceso a la educación o la esperanza de vida de las personas, muestran una tendencia de mejora y convergencia en el largo plazo, no ocurre lo mismo con el desarrollo económico y el PIB por Estados. Por el contrario, las disparidades regionales tienden a profundizarse crecientemente. El interrogante que queda instalado es en qué medida esta fragmentación regional del desarrollo económico no hará obstáculo al proceso de convergencia social analizado. En segundo lugar, pese a verificarse cierta estabilidad macroeconómica y bajos niveles de desempleo, no se logran reducir las brechas en la distribución del ingreso. La distancia entre ricos y pobres es, comparada con otros países de la región, muy elevada en México, y no logra reducirse. En tercer lugar, aumenta la brecha de la pobreza entre las zonas urbanas y las rurales, en detrimento de estas últimas. Por último, si bien a inicios de los años noventa la condición de rural era un determinante clave para explicar el fracaso educativo, hacia fines de la década esto deja de ser así; los sectores urbanos marginales comienzan a explicar con mayor peso los problemas de rezago y abandono. Sin duda, estos cambios de fondo tienen un gran impacto en las condiciones de vida de las familias en las distintas regiones del país, y van configurando un nuevo escenario social donde el desafío de garantizar una educación de calidad para todos es cada vez más complejo.

## II. Diez ejes para el análisis de las estrategias de focalización de los programas compensatorios del CONAFE

Hasta aquí se propuso dar un marco conceptual y de contexto al estudio específico de las estrategias implementadas por los programas compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) para identificar y definir su población objetivo y beneficiaria. Los tres apartados de la primera parte coadyuvaron a contextualizar la discusión sobre las estrategias de focalización implementadas desde el inicio de la década de 1990 por la Unidad de Programas Compensatorios. El primero apuntó a introducir la discusión conceptual y técnica asociada a las diferentes estrategias de focalización; y en el segundo apartado se presentaron tres experiencias internacionales donde se implementaron programas compensatorios. Por último, y a fin de dar cuenta de las características socioeconómicas de los distintos escenarios en los que operan los programas compensatorios ejecutados por el CONAFE, se examinaron distintos indicadores sociales y económicos de México. En esos tres apartados se explicitan los elementos desde los cuales se construyó la mirada con la cual se analizaron las estrategias de focalización de los programas compensatorios del CONAFE.

A continuación se presentan hallazgos de la investigación realizada entre noviembre de 2004 y abril de 2005.<sup>21</sup> Los diez ejes que integran esta segunda parte se orientan a abrir un debate sobre las estrategias de focalización de los programas compensatorios del CONAFE, con especial énfasis en el que está actualmente vigente, el Programa para Abatir el Rezago Educativo en Inicial y Básica (PAREIB). Durante las conversaciones con expertos de la Unidad de programas compensatorios (UPC) del CONAFE<sup>22</sup> y de otras instituciones en México, en las visitas de campo, o en el análisis de documentación y datos sobre las características de los programas y su focalización, se fueron identificando ciertos temas recurrentes. Tensiones,

<sup>21</sup> Ver detalles de la investigación y la estrategia metodológica empleada en el Anexo 2.

<sup>22</sup> En los sucesivos ejes se incorporan al texto citas textuales extraídas de las entrevistas realizadas con distintos informantes claves que permiten ilustrar, a través de las propias palabras de los actores, muchos de los hallazgos presentados en el estudio. Es importante señalar que se identificó como Coordinadores del PAREIB a todos aquellos representantes de las UPC o UCE que participaron en las entrevistas realizadas. Si bien en algunos casos se trata en rigor de técnicos, jefes o responsables de área –según sea el escalafón que se utiliza en la jurisdicción correspondiente– se tomó este cargo como genérico en virtud de que no fue posible discriminar a posteriori los cargos de cada caso. No obstante, cabe mencionar que en todos los casos se trata de responsables de los componentes y áreas de gestión. Todo texto incluido en las citas entre paréntesis representa un agregado del equipo de investigación para contextualizar o aclarar el sentido del texto.

dificultades, logros, fueron configurando un esquema ordenador de toda la información recabada. Los diez ejes elegidos para exponer los hallazgos reflejan, en última instancia, esas recurrencias.

Es conveniente aquí hacer tres observaciones. En primer lugar, estos diez ejes organizan discusiones necesarias para poder avanzar hacia un rediseño de las estrategias de focalización del programa. La idea de fondo es que ciertos cambios que podrían ser incorporados en el modo de definir el universo de beneficiarios requieren de definiciones o tomas de posición institucionales previas que los hagan posibles. En segundo lugar, cada uno de estos ejes puede ser interpretado como una puerta de entrada específica para la búsqueda de respuestas a un mismo interrogante: ¿Cuán adecuada es la estrategia de focalización del programa a sus objetivos, en el actual contexto mexicano? El orden en que están presentados los ejes es, en gran medida, arbitrario porque todos tienden hacia el mismo núcleo problemático. En tercer lugar, discutir la estrategia de focalización de un programa lleva necesariamente a poner la mirada en el programa en su conjunto. En tanto estrategia, no es posible analizarla si no es a la luz de los objetivos del programa, sus componentes y su encuadre institucional. Cada uno de los ejes incursiona en aspectos sustantivos del programa, del que rescata implicancias claves para el ejercicio de la focalización.



## Eje 1. Focalización y universalismo en la política educativa

Los programas compensatorios representan, dentro del espectro de programas sociales focalizados que se vienen implementando en la región, un caso muy particular. Propios del campo educativo, están diseñados con objetivos muy específicos dentro de una política tradicionalmente universalista. A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de las políticas sociales, alimenticias, laborales o de reinserción social, cada vez más definidas en su estructura como políticas focalizadas, la política educativa es aún en los países de América Latina una política universal, dirigida al conjunto de la sociedad.

Esta especificidad de los programas compensatorios en el campo de las políticas focalizadas merece ser destacada, pues tiene claras implicancias tanto en su diseño como en su posterior evaluación. Un rasgo distintivo de estos programas es que, en general, no tienen como objetivo ofrecer educación a los sectores más postergados de la sociedad, sino fortalecer a los diferentes actores e instituciones para que una educación de calidad sea posible. Las estrategias utilizadas en los diferentes programas compensatorios implementados en la región fueron y son muy diversas, pero en general posibles de ser clasificadas en transferencia de recursos para infraestructura y equipamiento de escuelas, apoyo económico a la demanda, y acciones orientadas a fortalecer las estrategias pedagógicas adecuadas en los establecimientos.

En la mayoría de los casos se trata de acciones complementarias y de apoyo a las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Ello se traduce en una fuerte interdependencia y complementariedad entre lo que son los programas compensatorios y la política educativa en su conjunto. Las acciones compensatorias no tienen sentido en sí mismas sino en la medida en que sostienen e impactan en las prácticas de enseñanza y aprendizaje promovidas desde el cuerpo de las políticas educativas. En consecuencia, no es posible analizarlas como realidades autónomas, sino en la relación que mantienen con el conjunto de las políticas educativas.

En México, la oferta educativa formal está concebida como una política universal, implementada desde la Secretaría de Educación Pública (SEP). Asociada a esta política se desarrollan los programas compensatorios, implementados desde la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE. El hecho de que existan dos instituciones que se reparten estas funciones realza esta diferenciación entre el cuerpo de la política educativa y las acciones compensatorias asociadas. Esta complementariedad adquiere un carácter institucional que hace más visible la especificidad de cada una de las partes aquí relacionadas.

Uno de los aspectos que quedan más evidenciados frente a esta institucionalidad es la división de tareas que existe entre la SEP y la UPC del CONAFE. La SEP es la institución que tiene

el mandato de impartir educación. La UPC desarrolla acciones que crean las condiciones materiales para que las prácticas educativas desempeñadas por la SEP sean posibles. Las acciones de la UPC aparecen como condiciones de posibilidad para los objetivos de la SEP. Así, existe en México un programa focalizado que opera como soporte de una política universal en escenarios específicos, caracterizados en este caso por la pobreza o la exclusión.

Esta especificidad de las acciones de la UPC y sus articulaciones con las políticas de la SEP invitan a plantear un conjunto de ejes de discusión necesarios a la hora de analizar la pertinencia de las estrategias de focalización de las acciones de los programas compensatorios:

1. ¿Qué es lo que se espera de las acciones de la UPC a través de cada uno de sus componentes? Es necesaria una respuesta clara a esta pregunta, pues en función de ella es posible comprender las características que deben tener los beneficiarios de los programas. A modo de ejemplo, se adelanta aquí una tensión visible en el análisis de las formas de focalización de los programas compensatorios del CONAFE y que será desarrollada más en detalle en el eje 2.

Si el objetivo del programa es erradicar el rezago educativo, como su nombre lo indica, sus acciones deberían estar orientadas a las escuelas que muestran los mayores indicadores de rezago. Por el contrario, si el objetivo es compensar los efectos que la pobreza tiene en el aprovechamiento de la oferta educativa, sin duda las acciones deben estar orientadas a instituciones o comunidades identificadas a partir de indicadores que den cuenta de las condiciones de vida y las carencias materiales. Esta necesidad de precisiones con respecto al impacto del programa debe trasladarse a cada uno de sus componentes. ¿Qué tipo de beneficiarios se tiene en mente cuando se diseña cada uno de los componentes del programa? Este punto debería ser explicitado; hay que identificarlos claramente primero para convertirlos luego en beneficiarios reales de las acciones.

2. El CONAFE apunta a revertir situaciones que, en los hechos, hacen casi imposible el desarrollo de las prácticas educativas. La ausencia de un aula mínimamente acondicionada, la falta de útiles escolares para los niños o de materiales didácticos adecuados entre los docentes son, sin duda, verdaderos obstáculos para una educación de calidad. Pero el hecho de que el CONAFE neutralice estas carencias mediante sus prestaciones no significa necesariamente que en las escuelas se garantice la calidad de las prácticas educativas.

Esto invita a preguntarse si las acciones del CONAFE deberían ser evaluadas a partir de los resultados escolares. Las acciones de este programa podrían verse como prácticas que se justifican por sí mismas, en tanto proveen recursos que pueden ser considerados como derechos de la comunidad. Un aula de calidad, útiles escolares y demás prestaciones del CONAFE pueden ser interpretados como derechos irrenunciables de las familias y las comunidades, y sería adecuado pensar que no deberían ser evaluados desde un punto de vista instrumental. Desde esta perspectiva, la sola existencia de comunidades escola-

res que no estén a la altura de ciertas condiciones materiales mínimas debería definir el horizonte de beneficiarios del programa, su universo objetivo.

3. En la UPC se discute actualmente la posibilidad de incorporar criterios de identificación de escuelas que puedan ser dadas de alta del programa. El objetivo es dejar de utilizar recursos en escuelas que podrían ya prescindir de ellos para orientarlos a otros establecimientos más necesitados. Para tal fin, se hace necesario establecer qué hace que una escuela pueda ya prescindir del apoyo de este programa. En el Manual de Operación del PAREIB Fase III (CONAFE - UPC, 2004) se indica que se considerará a aquellas escuelas que hayan mostrado mejoras en sus indicadores educativos.

En tanto el PAREIB es un programa orientado a abatir el rezago educativo, un criterio razonable para retirar un establecimiento del universo de beneficiarios es analizar los niveles y tendencias de los indicadores de rezago. Pero, en la medida en que las acciones específicas no impactan de forma directa en el rezago, tal vez los criterios deberían ser otros. Este es un tema que merece especial atención por las implicancias que tiene a la hora de definir los criterios de focalización, y que será analizado con detenimiento en el Eje 6. Pero es adecuado dejarlo planteado desde aquí a los efectos de mostrar que se origina precisamente a partir de acciones compensatorias específicas para complementar una política global y universal que conserva el monopolio de las prácticas educativas y, por lo tanto, aquellas que mayor injerencia tienen en la permanencia y el éxito de los alumnos en sus escuelas. La idea de fondo es que esta discusión es necesaria pues cualquiera sea el mecanismo de baja de las escuelas del programa, deberá estar fuertemente articulado con el mecanismo de focalización.

Los programas compensatorios de la región han ido transformándose desde sus orígenes hasta la actualidad. En sus comienzos –la mayoría, iniciados en los primeros años de la década de 1990– estos programas pusieron especial énfasis en la dimensión material, y con el tiempo comenzaron a incorporar o profundizar la dimensión pedagógica. En algunos casos puede percibirse un abandono gradual de los aspectos materiales y una creciente concentración en los aspectos pedagógicos y educativos: el P-900 en Chile permite ver que el componente de infraestructura solo operó en los primeros años, mientras que en el caso de Brasil los aspectos orientados a la demanda se operaron desde otros programas sociales. La especificidad de la situación institucional de México tiene claras implicancias frente a una posible transición en este sentido. Los programas compensatorios desarrollados en México más recientemente han conservado su tendencia a operar fundamentalmente sobre los aspectos materiales de los establecimientos y sus alumnos (infraestructura, dotación de material didáctico y útiles escolares entre otros),<sup>23</sup> en tanto que el desarrollo de acciones compensa-

<sup>23</sup> Si bien los programas compensatorios también ejecutan componentes de carácter pedagógico (capacitación y asesoramiento docente, y apoyo a los supervisores), el peso de los componentes que operan sobre el aspecto material caracteriza el caso mexicano como un programa de apoyo de materiales, predominantemente.

torias de tipo pedagógico ha quedado fundamentalmente a cargo de la SEP, a través de programas como el de Escuelas de Calidad.

En consecuencia, la dimensión material y la dimensión pedagógica, que en su peso relativo definen el perfil de los programas de la región, en el caso mexicano aparecen separadas en instituciones diferentes. La dimensión material de la compensación está a cargo del CONAFE, y la pedagógica, de la SEP.

Actualmente, se está discutiendo la necesidad de algún grado de articulación entre estas dos dimensiones. Una posibilidad es una articulación de las acciones de ambas instituciones en forma simultánea; otra, que está siendo considerada en estos momentos, es un paso de las escuelas desde la primera dimensión hacia la segunda. En ambos casos, el logro de algún tipo de acuerdo interinstitucional al respecto tendrá implicancias importantes en las acciones de focalización, en tanto desde ambas instituciones se deberá converger hacia universos comunes y articulados.

En síntesis, en el caso mexicano la especificidad de los programas compensatorios en el conjunto de la región y el modo en que se reflejan en el plano institucional lleva a la necesidad de una discusión a fondo de los objetivos reales que puede proponer un programa de estas características. Una posibilidad es que los programas compensatorios de la UPC sean claramente programas orientados a crear condiciones materiales para que las prácticas educativas llevadas a cabo por la SEP sean posibles. En ese caso, la focalización debería estar regida de modo prioritario por criterios relacionados con las condiciones materiales de vida de las comunidades, las intervenciones deberían ser evaluadas por sí mismas y no por su impacto, y los criterios de alta deberían estar asociados a las modificaciones en las condiciones de vida de las familias –cuando se trata de apoyo a la demanda– o ser intervenciones únicas o específicas cuando se trata de la oferta.

La otra opción es que los programas compensatorios del CONAFE, tal como lo fueron haciendo diferentes programas en la región, inicien un proceso de transición que implique, entre otras cosas, incorporar gradualmente acciones compensatorias cada vez más dirigidas a incidir directamente en las prácticas educativas, incorporando componentes pedagógicos. En este caso, las estrategias de focalización deben apuntar a otros aspectos de la comunidad como sus indicadores educativos, establecer una nueva división de tareas y renovar su articulación con la SEP.

Dos preocupaciones persisten sobre el espíritu del programa compensatorio vigente. La primera es si, efectivamente, la UPC del CONAFE puede asumir el compromiso de abatir el rezago educativo. La viabilidad de los objetivos de este programa es objeto de discusión entre los funcionarios de la UPC y de las UCE. Actualmente, la institución se compromete a dar cuenta de resultados que exceden a sus posibilidades de acción, hecho que tiene fuertes implicaciones en el plano operativo. Específicamente, la discusión que se abre en torno a las estrategias de focalización será difícil de saldar en la medida en que no se llegue a una definición más precisa y viable de los objetivos del programa, una definición que esté a la altu-

ra de los desafíos que representa para la educación mexicana el complejo escenario social que se consolida a lo largo de todo el país.

La segunda cuestión a destacar es la distancia existente entre la discusión conceptual que subyace al diseño de los programas compensatorios y lo que realmente ocurre en todas las experiencias latinoamericanas, incluida la del CONAFE. Las políticas compensatorias están concebidas como políticas de equidad, orientadas a ofrecer más a aquellos que menos tienen. La idea de fondo es que una oferta educativa homogénea en sociedades muy desiguales no hace más que reproducir las desigualdades, por lo que hacen falta acciones que compensen los déficits de materiales y de estimulación inicial con los que llegan a las escuelas los niños y adolescentes de los sectores más postergados. Esto es, la idea de compensación parte del supuesto de una oferta educativa homogénea, y tiene como objetivo reforzar –dar más– a aquellos sectores sociales más desfavorecidos.

En los hechos, los programas compensatorios de la región se instalan como políticas de equidad en sistemas educativos profundamente injustos. Las características de la oferta educativa –en términos de infraestructura, equipamiento, recursos didácticos, formación y experiencia de los docentes, entre otros– son sumamente heterogéneas, y hay una clara tendencia a que las escuelas menos provistas correspondan a los sectores más pobres. En este marco, los programas compensatorios quedan lejos de la posibilidad de ofrecer un plus a las comunidades más pobres. Por el contrario, apenas pueden reducir, mínimamente, las desigualdades existentes. Desde esta perspectiva, los programas compensatorios pierden su especificidad, y sus acciones se diluyen frente a las desigualdades estructurales de los sistemas educativos. Nuevamente, frente a esta realidad es necesaria una discusión a fondo sobre el objetivo de estos programas, para avanzar en modos de focalización más efectivos.

## Eje 2. ¿Rezago educativo o pobreza?

*Yo tengo la duda de hasta dónde se puede ir, más allá de lo educativo, e influir en las comunidades; y en qué medida estamos priorizando realmente los indicadores educativos y la cuestión educativa más allá de la cuestión de la marginación.*

Coordinador estatal del PAREIB

El Manual de Operación del PAREIB Fase III (CONAFE /UPC, 2004) destaca que este programa tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación inicial no escolarizada y básica (preescolar, primaria y secundaria), mediante acciones compensatorias. Asimismo, tras plantear este objetivo general, destaca que su único objetivo específico es asegurar que los niños de cero a catorce años de edad de las comunidades rurales más pobres y más desfavorecidas tengan acceso a la educación inicial y básica, permanezcan en las escuelas y terminen con éxito el ciclo de la educación básica, ampliando las oportunidades y mejoras educativas.

En el enunciado del objetivo, el universo de intervención del programa está definido con claridad: las comunidades rurales más pobres y más desfavorecidas. De todos modos, el mismo documento destaca que el objetivo último del programa es abatir el rezago educativo. Entre las estrategias que se llevarán a cabo para lograr el objetivo propuesto, se anuncia que se definirán los criterios para graduar las escuelas apoyadas que hayan mostrado mejoras en sus indicadores educativos y que estén en condiciones de operar con eficiencia sin apoyos extraordinarios. La decisión de priorizar las áreas rurales más pobres se justifica porque en esas zonas se da una mayor concentración del rezago.

A partir de 1998, en el marco del programa Piare 8, se sumó a los criterios de incorporación de establecimientos educativos al universo de focalización la utilización del índice de desventaja, que califica escuela por escuela a partir de un conjunto de indicadores sociales y educativos. Entre estos últimos se incluyen indicadores que hacen referencia al rezago en las instituciones. Pero estos indicadores representan una parte menor del índice; esta estrategia de focalización aporta un 25% del universo total de focalización.

La estrategia de focalización adoptada para llevar adelante este programa está estructurada sobre el supuesto de que existe una clara asociación entre las condiciones de pobreza de la comunidad y sus niveles de rezago escolar. Específicamente, un programa que se propone abatir el rezago identifica a sus unidades beneficiarias fundamentalmente a partir de sus condiciones de marginalidad o pobreza.

¿Existe realmente una asociación entre ambas variables? El cuadro 5 muestra que, para el conjunto de escuelas generales e indígenas de nivel primario y medio, se verifica cierto

grado de correspondencia entre el nivel de marginalidad<sup>24</sup> de las mismas y el nivel de rezago educativo.<sup>25</sup> Como puede apreciarse, en la medida en que aumenta el nivel de marginalidad aumenta la probabilidad de encontrar escuelas con alto nivel de rezago, al punto que, entre aquellas de marginalidad muy alta, esta proporción se duplica comparada con las escuelas de marginalidad muy baja. Un comportamiento inverso es el de las escuelas de bajo rezago, grupo que se reduce a casi la mitad entre los grupos de marginalidad más alta.

El caso de las escuelas de rezago nulo –aquellas donde ningún niño repite ni abandona– presenta un comportamiento atípico: su proporción aumenta a medida que se incrementan los niveles de marginalidad. Una revisión de los datos permitió ver que la probabilidad de encontrar escuelas de estas características está fuertemente asociada al tamaño de los establecimientos. Es lógico que en las escuelas más grandes sea casi imposible detectar situaciones donde ningún niño repita o abandone, y solo es posible que todos los niños aprueben y permanezcan escolarizados en establecimientos más pequeños. Este tipo de establecimientos es propio de las zonas rurales más dispersas, y es por ello que aparece más representado en las zonas de más alta marginalidad.

**Cuadro 5. Rezago educativo según nivel de marginalidad de la escuela. Total de escuelas primarias y telesecundarias generales e indígenas. PAREIB, ciclo escolar 2003-2004**

Rezago	Nivel de marginalidad					Total
	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta	
Nulo	0,9%	4,0%	6,3%	7,5%	7,1%	5,3%
Bajo	30,1%	26,1%	27,0%	23,4%	16,6%	24,4%
Medio	42,8%	39,8%	34,6%	30,6%	24,7%	34,1%
Alto	26,2%	30,2%	32,1%	38,6%	51,6%	36,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

<sup>24</sup> Índice de marginalidad provisto por la base de datos de Escuelas de México, CONAFE / PAREIB 2003-2004.

<sup>25</sup> Para la medición del rezago educativo se construyó un índice sobre la base de la suma de los indicadores de eficiencia interna contenido en la base de datos: repitencia, deserción y aprobación. Así, el valor 0 es igual a rezago nulo y un valor mayor a 0 indica progresivamente mayor nivel de rezago.

De todos modos, la asociación que se percibe entre marginalidad y rezago es relativa. El mismo cuadro permite ver que en dos de cada tres escuelas de muy baja marginalidad los niveles de rezago son medios o altos, mientras que las de alta marginalidad (30%) tienen rezago bajo o nulo. Por lo tanto, cabe preguntarse si la focalización debería hacerse por rezago o por marginalidad.

En los cuadros 6 y 7 se puede apreciar que la focalización llevada a cabo en la actualidad es efectivamente más sensible a las situaciones de marginalidad que a las de rezago. En el conjunto de escuelas no focalizadas, prácticamente no se encuentran establecimientos de alta marginalidad, pero casi la mitad de estas escuelas que el CONAFE no incluye en su universo de potenciales beneficiarios tiene niveles de rezago medio o alto.

**Cuadro 6. Nivel de marginalidad educativa de las escuelas según estén o no focalizadas por el PAREIB. Total de escuelas primarias y telesecundarias generales e indígenas. Año 2003**

Nivel de marginalidad	Escuelas focalizadas	Escuelas no focalizadas	Total
Muy bajo	1,5%	38,1%	18,0%
Bajo	12,4%	27,7%	19,3%
Medio	22,0%	18,8%	20,6%
Alto	29,3%	10,8%	21,0%
Muy alto	34,8%	4,6%	21,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

**Cuadro 7. Nivel de rezago educativo de las escuelas según estén o no focalizadas por el PAREIB. Total de escuelas primarias y telesecundarias generales e indígenas. Año 2003**

Rezago	Escuelas focalizadas	Escuelas no focalizadas	Total
Nulo	7,4%	10,2%	8,7%
Bajo	15,1%	34,9%	24,6%
Medio	30,1%	36,7%	33,2%
Alto	47,3%	18,2%	33,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.



¿Es adecuado no incorporar al universo de focalización este conjunto de escuelas de alto rezago? Por un lado, se puede argumentar que, en tanto son establecimientos en áreas de baja marginalidad, no requerirían del apoyo del CONAFE para proveerse de los recursos que estos programas ofrecen a través de sus diversos componentes. Pero, por otra parte, no debería olvidarse que el índice de marginalidad, por el modo en que está construido, no necesariamente da cuenta de manera exhaustiva de las condiciones de vida de las comunidades, por poner el énfasis en cuestiones de infraestructura local.

¿Es correcto que el 22,5% de las escuelas focalizadas tengan rezago bajo o nulo? Como se discute en los Ejes 1 y 6, las prestaciones del PAREIB tienen un fuerte énfasis en dimensiones materiales que crean condiciones de posibilidad para que las prácticas educativas sean posibles; retirarlas del universo de focalización posiblemente signifique bloquear los procesos de enseñanza y aprendizaje en sus aulas.

Una revisión de las estrategias de focalización del PAREIB requiere respuestas claras a estas dos preguntas. Para facilitar la toma de posición sobre cada una de ellas, sería adecuado un estudio que permita conocer en profundidad las condiciones reales en que se encuentran los establecimientos que corresponden a los dos grupos mencionados.

De todos modos, este análisis muestra que, a partir de la relativa asociación entre marginalidad y rezago, se configura un universo de situaciones con cierta heterogeneidad. Hay escuelas de alta marginalidad con alto rezago, pero también existen escuelas de alta marginalidad con bajo rezago, y de baja marginalidad con alto rezago. Esta heterogeneidad en el universo de escuelas también es un factor que debe ser considerado en la focalización de las prestaciones del programa.

**Cuadro 8. Articulación de las condiciones de rezago y marginalidad en las escuelas según estén o no focalizadas por el PAREIB. Total de escuelas primarias y telesecundarias generales e indígenas. Ciclo escolar 2003-2004**

<b>Relación rezago / marginalidad</b>	<b>Escuelas focalizadas</b>	<b>Escuelas no focalizadas</b>	<b>Escuelas no focalizadas</b>
Rezago bajo, marginalidad baja	6,1%	27,5%	15,7%
Rezago alto, marginalidad baja	20,8%	50,9%	34,3%
Rezago bajo, marginalidad alta	14,7%	13,2%	14,0%
Rezago alto, marginalidad alta	58,4%	8,4%	36,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

El cuadro 8 permite ver que entre el grupo de escuelas focalizadas con marginalidad alta y alto rezago –el grupo “ideal” para el cual está pensado este programa– representa casi el 60% de los casos. También se percibe que el 6% de las escuelas son de bajo rezago y baja marginalidad, y hay un 34% de escuelas en situaciones intermedias, que combinan alta y baja marginalidad con bajo o alto rezago.

La discusión que se abre en este punto es no solo si ciertos grupos deben estar o no en el universo de focalización, sino también si es adecuado que todos ellos reciban el mismo tratamiento por parte del programa. La heterogeneidad del universo focalizado permite pensar la posibilidad de diferentes aproximaciones a las escuelas según su situación.

Como se discutió en la primera parte del informe, la lógica intrínseca de toda política educativa compensatoria es tratar a aquellos (escuela, individuos, familias, etc.) que por presentar un perfil específico (pobreza, rezago) ameritan ser objeto de un conjunto de acciones complementarias para igualar sus probabilidades de acceder a resultados educativos con el nivel de la media. Ahora bien, el supuesto bajo el que opera esta lógica es que, para superar las desigualdades educativas, es necesario realizar intervenciones diferentes en este grupo con respecto a aquellas acciones realizadas para el total del universo de escuelas. En la misma línea, ¿es adecuado tratar a este subgrupo del universo total (en este caso, el universo de escuelas indígenas o generales pobres con alto rezago educativo) de manera homogénea? Si el universo focalizado sobre el que se interviene es heterogéneo, ¿la implementación de acciones homogéneas para todos no producirá resultados distintos, teniendo un mayor impacto sobre aquellas escuelas que posean más recursos o viceversa? Este no es un punto menor, sobre todo si se tiene en cuenta que el peso relativo de los cuatro grupos de escuelas analizados varía significativamente entre Estados, tal como se puede apreciar en el cuadro 9.

En los Estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz, precisamente los más antiguos del programa, la mayoría de las escuelas son de alta marginalidad y alto rezago. Pero en Aguascalientes, Colima, Baja California y Baja California Sur, estas escuelas representan menos del 15% del universo focalizado. En el caso de Aguascalientes, este grupo representa solo el 3% del universo focalizado.

Si se consideran las escuelas con baja marginalidad y bajo rezago de Tlaxcala, Coahuila y Baja California Sur, este grupo representa más del 25% del universo focalizado (se destaca Tlaxcala, donde este grupo representa casi el 37% y Coahuila, el 36%), mientras que en el conjunto de los Estados del sur de México, este valor casi no llega al 3%.

Hay cuatro Estados que pueden ser vistos como representativos de las cuatro situaciones aquí analizadas:

- Baja California, donde el 76% de las escuelas son de baja marginalidad con alto rezago.
- Tamaulipas, donde el 32% de las escuelas tienen alta marginalidad con rezago bajo.

**Cuadro 9. Articulación de las condiciones de rezago y marginalidad en las escuelas focalizadas por Estados. Total de escuelas primarias y telesecundarias generales e indígenas. Ciclo escolar, año 2003**

Estados	Rezago bajo/ marginalidad baja	Rezago alto/ marginalidad baja	Rezago bajo / marginalidad alta	Rezago alto/ marginalidad alta	Total
Aguascalientes	22,6	72,6	1,6	3,2	100,0
Baja California	6,3	75,9	2,9	14,9	100,0
Baja California sur	25,6	59,3	1,2	14,0	100,0
Campeche	2,1	18,0	7,1	72,8	100,0
Coahuila	35,8	25,0	18,9	20,3	100,0
Colima	12,3	66,4	5,7	15,6	100,0
Chiapas	1,3	9,7	14,4	74,6	100,0
Chihuahua	8,2	33,2	11,7	46,9	100,0
Durango	12,6	35,4	9,0	42,9	100,0
Guanajuato	9,2	32,8	14,1	44,0	100,0
Guerrero	0,6	8,0	12,4	79,0	100,0
Hidalgo	7,2	15,0	21,9	55,9	100,0
Jalisco	14,7	35,0	12,9	37,4	100,0
Estado de México	2,9	23,6	10,4	63,2	100,0
Michoacán	0,8	26,4	6,0	66,7	100,0
Morelos	14,0	32,2	21,7	32,2	100,0
Nayarit	13,5	28,1	21,1	37,3	100,0
Nuevo León	16,6	24,6	23,7	35,1	100,0
Oaxaca	0,3	7,1	13,0	79,5	100,0
Puebla	2,9	12,0	24,1	61,0	100,0
Querétaro	6,6	32,8	10,8	49,9	100,0
Quintana Roo	0,7	14,0	14,7	70,6	100,0
San Luis Potosí	4,8	12,3	31,5	51,4	100,0
Sinaloa	10,1	32,4	9,4	48,0	100,0
Sonora	12,0	41,1	13,1	33,7	100,0
Tabasco	13,1	42,6	12,5	31,8	100,0
Tamaulipas	14,1	17,2	32,2	36,5	100,0
Tlaxcala	36,8	34,6	9,0	19,5	100,0
Veracruz	2,4	16,3	11,1	70,1	100,0
Yucatán	0,7	19,3	10,8	69,1	100,0
Zacatecas	20,4	36,8	13,0	29,8	100,0
Total	6,1	20,8	14,7	58,4	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

- Oaxaca, con el 80% de las escuelas con alta marginalidad y alto rezago.
- Tlaxcala, con el 37% de las escuelas con baja marginalidad y bajo rezago.

¿Se puede decir que aquí hay errores de focalización? Si no es así, ¿es adecuado que estos cuatro Estados estén implementando un programa de las mismas características?

Es necesario dar este debate para poder avanzar en el desarrollo de un esquema de focalización más preciso, capaz de responder a las heterogeneidades que conforman el universo de atención del CONAFE.

### Eje 3. Diagnóstico social y focalización

*Hay mucha población que se traslada de las zonas más retiradas o de más difícil acceso hacia las ciudades, y pasan a formar un segmento en los cinturones. Esta gente, evidentemente, tiene mayores problemas y situaciones familiares muy diferentes; cuando llegan, se enfrentan a un entorno que no conocen y, sin embargo, están en escuelas que no podemos atender. Donde estaban anteriormente, en muchas ocasiones la escuela ya no existe, no aparecen en un listado. Y la gente lo pregunta y lo cuestiona y, para uno, es difícil poder darles una explicación, porque te dicen: "esta escuela no tiene nada, no tiene láminas, los niños están en condiciones de extrema pobreza, las familias tienen problemas y ¿por qué no las puedes atender?" No hay una respuesta. La respuesta existe, pero en esa lógica no da.*

Coordinador estatal del PAREIB

Una revisión de los cambios en la situación social en México en los últimos años muestra una dinámica compleja que se manifiesta en dos planos diferentes. Por un lado, una significativa estabilidad en indicadores macrosociales y económicos, como la incidencia de la pobreza, la distribución del ingreso, el funcionamiento del mercado de trabajo, etc. Un análisis del comportamiento de estos indicadores desde comienzos de los años noventa muestra el fuerte impacto que tuvo en las condiciones de vida de la población la crisis económica de mitad de la década anterior pero, al mismo tiempo, la capacidad de recomposición que mostró esta sociedad en los años siguientes. Puede decirse que la mayoría de los indicadores tienen valores similares a comienzos y a finales del período. Los pocos datos a los que se pueden acceder no permiten ver cambios de fondo en estas tendencias.

América Latina, hacia fines de la década de 1990 y, fundamentalmente, los primeros años de la década actual, fue escenario de un empobrecimiento generalizado y un fuerte incremento de las desigualdades en la distribución de los ingresos. La situación de México no parece especialmente crítica. De todos modos, es importante destacar que esta estabilidad en los principales indicadores sociales y económicos se dio con niveles muy fuertes de concentración del ingreso en los sectores más altos de la sociedad, un elevado nivel de pobreza, e indicadores ocupacionales que muestran serias dificultades del sistema productivo para incorporar al conjunto de la sociedad. Pero, al mismo tiempo, en un plano más cualitativo, México está viviendo grandes transformaciones de tipo social y demográfico. Entre ellas pueden destacarse las siguientes:

- Se están produciendo lentos pero profundos procesos migratorios internos, lo cual genera una redistribución de la población en el territorio nacional. Como consecuencia de ello hay una mayor concentración de familias de origen rural en la periferia de las grandes ciudades y mayor atomización de las comunidades rurales.

- Asociado a los procesos migratorios, se modifican las pautas de distribución de la pobreza a lo largo de México y, al mismo tiempo, se produce una reubicación de las familias pertenecientes a las diferentes etnias del país. Ciudades que tradicionalmente tenían muy escasa población indígena cambian su perfil demográfico y cultural precisamente como efecto del flujo de familias desde el campo a la ciudad, o desde el sur hacia el norte del país.
- Al proceso migratorio dentro de México se suma el fenómeno de las crecientes migraciones hacia el exterior, fundamentalmente hacia los Estados Unidos. Este fenómeno tiene un alto impacto en el funcionamiento interno de las familias y en su composición.
- Otro hecho que tiene fuerte impacto en la definición del panorama social de México es el desarrollo desigual de los Estados a lo largo del tiempo, proceso que en algunos casos significa un aumento de las desigualdades regionales del país, especialmente entre los Estados del Norte y los del Sur.
- Por último, se profundizan los procesos de estratificación espacial dentro de las grandes ciudades, consolidando procesos de fuerte exclusión social en los márgenes. Frente a estos cambios en el espacio urbano, las situaciones de mayor privación social ya no se limitan a la tradicional pobreza y exclusión de las comunidades rurales indígenas, sino que pasan a ser también parte del escenario urbano de México.

En síntesis, en un marco de aparente estabilidad la sociedad mexicana está experimentando grandes transformaciones. Esto implica un serio reto para todos los programas sociales que se están llevando a cabo en el país, entre ellos los programas compensatorios de la UPC del CONAFE.

Existe un fuerte consenso entre los expertos consultados en este estudio sobre la relevancia que estas transformaciones tienen en el territorio y la importancia de considerar en toda estrategia de focalización la magnitud de estos cambios, especialmente teniendo en cuenta que ellos se registran entre las poblaciones que conforman el universo de atención de los programas compensatorios: población indígena, rural y urbano marginal.

Para los programas focalizados que se proponen identificar grupos sociales prioritarios para incorporarlos al universo de los beneficiarios, una sociedad en momentos de grandes mutaciones es un verdadero desafío. Lograr una focalización adecuada en momentos de cambio requiere definiciones flexibles del universo e información actualizada que permita un profundo conocimiento del escenario social en el cual se está trabajando.

Frente a este escenario, las posibilidades actuales de la UPC del CONAFE de tener una respuesta sensible a la dinámica social son limitadas. Precisamente los criterios actuales de focalización muestran escasa flexibilidad frente al cambio en el contexto, y están basados en indicadores muy generales, cuya sensibilidad al cambio es muy baja. Para profundizar en este punto es necesario recordar que la conformación del universo de focalización es por pasos, que se pueden sintetizar del siguiente modo:

1. Se incluyen todas las escuelas correspondientes a los 476 municipios prioritarios.
2. Luego se incluyen las escuelas indígenas.
3. A continuación se incluye al resto de las escuelas rurales de organización incompleta.
4. Por último se seleccionan las escuelas restantes, según su pertenencia a los diferentes cuartiles del índice de desventaja.

El análisis de las bases del universo de atención muestra que los tres primeros criterios representan el 75% del mismo, en tanto que por los cuartiles entra solo el 25%. Es posible sostener que los tres primeros criterios son prácticamente insensibles a cambios sociales como los mencionados anteriormente. La definición de los municipios prioritarios es estable, y la categorización de las escuelas como indígenas o la conformación de las estructuras de funcionamiento de los establecimientos educativos es seguramente muy lenta y responde a criterios no necesariamente relacionados con los fenómenos sociales actuales.

Al mismo tiempo, los indicadores utilizados para la conformación del índice que subyace a la clasificación por cuartiles utilizada para categorizar a las escuelas ponen el énfasis en cuestiones sumamente estructurales, como el índice de marginalidad y los atributos de las escuelas. Los indicadores más sensibles en la estructura del índice son aquellos que dan cuenta de la eficiencia interna dentro de los establecimientos, pero los mismos no son adecuados para captar la complejidad de los fenómenos sociales actuales. Un técnico de una Unidad Coordinadora Estatal (UCE) de uno de los Estados con mayor marginación lo ilustra de esta manera:

Tenemos más de 10.000 comunidades donde se ven estas imágenes. Una comunidad se desarrolla porque ahora tiene mejor camino, ahora tiene un centro de salud que antes no tenía, tiene agua potable, o servicio eléctrico, es decir, es una imagen que no necesariamente dice que las familias ya pueden pagar sus útiles escolares.

Para poder responder a las exigencias de un escenario social de grandes cambios se hace necesario un debate centrado en dos aspectos: la flexibilidad de los criterios de inclusión de establecimientos en el universo de beneficiarios y la posibilidad de incorporar información más adecuada para el seguimiento de la situación social mexicana en el proceso de identificación de las escuelas beneficiarias.

Con respecto al primer punto, y como un modo de abrir este debate, se puede sugerir, a modo de hipótesis, que los criterios actuales de focalización utilizados por el CONAFE estarían organizados a partir de un diagnóstico de la situación social estructurado en torno a la idea de que la pobreza estructural es el principal problema social de México. Esta idea, presente en la base de la gran mayoría de los programas sociales implementados en la región a comienzos de los años noventa, era coherente con la expectativa existente entonces de que se estaba consolidando un nuevo escenario económico de crecimiento estable que se tradu-

ciría en una recomposición de la situación social en su conjunto. En este nuevo escenario, aquellos sectores sociales con mayores dificultades de integración serían precisamente los que históricamente quedaron fuera del proceso de desarrollo de nuestros países: las comunidades indígenas, los sectores rurales dispersos, ciertas regiones geográficas desfavorecidas. Los estructuralmente pobres y los históricamente excluidos se constituyeron así en la principal población objetivo de los programas sociales. Los tres primeros criterios de selección de beneficiarios de los programas compensatorios del CONAFE están claramente orientados a captar estas situaciones.

El diagnóstico actual de la situación social de México, así como de la mayoría de los países de la región, debería ser otro. Fenómenos como el surgimiento de nuevas formas de pobreza, la creciente exclusión en los espacios urbanos, el reposicionamiento espacial de los distintos sectores sociales asociado a los procesos migratorios, la crisis de los vínculos de cohesión, la consecuente fragmentación social y las nuevas formas de violencia deberían estar hoy en el centro del diagnóstico, y ello no es posible desde una visión centrada en la pobreza estructural como su eje organizador. El CONAFE se ve hoy enfrentado a la necesidad de revisar la concepción de la problemática social mexicana sobre la cual fundamenta sus acciones, para poder identificar claramente sus prioridades y su universo de beneficiarios.

Con respecto al segundo punto, relacionado con la utilización de otras fuentes de información, al momento de definir criterios de focalización se hace necesaria la incorporación de nuevos indicadores mejor relacionados con los procesos sociales que conforman el nuevo escenario mexicano, y que sean sensibles a los cambios en el corto y mediano plazo.

Del punto anterior se desprende un debate necesario sobre las necesidades de información que trascienden las exigencias propias del ejercicio de identificación de beneficiarios; asimismo, deben estar definidas a partir de la posibilidad de que la UPC del CONAFE tenga la capacidad de elaborar y actualizar permanentemente el diagnóstico sobre el que se sustenta su planificación.

Un programa de semejante magnitud debería implementar un laboratorio u observatorio de la situación educativa y la cuestión social, en sus múltiples dimensiones: demográfica, urbanización, cambios en la estructura de la familia, inserción de la mujer en el mercado de trabajo, trabajo infantil, culturas juveniles, comunicaciones, etc. Ello permitiría, entre otras cosas, captar la heterogeneidad dentro del universo de beneficiarios, identificar situaciones críticas que hoy no están pudiendo ser atendidas por el programa, definir horizontes de cobertura en las diferentes etapas de planificación, hacer un seguimiento de la situación social en los contextos en que están las escuelas beneficiarias, proveer información para los procesos de monitoreo y evaluación. De este modo, el CONAFE estaría en condiciones de actuar en el nuevo escenario mexicano, de grandes cambios estructurales.



## Eje 4. La relación del CONAFE con las unidades coordinadoras de los Estados

*Como es muy difícil entrar en ese tipo de discusiones de análisis con los Estados porque ellos tienen un conocimiento más certero de su problemática, lo que hacemos es darles flexibilidad. El punto fundamental es que no rebasen el presupuesto.*

Técnico de la UPC

*Y en el 2001, recuerdo que nos tocó un momento muy difícil y nos dieron un disquete de focalización, y si no te querías ajustar al disquete, pues era tu problema. No había negociación. No había ningún modelo para negociar nada, porque era un disquete que te dieron.*

Coordinador estatal del PAREIB

Luego de más de una década en que se hizo un gran esfuerzo para incluir procesos de descentralización en las reformas educativas y en el conjunto de las políticas sociales de la región, existe hoy un fuerte debate en torno a los pros y los contras de estas estrategias. Un punto sobre el que existe un creciente consenso es que no solo no lograron avances en términos de equidad sino que, por el contrario, tendieron a profundizar las diferencias regionales.

Entre los aprendizajes que deja el análisis de experiencias de los años noventa cabe destacar que no es posible garantizar equidad si no existe una fuerte articulación entre las instancias centrales –o nacionales– de las políticas y aquellas que operan a nivel local. Estas últimas son las que proveen sensibilidad ante la diversidad de escenarios y las desigualdades sociales, en tanto las primeras son las garantes de la equidad.

El CONAFE es, desde su inicio, una organización altamente centralizada, que cuenta con Unidades Coordinadoras Estatales (UCE) que operan como delegaciones locales y colaboran en la ejecución de sus programas. El carácter centralizado de su gestión se hace visible, por ejemplo, cuando se analiza cómo se resuelve institucionalmente la focalización del PAREIB.

Cuando se indagan específicamente los pasos que llevaron a que determinada escuela sea beneficiaria de los programas compensatorios del CONAFE se identifica un proceso estructurado en dos etapas. En la primera, la protagonista es el centro. En la segunda, los Estados. Desde el punto de vista de la focalización, la tarea que realiza la UPC del CONAFE es definir un potencial universo de beneficiarios a través de los criterios explicitados en los manuales operativos de focalización. La UPC entrega a cada una de las UCE un listado de las escuelas que podrían ser beneficiarias del programa, es decir, el universo de focalización.

Por otra parte, la UPC transfiere a cada Estado los recursos para la ejecución anual. Específicamente, el presupuesto con el que cuenta, y el porcentaje que va a cada componen-

te y a cada nivel. El presupuesto anual de cada Estado no necesariamente es estable, y en todos los casos es inferior al presupuesto necesario para poder cubrir la totalidad de las escuelas que conforman el universo de focalización.

La segunda etapa de la focalización se resuelve en el ámbito de los Estados, una vez que reciben el listado de escuelas focalizadas y el detalle de los recursos. Como los recursos transferidos son inferiores a los necesarios para cubrir el total del universo propuesto por el centro, son los Estados los que determinan qué escuelas serán efectivamente atendidas, y cuáles no.

Si la UPC transfiriera los recursos necesarios para cubrir la totalidad del universo focalizado, las UCE no tendrían ningún tipo de participación en la definición de las escuelas beneficiarias. Es el caso de las Telesecundarias, donde la cobertura es universal. Pero en los hechos, y tal como se verá en el Eje 9, la cobertura que hacen los Estados del universo focalizado es muy alta, pero nunca llega a ser completa. En las escuelas primarias, llega en promedio al 83%, lo cual quiere decir que las UCE participan en el proceso de focalización decidiendo cuál es ese 17% de escuelas que no integrarán el universo de beneficiarios reales.

Hay un reconocimiento tanto desde el centro como desde las UCE acerca de la existencia –tal como lo establecen las normas internas del PAREIB– de instancias de acuerdo entre ambos niveles para hacer modificaciones a las listas. Pero se trata de sugerencias de modificaciones que puede proponer un Estado a partir de la lista presentada por la UPC, habitualmente para corregir errores a partir de la desactualización de los listados, o como para reparar situaciones políticamente insostenibles, como aquellos casos de escuelas en las que un turno es beneficiario y otro no. Pero, por lo que pudo apreciarse, difícilmente se acepta una corrección al listado que entre en conflicto con las definiciones del manual de operaciones del programa. A partir de lo que se pudo percibir en el trabajo de campo realizado, cuesta pensar que una UCE pueda acordar con el centro una propuesta de cambio en el universo de focalización, orientada por ejemplo a construir un espacio de articulación con otros programas sociales integrados que se estén diseñando en su Estado.

Frente a este funcionamiento, aparecen diversas situaciones que merecen ser destacadas. En líneas generales hay, por parte de los responsables de las UCE, una valoración positiva de la coherencia de la lista en términos de captar las situaciones más críticas en cada Estado. Pero son siempre referencias a ajustes que deberían hacerse. Básicamente, se trataría de escuelas que deberían ser incluidas en el universo, a partir de la constatación de que están en peores condiciones que muchas de las que son beneficiarias reales, pero que por diversos motivos no están habilitados para atenderlas en tanto no fueron contempladas en la focalización.

Situaciones como estas llevan a cuestionar la calidad y pertinencia de la información que se utiliza para la definición del universo de escuelas a ser atendidas. Respecto a la calidad, aparecen reclamos referidos a la desactualización de los datos de las escuelas frente a los cambios que se dan en la población. Así, suele ocurrir que a nivel local se encuentren frente a escuelas que poco tienen que ver con el perfil de ellas existente en las bases de información. O no están más, o son doble turno cuando no lo eran, o les cambió la matrícula significativamente.

Con relación a la pertinencia, el planteo apunta a que la noción de marginalidad que subyace al indicador utilizado en el diseño del esquema de cuartiles dice poco de las condiciones reales de vida de las familias, por lo que se puede estar subestimando o sobreestimando la gravedad de la situación social en determinados contextos.

Por último, la rigidez de la lista enfrenta a las unidades estatales con diversas situaciones. Más allá de aquellas que implican el costo político de dejar a algunas afuera, algo propio de todo proceso de focalización, aparecen otras que tienen que ver con la dificultad de sumarse a espacios de articulación de políticas a nivel estatal, dada la poca capacidad de negociación que tienen respecto a los universos de intervención.

En conversaciones con diferentes funcionarios de las oficinas de la UPC del CONAFE en la ciudad de México hay un reconocimiento de estos problemas, pero frente a ellos aparece como uno de los argumentos más fuertes en defensa de esta situación de monopolio en la construcción del universo la posibilidad de garantizar racionalidad técnica y transparencia en la elección de los beneficiarios, al quitar el riesgo de un uso político clientelar de los recursos a nivel local.

En todo ejercicio de focalización coexisten definiciones de carácter técnico con otras de carácter político. En este caso se hace visible cómo estas diferentes dimensiones entran en tensión. No es este el espacio para una discusión de la dimensión política que interviene en la definición de los mecanismos de conformación del universo de focalización, pero sí pueden agregarse algunas consideraciones técnicas que deberían ser contempladas ante la posibilidad de rediseñar la estrategia de focalización.

En primer lugar, con el fin de garantizar un efecto de equidad en sus acciones, es posible sugerir que la UPC del CONAFE debería capitalizar desde el centro la sensibilidad y el conocimiento que cada UCE tiene de sus propios Estados. Son estas oficinas las que pueden proveer un panorama más claro de las dinámicas sociales a nivel local y sus necesidades.

En segundo lugar, las oficinas estatales pueden ser muy útiles frente a los límites reales que tiene un intento de caracterización de las unidades a ser beneficiadas a partir de un conjunto de indicadores básicos de tipo estadístico. Por ejemplo, ante la incapacidad de captar, a partir de una base de datos, la situación real y la dinámica de los procesos sociales y educativos, ofrecen la posibilidad de agregar un plus cualitativo en la evaluación y análisis de los escenarios de intervención.

En tercer lugar, debería apoyarse a los Estados frente a la posibilidad de participar en espacios de articulación de las acciones con otras políticas o programas de intervención local, ofreciendo mayor flexibilidad en la definición del universo, y contemplando en su diseño las demandas que estos procesos de integración local implican.

En síntesis, es posible sostener que, en la medida en que la UPC del CONAFE se enfrente con nuevos desafíos relacionados con la posibilidad de incorporar la heterogeneidad de los escenarios sociales o la articulación con otros programas a nivel central, pero fundamentalmen-

te en el ámbito local, necesitará cada vez más de una articulación con las instancias estatales en el diseño de sus estrategias de focalización. Ante estos desafíos hacia futuro, el carácter centralizado del proceso de definición de los universos, y la rigidez del universo propuesto a cada Estado, podrían llegar a significar un obstáculo para el desarrollo del programa.

Quedan así planteadas por lo menos dos discusiones posibles para avanzar en este punto. La primera es precisamente sobre la conveniencia o no de promover la participación de las oficinas estatales en el diseño del universo de focalización de sus propios Estados. Ello llevaría a buscar dispositivos que permitan a las delegaciones tener algún espacio en el momento de construcción del universo de sus Estados.

La segunda es la búsqueda de mecanismos a través de los cuales esa apertura del juego no entre en conflicto con las expectativas del centro de garantizar racionalidad técnica y transparencia, y reducir al máximo los riesgos de discrecionalidad en el uso de los recursos del programa en los Estados. Cabe aquí argumentar que la modalidad en que se lleve adelante este ejercicio compartido de construcción de universos de focalización es determinante para garantizar transparencia y evitar que se desvirtúe el objetivo del programa. En ese sentido, podrían contemplarse diferentes alternativas de trabajo, tales como la presentación de esquemas de focalización alternativos desde el centro a los Estados, o la presentación de proyectos de focalización desde las UCE que deben ser negociados y aprobados por los equipos técnicos de la UPC del CONAFE. La UPC no tendría por qué renunciar a la aprobación última del universo de focalización en cada uno de los Estados.

Por último, es importante considerar la relevancia del manejo de la información. Cuanto mejor información se tenga, en términos de actualización, pertinencia y cobertura temática y geográfica, mejores condiciones tendrá el CONAFE para redefinir sus estrategias de focalización, abrir espacios de participación de las UCE en el diseño de las estrategias y manejar márgenes mayores de tolerancia a factores políticos que intervienen en la focalización de sus acciones, sin que por ello se ponga en riesgo la transparencia y la racionalidad del programa. Por tal motivo, es importante hacer un esfuerzo para consolidar una base de información que permita avanzar en esta flexibilización del universo de focalización.

## **Eje 5. Articulación de la unidad de programas compensatorios del CONAFE con otros programas educativos y sociales**

*Entonces, como no tengo ya más margen de acción, les digo que no me puedo mover de aquí. Y ellos (el Programa Escuelas de Calidad) te dicen que no se pueden mover de allí, pues entonces, vamos todos contra la misma escuela y ni modo, nos persignamos.*

Coordinadora estatal del PAREIB

En América Latina las políticas sociales se han caracterizado, entre otras cosas, por su carácter sectorial. Si bien muchas veces estas son planteadas como políticas integradas en el marco de una política pública general, la evidencia enseña que en la práctica han sido desarticuladas y la integralidad queda solo en el plano discursivo de la política.

El crecimiento sostenido de la pobreza y la exclusión da cuenta del poco impacto que estas intervenciones han tenido especialmente en la década pasada. El carácter multidimensional de la pobreza y del desarrollo local invita a pensar en políticas públicas desde una perspectiva más amplia. Se da hoy una fuerte creencia en la necesidad de promover en serio intervenciones sociales integrales como medio para luchar contra la pobreza y el rezago social y educativo. No solo desde un punto de vista de la asignación de recursos, que sin duda en muchos casos resultaría en la no superposición de recursos en acciones similares por parte de diferentes organismos del Estado, sino especialmente por la sinergia que se produce en terreno por la articulación de intervenciones sociales sobre una misma población objetivo. La política educativa y en particular las acciones compensatorias no son ajenas a esto.

Como se plantea en la discusión presentada en el eje 1, los programas compensatorios implementados por la UPC del CONAFE operan en la práctica como complemento de las acciones de la SEP, responsable de los aspectos vinculados al desarrollo de las prácticas de enseñanza y aprendizaje, es decir, las prácticas pedagógicas del sistema educativo. El carácter complementario de una intervención con la otra da cuenta de la fuerte interdependencia de las acciones desarrolladas por ambas instituciones.

En las entrevistas realizadas con los distintos actores vinculados al desarrollo del PAREIB se identifican algunos elementos que representan importantes obstáculos o desafíos para el logro de esta articulación. Es por ellos que en este marco analítico es importante profundizar la discusión y analizar el peso que algunos hechos tienen en la práctica. Se observan limitaciones en la articulación de las acciones del PAREIB en Educación Básica con otros programas en dos niveles: por un lado, al interior del sector educativo; por el otro, con diversos programas de desarrollo ejecutados por otras agencias del Estado.

## 1. Articulación entre los programas compensatorios y otros programas educativos en el ámbito federal y estatal

Según los propios entrevistados, falta articulación entre los programas compensatorios y el nivel central de la Secretaría de Educación Pública en la definición de la población objetivo. Esta falta de articulación erosiona las bases para crear espacios institucionales de concertación en el ámbito local (estatal), y para definir los universos de atención de los programas desarrollados. Al respecto, un funcionario de la UPC del CONAFE da cuenta del carácter de la relación entre las instituciones a nivel central cuando la describe:

Sería muy bueno si tuviéramos un buen engranaje con la SEP en función de la calidad: formación de maestros, desarrollo curricular, capacitaciones, servicio, programas con escuelas de calidad... Si hubiera un engranaje y posibilidades de trabajar conjuntamente, podría ser. Pero la condición institucional es: "Sí, trabajen con nosotros pero nosotros decimos cómo".

Con respecto a este mismo tema un coordinador del PAREIB a nivel estatal señaló:

Esto yo diría que viene de todos los niveles y no es de ahora, no es de estas autoridades. Prácticamente desde que yo trabajo aquí, desde el 1994, no he visto articulación entre el propio CONAFE, la Dirección de Investigación y la Subsecretaría de Educación Básica. Son entidades totalmente distintas. Y los mensajes que nos mandan, porque finalmente lo que recibimos en el Estado, son distintos.

Muchas de las acciones o subcomponentes que implementa el PAREIB en educación básica y educación inicial no escolarizada en la actualidad son desarrolladas por la SEP a nivel estatal (infraestructura, capacitación a docentes, incentivos docentes, capacitación a la supervisión, entre otros). La delimitación de los universos de atención del PAREIB supone que ninguna de las escuelas apoyadas recibe esa intervención por parte de la Secretaría. Si bien este es un requisito del PAREIB, al indagar entre los coordinadores estatales con qué otros programas educativos deberían tener una articulación específica en el sector educativo para que las intervenciones no se superpongan, aparece el PEC (Programa de Escuelas de Calidad) como el programa más mencionado. *A priori*, esto sorprende por cuanto este programa es implementado por la SEP y está orientado a escuelas públicas de Educación Básica ubicadas en zonas urbanas de media a muy alta marginación. Por la definición de su universo de atención se advierte ya un área de intersección entre los universos de atención establecidos, pero esta debería ser marginal. No obstante, en la práctica el PEC aparece como la principal competencia de las acciones del PAREIB.

Existe entre los coordinadores de las UCE un marcado consenso respecto a esta competencia entre los programas por el universo de atención. Si bien por definición no apuntan a las mismas escuelas ni ofrecen los mismos apoyos, el PEC estaría apoyando proyectos escolares que desarrollan las mismas acciones que la UPC del CONAFE: mejoramiento de la infraestructura, apoyo en equipamiento escolar, material didáctico, asesoramiento docente, etc. Así, según señalan estos funcionarios, hay escuelas urbano marginales y rurales apoyadas por el CONAFE a través del PAREIB y otras que eran apoyadas por el CONAFE pero se pasan a proyectos del PEC, y viceversa.

Un caso muy ilustrativo de esta situación fue planteado por una coordinadora del PAREIB en uno de los talleres realizados con representantes del PAREIB en los Estados:

La articulación interna dentro de la misma Secretaría con los programas que maneja la propia SEP debería estar enlazada desde un principio. Nosotros hemos hecho un intento de definir “yo tengo este cachito y tú este cachito” para no saturar a la escuela de beneficios y poder distribuir mejor las cosas. Pero ya tenemos el problema, por ejemplo, en el caso de los equipos de cómputo para secundaria, que voy a tener que repartir en escuelas de más de 10 maestros, porque ya se acabó mi universo de secundarias y no puedo regresar a las que les dimos hace varios años. Ya de plano le dije al PEC: “dile a tu gente que no presupuesten computadoras en su proyecto educativo, en su proyecto de calidad”, pues fíjate que eso ya estaba autorizado, ya no podemos deshacerlo. Entonces, preguntamos cuántas computadoras por niño debería haber.

No hay un criterio establecido, puede ser una por niño, dependiendo del programa, puede ser una cada 20 niños. No hay un criterio, entonces te persignas y vas. Porque a la hora de negociar, tienes que decirle a los del PEC que a la fuerza tienes que entregarla en esta escuela porque es el universo que tengo, no me puedo mover a otro lado (...) Entonces, como no tengo ya más margen de acción, les digo que no me puedo mover de aquí. Y ellos te dicen que no se pueden mover de allí, pues entonces, vamos todos contra la misma escuela y ni modo, nos persignamos.

Otro programa con el que habría un cruce de universos de atención es el Programa Multigrado promovido en educación básica general por la SEP. Sin embargo, entre los coordinadores estatales se registra poca claridad respecto de su alcance y sus áreas de incumbencia. Así lo refleja uno de los entrevistados:

A nivel nacional por parte de básica, están promoviendo este proyecto multigrado, hay iniciativas en cada Estado, de acuerdo a las regiones. Hay un cruce de información que tendríamos que definir, un solo modelo nacional sobre multigrado, porque si no estamos generando ruido y ya no se entiende si el proyecto es propio de la región, si es de PAREIB, si es estatal o si es nacional. A pesar de que puede haber coincidencias y los modelos no son contrapuestos sino complementarios, al momento de hablar con el maestro nos dice: “yo no sé de qué me están hablando”.

En el ámbito local existen algunas experiencias de mayor concertación sobre las operaciones. En algunos pocos Estados se señala que gracias a distintos dispositivos de articulación tales como mesas de concertación de acciones sociales o acuerdos entre direcciones de las secretarías a nivel estatal o municipal, o por la misma disposición y vinculación con las distintas autoridades de turno, a nivel local existe cierta articulación entre los programas y acuerdos respecto a los universos de atención para evitar la multiplicidad de acciones o la duplicación de recursos. Como se ha evidenciado en otras áreas de la política, a medida que se baja de nivel gubernamental –Estado, municipio, localidad– la interacción en el planeamiento de las acciones resulta más viable, aunque se deba lidiar con las rigideces impuestas por cada programa.

Si bien estas experiencias dan cuenta de que una mayor articulación es posible, ellas se dan

predominantemente de modo informal. Solo en tres de los 17 Estados consultados existe un espacio formal de articulación de las estrategias de focalización de los programas educativos y sociales entre el PAREIB y otras dependencias. En el resto, cuando se da cierta articulación, esta es parcial e informal con respecto a otros programas educativos federales y estatales.

Por parte de los funcionarios –especialmente aquellos que operan en los Estados– se advierte la necesidad de revisar y promover espacios de concertación con respecto a los universos de atención de las distintas intervenciones sociales implementadas, y de definir el margen de acción con que cada uno de ellos se sienta en la mesa de planeamiento social. Este es un eje central de discusión considerando que, frente al escaso margen de flexibilidad que tienen las UCE en la definición de sus universos de acción, es baja la eficacia que estos espacios de concertación pueden tener en los hechos. Este punto ya ha sido mencionado en el eje 4 al analizar la relación entre la UPC y sus representaciones en los Estados.

En este sentido, es importante resaltar el consenso que prevalece entre los coordinadores de las UCE respecto del peso que tiene el centro a la hora de promover el trabajo conjunto con otros organismos o secretarías en terreno. Según los entrevistados, solo una articulación genuina en el ámbito central y la disponibilidad de mayor margen de acción respecto a la definición de los universos permitiría lograr una articulación efectiva con otros programas del sector educativo.

## **2. Articulación con otros programas sociales a nivel central y local**

La evidencia obtenida a través de las entrevistas realizadas con funcionarios del CONAFE y funcionarios de SEDESOL, indicaría que hay una escasa articulación formal entre los programas de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo, implementados por otras secretarías, y los programas compensatorios del CONAFE. No la hay a nivel central, pero tampoco en el nivel estatal.<sup>26</sup>

El programa Oportunidades (antes Progresá), que se desarrolló en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social, es el único con el que los programas compensatorios están explícitamente relacionados. En este caso, la implementación de su componente educativo corresponde a las Secretarías de Educación Estatales, en algunos casos al CONAFE y, como tal, a veces, el programa es considerado también entre las políticas compensatorias desarrolladas por el Gobierno Federal que operan sobre la demanda en educación.

Esta articulación está acordada desde el nivel central, aunque en la operación asume diferentes modalidades según el tipo de gestión y organización de las dependencias de las

<sup>26</sup> Un comentario aparte merece el componente de Educación Inicial No escolarizada dado que presenta algunas diferencias con respecto al resto. Específicamente y por sus propias características –brindar un servicio no existente en las comunidades y el tipo de contenidos desarrollados en la capacitación a los padres– este componente tiende a establecer mayor contacto y articulación con actores claves de la comunidad: centro de salud, líderes comunitarios, iglesia, etc.



Secretarías de Educación estatales y de cada municipio. Por otro lado, esta relación no supone instancias de concertación respecto de la población objetivo de uno y otro programa. De hecho, cada uno sigue sus propios criterios para identificar y seleccionar a sus beneficiarios.

Salvo en el caso de Oportunidades, la interlocución con otros programas de SEDESOL u otros organismos del Estado es de tipo informal al mismo tiempo que depende de la capacidad de articulación de los propios actores en el ámbito estatal y municipal (como en el caso de Chiapas). En la mayoría de los casos analizados se percibe todavía una importante distancia entre el discurso y las instancias políticas formales para promover acciones y estrategias de focalización integradas y articuladas y su efectiva implementación en la práctica. Dos de los coordinadores del PAREIB exponen claramente las limitaciones en la articulación con otros programas:

La cuestión de la relación con otros programas, yo sé que es cuestión de política y que depende de otras instancias.

Sobre todo en esto de la articulación de los programas sociales de otras agencias del Estado. Porque estos programas, cuando llegan allá, se va haciendo más difícil la integración por la cuestión de las funciones y la diferencia de criterios y las definiciones que tienen cada uno de los programas.

Es importante señalar que entre los entrevistados de la UPC, los de las UCE del CONAFE y los funcionarios de los otros programas consultados, existe un fuerte consenso respecto a la débil articulación de los programas sociales en México. No solo entre programas orientados a las diferentes áreas sociales sino también entre las distintas dependencias de la política educativa. También existe un fuerte consenso respecto de que esta articulación solo podría ser efectiva a nivel local en los Estados si se concreta en el nivel central.

En el marco de la revisión de las estrategias de focalización de las acciones del PAREIB sería relevante contemplar los actuales alcances de la articulación del programa con otras intervenciones a bien de ponderar y potenciar su impacto en el universo de atención delimitado. En este sentido, cabe hacer algunos señalamientos finales:

1. Dado que, por definición, las acciones del PAREIB son complementarias a las de la SEP, es razonable considerar que cualquier estrategia de graduación para las escuelas que hayan superado su condición por la cual debían ser apoyadas por la UPC del CONAFE debería suponer una instancia de articulación y planeamiento con la SEP tanto en el nivel central como en el estatal. Una mayor articulación entre las distintas dependencias a la hora de definir sus universos de atención permitiría imprimir mayor racionalidad y eficacia a las intervenciones y delimitar a sus potenciales beneficiarios.
2. Si la implementación de las acciones del PAREIB brinda apoyo a las escuelas de comunidades con un nivel de subdesarrollo social significativo, es razonable considerar que la articulación de esta intervención con otras que apunten al desarrollo integral de las comunidades potenciará el impacto del apoyo del PAREIB y el carácter compensatorio y

transitorio que toda acción de este tipo debería tener por definición. En ese sentido, una estrategia de focalización adecuada debería contemplar modos de articulación con otros programas sociales a nivel local.

3. En caso de que el CONAFE se proponga una mayor articulación con otras dependencias de la Secretaría de Educación en el nivel central y estatal, la integración en el ámbito local requerirá interlocutores capaces de negociar con ciertos márgenes de decisión para articular y para sentarse con sus pares de otros programas a discutir sobre universos de atención. Es factible que ello suponga imprimir a la estrategia de focalización cierta flexibilidad a partir de la cual se genere un margen desde el cual los distintos actores puedan encontrar puntos de interacción con otros programas. Este punto de discusión representa un desafío para el CONAFE, el cual debería ser considerado a la luz de la tensión entre los intereses políticos y sociales en el nivel estatal y federal, tal como fue señalado en el eje 4.

En síntesis, en un contexto de progresiva integralidad de las diferentes políticas sociales y educativas que se llevan a cabo en el país, se hace cada vez más necesario el desarrollo de estrategias de focalización que den lugar a la articulación de las acciones de múltiples programas. Ello implica flexibilidad en la definición de los universos, capacidad de negociar espacios de acción conjunta con otros programas y la posibilidad de hacer una focalización por componentes, no solo a efectos de evitar superposiciones en acciones específicas, sino también con el objeto de potenciar las intervenciones en cada caso.

La revisión de las estrategias de focalización de los programas compensatorios del CONAFE representa una oportunidad óptima para instalar esta discusión y hacerlas compatibles con estos nuevos desafíos.

## **Eje 6. Entrada y salida de beneficiarios: el problema de la graduación de las escuelas**

*Necesitaríamos que hubiera un sistema de incentivos para estimular el esfuerzo, mejorar y superarnos. No sé cuanto tiempo puede sostenerse un financiamiento con este esquema donde no mejoramos, después de 10 años seguimos ocupando el mismo lugar.  
En resumen, no hemos avanzado en 10 años.*

Coordinador estatal del PAREIB

*Hemos caído en una situación donde los programas compensatorios pueden estar premiando el menor esfuerzo, (...) habría que buscar algún mecanismo de incentivos para que la escuela remonte ciertos indicadores, pueda pasar a otro esquema de apoyos.*

Coordinador estatal del PAREIB

Actualmente, se debate en la UPC del CONAFE la posibilidad de instalar un mecanismo de salida de escuelas del universo de beneficiarios del PAREIB con el objeto de dar a otras instituciones escolares la oportunidad de integrarse a sus beneficios. En el documento "Reorientación de los programas compensatorios del CONAFE" (CONAFE, febrero 2004) se adelanta una seria preocupación respecto a este tema.

El debate que se plantea es propio de todos los programas focalizados. Un programa de estas características que solo tiene criterios de ingreso al universo de beneficiarios y que no tiene ningún criterio de salida, se encuentra básicamente ante dos opciones concretas: o una incorporación permanente de beneficiarios, o un límite máximo de beneficiarios posibles, definido seguramente a partir de cuestiones presupuestarias o administrativas. En el primer caso, la cobertura no pararía de crecer, hecho que pondría en juego la sustentabilidad del programa. En el segundo, una vez cubierto el número posible de beneficiarios a ser atendidos, se pasa de un programa focalizado a una lista cerrada de instituciones, imposibilitada de dar respuesta a las nuevas demandas que vayan surgiendo. La UPC se encuentra ante esta segunda situación, y es por ello que se están considerando diferentes alternativas de salida de beneficiarios para renovar el universo atendido.

En caso de que se avance en la búsqueda de mecanismos de baja de escuelas del universo de beneficiarios, ello impactaría en las estrategias de focalización del programa, pues es necesaria una convergencia entre los criterios de entrada y salida de las escuelas. Más aún, podría plantearse que el ingreso (la focalización) y el egreso (la "graduación", en los términos en que se plantea en las discusiones actuales en la UPC del CONAFE) deberían ser abordados en forma articulada, pues la opción por criterios de salida diferentes a los de entrada generaría significativas irregularidades en el funcionamiento del programa.

Por ejemplo, por tratarse de un programa de abatimiento del rezago educativo podría decirse graduar a escuelas que muestren con cierta estabilidad indicadores adecuados de efi-

ciencia interna, para dar lugar a que ingresen nuevos establecimientos al universo de beneficiarios. Ahora bien, a partir de los criterios de focalización que se están utilizando en la actualidad, que en los hechos ponen énfasis en situaciones de pobreza extrema o marginación elevada, cabe la posibilidad de que las escuelas que estén incorporándose al programa compartan, con aquellas que salen, similares perfiles en los logros de sus alumnos. En caso de que se opte por criterios asociados a los resultados educativos para la graduación de las escuelas, los mismos deberán tener un peso considerable en los criterios de ingreso.

Aun así, cabe preguntarse si es pertinente graduar a un establecimiento del programa que presenta bajos niveles de rezago, cuando las prestaciones que realiza la UPC del CONAFE son condición necesaria pero no suficiente para garantizar la mejora de estos indicadores. Esto implica que, además de una coherencia entre los criterios de ingreso y los de egreso, también es necesario considerar las características de los componentes o prestaciones del programa.

Es importante destacar que el debate en torno a cuál debería ser el criterio a utilizar para promover la graduación de escuelas es muy complejo, debido a las características del programa. En términos generales, el beneficiario de un programa social focalizado, en este caso una escuela, estaría en condiciones de dejar el programa si adquirió la autonomía necesaria como para prescindir de sus prestaciones. Y esto es posible a partir de dos situaciones concretas: que el contexto cambie, y consecuentemente existan condiciones para acceder a los recursos que el programa provee hasta ese momento, o que el beneficiario cambie, es decir, que luego de cierto tiempo de apoyo en el marco de una política desarrolló los recursos que le permiten su continuidad en forma autónoma.

El primer caso corresponde fundamentalmente a los programas de tipo asistencial que tienen por objetivo acompañar a los sectores más desprotegidos durante los ciclos negativos de la economía. Un buen ejemplo son los subsidios de ingreso o seguros de desempleo que operan con plazos acotados durante los ciclos de receso económico, partiendo del supuesto de que la economía recuperará su ritmo habitual de crecimiento y, consecuentemente, las personas dejarán de necesitar estas formas de subsidio. El cambio en el contexto social implica una recomposición de las estructuras de oportunidades para los beneficiarios y la posibilidad de prescindir de los recursos que les provee el programa.

El segundo caso corresponde a programas orientados a promover el desarrollo y tienen por objetivo fortalecer a sus beneficiarios y proveerles la autonomía necesaria para su adecuado funcionamiento. En este caso, es esperable que luego de cierto tiempo de permanencia en el programa, el beneficiario haya adquirido las fortalezas necesarias para poder prescindir de él y continuar autónomamente.

Los programas compensatorios del CONAFE escapan a estas dos opciones. Se trata, en principio, de programas más cercanos a un esquema de tipo asistencial que de desarrollo, pero en un contexto en el cual no se vislumbran perspectivas de recuperación significativa en el corto o mediano plazo. No es un programa orientado a acompañar ciclos negativos de las economías sino a reducir desigualdades estructurales.

Un análisis de los componentes del PAREIB permite ver que la gran mayoría apunta al fortalecimiento de escuelas y familias. La provisión de útiles escolares, por ejemplo, es claramente un subsidio a las familias que podría ser retirado solo en caso de que las condiciones sociales mejoraran y las familias estuvieran en condiciones de proveer los útiles necesarios a sus hijos. El componente de Apoyo a la Gestión Educativa implica una transferencia de recursos a la escuela a través de las familias. Muchos de estos componentes cubren gastos recurrentes que proveen insumos consumibles que deben ser repuestos regularmente o con cierta periodicidad. Distinto es el caso del componente de infraestructura, donde las acciones están orientadas a crear condiciones en las escuelas que perduren en el tiempo y solo debería volverse a este componente en caso de nuevas ampliaciones por aumento de la matrícula.

En un escenario social signado por la persistencia de la pobreza estructural y una larga historia de exclusión es sumamente complejo pensar en la graduación de las escuelas en relación con estos componentes sin que existan instancias sustitutivas que asuman la responsabilidad de dar continuidad al suministro de estos recursos, a los efectos de que no recaigan sobre la propia comunidad. El caso del incentivo a los docentes puede tomarse como un ejemplo en este sentido. La UPC del CONAFE está transfiriendo estos recursos a un número decreciente de escuelas, en la medida en que la SEP va asumiendo la responsabilidad de dar continuidad a este componente.

Por último, y como se adelantó, no pareciera ser lo más adecuado establecer como criterio de graduación el logro de ciertos indicadores de rezago. Las acciones que llevan a cabo cada uno de los componentes del PAREIB no inciden directamente en la calidad de las prácticas educativas, sino que crean las condiciones materiales para que sean posibles. La función del CONAFE es garantizar ciertas condiciones materiales mínimas para que las prácticas educativas a cargo de la SEP sean posibles, sin intervenir. En consecuencia, que una escuela logre resultados positivos en términos de reducción del rezago escolar no puede ser entendido solo como un efecto directo de las intervenciones del CONAFE, sino más bien como un adecuado uso de la oportunidad que brindan el CONAFE por parte de la SEP y la comunidad. Retirar las prestaciones del PAREIB en los casos exitosos sería, precisamente, quitar las condiciones de posibilidad para que esas prácticas exitosas tengan continuidad.

En la medida en que se pueda pensar en intervenciones a las escuelas por etapas, en las que sea posible una graduación por componentes y con una clara articulación con otras instituciones públicas que permitan una transferencia de responsabilidades en la atención de los beneficiarios, por ejemplo del Estado Federal a los Estados locales o del CONAFE a la SEP, cabe plantear la hipótesis de que es posible avanzar hacia una discusión de mecanismos de graduación. Sin duda, esta discusión es importante porque supone revisar los objetivos y resultados esperados del PAREIB y sus implicancias para la definición de una nueva estrategia de focalización.

El avance hacia estrategias de graduación de estas características tiene al menos tres efectos directos en los criterios que se utilicen para la selección de los beneficiarios del PAREIB. La

primera de ellas, ya mencionada, es que cualquiera sea el criterio de egreso que se adopte, debe estar reflejado de algún modo en la definición del universo de beneficiarios. La segunda es que seguramente debería ser posible tender hacia una focalización por componentes. La posibilidad de graduaciones parciales, y de aproximaciones secuenciales a través de los diferentes componentes del programa requeriría de la disponibilidad de mecanismos que permitan una focalización por componentes. Una decisión de este tipo implicaría un replanteo del principio de integralidad que rige actualmente y que propone que cada escuela deba concentrar el total de los componentes del programa por el carácter sistémico y complementario de los mismos.

Finalmente, si la graduación de una escuela compensada por la UPC del CONAFE se asocia al paso hacia otros programas de segunda generación desarrollados desde la SEP u otra agencia estatal, se hace necesario que en el diseño de una nueva estrategia de focalización se contemple el grado de flexibilidad adecuado para que se puedan articular los espacios de intervención de las diferentes agencias asociadas.

## Eje 7. La escuela como unidad de focalización

*Probablemente nos pregunten: ¿por qué si ambas escuelas están (en una misma comunidad) en los mismos niveles de pobreza y marginación, no apoyamos a las dos? Y lo máximo que podemos decir frente a esto es que así es el universo compensatorio.*

Coordinador estatal del PAREIB

La elección de la unidad de focalización de un programa social está fuertemente relacionada con el tipo de acciones que desarrolla, con los objetivos que persigue, con el tipo de sistema en el que interviene y con el impacto que la selección de uno u otro tipo de unidad y la estrategia de focalización utilizada pueden tener sobre el contexto en el que opera (la comunidad, la escuela, el municipio, la región). Estas cuestiones fueron desarrolladas ya en la primer parte del informe, pero es necesario retomarlas para discutir la estrategia de focalización y la unidad de focalización utilizada en el PAREIB.

En Educación Escolar Básica, la unidad de focalización del PAREIB es la escuela y su comunidad (padres de familia, alumnos, maestros, supervisores, funcionarios de educación municipal, etc.). Esta unidad se corresponde *a priori* con los objetivos generales del programa que están orientados fundamentalmente a apoyar la oferta educativa.<sup>27</sup> Así, es la escuela como unidad (identificada y clasificada a través de su clave de registro administrativo) la que define quiénes serán los receptores últimos de las acciones (los bienes, recursos o servicios otorgados), es decir, los beneficiarios: padres de familia, maestros o alumnos.

La estrategia de focalización en los hechos se realiza sobre la base de una serie de criterios y prioridades establecidos por el Programa. De esta manera coexisten distintas formas de seleccionar a las escuelas que serán objeto de los apoyos: por un lado se incluyen todas aquellas ubicadas en los municipios prioritarios; luego, las escuelas indígenas y las rurales; por último se elige por tipo de escuelas (según su clave de registro y su posición en el *ranking* de cuartiles).

El componente de Educación Inicial No Escolarizada presenta algunas particularidades. Si bien se trata de una intervención que apunta a promover y fortalecer la demanda educativa entre los padres de niños de 0 a 4 años, allí la unidad de focalización es la comunidad. El atributo que tiene que cumplir una comunidad para ser incluida en el programa es que tenga establecida al menos un preescolar o una escuela primaria del universo de atención del PAREIB, o un preescolar comunitario. En este caso la focalización se realiza primero por

<sup>27</sup> Solo la distribución de útiles escolares y la capacitación a los padres de familia a través del componente de capacitación para el apoyo a la gestión escolar serían acciones orientadas a apoyar la demanda.

ubicación geográfica y tipo de oferta de servicios educativos. Pero luego, en una segunda o tercera instancia, es por tipo de familia: es decir, se apunta a incorporar a los cursos solo a aquellas familias que tengan niños menores de 4 años. Estos criterios están directamente relacionados con los objetivos del componente.

Volviendo al caso de las limitaciones y alcances de la unidad de focalización utilizada por el PAREIB en Educación Básica, un primer comentario con respecto a la unidad de focalización está vinculado con las limitaciones de la estrategia de focalización basada en la información administrativa del sistema escolar. Un ejemplo es la identificación de la población escolar indígena a partir de la clave de la institución.

El programa tiene por objeto cubrir con sus apoyos a todas las escuelas indígenas del país. La condición de "escuela indígena" es un atributo otorgado a la escuela en la tipificación que se hace al momento de su creación. Ahora, si el objetivo implícito del programa es apoyar a toda población indígena, tratar de alcanzar a esta población a través de las escuelas supone una primera limitación de peso: ¿qué pasa con aquellos indígenas que asisten a otro tipo de escuelas que no están tipificadas como indígenas? Aquí, la utilización de la clave de registro administrativo excluye del alcance de los apoyos a la población indígena que asiste a una institución con clave de registro no indígena.

Producto de las migraciones, los cambios socioeconómicos de algunas regiones y las demandas estacionales de trabajadores, en los últimos años se evidenciaron, como se plantea en el eje 3, importantes movimientos poblacionales en las comunidades indígenas, muchas veces de zonas rurales a las urbes. El efecto de estas migraciones a nivel escolar es el registro de una disminución de la matrícula en escuelas indígenas. Pero lo cierto es que la población que migra a otras escuelas que no cumplen con los requisitos del PAREIB, o simplemente son parte del universo pero no son beneficiarias por una cuestión de alcance presupuestario, queda fuera de las intervenciones. En este caso, la entrada por institución podría estar dejando fuera del programa a porcentajes significativos de este grupo poblacional que merece ser incluido. Cabe señalar que, si bien no fue posible dimensionar su peso, este es un ejemplo que aparece con bastante frecuencia en las entrevistas realizadas.

Otro ejemplo de los alcances y efectos de la focalización por institución es aquel donde escuelas cercanas ubicadas en una misma localidad son clasificadas por el proceso de focalización de manera distinta, generando que una de ellas entre en el programa y la otra no. Un funcionario proveniente de un Estado con alto nivel de marginación relata el caso de la siguiente manera:

Hay comunidades donde damos beneficio, donde hay más de una escuela de educación básica y a una la atendemos y a otra no. Probablemente la que atendemos es la que existía cuando se hizo la focalización, y probablemente la que no estamos atendiendo, es una escuela naciente. En ambas estamos dando útiles escolares, que es la cobertura más fuerte que tenemos, pero solo en una está incentivada. Probablemente nos pregunten por qué, si ambas



escuelas están en los mismos niveles de pobreza y marginación, no apoyamos a las dos con el incentivo económico para los docentes. Y lo máximo que podemos decir frente a esto es que así es el universo compensatorio.

Estas situaciones generan diferencias importantes al interior de una misma comunidad y rivalidades entre distintos agentes locales que es necesario considerar. Por otro lado, estos casos se traducen a nivel estatal como tensiones de orden político que los coordinadores del PAREIB deben resolver y justificar frente a los representantes comunitarios locales y estatales. Estos factores representan, como se señaló en la primera parte, elementos que operan en terreno como “costos políticos” de la focalización.

Un caso extremo en esta misma línea lo representa la apertura del turno vespertino en una escuela ya establecida. En el sistema educativo regular mexicano, la creación de un nuevo turno supone en el ámbito administrativo la creación de una nueva escuela (con la asignación de una clave de registro única, nombre propio, directivos, etc.). Así, según los coordinadores consultados, se da el caso donde el nuevo turno vespertino –al que acuden niños y niñas de la misma comunidad que en el turno matutino– no está apoyado por el PAREIB, a pesar de que el turno matutino sí lo está. Muchas veces esto ocurre porque el segundo turno representa una oferta educativa nueva –por definición de los universos de atención– y en consecuencia no cuenta con la clave de registro administrativa necesaria para poder ser reconocida como escuela regular. Pero también ocurre, como se planteó en varios casos, que el turno matutino tiene una clasificación diferente al turno de la tarde.

Verdaderamente, social y políticamente, para mí, es algo muy grave porque sobre todo, a la hora que llegan con los útiles escolares, les dices a los muchachos de la mañana que aquí están sus útiles escolares. Y el argumento era que los turnos vespertinos cumplían ya con los índices educativos. Bueno, la respuesta fue que nosotros aprobamos con petitorios la problemática educativa, no la social. Tengo que llegar a la escuela y decirles a los niños de la tarde que, como veo que son aplicados, no tienen derecho a útiles escolares y los niños de la mañana, como son muy burros, van a tener útiles escolares. Esto fue un problema bastante grave en mi Estado.

Otro elemento muy importante a considerar es que, al tomar como unidad de focalización a la escuela, solo se tiene una visión de la situación educativa de la comunidad desde el lado de la oferta. En consecuencia, se pierde el registro de los niños y adolescentes no escolarizados, un aspecto que no debería subestimarse entre los criterios para la definición del universo de beneficiarios. Trabajar con la comunidad como espacio de intervención, por el contrario, permitiría incorporar aspectos referidos a la demanda, al tiempo que abordar la problemática de la oferta educativa.

Estos efectos de la focalización por institución dan cuenta de las limitaciones que se dan en terreno e inciden en la sustentabilidad política de las estrategias de focalización utilizadas. Cabe señalar que la focalización por individuo –o en este caso, por escuela– operaría en algunos casos reforzando las tendencias de fragmentación social. En contextos de alta marginación social y económica, es imprescindible intentar promover la construcción de lazos socia-

les entre los distintos agentes locales que permitan potenciar los esfuerzos y construir alternativas de desarrollo sostenibles. En este sentido, solo la participación activa de los sujetos de los apoyos en el curso de las intervenciones permite transferir las habilidades y el capital social necesarios para construir caminos de desarrollo que les permitan a estas comunidades mejorar sus condiciones de vida.

Es posible pensar que con este tipo de alternativa sería factible resolver el caso de la coexistencia de escuelas beneficiarias con no beneficiarias en escenarios sociales homogéneos en una misma comunidad. Y con ello disminuir las rivalidades producidas por estas situaciones. Por otro lado, ello permitiría operar en terreno sobre la base de una lógica de escenarios heterogéneos, esto es, poder brindar una oferta adecuada de intervenciones en virtud de las principales características de una comunidad escolar, entendida ahora en un sentido más amplio. No obstante, una alternativa de este tipo requeriría de una evaluación previa sobre su sustentabilidad en el marco de las políticas compensatorias vigentes y el contexto institucional en que se opera.

Por último, es importante remarcar que la elección de la unidad de focalización no es un problema menor en el diseño e implementación de programas focalizados. Optar por una u otra de las alternativas disponibles (los individuos, las familias, la institución escolar, el territorio o la comunidad, etc.) tiene consecuencias que sería preciso evaluar oportunamente, de modo que las decisiones que se tomen apunten a minimizar los inconvenientes y maximicen las ventajas respectivas. Por lo tanto, se trata de una cuestión que merece un análisis y una reflexión más profunda que sería relevante considerar en el marco de una revisión de las cuestiones presentadas en los ejes anteriores.

## Eje 8. La información en la base de la focalización<sup>28</sup>

*Entonces, estas escuelas que estamos proponiendo están en un grado de marginación muy alto, pero bueno, el perfil que nosotros teníamos no era coincidente con la fuente que ellos (UPC) estaban utilizando.*

Coordinador estatal del PAREIB

La información es un recurso clave en todo proceso de toma de decisiones y lo es aún más para la implementación de políticas focalizadas en las distintas áreas sociales. Así, la calidad y confiabilidad de la información utilizada en un momento determinado incide sobremedida en el tipo de decisiones que se realizan. La identificación y delimitación del universo de atención es un aspecto central en los programas focalizados. En este momento, en la mayoría de las experiencias latinoamericanas, se establecen criterios y prioridades de atención en función de los alcances de los recursos disponibles. La utilización de diagnósticos y datos de calidad para la elaboración de este proceso es central para el logro de uno de los postulados de la focalización: concentrar los recursos en el grupo social más necesitado.

Como se señala en el eje 3, hoy en México se está conformando un escenario social diferente al que existía a principios de la década de los noventa, momento en que surgieron los programas compensatorios como política de Estado. Y esto ya no en términos de los indicadores a nivel macro sobre pobreza e ingresos, sino en términos cualitativos respecto de su composición, de las características que asume y de su distribución en el territorio nacional. Por otro lado, distintos movimientos de poblaciones y de grupos históricamente relegados—como la comunidad rural e indígena— configuran hoy un mapa complejo y diverso al interior de las distintas regiones del país. A la luz de este nuevo escenario social resulta necesario, para analizar las estrategias de focalización del PAREIB, revisar las fuentes de información utilizadas en la constitución de su universo de atención y su seguimiento.

Desde el inicio de los programas compensatorios (PAREIB 1991-1996), la Unidad de programas compensatorios del CONAFE se ha valido de información secundaria producida por las agencias de estadística pública nacionales para identificar y definir su universo de atención. Los criterios de focalización se han modificado a través del tiempo en los distintos programas y con ello los indicadores utilizados para delimitar los universos de atención.<sup>29</sup> A modo de síntesis cabe señalar que, primeramente, la UPC del CONAFE fundó sus estrategias de focalización a nivel territorial sobre la base de datos de pobreza y marginación, informa-

<sup>28</sup> La información obtenida permite afirmar que las consideraciones realizadas en este eje de discusión no se aplican al componente de Educación No Escolarizada por las propias estrategias que este componente despliega.

<sup>29</sup> SEP/CONAFE, “Focalización del universo de atención compensatoria”, Dirección de Planeación y Programación, octubre 2000.

ción brindada por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) y luego por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Con la implementación del PIARE, se incorpora en la metodología de focalización información sobre las escuelas y sus alumnos. Las estadísticas educativas utilizadas son aquellas producidas por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En las entrevistas realizadas con los técnicos del CONAFE de los niveles central y estatal se mencionaron algunas cuestiones de peso con respecto a las fuentes utilizadas en las metodologías de focalización implementadas por el PAREIB que es importante examinar. Ellas son: el nivel de actualización de las fuentes utilizadas, su confiabilidad y el uso de información producida a nivel estatal o local. A continuación se abre la discusión sobre el peso de cada una de estas fuentes en la estrategia de focalización.

### **1. Nivel de actualización de la información utilizada: índice de marginación y estadísticas educativas**

Con el objeto de integrar en el proceso de focalización información que dé cuenta de la condición socioeconómica de las áreas donde interviene el PAREIB, el programa utiliza –desde el inicio de sus acciones– el índice de marginación. Este índice es elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) sobre la base de información censal, y se conforma a partir de la combinación de un conjunto de indicadores sobre educación, ingreso, condiciones de vida e infraestructura de los hogares a nivel nacional. El nivel de desagregación con el cual es posible utilizar este índice es el municipio. Los datos empleados para la focalización en la tercera etapa del PAREIB (2004-2006) corresponden a la categoría poblacional del INEGI (1995) y al índice de marginación de CONAPO elaborado en 1998 (SEP/ CONAFE, 2004).

La mayoría de los indicadores que conforman el índice de marginación son de carácter estructural (indicadores de infraestructura, vivienda, etc.), y en consecuencia poco sensibles a los cambios en la morfología de la pobreza que se registran actualmente en México. Algunos de los entrevistados sostienen que hay evidencia que permite afirmar que esta información resulta desactualizada a la luz de los cambios sociales cualitativos desarrollados en los territorios del país, sobre todo en algunos Estados y municipios.

Los cortes de tiempos, las fechas en que se focaliza, las fuentes de información, el tiempo en que se entrega, todo eso afecta el proceso de focalización. Tendríamos que definir cuál es la información que necesitamos. En Guanajuato hay lugares que se dedican al planeamiento estratégico y están haciendo estudios socioeconómicos muy interesantes sobre marginalidad en el Estado. Hay información actualizada, por lo menos del año pasado, comparada con el INEGI del 2000 y, sin embargo, no podemos utilizarla, porque no coincide con los datos que se manejan aquí. Con lo que habría que empezar es con cuáles son los cortes de fechas que tú tienes para la información; si usamos el inicio de ciclo, en qué fechas estará focalizada, quién será la fuente oficial y qué alternativas tendríamos para incorporar escuelas que no caigan allí.

Esta apreciación es relevante principalmente porque en la actualidad se dispone de información más reciente de este índice –datos del censo 2000– y está cercana una nueva actualización con el conteo del 2005. En este sentido, y a la luz de los cambios experimentados en el interior de los territorios, cabe revisar la posibilidad de trabajar o volver a convalidar el método de focalización aplicado utilizando la información más actualizada disponible.

La experiencia de la Secretaría de Desarrollo Social en el uso y construcción de fuentes de información para realizar diagnósticos sociales e identificar la población y los territorios con alto y muy alto grado de marginación, refleja que en México es posible trabajar con información más actualizada y con mayor nivel de desagregación. Según los expertos consultados, existen hoy bases de información sobre las condiciones de vida de la población con menos recursos hasta el nivel de la manzana.

En este sentido, una revisión de las estrategias de focalización debería contemplar la búsqueda de mejor información para tratar de captar con mayor sensibilidad los cambios sociales entre la población objetivo, específicamente aquella que da cuenta de la movilidad de poblaciones rurales e indígenas. Por otro lado, a la hora de revisar y planificar el universo de atención del CONAFE, se trabaja con datos provistos por la Secretaría de Educación Pública. Estos datos corresponden a uno o dos ciclos lectivos anteriores al año de referencia para el que se focaliza. Este primer desajuste genera en los Estados con alta movilidad migratoria grandes dificultades en la operación y asignación de los recursos. Los principales problemas señalados por los coordinadores estatales han sido las escuelas que cierran o pierden gran parte de su matrícula y las escuelas nuevas.

Uno de los coordinadores consultados señala lo siguiente al respecto:

En este país, parecería que existen cuatro bases de datos: el registro de la SEP, los registros que tenemos nosotros de nuestras propias bases de datos de las áreas de planeamiento, los registros de los niveles escolares y los registros que maneja la CONAFE. Estos de aquí (UPC), son datos desactualizados. Yo recuerdo el ejercicio de focalización que se hizo en 1999; se dependió de datos de dos o tres años de antigüedad y de información no confiable.

Es esperable que la Secretaría de Educación Pública no disponga de mayor actualización de los distintos indicadores de rezago considerando los tiempos que lleva concentrar y procesar a nivel nacional dicha información. No obstante, el reclamo de este insumo es clave para la planificación de la asignación de los recursos, especialmente los recursos asignados a los alumnos, maestros y escuelas. En este sentido, el CONAFE debería examinar alternativas para la recolección de información *ad-hoc* que les permitiese registrar en tiempo y forma, bajas y altas de escuelas, como así también cambios significativos en la matrícula, junto con otra información cualitativa sobre la comunidad que permita estimar y planificar las acciones de un año a otro. Esta alternativa requeriría un análisis en profundidad de las posibilidades del propio programa de generar canales de información necesarios para tal empresa o considerar la posibilidad de construir algún esquema de información que le permita satisfacer este requerimiento.

## 2. Confiabilidad de la información

La confiabilidad de la información representa uno de los problemas de mayor peso. El principal problema, según las fuentes consultadas, surge del proceso de articulación de las bases de datos del CONAPO con las bases de datos de la SEP. Según los distintos técnicos consultados del CONAFE y otras agencias, habría serios problemas de codificación e imputación de datos en el caso del nivel de marginación que impactan en la clasificación final de las escuelas. Lo cuenta en detalle un técnico participante en el taller realizado con representantes de los Estados con mayor nivel de marginación:

Hemos hecho algunos intentos, en 2001 y 2002, de homologar los catálogos, pero creo que algunos Estados avanzaron más y otros menos. Ahora, la CONAFE unió los archivos de marginalidad con los de la SEP por número de localidad. Y a la localidad C del municipio 4, le pegó la marginalidad que tenía el catálogo del CONAPO. Pero esa localidad C no es la que ellos tienen, ni la que nosotros tenemos. Son diferentes. Y muchas de las localidades que nosotros tenemos en nuestro catálogo no están reflejadas en el otro catálogo. Entonces, ahí empezó el error. Cuando no aparecía una localidad en el catálogo de CONAFE, automáticamente aquí le ponían 0 de marginación y lo ponían en el primer cuartil. Y a lo mejor esa localidad era del cuartil 4 porque la marginalidad era muy alta. Ahí empezaron los problemas y, por eso, consideramos que hay algunas escuelas que están excluidas y otras que están dentro. Esa variable permite incluir algunas escuelas y deja fuera a otras.

Este problema representa una gran limitación para la herramienta utilizada en la clasificación de cuartiles de desventaja educativa. Por otro lado, al asignar el índice correspondiente a una localidad equivocada a todas las comunidades de esa localidad, se extrapola el error a todas las colonias o comunidades de esa localidad. De este modo, los errores en la codificación de la localidad afectan a la identificación de las escuelas distorsionando la clasificación. No obstante, no se ha podido determinar la dimensión que este error produce en los hechos. El mejoramiento en la homologación general de las bases en todas las jurisdicciones donde aún se registran problemas contribuiría a fortalecer las fuentes de información y brindar así mayor confiabilidad a cualquiera sea el sistema de focalización implementado. Este es un punto que debería, sin duda, ser retomado en una revisión de las estrategias e instrumentos utilizados para la focalización.

Otra de las limitaciones registradas en las bases de datos es la existencia de claves de registro por escuela duplicadas, es decir, la existencia de dos escuelas con la misma clave de registro. Al indagar sobre este problema se advierte que esto fundamentalmente ocurre en casos de doble turno. A pesar de que el sistema asigna a cada escuela y a cada nuevo turno en un mismo establecimiento una clave de registro única, hay errores en las bases de datos.

Por último, otro aspecto mencionado con respecto a la confiabilidad de los registros educativos es que los indicadores educativos son “cifras maquilladas” y que, por lo tanto, no pueden dar cuenta de la realidad educativa. Este fue identificado por los entrevistados como un efecto no deseado de los criterios de inclusión de los programas compensatorios. El incenti-

vo para modificar los registros surge como estrategia para que la escuela siga cumpliendo con los parámetros de ingreso, es decir, con el requisito de presentar altos indicadores de rezago educativo y así no perder los apoyos. Según lo comentado en las entrevistas, este hecho sería más frecuente allí donde dejar de recibir los apoyos del CONAFE representa quedar a la deriva, sin la protección de ninguna otra política educativa.

Lo que pasa es que, al menos en mi Estado donde hay tanta carencia, lo que dicen es que agradecen pero saben también que existen criterios que necesitan cumplir para ser beneficiados. Entonces, si la comunidad se está desarrollando, contra eso no puedo ir porque me echo la gente encima, pero sí puedo controlar algunos indicadores. Entonces quizás se fortalece la reprobación, necesito reprobado, necesito quitar alumnos de mi lista para que haya deserción, para que se eleve la reprobación.

### **3. Utilización de información producida en el ámbito local y en el nivel central**

Surge reiteradamente en las entrevistas con los coordinadores estatales del PAREIB que muchas de las limitaciones de las fuentes utilizadas en el ámbito central podrían cubrirse utilizando información obtenida a nivel local. Una posibilidad a considerar frente a las limitaciones de las fuentes de información centrales utilizadas hasta el momento por el PAREIB, sería la posibilidad de triangular dicha información con aquella provista por las unidades de coordinación estatal. Estos insumos podrían contribuir a captar con mayor precisión algunas dinámicas que escapan a los indicadores utilizados, especialmente aquellos que tienen que ver con las condiciones de vida de la comunidad local y las características de las escuelas allí radicadas (matrícula, perfil de grupo de padres, etc.).

En síntesis, en el marco de la revisión de las estrategias de focalización del PAREIB, y a la luz de lo presentado en el Eje 3, se impone abrir al menos una discusión sobre las fuentes de información y los indicadores utilizados para dar cuenta de los cambios sociales y educativos en el universo de interés.

En este sentido, y en virtud de las limitaciones señaladas con respecto a las fuentes de información utilizadas, es recomendable considerar la potencialidad de utilizar fuentes de información alternativas, como por ejemplo información cualitativa producida a nivel local o estatal por los agentes que desarrollan su tarea con las escuelas, a fin de convalidar y complementar los diagnósticos elaborados a nivel central.

Por otro lado, retomando algunas de las cuestiones planteadas en el Eje 3, subyace la necesidad de analizar la posibilidad de construir instrumentos que permitan ajustar las acciones del programa hacia donde se mueven los indicadores de pobreza, marginación y rezago educativo. Fundamentalmente, se podría avanzar en dos sentidos: por un lado, maximizar el uso de las fuentes públicas de información, en especial aquellas especialmente diseñadas para el seguimiento de las condiciones de vida de las poblaciones de interés del programa, como por ejemplo la producida por el programa Oportunidades. Ello permitiría contar con informa-

ción actualizada al tiempo que acceder a información con un mayor nivel de desagregación que la provista por CONAPO.

Asimismo, resultaría pertinente tener en cuenta la posibilidad de avanzar en la producción de nuevos indicadores y la construcción de tipologías que permitan captar mejor la situación social y educativa en cada comunidad, y así poder dar cuenta de la heterogeneidad existente entre las escuelas en cada Estado y en cada región. Ello permitiría responder más adecuadamente a las necesidades de las escuelas compensadas y direccionar los apoyos en virtud de diagnósticos más ajustados sobre las distintas realidades que se observan en el universo de atención.



## Eje 9. Una mirada sobre la focalización y la cobertura de las acciones

*Los cortes de tiempos, las fechas en que se focaliza, las fuentes de información, el tiempo en que se entrega, todo eso afecta el proceso de focalización.*

Coordinador estatal del PAREIB

### 1. Cobertura y focalización por nivel educativo en Educación Básica

El Manual de Operación del PAREIB FASE III (CONAFE/UPC, 2004) especifica los criterios y prioridades para la selección del universo de atención de las acciones compensatorias establecidas por el Gobierno Federal y el CONAFE. Si bien el documento señala que la primera prioridad es alcanzar a todas las escuelas ubicadas en los municipios prioritarios definidos por el Gobierno Federal y luego cubrir a todas aquellas escuelas rurales e indígenas del país, cada uno de los niveles de educación tiene criterios y prioridades específicos.

A continuación se presentan datos globales que permiten dimensionar el universo de escuelas focalizado por el PAREIB. Ello se realiza siguiendo los criterios y prioridades de focalización especificados por nivel educativo. En cada caso se adjuntan los resultados de un ejercicio realizado sobre la base de datos provista por la Subdirección de Información y Documentación de la Unidad de programas compensatorios. Los datos corresponden a la ejecución del PAREIB en educación básica durante el período 2003-2004.<sup>30</sup>

En el siguiente recuadro se reproducen los criterios y las prioridades de focalización vigentes, establecidos por los documentos internos del programa. A partir de ellos se analiza el nivel de cobertura en términos de focalización y la adecuación de estos criterios con la cobertura en terreno.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Se utilizó la base de datos de ejecución del PAREIB Fase III disponible más actualizada correspondiente al ciclo escolar 2003-2004 (cierre). Es considerado válido tomar estos datos para el ejercicio por cuanto, según las fuentes consultadas, los criterios de focalización no han sido modificados entre la fase II y III del PAREIB. Sin embargo, es importante tener en cuenta en la lectura de la información presentada que como cada fase del PAREIB se compone de 3 años, los datos de ejecución representan una tercera parte de las metas establecidas por el programa en cada caso.

<sup>31</sup> Cabe señalar que en este ejercicio no se incluye el análisis de la Educación Inicial No escolarizada. Las acciones determinadas por la Unidad de Programas Compensatorios en este segmento no se implementan sobre el sistema formal de educación, sino que se desarrollan a partir de la creación de un servicio específico. Las bases de datos disponibles no permitieron contar con la información correspondiente para dimensionar la cobertura y focalización realizada por parte de este componente del programa.

## Recuadro 1. Criterios y prioridades del Manual de Operaciones

### *Educación Inicial*

Los servicios de educación inicial se ubicarán de la siguiente manera: se considera indispensable la continuidad de los niños hacia la educación básica, por lo que se contempla la apertura del servicio en comunidades donde se localizan las escuelas de educación preescolar del universo de atención del PAREIB y del universo de atención de preescolar comunitario del CONAFE, así como aquellas comunidades con espacios y condiciones favorables para que pueda funcionar el servicio.

### *Educación Preescolar*

- Todas las escuelas ubicadas en los 476 municipios de las 250 micro regiones determinadas por el Gobierno Federal en 2001.
- Todas las escuelas indígenas de los cuartiles 3° y 4° rural.
- Escuelas generales del 4° cuartil rural del resto de los municipios de los 31 Estados.

### *Educación Primaria*

- Todas las escuelas primarias generales e indígenas, ubicadas en los 476 municipios de las 250 micro regiones de alta prioridad para el Gobierno Federal.
- Todas las escuelas indígenas del resto de municipios de los 31 Estados.
- Las escuelas primarias generales ubicadas en los cuartiles 3° y 4° rural del resto de los municipios de los 31 Estados.
- El 50% de las escuelas rurales pertenecientes al 2° cuartil con mayor desventaja dentro del cuartil del resto de los municipios de los 31 Estados.
- El 50% de las escuelas primarias generales pertenecientes al 4° cuartil urbano con mayor desventaja en el interior del cuartil del resto de los municipios de los 31 Estados.

### *Telesecundaria*

- Todas las escuelas ubicadas en los 476 municipios de las 250 micro regiones.
- Todas las escuelas rurales ubicadas en los cuartiles 2°, 3° y 4° del resto de los municipios de los 31 Estados.

Fuente: Manual de Operación PAREIB III, junio de 2004, págs. 16 - 17.

## 2. Datos globales de cobertura y focalización

El universo de escuelas a las que se orientan las acciones de la Unidad de programas compensatorios del CONAFE se define como todas aquellas escuelas indígenas y generales (o de gestión estatal o federal) de los tres niveles educativos: preescolar, primaria y telesecundaria. Como se observa en el cuadro 10, en rigor este grupo representa 67% de las escuelas de México en el nivel preescolar, 79% del total de escuelas primarias y casi 100% de las escuelas telesecundarias. El resto de las escuelas son de gestión privada, comunitarias o fuera de sector.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> La clasificación de las escuelas de la base de datos utilizada fue elaborada por el IIPE - UNESCO Buenos Aires sobre la base del "Catálogo de Tipo de Escuelas", del Consejo Nacional de Fomento Educativo, Unidad de

Siguiendo los criterios y prioridades descritas en el Manual de Operaciones citado, se advierte que el universo de atención de las acciones compensatorias constituye un poco más de la mitad del universo total de escuelas indígenas y generales. En el caso de las telesecundarias, a partir del 2002 las acciones apuntan a alcanzar el 100% de las escuelas de este nivel, en preescolar el universo de atención alcanza el 33% de las escuelas indígenas o generales y en la primaria casi al 60%.

La cobertura de las acciones del programa sobre el universo de atención muestra que durante el ciclo 2003-2004 se han apoyado al 75% de las escuelas que entran en el universo de atención en el nivel inicial, el 96% en la primaria y casi el 25% en Telesecundaria.<sup>33</sup> Estos datos reflejan que el PAREIB tiene una alta cobertura entre las escuelas focalizadas.

**Cuadro 10. Total de escuelas, universo de atención del PAREIB y cobertura por nivel educativo. Ciclo escolar 2003-2004**

<b>AÑO 2003</b>	<b>Preescolar</b>	<b>Primaria</b>	<b>Telesecundaria</b>	<b>Total **</b>
Total de escuelas en México	77466	100773	16334	194573
Total de escuelas indígenas y generales	52009	80030	16281*	148320
Universo de atención según criterios del CONAFE	17349	47567	16334	81250
Total de escuelas beneficiarias	14431	50442	4216	69089
% de escuelas indígenas y generales / escuelas totales	67%	79%	99,7	76,2
% del universo de atención / total de escuelas indígenas y generales	33%	59%	100%***	54,8
% de beneficiarias / universo de atención	75%	96%	25%	85%

\* En la base se identificaron según la clave de registro escuelas telesecundarias privadas y comunitarias.

\*\* No se incluyen escuelas secundarias generales o técnicas.

\*\*\* A partir del año 2002, por decisión del PAREIB, la cobertura de las acciones en este nivel es universal.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB, 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

Programas Compensatorios que suministrara oportunamente la Subdirección de Información y Documentación. Si bien por definición no deberían ser parte del universo aquellas escuelas privadas o fuera del sector, en el caso de las telesecundarias, según los datos de la base, se observa que se han incorporado a las acciones.

<sup>33</sup> Es importante considerar que estos porcentajes de cobertura reflejan la modalidad de intervención y distribución de las acciones en cada nivel educativo durante la fase de referencia. Mientras en el nivel primario existen componentes que son implementados anualmente a todo el universo atendido, en el caso de Telesecundarias las acciones desarrolladas se ejecutan una vez por fase y estas se distribuyen entre todas las escuelas a lo largo de los tres años de la fase, motivo por el cual debe interpretarse que la cobertura de alrededor del 30% representa la cobertura esperable por año.

Una mirada de estos datos por entidad federativa<sup>34</sup> tal como se presenta en la siguiente tabla, permite observar algunas diferencias entre los Estados.

**Cuadro 11. Preescolar. Total de escuelas, universo de atención y cobertura del PAREIB. Ciclo escolar 2003-2004**

Estado	Total de escuelas en México Año 2003	Total de escuelas indígenas y generales	Universo de atención	Total de escuelas beneficiarias	% escuelas indígenas y grales. / escuelas totales	% universo de atención / total indígenas + grales.	% de beneficiarias / universo de atención	Nivel de marginación
<b>Total</b>	<b>77466</b>	<b>52009</b>	<b>17349</b>	<b>14431</b>	<b>67,1</b>	<b>33,4</b>	<b>75,2</b>	
CHIAPAS	6113	4189	2493	40	68,5	0,2	89,7	Muy alto
GUERRERO	3701	2793	1379	1096	75,5	49,4	77,5	Muy alto
OAXACA	4176	3585	2336	2013	85,8	65,2	83,9	Muy alto
VERACRUZ	7601	5812	3143	1888	76,5	54,1	58,6	Muy alto
HIDALGO	3038	1444	718	670	47,5	49,7	91,8	Muy alto
SAN LUIS POTOSI	2871	2126	882	834	74,1	41,5	87,2	Alto
PUEBLA	4083	3017	1235	1534	73,9	40,9	88,2	Alto
CAMPECHE	645	418	147	86	64,8	35,2	57,8	Alto
TABASCO	1922	1488	329	326	77,4	22,1	97,3	Alto
MICHOACAN	4052	2529	577	201	62,4	22,8	33,4	Alto
YUCATAN	1151	646	282	253	56,1	43,7	84,8	Alto
ZACATECAS	1606	1214	182	174	75,6	15,0	44,5	Alto
GUANAJUATO	4178	3047	538	107	72,9	17,7	17,5	Alto
NAYARIT	1009	667	200	144	66,1	30,0	68,5	Alto
SINALOA	2360	1425	341	133	60,4	23,9	37,8	Medio
QUERETARO	1346	551	141	221	40,9	25,6	97,2	Medio
DURANGO	1506	1040	219	153	69,1	21,1	58,0	Medio
TLAXCALA	722	406	33	24	56,2	8,1	69,7	Medio
MORELOS	885	520	63	41	58,8	12,1	57,1	Medio
QUINTANA ROO	537	365	139	139	68,0	38,1	87,8	Medio
EDO, DE MÉXICO	5563	4320	680	576	77,7	15,7	78,4	Bajo
COLIMA	377	198	20	406	52,5	23,4	80,0	Bajo
TAMAULIPAS	1639	957	61	174	58,4	6,4	82,0	Bajo
SONORA	1554	883	290	361	56,8	32,8	93,1	Bajo
JALISCO	3892	2758	379	347	70,9	13,7	91,6	Bajo
CHIHUAHUA	1973	1335	313	35	67,7	10,1	97,1	Bajo
BAJA CALIFORNIA SUR	301	166	25	24	55,1	15,1	96,0	Bajo
AGUASCALIENTES	543	301	26	27	55,4	8,6	96,2	Bajo
COAHUILA	1582	864	2	2248	54,6	59,5	50,0	Muy bajo
BAJA CALIFORNIA	1040	669	82	69	64,3	12,3	56,1	Muy bajo
NUEVO LEON	2068	1172	94	87	56,7	8,0	92,6	Muy bajo
DISTRITO FEDERAL	3432	1104			32,2			Muy bajo

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB, 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

<sup>34</sup> Los Estados fueron ordenados según el nivel de marginación atribuido a cada uno. Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

*Preescolar:*

Al ordenar la información según el nivel de marginación de los Estados, los datos muestran que, salvo en algunos casos particulares, las entidades con mayor marginación presentan una proporción superior de escuelas indígenas y generales dentro del universo focalizado del PAREIB. No obstante, se observan algunos casos, como Jalisco, Sonora, Chihuahua y Baja California Sur donde, a pesar de tener bajo nivel de marginación y que el porcentaje de las escuelas focalizadas respecto del universo total de escuelas indígenas y generales es bajo (no supera el 15%), el nivel de cobertura de las acciones del PAREIB es alto, superior a muchas jurisdicciones con mayor nivel de marginación.

*Primaria:*

Se destaca en este nivel que la población objetivo del PAREIB representa en todo el país el 59,4% de las escuelas indígenas y generales. Es decir que casi 6 de cada 10 escuelas cumple con alguno de los requisitos para recibir las acciones del Programa. En algunos Estados –mayoritariamente aquellos con mayor índice de marginación a nivel estatal– esta relación alcanza a cerca de 8 ó 9 de cada 10 escuelas: Chiapas, San Luis de Potosí y Guerrero. Tabasco, a pesar de presentar un nivel de marginación inferior, muestra una alta proporción de escuelas con perfil del universo de atención del PAREIB. Si se examina la información correspondiente al nivel de cobertura de las acciones del PAREIB, entre la población objetivo de escuelas, se advierte que en casi todos los Estados la cobertura es cercana al 99%.

**Cuadro 12. Primaria. Total de escuelas, universo de atención y cobertura del PAREIB. Ciclo escolar 2003-2004**

Estado	Total de escuelas en México Año 2003	Total de escuelas indígenas y generales	Universo de atención	Total de escuelas beneficiarias	% escuelas indígenas y grales. / escuelas totales	% universo de atención / total indígenas + grales.	% de beneficiarias / universo de atención*	Nivel de marginación
<b>Total</b>	<b>100773</b>	<b>80030</b>	<b>47564</b>	<b>50436</b>	<b>79.4</b>	<b>59.4</b>	<b>96.2</b>	
CHIAPAS	8551	6218	5465	5343	72,7	87,9	95,2	Muy alto
GUERRERO	5096	3839	3012	3096	75,3	78,5	98,9	Muy alto
OAXACA	5810	4627	3520	3956	79,6	76,1	98,7	Muy alto
VERACRUZ	10191	8524	6117	5741	83,6	71,8	91,4	Muy alto
HIDALGO	3297	2555	1928	2046	77,5	75,5	98,4	Muy alto
SAN LUIS POTOSI	3527	2657	2128	2111	75,3	80,1	94,7	Alto
PUEBLA	4514	3729	2778	2662	82,6	74,5	94,4	Alto
CAMPECHE	848	644	417	415	75,9	64,8	97,8	Alto
TABASCO	2210	1888	1500	1518	85,4	79,4	97,5	Alto
MICHOACAN	5878	4218	2015	2959	71,8	47,8	98,7	Alto
YUCATAN	1438	1121	581	694	78,0	51,8	98,3	Alto
ZACATECAS	2214	1853	1343	1586	83,7	72,5	98,7	Alto
GUANAJUATO	4768	4069	2679	2851	85,3	65,8	95,8	Alto
NAYARIT	1203	983	555	562	81,7	56,5	96,6	Alto
SINALOA	2918	2294	1357	1391	78,6	59,2	96,7	Medio
QUERETARO	1412	1053	669	655	74,6	63,5	96,3	Medio
DURANGO	2620	2027	1267	1270	77,4	62,5	97,2	Medio
TLAXCALA	755	572	208	217	75,8	36,4	95,2	Medio
MORELOS	1012	780	199	212	77,1	25,5	90,5	Medio
QUINTANA ROO	755	613	321	337	81,2	52,4	99,1	Medio
EDO. DE MÉXICO	7443	6164	1800	2440	82,8	29,2	96,6	Bajo
COLIMA	501	394	150	139	78,6	38,1	86,7	Bajo
TAMAULIPAS	2460	2033	993	1064	82,6	48,8	98,7	Bajo
SONORA	1887	1605	762	787	85,1	47,5	95,5	Bajo
JALISCO	5950	4920	2543	2648	82,7	51,7	96,5	Bajo
CHIHUAHUA	3097	2491	1228	1459	80,4	49,3	98,9	Bajo
BAJA CALIFORNIA SUR	415	317	146	152	76,4	46,1	91,8	Bajo
AGUASCALIENTES	714	584	207	217	81,8	35,4	98,1	Bajo
COAHUILA	1841	1568	452	527	85,2	28,8	99,8	Muy bajo
BAJA CALIFORNIA	1507	1256	358	477	83,3	28,5	93,3	Muy bajo
NUEVO LEON	2559	2180	866	904	85,2	39,7	96,4	Muy bajo
DISTRITO FEDERAL	3382	2254			66.6			Muy bajo

\* Existen escuelas atendidas que no son clasificadas como universo de atención.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB, 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

Cuadro 13. Telesecundaria. Total de escuelas, universo de atención y cobertura del PAREIB. Ciclo escolar 2003-2004

Estado	Total de escuelas en México Año 2003	Total de escuelas indígenas y generales	Universo de atención	Total de escuelas beneficiarias	% escuelas indígenas y grales. / escuelas totales	% universo de atención / total indígenas + grales.*	% de beneficiarias / universo de atención**	Nivel de marginación
<b>Total</b>	<b>16334</b>	<b>16281</b>	<b>16334</b>	<b>4216</b>	<b>99,7</b>	<b>100,0</b>	<b>25,8</b>	
CHIAPAS	1097	1097	1097	407	100,0	100,0	37,1	Muy alto
GUERRERO	675	674	675	146	99,5	100,0	21,6	Muy alto
OAXACA	1275	1275	1275	306	100,0	100,0	24,0	Muy alto
VERACRUZ	1837	1836	1837	425	99,9	100,0	23,1	Muy alto
HIDALGO	780	751	780	81	96,3	100,0	10,4	Muy alto
SAN LUIS POTOSI	1165	1165	1165	351	100,0	100,0	30,1	Alto
PUEBLA	1276	1276	1276	295	100,0	100,0	23,1	Alto
CAMPECHE	134	134	134	54	100,0	100,0	40,3	Alto
TABASCO	420	420	420	99	100,0	100,0	23,6	Alto
MICHOACAN	775	775	775	369	100,0	100,0	47,6	Alto
YUCATAN	176	170	176	55	96,6	100,0	31,3	Alto
ZACATECAS	886	886	886	200	100,0	100,0	22,6	Alto
GUANAJUATO	1029	1024	1029	336	99,7	100,0	32,7	Alto
NAYARIT	288	288	288	58	100,0	100,0	20,1	Alto
SINALOA	289	289	289	71	100,0	100,0	24,6	Medio
QUERETARO	235	234	235	45	99,6	100,0	19,1	Medio
DURANGO	541	541	541	128	100,0	100,0	23,7	Medio
TLAXCALA	136	135	136	64	99,9	100,0	47,1	Medio
MORELOS	150	147	150	44	98,0	100,0	29,3	Medio
QUINTANA ROO	161	161	161	47	100,0	100,0	29,2	Medio
EDO. DE MÉXICO	973	970	973	225	99,8	100,0	23,1	Bajo
COLIMA	57	57	57	32	100,0	100,0	56,1	Bajo
TAMAULIPAS	286	286	286	47	100,0	100,0	16,4	Bajo
SONORA	302	302	302	51	100,0	100,0	16,9	Bajo
JALISCO	619	618	619	98	99,8	100,0	15,8	Bajo
CHIHUAHUA	273	273	273	53	100,0	100,0	19,4	Bajo
BAJA CALIFORNIA SUR	50	49	50	25	98,0	100,0	50,0	Bajo
AGUASCALIENTES	159	159	159	29	100,0	100,0	18,2	Bajo
COAHUILA	92	92	92	26	100,0	100,0	28,3	Muy bajo
BAJA CALIFORNIA	72	72	72	42	100,0	100,0	58,3	Muy bajo
NUEVO LEON	77	77	77	7	100,0	100,0	9,1	Muy bajo
DISTRITO FEDERAL	49	48	49		98,0	-		Muy bajo

\* Según una de las entrevistas realizadas con los técnicos de CONAFE del nivel central, a partir del 2002 se incorporaron todas las telesecundarias como universo de atención.

\*\* En el caso de las telesecundarias el porcentaje de cobertura está relacionado con el tipo de acciones realizadas en este nivel que supone la cobertura total del universo a lo largo de tres años.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB, 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

### *Telesecundaria:*

En las telesecundarias, la cobertura del CONAFE es universal, meta que se logra por cada ciclo programático del PAREIB, que es de tres años. En consecuencia, es esperable que la meta de cobertura estimada por año sea de alrededor de un tercio del universo. Se advierte que, mientras en Colima, Baja California y Baja California Sur, el porcentaje de escuelas beneficiarias ascendió a más del 50% durante el año 2003, en otros casos –tales como Nuevo León, Hidalgo, Jalisco, Sonora y Tamaulipas– las acciones alcanzan a menos del 16%. Estas diferencias no guardan ninguna relación explícita con el nivel de marginación de los Estados, sino que es posible que se trate de cuestiones operativas internas de los Estados o de distribución y asignación de recursos en el interior del mismo programa en esas jurisdicciones. Un análisis más preciso debería considerar la distribución de las acciones a lo largo de los tres años de la fase III.

### **Alcance de la estrategia de focalización: escuelas focalizadas y no focalizadas, escuelas focalizadas y escuelas beneficiarias<sup>35</sup>**

Como se ha discutido en la primera parte del informe, toda estrategia de focalización tiene como objeto direccionar las acciones de una intervención hacia una población específica; en el caso de los programas compensatorios, hacia un grupo específico de escuelas y su entorno. Anteriormente se precisaron los criterios y prioridades que guían la identificación de este grupo en el PAREIB. El ejercicio realizado sobre la base de datos del programa correspondiente al ciclo escolar 2003-2004 permitió examinar los alcances de la estrategia implementada y dimensionar la existencia de errores en la asignación de las intervenciones. En rigor, y en vista de que el programa establece todas aquellas escuelas que son incluidas en el universo de atención, no se encuentran, en la base de datos, casos de escuelas que deberían ser incluidas y no lo han sido. No obstante, el análisis de la cobertura real de las acciones, esto es, la conformación real del universo de beneficiarias, permite encontrar errores de inclusión, es decir, escuelas beneficiarias que no son parte del universo de atención.<sup>36</sup>

Los datos indican que, a pesar de haber una alta cobertura de acciones entre las escuelas incluidas en el universo de atención –como se mostró en el apartado anterior–, entre las

<sup>35</sup> En este apartado no se examina el nivel de telesecundaria dado que allí la cobertura de las acciones es total. Como se menciona anteriormente, en rigor, a partir del 2002 –por decisión del programa– no se implementa en este nivel ninguna estrategia de focalización. Por otro lado, no se considera el caso de la Educación Inicial No Escolarizada dado que la base de datos de trabajo no presenta información sobre este tema.

<sup>36</sup> La información disponible y las características propias del sistema de focalización no permiten aislar los casos donde se incurre en error de exclusión, principalmente porque como la variable que identifica las escuelas focalizadas es construida sobre la base de los criterios establecidos por el programa, ella incluye a todas las escuelas que, se supone, se deben incluir. Luego, el universo de escuelas apoyadas surge de la relación entre este grupo identificado y las posibilidades presupuestarias. De este modo, por definición, se produce una brecha entre el universo focalizado y el efectivamente apoyado. Así, puede ocurrir que muchas escuelas que fueron focalizadas no sean beneficiadas.



escuelas beneficiarias de las acciones del PAREIB existen escuelas que estarían fuera de su universo de atención (error del tipo II), es decir, fuera del conjunto de escuelas focalizadas. En el nivel preescolar, este tipo de error alcanza al 9,6% y en primaria, al 9,3%.

**Cuadro 14. Errores de inclusión considerando el universo de atención y el porcentaje de escuelas beneficiarias. Preescolar y primaria. PAREIB. Ciclo escolar 2003-2004**

<b>Focalización</b>	<b>Escuelas beneficiarias</b>
<b>Preescolar</b>	
<b>Universo de atención del PAREIB</b>	90,4
<b>Fuera del universo de atención</b>	9,6
<b>Total</b>	100,0
<b>Primaria</b>	
<b>Universo de atención del PAREIB</b>	90,7
<b>Fuera del universo de atención</b>	9,3
<b>Total</b>	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB, 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

En el nivel preescolar, las escuelas que no se clasifican como universo de atención pero son beneficiarias del PAREIB son principalmente escuelas rurales del 1° y 2° cuartil de desventaja (58%), escuelas generales rurales del 3° cuartil (16%) y escuelas urbanas del 1° y 2° cuartil (13%). Luego se incluyen algunas urbanas que no presentan datos de cuartil o generales rurales sin datos de cuartil.

En primaria, la gran mayoría de las escuelas atendidas que no pertenecen al universo de atención son escuelas urbanas ubicadas en el 1° y 2° cuartil (41%), luego le siguen escuelas rurales del 1° y 2° cuartil (30%) y aquellas del 1° y 2° cuartil cuya área de procedencia no se especifica en la base (15%). El resto de las escuelas (14%) se compone de escuelas urbanas generales del 3° y 4° o son aquellas que no presentan información sobre el área de procedencia o cuartil de desventaja. Este último grupo minoritario podría estar compuesto por escuelas que pertenezcan al 3° o 4° cuartil y como tal conformarían parte del universo focalizado. Más allá del caso en que la falta de información no permite evaluar la adecuación de su inclusión o no en el grupo de escuelas apoyadas, se advierte que la mayor parte no se corresponde con el perfil de escuelas focalizado.

Las dimensiones del error del tipo II observado puede evaluarse como relevante considerando que representan un volumen de apoyos considerable, y que coexisten con estas intervenciones escuelas que cumplen el perfil especificado que no son beneficiarias. Errar por inclusión no sería grave en sí mismo a la luz del tipo de acciones desarrolladas y las necesidades de las escuelas. No obstante, en tanto ello supone en primaria que cerca del 10% de los recursos son destinados a escuelas en mejores condiciones que otras en peores situaciones que quedan sin los apoyos, este nivel de error asume importancia. En números absolutos, en el caso de la primaria, ello significaría a nivel nacional que existirían apoyos otorgados a cerca de 4.600 escuelas que podrían ser dirigidos a otras escuelas del universo de atención.

Sobre este tema, los funcionarios y técnicos de las UCE opinan que el error en la asignación de los beneficios se debe fundamentalmente a la falta de confiabilidad y actualización de la información de base que se considera para clasificar a las escuelas (tema discutido en el eje 8).

El análisis por entidad federativa permite identificar algunas diferencias respecto a la dimensión que esta desviación tiene en los diferentes Estados. En el nivel preescolar se destaca que, en todos los Estados con mayor nivel de marginación, el error por inclusión de escuelas de otro perfil es menor al 3%. Se destaca el caso de Zacatecas, el cual, a pesar de ser un Estado con marginación alta, muestra un alto porcentaje de error por inclusión. Según la información analizada, en este Estado, 5 de cada 10 escuelas beneficiarias no es parte del universo focalizado.

Entre algunos de los Estados de bajo o muy bajo nivel de marginación, el error por inclusión de escuelas no focalizadas asciende a porcentajes considerables: Coahuila (97%), Tamaulipas (71%), Colima (54%).

**Cuadro 15. Preescolar, errores del Tipo II considerando el universo de atención y el porcentaje de escuelas beneficiarias por el Estado. PAREIB, Ciclo escolar 2003-2004**

Estado	Total de escuelas beneficiarias		Nivel de marginación
	% escuelas del universo de atención	% escuelas fuera del universo de atención	
<b>Total</b>	<b>90,4</b>	<b>9,6</b>	
CHIAPAS	99,5	0,5	Muy alto
GUERRERO	97,5	2,5	Muy alto
OAXACA	97,3	2,7	Muy alto
VERACRUZ	97,6	2,4	Muy alto
HIDALGO	98,4	1,6	Muy alto
SAN LUIS POTOSI	92,2	7,8	Alto
PUEBLA	71,0	29,0	Alto
CAMPECHE	98,8	1,2	Alto
TABASCO	98,2	1,8	Alto
MICHOACAN	96,0	4,0	Alto
YUCATAN	94,5	5,5	Alto
ZACATECAS	46,6	53,4	Alto
GUANAJUATO	87,9	12,1	Alto
NAYARIT	95,1	4,9	Alto
SINALOA	97,0	3,0	Medio
QUERETARO	62,0	38,0	Medio
DURANGO	83,0	17,0	Medio
TLAXCALA	95,8	4,2	Medio
MORELOS	87,8	12,2	Medio
QUINTANA ROO	87,8	12,2	Medio
EDO. DE MÉXICO	92,5	7,5	Bajo
COLIMA	45,7	54,3	Bajo
TAMAULIPAS	28,7	71,3	Bajo
SONORA	74,8	25,2	Bajo
JALISCO	100,0		Bajo
CHIHUAHUA	74,9	25,1	Bajo
BAJA CALIFORNIA SUR	100,0		Bajo
AGUASCALIENTES	92,6	7,4	Bajo
COAHUILA	2,5	97,5	Muy bajo
BAJA CALIFORNIA	66,7	33,3	Muy bajo
NUEVO LEON	100,0		Muy bajo

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB – 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

En el nivel primario, se observa una tendencia similar: los Estados con mayor nivel de marginación registran bajos porcentajes de error por inclusión.

**Cuadro 16. Primaria, errores del Tipo II considerando el universo de atención del PAREIB y el porcentaje de escuelas beneficiarias por el Estado. Ciclo escolar 2003-2004**

Estado	Total de escuelas beneficiarias		Índice de marginación del Estado
	% escuelas del universo de atención	% escuelas fuera del universo de atención	
<b>Total</b>	<b>90,9</b>	<b>9,3</b>	
CHIAPAS	97,4	2,6	Muy alto
GUERRERO	96,2	3,8	Muy alto
OAXACA	87,8	12,2	Muy alto
VERACRUZ	97,3	2,7	Muy alto
HIDALGO	92,7	7,3	Muy alto
SAN LUIS POTOSI	95,5	4,5	Alto
PUEBLA	98,5	1,5	Alto
CAMPECHE	98,3	1,7	Alto
TABASCO	96,3	3,7	Alto
MICHOACAN	67,2	32,8	Alto
YUCATAN	82,3	17,7	Alto
ZACATECAS	83,6	16,4	Alto
GUANAJUATO	90,9	9,1	Alto
NAYARIT	95,4	4,6	Alto
SINALOA	94,3	5,7	Medio
QUERETARO	98,3	1,7	Medio
DURANGO	96,9	3,1	Medio
TLAXCALA	91,2	8,8	Medio
MORELOS	84,9	15,1	Medio
QUINTANA ROO	94,4	5,6	Medio
EDO. DE MÉXICO	71,3	28,7	Bajo
COLIMA	93,5	6,5	Bajo
TAMAULIPAS	92,1	7,9	Bajo
SONORA	92,5	7,5	Bajo
JALISCO	92,7	7,3	Bajo
CHIHUAHUA	83,3	16,7	Bajo
BAJA CALIFORNIA SUR	88,2	11,8	Bajo
AGUASCALIENTES	93,5	6,5	Bajo
COAHUILA	85,6	14,4	Muy bajo
BAJA CALIFORNIA	70,0	30,0	Muy bajo
NUEVO LEON	92,4	7,6	Muy bajo

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB, 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

Salvo en Oaxaca, que supera la media nacional, el resto se ubica por debajo del 9%. Los Estados que presentan un nivel de error mayor son: Michoacán (30%), Baja California (30%) y Estado de México (29%).

## Principales problemas que producen errores de inclusión

Durante el trabajo de campo se indagó entre los distintos coordinadores de los subcomponentes y funcionarios técnicos del PAREIB de distintas entidades federativas acerca de cuáles son los principales factores que inciden en la inclusión de escuelas que no tienen el perfil del universo de atención y la exclusión de aquellas que, aun presentando las características específicas de dicho universo, no forman parte del mismo. Si bien los entrevistados no pudieron dimensionar el peso que tienen estos factores, la insistencia con que aparecieron algunos de los problemas mencionados permite plantear algunas hipótesis respecto a las causas de estas desviaciones.

Cabe señalar que, según la opinión de los entrevistados, existen algunos factores significativos que estarían operando en terreno e inciden en las decisiones locales para incluir o excluir una escuela. El primero de ellos, con un considerable peso por su impacto político, es el caso de las escuelas en turnos vespertinos. Estas escuelas tienen su propia clave de registro, diferente de las del turno matutino, haciendo que en los hechos en un mismo edificio funcionen dos escuelas diferentes. Este caso, producto de dinámicas propias del sistema mexicano de constitución de nuevas escuelas, genera que en muchos casos en una misma comunidad educativa, en un mismo espacio físico, un grupo escolar reciba los apoyos del PAREIB, y el que asiste al turno contrario, no. Un coordinador de una UCE da cuenta de la situación de esta manera:

Verdaderamente, social y políticamente, para mí, es algo muy grave porque sobre todo, a la hora que llegan con los útiles escolares, les dices a los muchachos de la mañana que aquí están sus útiles escolares. Y el argumento era que los turnos vespertinos cumplían ya con los índices educativos. Bueno, la respuesta fue que nosotros aprobamos con petitorios la problemática educativa, no la social. Tengo que llegar a la escuela y decirles a los niños de la tarde que, como veo que son aplicados, no tienen derecho a útiles escolares y los niños de la mañana, como son muy burros, van a tener útiles escolares. Esto fue un problema bastante grave en mi Estado.

Como señala este coordinador, en el caso de referencia se resolvió el problema de la exclusión del turno vespertino incorporándolo al programa, aunque no estuviera en el universo focalizado. De este modo, una escuela que por su clasificación no entraba en el universo, se incorpora al mismo como respuesta a una situación que resultaba insostenible políticamente para la comunidad. Si bien este es un ejemplo particular, en estos ejemplos se aprecia el margen de decisión local sobre la adecuación de la estrategia de focalización en terreno.

Un segundo factor que influye en la exclusión de escuelas que reúnen los atributos del universo de atención es el caso de las escuelas de nueva creación. En este caso la dinámica administrativa de adquisición de la clave de registro demora la posibilidad de incorporar escuelas en el universo. Tal es el caso en zonas alejadas o Estados donde la dinámica poblacional de migración es importante. Allí los coordinadores remarcan la necesidad de trabajar con fuen-

tes de información más actualizadas que permitan captar los cambios y acompañar los desarrollos de nuevas comunidades o asentamientos. Existe también la hipótesis de que parte de los hallazgos del ejercicio presentado responda a que algunas de las escuelas que aparecen como no focalizadas sean aquellas que ya se han incorporado al programa en los hechos post ejercicio de focalización del área respectiva de la UPC.

La relación que estos problemas tienen con aspectos de la estrategia y la unidad de focalización utilizada se discute con mayor profundidad en el eje 7.

### **Composición del universo de escuelas focalizadas por el PAREIB por nivel educativo**

A partir de 1996, con el desarrollo del Piare 8, como se ha señalado, se construye un proceso adicional al utilizado en la focalización que es el método de focalización cuartílica. La intención fue, con este sistema, clasificar a todas las escuelas indígenas y generales ordenándolas entre sí sobre la base de un conjunto de indicadores socioeconómicos, educativos y sobre el tipo de organización de la escuela. En este esquema, el mayor peso lo llevan los indicadores de eficiencia educativa de las escuelas (repitencia, reprobación y deserción). A través de este método se intentó incorporar escuelas urbanas marginales con altos déficits educativos.

Para poder cuantificar el peso que cada criterio de focalización tiene en la conformación del grupo de escuelas focalizadas, se realizó un ejercicio tomando como referencia la población de escuelas focalizadas en el período 2003-2004. El ejercicio consistió en identificar el tipo de escuelas que componen el universo de atención, es decir, las escuelas focalizadas ese año en cada uno de los niveles educativos considerados, siguiendo, en forma consecutiva, solo los criterios y las prioridades establecidas en el Manual de Operaciones citado. Específicamente, el objeto es saber: ¿qué peso tiene en la constitución del universo de atención la clasificación cuartílica de escuelas?; ¿qué porcentaje ingresa al universo respondiendo estrictamente a una estrategia de focalización política, es decir, la establecida por el Gobierno Federal como política de Estado: alcanzar con las acciones a todos los municipios prioritarios y a la población indígena?, ¿qué porcentaje se incluye por su condición de ruralidad?, y ¿qué porcentaje de escuelas urbano marginales están siendo focalizadas?<sup>37</sup>

Los datos a nivel del total del país indican que:

- En preescolar, el 47,5% de las escuelas focalizadas por el PAREIB son incorporadas al programa por pertenecer a un municipio prioritario, el 23% lo hacen por ser indígenas y otro 23% son escuelas que, no cumpliendo con los criterios anteriores, se incorporan por per-

<sup>37</sup> Nótese que en rigor este análisis no se corresponde estrictamente con el realizado en el punto anterior por cuanto toma de a uno por uno, según prioridad, los criterios de selección del programa.

tenecer al área rural (es decir, escuelas generales, rurales de municipios no prioritarios). En este nivel se advierte que la focalización por mandato político (municipio prioritario y condición de indígena) concentra el 70%, el 23% entra por su ubicación geográfica y el restante 6% de las escuelas estaría entrando por su ubicación en la estructura cuartílica implementada con el PAREIB. Este grupo se conforma de escuelas urbanas y generales del 1º, 2º, 3º o 4º cuartil. De estas últimas, el 84% se ubican en el 3º o 4º cuartil.

- En nivel primario, también cerca de un 26% de las escuelas focalizadas es incluida en el universo por pertenecer a un municipio prioritario. Un 8% se incorpora por ser escuelas indígenas y un 54% de las escuelas por ser rurales, es decir, escuelas generales rurales de zonas no prioritarias. En este nivel, el 12% restante representa escuelas focalizadas por su ubicación cuartílica, la gran mayoría clasificadas como urbano marginales; el 4% corresponde a escuelas urbanas ubicadas en el 3º cuartil y el 6% ubicado en el 4º cuartil.
- En las telesecundarias no resulta válido hablar estrictamente de focalización, por cuanto el programa ha decidido tener cobertura universal en este nivel. Lo que en este caso muestran los datos es la distribución de estas escuelas en los diferentes espacios de focalización. Así, lo que se puede constatar es que el 63% de estas escuelas es rural, un 17% pertenece a alguno de los municipios prioritarios, el 13% es de escuelas urbano-marginales (ubicadas en el 3º o 4º cuartil) y el 4% restante corresponde al 1º y 2º cuartil.

### **Cuadro 17. Composición del universo de atención del PAREIB considerando criterios y prioridades del Manual de Operaciones por nivel educativo. Ciclo escolar 2003-2004**

Criterio de inclusión en la focalización	Nivel educativo de las escuelas del CONAFE			
	Preescolar	Primaria	Telesecundaria	Total
Municipio prioritario	47,5	25,9	17,8	28,9
Indígena	23,0	7,9		9,5
Rural	23,4	54,0	62,9	49,3
Urbana General por Cuartil de desventaja socioeducativa	6,0	12,1	17,8	12,0
Urbana General 1º cuartil	0,8	0,2	3,0	0,9
Urbana General 2º cuartil	0,1	2,1	4,1	2,1
Urbana General 3º cuartil	0,2	4,1	6,0	3,6
Urbana General 4º cuartil	4,9	5,7	4,7	5,4
Otros	0,1	0,0	1,5	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB – 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

Si se toma en conjunto el porcentaje de escuelas que cumplen con alguno de los primeros dos atributos que constituyen el mandato de orden político propuesto por el Gobierno Federal, se advierte que este grupo representa casi el 70% de las escuelas focalizadas en Preescolar, casi el 34% del total de escuelas focalizadas en la primaria y el 38% de las telesecundarias. Por su parte, el método de clasificación por cuartiles implementado desde la UPC tiene una mayor incidencia en la constitución del universo de atención entre las escuelas de primaria y luego en el nivel preescolar.<sup>38</sup>

Como se ha señalado, en las entrevistas con los técnicos de las UPC se discutió la necesidad de revisar el conjunto de indicadores que componen la fórmula para clasificar las escuelas en cuartiles. Al respecto, se sugirió la necesidad de incorporar indicadores que den cuenta de la evolución de las escuelas en términos de eficiencia educativa, indicadores sobre las condiciones de la escuela y también la necesidad de invertir el peso de las ponderaciones entre los indicadores. Sin duda, sería recomendable revisar la actual fórmula de ponderación de los indicadores utilizados y evaluar la posibilidad de incorporar otros. Sin embargo, ello debería estar alineado con una revisión y validación de los objetivos de este mecanismo y la intención y posibilidad de incorporar mayor número de escuelas urbano-marginales.

Los datos presentados en este apartado permiten ponderar el peso que estos criterios tienen en la definición del universo de escuelas focalizadas y relativiza la importancia del método por cuartiles para los procesos de focalización del PAREIB en los Estados con alta marginación. Este método permite incorporar un porcentaje minoritario de escuelas urbano-marginales frente al peso de la cuestión política preestablecida desde el Gobierno Federal y la cuestión geográfica. Salvo en aquellos Estados incorporados a partir del PIARE 8, donde este criterio permite incorporar las escuelas urbano-marginales. En toda revisión de los criterios de focalización será pertinente revisar, sobre la base de los objetivos propuestos del programa, el interés de captar dentro del universo de atención la cuestión urbano-marginal y la disponibilidad de recursos para ello. Este mismo ejercicio se realizó para cada uno de los Estados por nivel educativo y permitió identificar algunos casos de interés.

En Preescolar, los datos muestran que en aquellos Estados con un muy alto nivel de marginación, más de la mitad de las escuelas focalizadas son incorporadas por estar ubicadas en municipios prioritarios o ser de clave indígena. Luego sigue en importancia la condición de ruralidad y solo marginalmente se incluyen escuelas por pertenecer a un cuartil con alta desventaja educativa. Como es de esperar, la mayor incidencia del criterio de cuartiles de inclusión se encuentra entre los Estados con bajo a muy bajo nivel de marginación. Entre estos últimos, la mayor parte de las escuelas focalizadas son del 4° cuartil.

Se registran algunos casos de excepción en Estados con alta o media marginación tales como Michoacán, Tlaxcala y Morelos, que presentan una considerable proporción de escuelas foca-

<sup>38</sup> No se analiza en este punto el caso de las telesecundarias, porque su composición no refleja una intencionalidad explícita del proceso de focalización sino aquel de cubrir el total de estas escuelas.



lizadas solo por su ubicación en los cuartiles. En Michoacán este porcentaje asciende a casi el 60% del total de escuelas incluidas en el universo de atención. Será importante analizar con mayor profundidad la particularidad de estos casos a bien de comprender las dinámicas educativas locales.

**Cuadro 18. Preescolar. Composición del universo de atención del PAREIB considerando criterios y prioridades del Manual de Operaciones por Estado. Ciclo escolar 2003-2004**

Estado	Municipio prioritario	Indígena	Rural	Urbana General				Otros*	Total
				1° cuartil	2° cuartil	3° cuartil	4° cuartil		
<b>Total País</b>	<b>47,5</b>	<b>23,0</b>	<b>23,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>4,9</b>	<b>0,1</b>	<b>100</b>
CHIAPAS	69,3	20,3	9,3	0,0	0,0	0,2	1,0	0,0	100
GUERRERO	80,9	6,7	11,1	0,6	0,1	0,0	0,6	0,1	100
OAXACA	64,3	25,6	6,8	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	100
VERACRUZ	49,7	11,6	31,2	4,3	0,5	0,9	1,5	0,3	100
HIDALGO	50,1	36,2	10,6	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	100
SAN LUIS POTOSI	68,7	17,7	12,6	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	100
PUEBLA	60,2	34,2	3,3	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	100
CAMPECHE	0,0	78,9	21,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
TABASCO	0,0	40,7	51,7	0,0	0,0	0,0	7,6	0,0	100
MICHOACAN	15,1	25,8	0,5	0,0	0,0	0,0	58,6	0,0	100
YUCATAN	11,7	84,8	2,1	0,0	0,0	0,4	1,1	0,0	100
ZACATECAS	0,0	0,0	98,9	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	100
GUANAJUATO	7,6	0,6	91,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
NAYARIT	9,0	50,5	37,5	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	100
SINALOA	0,0	9,7	87,1	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	100
QUERETARO	15,4	38,9	45,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	100
DURANGO	65,4	7,2	27,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
TLAXCALA	0,0	33,3	29,2	4,2	0,0	0,0	33,3	0,0	100
MORELOS	0,0	2,4	63,4	0,0	2,4	0,0	31,7	0,0	100
QUINTANA ROO	0,0	74,8	25,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
EDO. DE MÉXICO	5,4	39,7	42,4	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	100
COLIMA	0,0	0,0	90,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0	100
TAMAULIPAS	0,0	0,0	95,1	0,0	0,0	0,0	4,9	0,0	100
SONORA	0,0	76,9	17,6	0,0	0,0	0,0	5,5	0,0	100
JALISCO	6,6	8,2	70,2	0,0	0,0	0,0	15,0	0,0	100
CHIHUAHUA	78,3	11,5	8,6	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	100
BAJA CALIFORNIA SUR	0,0	0,0	72,0	0,0	0,0	0,0	28,0	0,0	100
AGUASCALIENTES	0,0	0,0	88,5	0,0	0,0	0,0	11,5	0,0	100
COAHUILA	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
BAJA CALIFORNIA	0,0	40,2	35,4	0,0	0,0	0,0	24,4	0,0	100
NUEVO LEON	1,1	0,0	70,2	0,0	0,0	0,0	28,7	0,0	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB – 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

En primaria se observa una relación análoga al nivel preescolar respecto del nivel de marginación, la composición del universo de atención y la incidencia de la focalización por cuartiles. Aquí la composición del universo focalizado estaría más marcada por el peso de las escuelas rurales generales. Pero en el caso de los Estados con mayor nivel de marginación se advierte que los criterios político-geográficos tienen mayor peso que entre los Estados de menor nivel de marginación. Como es de esperar, en los Estados con menor nivel de marginación, aunque la mayoría de las escuelas se incorporan en el universo por su condición rural, se registra un mayor peso de la focalización por cuartiles.

Entre algunas excepciones que corresponde examinar con detenimiento se encuentra el caso del Estado de México, donde el 85% de las escuelas son focalizadas en virtud de su clasificación por cuartil. Michoacán presenta el mismo perfil pero con un menor porcentaje (68%). En estos dos casos sorprende la existencia de casi un 15% de escuelas urbanas pertenecientes al segundo cuartil. En futuras revisiones de estrategias será importante profundizar en la dinámica local del programa en estos Estados.

**Cuadro 19. Primaria. Composición del universo de atención del PAREIB considerando criterios y prioridades del Manual de Operaciones por Estado. Ciclo escolar 2003-2004**

Estado	Municipio prioritario	Indígena	Rural	Urbana General				Otros*	Total
				1° cuartil	2° cuartil	3° cuartil	4° cuartil		
<b>Total</b>	<b>25,9</b>	<b>7,9</b>	<b>54,0</b>	<b>0,2</b>	<b>2,1</b>	<b>4,1</b>	<b>5,7</b>		<b>100</b>
CHIAPAS	48,8	4,2	42,8	0,1	0,5	1,3	2,3	0,0	100
GUERRERO	47,2	3,9	43,0	0,6	1,1	1,8	2,4	0,0	100
OAXACA	58,5	12,6	24,4	0,0	0,3	1,0	3,2	0,0	100
VERACRUZ	34,2	4,9	51,4	1,4	2,3	2,4	3,4	0,0	100
HIDALGO	36,1	16,9	43,7	0,0	0,8	1,9	0,6	0,0	100
SAN LUIS POTOSI	30,5	6,1	56,7	0,0	0,8	2,1	3,8	0,0	100
PUEBLA	36,8	8,7	42,4	0,0	0,9	3,5	7,7	0,0	100
CAMPECHE	0,0	12,9	80,3	0,0	0,0	0,0	6,8	0,0	100
TABASCO	0,0	6,9	86,2	0,0	1,5	3,5	1,9	0,0	100
MICHOACAN	12,7	8,3	0,3	0,0	16,5	33,3	28,9	0,0	100
YUCATAN	10,8	25,6	47,6	0,0	0,0	0,3	15,7	0,0	100
ZACATECAS	0,0	0,0	99,6	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	100
GUANAJUATO	3,0	0,7	96,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	100
NAYARIT	5,6	27,4	65,4	0,0	1,1	0,5	0,0	0,0	100
SINALOA	0,0	2,5	94,8	0,0	0,4	1,2	1,1	0,0	100
QUERETARO	17,3	11,7	69,2	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	100
DURANGO	24,9	2,3	71,8	0,0	0,5	0,3	0,2	0,0	100
TLAXCALA	0,0	4,8	67,3	0,0	9,6	13,5	4,8	0,0	100
MORELOS	0,0	2,5	81,9	0,0	3,0	8,6	4,0	0,0	100
QUINTANA ROO	0,0	26,5	70,7	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	100
EDO. DE MÉXICO	3,8	8,9	0,7	0,0	15,1	30,4	41,1	0,0	100
COLIMA	0,0	0,0	90,0	0,0	1,3	5,3	3,4	0,0	100
TAMAULIPAS	0,0	0,0	95,8	0,0	1,2	1,5	1,5	0,0	100
SONORA	0,0	14,3	78,0	0,0	1,4	2,2	4,1	0,0	100
JALISCO	2,4	2,1	85,8	0,0	1,3	2,4	6,0	0,0	100
CHIHUAHUA	54,3	5,1	37,7	0,0	0,3	0,4	2,2	0,0	100
BAJA CALIFORNIA SUR	0,0	0,0	87,7	0,0	2,7	6,8	2,8	0,0	100
AGUASCALIENTES	0,0	0,0	96,6	0,0	1,0	1,9	0,5	0,0	100
COAHUILA	0,0	0,0	98,7	0,0	0,9	0,4	0,0	0,0	100
BAJA CALIFORNIA	0,0	13,7	61,5	0,0	3,1	7,7	14,0	0,0	100
NUEVO LEON	2,4	0,0	80,6	0,0	2,3	2,0	12,7	0,0	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB – 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

En el caso de las telesecundarias se observa un patrón diferente. Si bien aquí la cobertura es total y ello significa que el análisis se orienta a conocer la composición real de todo este universo, lo que se ve es que en los Estados con mayor nivel de marginación existe una fuerte concentración de estas escuelas en municipios prioritarios, mientras que en el resto prevalecen aquellas en zonas rurales no prioritarias.

**Cuadro 20. Telesecundaria. Composición del universo de atención del PAREIB considerando criterios y prioridades del Manual de Operaciones por Estado. Ciclo escolar 2003-2004**

Estado	Municipio prioritario	Rural	Urbana General				Otros*	Total	Nivel de marginación
			1° cuartil	2° cuartil	3° cuartil	4° cuartil			
<b>Total</b>	<b>17,8</b>	<b>62,9</b>	<b>3,0</b>	<b>4,1</b>	<b>6,0</b>	<b>4,7</b>	<b>1,5</b>	<b>100</b>	
CHIAPAS	34,3	59,6	1,0	1,2	2,5	1,0	0,4	100,0	Muy alto
GUERRERO	32,6	62,5	0,4	1,0	1,4	0,6	1,5	100,0	Muy alto
OAXACA	50,4	34,7	8,2	3,1	2,4	0,9	0,3	100,0	Muy alto
VERACRUZ	23,8	61,8	3,2	4,0	4,6	2,4	0,2	100,0	Muy alto
HIDALGO	33,6	58,8	2,9	1,9	1,8	0,6	0,4	100,0	Muy alto
SAN LUIS POTOSI	25,2	71,8	0,3	0,7	0,7	1,3		100,0	Alto
PUEBLA	28,8	49,5	6,7	6,8	5,6	2,2	0,4	100,0	Alto
CAMPECHE	0,0	98,5		0,8	0,7			100,0	Alto
TABASCO	0,0	93,3	0,7	2,1	1,9	1,0	1	100,0	Alto
MICHOACAN	5,3		1,0	13,3	34,6	33,4	12,4	100,0	Alto
YUCATAN	10,2	86,9		1,2	1,1	0,6		100,0	Alto
ZACATECAS	0,0	97,4		0,7	1,2	0,5	0,2	100,0	Alto
GUANAJUATO	2,0	84,5	0,1	3,2	6,6	2,9	0,7	100,0	Alto
NAYARIT	8,7	88,9	1,0	0,7			0,7	100,0	Alto
SINALOA	0,0	99,7		0,3				100,0	Medio
QUERETARO	13,2	77,0	1,7	3,4	3,8	0,9		100,0	Medio
DURANGO	8,1	88,9		1,2	0,9	0,7	0,2	100,0	Medio
TLAXCALA	0,0	55,1	15,4	14,0	12,5	2,3	0,7	100,0	Medio
MORELOS	0,0	70,7	15,3	8,7	2,0	0,6	2,7	100,0	Medio
QUINTANA ROO	0,0	96,3			2,5	1,2		100,0	Medio
EDO. DE MÉXICO	3,2	0,5	10,9	18,7	29,0	29,4	8,3	100,0	Bajo
COLIMA	0,0	91,2	3,5			5,3		100,0	Bajo
TAMAULIPAS	0,0	95,8	0,8	1,7	0,7	1,0		100,0	Bajo
SONORA	0,0	86,8	1,3	4,3	3,6	3,7	0,3	100,0	Bajo
JALISCO	2,3	93,4	1,7	1,0	0,5	0,5	0,6	100,0	Bajo
CHIHUAHUA	30,0	62,6	1,8	1,2	2,2	1,8	0,4	100,0	Bajo
BAJA CALIFORNIA SUR	0,0	92,0				6,0	2	100,0	Bajo
AGUASCALIENTES	0,0	93,1	1,9	2,5	1,9	0,6		100,0	Bajo
COAHUILA	0,0	94,6	2,1	1,1			2,2	100,0	Muy bajo
BAJA CALIFORNIA	0,0	56,9	2,8	8,3	13,9	8,3	9,8	100,0	Muy bajo
NUEVO LEON	5,2	92,2	1,3		1,3			100,0	Muy bajo
DISTRITO FEDERAL	0,0		16,3	14,3	28,6	36,7	4,1	100	Muy bajo

\* Se incluyen escuelas incorporadas por otros criterios tales como comunitarias o privadas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB – 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.

## El peso de los distintos criterios de inclusión en la definición del universo de escuelas beneficiarias del PAREIB Fase III

En el apartado anterior se muestra que los criterios y prioridades establecidos por el PAREIB para definir el universo de atención imprimen un mapa de focalización particular, donde el criterio de cuartiles tendría un peso marginal en la composición del mismo.

Como se señaló en el eje 4, el proceso de focalización tiene dos instancias. En la primera se clasifican todas las escuelas indígenas y generales del país a través del método de cuartiles, luego se aplican las prioridades y criterios establecidos en el 2001 por el Gobierno Federal plasmadas en aquellas definidas por la UPC del CONAFE en el Manual de Operaciones. De esta manera se define el conjunto de escuelas que se considera el universo de atención o escuelas focalizadas. La UPC del CONAFE entrega a las UCE del programa los listados de escuelas que han sido focalizadas y ellas, a partir de la partida presupuestaria disponible para cada componente, definen el universo de escuelas que serán efectivamente beneficiarias de los apoyos del programa. Como se ha señalado también, dado que el presupuesto no permite cubrir el total del universo de atención establecido, el universo de escuelas beneficiarias en casi todos los casos es menor al de escuelas focalizadas. Cada unidad de coordinación estatal del PAREIB establece así una batería de prioridades y criterios para definir en cada componente el objeto de los apoyos.

El siguiente ejercicio apunta a examinar cuáles son los criterios globales que prevalecen en esta instancia final de definición del universo de compensación, es decir, cómo las UCE priorizan la asignación de recursos en los hechos para verificar sobre la base empírica si el peso de la clasificación por cuartiles es efectivamente marginal en los distintos niveles.

A continuación se presentan los resultados obtenidos para el preescolar y la primaria.<sup>39</sup> Los datos presentados en el cuadro 21 muestran la diferencia de escuelas entre el universo beneficiario y el de atención o focalizado (UB-UA) para cada uno de los criterios de inclusión del PAREIB. El gris oscuro indica los casos en que la diferencia entre las escuelas beneficiarias y las escuelas del universo de atención representa más del 1%<sup>40</sup>, mostrando que se aleja de la proporción esperada según la composición del universo focalizado. El gris claro indica, como contrapartida, aquellos casos donde la diferencia se registra a favor de las proporciones observadas en el universo de atención esperado.

Este ejercicio permite, *a priori*, una aproximación sobre la forma en que los criterios de focalización centrales se reflejan en terreno. Los Estados, como en los ejercicios anteriores, fueron ordenados según el nivel de marginación.

<sup>39</sup> No se analiza el caso de las telesecundarias dado que en este segmento el alcance de los apoyos es universal.

<sup>40</sup> Este valor es arbitrario. Se consideró un valor mayor a 0 con la intención de dejar fuera los casos en que, por las propias características del conjunto de escuelas, en cada Estado los distintos criterios tengan menor peso o directamente ninguna incidencia en el territorio (como ser la presencia o no de municipios prioritarios o de población indígena).

Una primera observación necesaria para interpretar las magnitudes de las diferencias registradas en el cuadro 21 remite al nivel de cobertura del programa en el nivel preescolar y en la primaria. En el primer caso, la cobertura de los apoyos sobre el universo focalizado es más baja que en primaria; así, en el nivel inicial las diferencias entre los criterios de focalización y cómo se prioriza en los hechos son mayores. En este caso el análisis resulta más significativo dado que los recursos a distribuir son menores y ello supone dejar fuera a una mayor cantidad de escuelas potenciales de ser compensadas.

A nivel agregado se observa que, en el preescolar, la focalización de escuelas beneficiarias responde principalmente a las prioridades definidas por el Gobierno Federal: se prioriza la inclusión de escuelas provenientes de municipios prioritarios e indígenas frente a la inclusión de escuelas rurales y aquellas ubicadas en cuartiles con alta desventaja educativa.

En el caso de primaria, donde las desviaciones con respecto al universo de atención son pequeñas dada la alta cobertura general de alguno de sus componentes, se observa que aquí hay una menor cobertura de escuelas de municipios prioritarios y rurales, y una mayor atención a las escuelas incluidas según los criterios de focalización por cuartiles. Las escuelas indígenas apoyadas representan aproximadamente la misma proporción de las que son incluidas en el universo de atención.

Los datos desagregados por Estado muestran algunas particularidades:

- En el preescolar se observa que, en los Estados con muy alta marginación, se priorizan más las escuelas ubicadas en los municipios prioritarios e indígenas, mientras que las escuelas rurales generales están subrepresentadas con respecto a la focalización al igual que las urbanas generales que entrarían por cuartil. En los Estados donde fundamentalmente no existen municipios prioritarios o tienen baja o muy baja marginación, los apoyos se inclinan hacia las escuelas generales rurales. Ello preocupa cuando se hace en detrimento de la incorporación de escuelas indígenas o rurales, como en el caso de Estado de México, Colima y Coahuila.
- En la primaria se observa mayor congruencia entre la composición del universo de atención y el de apoyos. Salvo en algunos casos específicos, como Oaxaca e Hidalgo, en el resto de los Estados con alta marginación, no se registra que se priorice a las escuelas con desventaja educativa en detrimento de otros criterios prioritarios.

Los datos muestran algunos casos particulares de asignación de los recursos: en Oaxaca, en Michoacán y especialmente en Chihuahua se beneficia a una menor proporción de escuelas de municipios prioritarios e indígenas y a una mayor proporción de escuelas rurales e incluidas por el método de cuartiles con respecto al universo de focalización. En toda revisión de la asignación de los recursos será importante examinar con mayor profundidad las dinámicas locales que producen en el territorio este esquema de prioridades.

En síntesis, el ejercicio presentado muestra que en el preescolar, en la gran mayoría de los

Estados –especialmente en los Estados de alta marginación– la asignación de los apoyos opera en línea con las prioridades establecidas por los criterios de focalización, dejando poco margen a la inclusión de escuelas urbanas generales por cuartiles. Este dato contribuye a minimizar, en este nivel, el peso que tiene la utilización del método de focalización por cuartiles en la definición del universo de apoyos.

En el caso de la primaria los datos indicarían que si bien las diferencias en términos de proporción en la composición del universo focalizado y el finalmente atendido son chicas, en general se incorporan una mayor proporción de escuelas incluidas por el método de cuartiles, muchas veces en detrimento de alguno de los otros criterios.

**Cuadro 21. Preescolar y primaria. Diferencias por criterio de inclusión en la composición del universo de escuelas beneficiarias y el universo de atención focalizado por el Estado. PAREIB, ciclo escolar 2003-2004**



Estados	Preescolar			
	Municipio prioritario	Indígena	Rural	Cuartiles
CHIAPAS	0,3	-0,8	0,5	-0,1
GUERRERO	3,8	0,1	-3,6	-0,3
OAXACA	-1,5	2,6	-0,9	-0,3
VERACRUZ	25,9	6,4	-27,6	-4,7
HIDALGO	3,5	2,6	-4,6	-1,5
SAN LUIS POTOSI	2,8	0,6	-4,0	0,4
PUEBLA	-17,5	-8,9	22,8	3,6
CAMPECHE	0,0	-11,5	11,5	0,0
TABASCO	0,0	-0,8	0,8	0,1
MICHOACAN	15,7	23,5	-0,5	-39,2
YUCATAN	1,3	-6,4	-0,1	5,2
ZACATECAS	0,0	0,0	-2,9	2,3
GUANAJUATO	26,0	2,2	-29,9	0,9
NAYARIT	-1,4	18,3	-16,0	0,9
SINALOA	0,0	15,1	-12,7	-2,4
QUERETARO	0,0	0,0	0,0	0,0
DURANGO	0,0	0,0	0,0	0,0
TLAXCALA	0,0	0,0	0,0	0,0
MORELOS	0,0	0,0	0,0	0,0
QUINTANA ROO	0,0	0,0	0,0	0,0
EDO. DE MÉXICO	0,5	-17,3	13,3	3,3
COLIMA	0,0	0,0	-15,7	12,9
TAMAULIPAS	0,0	0,0	-10,0	10,0
SONORA	0,0	-19,3	9,0	8,6
JALISCO	-1,4	0,7	0,1	0,6
CHIHUAHUA	-19,2	-2,6	18,5	3,1
BAJA CALIFORNIA SUR	0,0	0,0	-1,2	1,2
AGUASCALIENTES	0,0	0,0	-3,3	3,3
COAHUILA	0,0	0,0	-12,5	12,5
BAJA CALIFORNIA	0,0	7,6	0,6	-7,0
NUEVO LEON	0,0	0,0	-1,2	1,2
<b>Total País</b>	<b>3,5</b>	<b>1,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-1,4</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB – 2003-2004, Subdirección de Información y Documentación.



Primaria				
Estados	Municipio prioritario	Indígena	Rural	Cuartiles
CHIAPAS	-1,6	10,8	-10,1	0,8
GUERRERO	0,0	0,0	0,0	-0,1
OAXACA	-7,4	-1,5	3,5	5,3
VERACRUZ	1,9	0,2	2,4	-4,5
HIDALGO	-2,1	-1,1	0,7	2,5
SAN LUIS POTOSI	-0,8	-0,1	-1,4	2,1
PUEBLA	1,1	0,3	-2,1	0,6
CAMPECHE	0,0	-0,1	-1,0	1,2
TABASCO	0,0	-0,1	-1,8	1,7
MICHOACAN	-4,1	-2,8	0,1	5,6
YUCATAN	-1,7	-4,1	-8,3	13,7
ZACATECAS	0,0	0,0	-7,3	6,7
GUANAJUATO	-0,3	0,0	-1,4	1,5
NAYARIT	-0,3	-0,4	-1,2	1,8
SINALOA	0,0	-0,1	-2,3	2,1
QUERETARO	-0,7	0,2	-0,7	1,1
DURANGO	0,0	0,0	-1,2	1,2
TLAXCALA	0,0	-0,2	-4,2	4,4
MORELOS	0,0	-0,6	-7,8	7,5
QUINTANA ROO	0,0	-1,3	-3,3	4,0
EDO. DE MÉXICO	-1,0	-2,5	0,4	2,9
COLIMA	0,0	0,0	-2,2	2,2
TAMAULIPAS	0,0	0,0	-4,2	3,5
SONORA	0,0	-0,4	-4,0	4,1
JALISCO	-0,1	-0,1	-4,6	4,8
CHIHUAHUA	-9,1	-0,9	6,0	3,6
BAJA CALIFORNIA SUR	0,0	0,0	-4,1	3,5
AGUASCALIENTES	0,0	0,0	-2,1	2,1
COAHUILA	0,0	0,0	-6,1	6,1
BAJA CALIFORNIA	0,0	-3,6	-11,4	10,8
NUEVO LEON	-0,1	0,0	-2,4	2,2
<b>Total País</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,7</b>	<b>-2,0</b>	<b>4,4</b>

Referencias:

-  Casos en que la diferencia entre las escuelas beneficiarias y las escuelas del universo de atención supera el 1%.
-  Casos en que la diferencia se registra a favor de las proporciones observadas en el universo de atención esperado.

## Cobertura en educación inicial no escolarizada

Las acciones del PAREIB en este segmento tienen la particularidad de constituir la conformación de una oferta de educación para los padres de familia fuera del sistema escolar en temas vinculados a la educación inicial. La estrategia de focalización de las acciones responde en este sentido a acompañar y reforzar el impacto de las acciones compensatorias en educación básica. En este caso, como lo indica el Manual de Operaciones ya citado:

Se contempla la apertura del servicio en comunidades donde se localizan las escuelas de educación preescolar del universo de atención del PAREIB y del universo de atención del preescolar comunitario del CONAFE, así como aquellas comunidades con espacios y condiciones favorables para que pueda funcionar el servicio.<sup>41</sup>

Aunque no se dispuso de información cuantitativa para dimensionar el alcance de este subcomponente en relación con las acciones del PAREIB en educación básica, el trabajo de campo cualitativo permitió identificar alguna de las problemáticas que este componente presenta vinculadas con las estrategias de focalización y la cobertura. Según los informantes claves entrevistados –coordinadoras estatales y promotoras educativas– la estrategia de focalización presenta en los hechos dos problemas principales. El primero responde a una tensión entre el criterio de focalización, la gestión local operativa y la demanda del servicio. Y el segundo, respecto a la disponibilidad de recursos para hacer efectiva la implementación de los servicios en localidades muy dispersas.

Con respecto al primer punto, los entrevistados señalaron que si bien a partir de la Fase III se implementaron algunas modificaciones con respecto a la duración de los servicios en cada localidad –ampliando considerablemente el periodo de intervención en cada territorio– estos cambios no se han implementado aún en todos los Estados.

En relación con el segundo tema señalado, la estrategia de focalización hacia zonas muy dispersas en terreno obstaculiza la acción de los supervisores y coordinadores. Este hecho está vinculado a cuestiones de operación y recursos en los ámbitos especificados como universo de atención. *A priori* pareciera que las adecuaciones implementadas a partir de la Fase III están más en línea con la capacidad operativa del programa y con las líneas políticas respecto a la obligatoriedad del preescolar a nivel nacional. Queda por indagar en profundidad el impacto de las modificaciones implementadas en Educación Inicial No Escolarizada y sus efectos en la focalización de la población objetivo.

Con respecto a este subcomponente, la información obtenida indica que sería relevante considerar la posibilidad de revisar esta tensión entre la focalización y la operación del servicio, muy especialmente en aquellos Estados con gran cantidad de localidades de menos de 100 habitantes.

<sup>41</sup> Consejo Nacional de Fomento Educativo, Unidad de Programas Compensatorios, “Manual de Operación; Programa Para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica”, PAREIB FASE III (2004-2007), Junio 2004, p. 17.

## Comentarios finales

El Eje 9 busca dimensionar el peso que han tenido las estrategias de focalización utilizadas a partir del PAREIB, principalmente en educación básica, tratando de ponderar el peso de los distintos criterios de focalización aplicados desde el nivel central y aquel por el cual se definen las escuelas beneficiarias de los apoyos del programa.

Cabe aquí hacer algunas observaciones finales que abonen terreno para una discusión sobre los alcances de las actuales estrategias de focalización y posibles líneas de acción si se modificaran algunos de los criterios establecidos. Primeramente, sobre la base del análisis de las distintas evaluaciones realizadas sobre los programas compensatorios anteriores al PAREIB y los diversos estudios realizados por agentes externos e internos del CONAFE, se observa en la actualidad el producto de un proceso de aprendizaje que se ha dado en los programas compensatorios desde su creación. La realización de distintos ajustes a las estrategias de focalización y cuestiones operativas de las intervenciones, resultan un insumo fundamental para apreciar los alcances de las acciones en la actualidad. Sin duda, el ejercicio de reflexión y autoevaluación, especialmente el desarrollado en estos últimos años, ha permitido en cierta medida mejorar la cobertura de las acciones. No obstante, cabe señalar también que si bien se ha tomado como referencia de la ejecución el año 2003, sobre la base de la información cualitativa obtenida, persistirían hoy algunos de los problemas identificados en distintas instancias de revisión del programa y sus estrategias de focalización<sup>42</sup> que sería necesario considerar en toda propuesta de modificación de las estrategias de focalización.

En segundo lugar, se observa que el PAREIB tiene una alta cobertura de sus acciones en el nivel primario en referencia al universo total de escuelas primarias indígenas y generales: por un lado, el universo de atención representa una muy importante proporción del total de las escuelas indígenas y generales y, por el otro, se registra una alta cobertura de apoyos respecto al universo de atención, especialmente entre los Estados de muy alta y alta marginación. En el nivel preescolar, si bien la proporción de escuelas incluidas en el universo de atención es similar al de primaria (del orden del 70%), el nivel de cobertura de las acciones es bastante menor. El tema del alcance de la cobertura está íntimamente relacionado con la asignación de recursos y prioridades que establece el programa en los distintos niveles. Los datos indicarían, por un lado, que en este nivel queda mucho por hacer vinculado a la focalización, ya que es aquí donde los actores deben implementar criterios más precisos para incluir o no a una escuela en detrimento de otra.

Con respecto a la telesecundaria, dado que desde el 2002 la cobertura es universal en los hechos, sería importante que se explicitara esta decisión en los distintos documentos internos de operaciones con el objeto de legitimar y transparentar la inclusión de escuelas de distinto tipo, como comunitarias, privadas, etc.

<sup>42</sup> Muchas de ellas se sintetizan en el documento "Reorientación de los programas compensatorios del CONAFE", CONAFE, Febrero 2004.

Un tercer elemento importante para analizar sobre la base de los datos expuestos, es cuál es el espacio que existe hoy para realizar modificaciones en el sistema de focalización sin alterar los criterios y sobre todo las prioridades establecidas por el Gobierno Federal. Los datos indicarían que el peso de las prioridades políticas, aquellas establecidas en 2001 por el Gobierno Federal, concentran cerca del 30% del universo de atención y más entre los apoyos efectivos. El aporte que se hace a partir del método de clasificación por cuartiles constituye menos de un cuarto de los apoyos brindados por el programa; sería importante considerar el efecto que pudieran tener distintas alternativas de focalización en relación con las prioridades establecidas.

En este sentido, toda revisión de las estrategias de focalización del PAREIB debería estudiar con detenimiento el perfil de las escuelas que, siendo focalizadas en los hechos, quedan fuera de los apoyos efectivos, es decir, que forman parte del universo de atención pero no son beneficiarias del programa. Algunas hipótesis indicarían que estas son las que se encuentran en peores condiciones: son aquellas que están ubicadas en las zonas más dispersas, tienen menos alumnos, o son de organización completa pero con muy altas necesidades y altos indicadores de fracaso escolar. A su vez, sería recomendable indagar con mayor profundidad las características de las escuelas que quedan hoy por fuera del universo de atención.

Por último, es pertinente señalar que para realizar modificaciones en la estrategia de focalización sería importante contar con instrumentos que permitan dimensionar a nivel de cada Estado el margen de error que imprimen los problemas mencionados por los entrevistados. El análisis de las entrevistas realizadas permitió advertir un importante consenso sobre los problemas aquí identificados, pero en ningún caso sopesar cuál de estos imprime mayores limitaciones a las herramientas actuales de focalización utilizadas por la UPC del CONAFE.

## Eje 10. Integralidad y focalización de las acciones

*La integralidad con restricción presupuestaria no funciona, no opera totalmente, por ejemplo, en el caso de la infraestructura.*

Coordinador estatal del PAREIB

*Yo creo que hay una gran tensión entre lo que debería ser la integralidad y lo que es con la dinámica de cada Estado. En el "debería ser", cuantos más apoyos tenga una escuela, se supone que el impacto tendría que ser mejor. Pero en el "es", la realidad, parece que –por los criterios que tiene cada subcomponente– algunos están trabajando con universos crecientes, otros están trabajando con universos continuos y, entonces, allí ya no hay una concordancia.*

Coordinadora estatal del PAREIB

Los lineamientos del PAREIB fueron instrumentados con el fin de maximizar el impacto de las acciones compensatorias. Uno de ellos es desarrollar acciones integrales, es decir, concentrar en cada una de las escuelas apoyadas la mayor cantidad de componentes ejecutados. Esta estrategia de intervención tiene un efecto directo en la cobertura y la focalización implementada por cuanto una mayor concentración de los recursos en cada unidad escolar (que involucra a la escuela y su entorno) supone alcanzar a una menor cantidad de escuelas. Existe así una tensión intrínseca entre el modelo de intervención, la focalización y la distribución de los recursos. Una mayor integralidad de las acciones implica alcanzar menos cobertura, y la focalización opera seleccionando a aquellos que serán beneficiarios. Si se apunta a distribuir bienes y servicios sin el objetivo de lograr integralidad, la cobertura puede ser mayor.

Desde el punto de vista del modelo de intervención, el abordaje integral como respuesta a la complejidad de los fenómenos sobre los que operan los programas compensatorios es, sin duda, una lógica de intervención adecuada. No obstante, es claro que las características de los componentes implementados y la periodicidad o frecuencia con que cada uno de ellos se ejecuta inciden en el impacto que la integralidad tiene en terreno. Muchas de las preguntas que surgen en esta línea son objeto de las evaluaciones sobre el impacto de las acciones, y exceden los objetivos de este estudio. No obstante, aquí se abordarán algunas cuestiones vinculadas con las estrategias de focalización implementadas.

Según los datos presentados en el apartado anterior, el nivel de cobertura del PAREIB en el año 2003 es relativamente alto en primaria y entre las telesecundarias (donde la cobertura media se acerca a la meta de alcanzar la tercera parte en el año considerado) y es menor en preescolar. En este apartado se intenta en primera medida dar cuenta del nivel de integrali-

dad de las acciones del PAREIB, luego analizar su pertinencia sobre la base del trabajo de campo realizado. Para analizar el nivel de integralidad que se da en los hechos es necesario tener presente el número de acciones que se ejecutan en cada nivel educativo. Al respecto se deben explicitar los alcances del mismo a la luz de la fuente de información disponible. La información contenida en la base de datos utilizada para la realización de este ejercicio solo permite dar cuenta de las principales acciones implementadas en educación básica. En particular, solo se dispuso de información vinculada directamente a las escuelas, quedando fuera del análisis todas aquellas acciones desarrolladas en los niveles municipal y estatal (aquellos componentes de fortalecimiento institucional, asesoramiento pedagógico a docentes y supervisores a nivel del gobierno local).

Los datos disponibles indican que en el nivel preescolar se implementaron en el año de referencia dos tipos de acciones:<sup>43</sup> el componente de Infraestructura y el de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE). En primaria se implementaron los siguientes subcomponentes: Apoyo a la gestión escolar (AGE), Material didáctico, Útiles escolares, Capacitación a docentes, Incentivos docentes (Redes), Asesoría y capacitación a los consejos técnicos escolares, Apoyo a la supervisión escolar e Infraestructura. Por último, en telesecundaria, al igual que en preescolar, el PAREIB implementó dos componentes, en este caso: Materiales didácticos e Infraestructura. Es importante señalar que el componente de Incentivo docente en el nivel primario no fue considerado en el siguiente ejercicio dado que el mismo fue implementado en conjunto con las secretarías de educación estatales. El nivel de cobertura del PAREIB no reflejó en este caso la cobertura real de estas acciones. En el nivel primario se consideraron solo cinco componentes para evaluar el nivel de integralidad existente en la intervención.

Cabe aquí realizar dos señalamientos adicionales. Por un lado, en todos los casos uno de los componentes implementados fue Infraestructura y el nivel de cobertura de este componente fue marginal frente al resto de ellos. Por otro lado, el nivel de integralidad observado al considerar un solo año fue parcial puesto que la base de datos utilizada solo registró la información efectiva para el año lectivo de referencia. En el caso de las acciones como infraestructura que se realizaron en muchos casos una vez por fase, la base de datos utilizada no registra en forma acumulada las acciones desarrolladas en años anteriores o posteriores. Como consecuencia de esta limitación, el ejercicio se aplicó solo al nivel primario.

Una primera conclusión que surge de la lectura de los datos del siguiente cuadro es que, en los hechos, en primaria se registra un alto nivel de integralidad de las acciones: ocho de cada diez escuelas apoyadas recibieron cuatro componentes. Considerando el nivel de cobertura de Infraestructura por año, se deduce que el 3% de las escuelas que recibieron cinco componentes en el año considerado recibieron también algún apoyo en Infraestructura.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> A partir del año 2004 se implementó también en este nivel el componente de Material didáctico.

<sup>44</sup> Según los datos provistos por la base de datos de referencia, en el año 2003 el 3,8% de las escuelas primarias recibió apoyos del componente Infraestructura, el 93,1% recibió Capacitación docente, el 91% recibió el AGE, el 94,7% contó con Útiles escolares y el 94,7%, Material didáctico.

**Cuadro 22. Cantidad de apoyos / componentes recibidos por escuela en cada nivel educativo. PAREIB, 2003**

Nivel educativo/ cantidad de apoyos recibidos	1	2	3	4	5	Total
Preescolar	98,7	1,3				100,0
Primaria	5,0	1,6	7,5	82,7	3,3	100,0
Telesecundaria	96,8	3,2				100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE / PAREIB - 2003, Subdirección de Información y Documentación.

Una pregunta que surge inmediatamente después de dimensionar el nivel de integralidad de las acciones es: ¿qué combinación de subcomponentes se da con mayor frecuencia? Los datos, como es de esperar en base al diseño de las intervenciones, indican que la mayor integralidad de acciones se da entre Capacitación a Docentes, Apoyo a la Gestión Escolar, Útiles Escolares y Materiales Didácticos.

En algunos Estados esto se observa con mayor frecuencia que en otros. En el cuadro 23 se observa una fuerte integralidad de las acciones en los Estados con muy alto nivel de marginación: Veracruz (95%), Chiapas (90%), Oaxaca (88%) y Guerrero (87%). También se observa que en muchos de los Estados con baja o muy baja marginación –aunque con algunas excepciones– se registran niveles inferiores de concentración de las acciones. Tal es el caso de Baja California (40%), Coahuila (66%), Baja California Sur (67%) y Colima (50%).

Cuadro 23. **Primaria. Porcentaje de escuelas según la cantidad de apoyos recibidos en cada Estado. PAREIB, Año 2003**

Estado	Número de componentes					Total	Índice de marginación del Estado
	1	2	3	4	5		
CHIAPAS	4,1	0,6	3,2	91,0	1,0	100	Muy alto
GUERRERO	2,9	1,0	8,9	86,7	0,5	100	Muy alto
OAXACA	1,2	3,3	5,8	87,7	2,0	100	Muy alto
VERACRUZ	2,8	0,0	1,0	95,2	1,0	100	Muy alto
HIDALGO	2,9	2,3	6,9	83,0	4,8	100	Muy alto
SAN LUIS POTOSI	3,6	0,8	3,1	88,6	3,9	100	Alto
PUEBLA	7,1	0,2	8,0	83,3	1,5	100	Alto
CAMPECHE	0,5		2,4	88,4	8,7	100	Alto
TABASCO	1,6	0,5	5,5	90,3	2,0	100	Alto
MICHOACAN	5,5	1,0	8,0	82,3	3,2	100	Alto
YUCATAN	11,4	2,7	8,8	70,5	6,5	100	Alto
ZACATECAS	7,9	3,4	8,7	77,0	3,0	100	Alto
GUANAJUATO	8,8	8,7	26,9	54,1	1,6	100	Alto
NAYARIT	3,0	0,9	10,0	84,1	2,0	100	Alto
SINALOA	7,0		5,4	83,9	3,7	100	Medio
QUERETARO	1,2		6,0	91,5	1,4	100	Medio
DURANGO	7,2	0,1	12,6	75,8	4,3	100	Medio
TLAXCALA	4,1	1,4	3,7	74,2	16,6	100	Medio
MORELOS	9,4	4,2	6,6	72,2	7,5	100	Medio
QUINTANA ROO	6,3	0,3	7,4	76,5	9,5	100	Medio
EDO. DE MÉXICO	9,9	0,2	5,5	83,2	1,3	100	Bajo
COLIMA	6,5		2,9	53,2	37,4	100	Bajo
TAMAULIPAS	4,1	1,7	9,2	75,3	9,7	100	Bajo
SONORA	4,5	0,4	6,1	79,5	9,5	100	Bajo
JALISCO	5,0	0,3	10,5	81,8	2,3	100	Bajo
CHIHUAHUA	9,8	2,9	15,5	68,6	3,2	100	Bajo
BAJA CALIFORNIA SUR	10,5		3,3	62,5	23,7	100	Bajo
AGUASCALIENTES	3,2	3,7	6,9	78,3	7,8	100	Bajo
COAHUILA	6,5	1,1	1,9	68,5	22,0	100	Muy bajo
BAJA CALIFORNIA	21,6	10,5	17,8	40,0	10,1	100	Muy bajo
NUEVO LEON	2,7	0,7	3,9	79,9	12,9	100	Muy bajo
<b>Total</b>	<b>5,0</b>	<b>1,6</b>	<b>7,5</b>	<b>82,7</b>	<b>3,3</b>	<b>100</b>	

Nota: Se considera el total de escuelas atendidas. No se contabiliza el componente de incentivo docentes.  
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de escuelas de México, CONAFE/PAREIB - 2003, Subdirección de Información y Documentación.



Más allá del alto nivel de integralidad observado en la mayoría de los Estados, muchos de los entrevistados directamente vinculados con la implementación de los distintos componentes en los Estados señalan que existe cierta tensión entre el alcance de alguna de las acciones y la integralidad. Producto fundamentalmente de los recursos disponibles, los tiempos de ejecución y el tipo de universo o las prioridades de cada uno de los componentes, muchas veces se da una integralidad coyuntural durante un ciclo y luego, en la misma escuela, se pasa a un esquema de menor concentración de acciones (sin considerar la infraestructura y el incentivo docente). En particular, se menciona el caso del subcomponente de asesoría pedagógica a docentes y supervisores, no contemplado en el ejercicio cuantitativo. Este es un ejemplo que ilustra el alcance de la integralidad cuando se trata de combinar componentes con temporalidades diferentes. En este caso, por la propia naturaleza y periodicidad de estas acciones, cada escuela recibe este apoyo solo durante un ciclo escolar. Los coordinadores de las UCE ponen en duda el impacto que este tipo de acciones parciales pueda tener sobre las escuelas apoyadas a través del tiempo. Una de las coordinadoras estatales entrevistadas lo plantea de esta manera:

Yo creo que hay una gran tensión entre lo que debería ser la integralidad y lo que es con la dinámica de cada Estado. En el "debería ser", cuantos más apoyos tenga una escuela, se supone que el impacto tendría que ser mejor. Pero en el "es", la realidad, parece que –por los criterios que tiene cada subcomponente– algunos están trabajando con universos crecientes, otros están trabajando con universos continuos y, entonces, allí ya no hay una concordancia.

Parece que, al final, solamente en los componentes de áreas que tienen mucha "liga", porque operativamente la tienen que tener, las acciones son más integrales. Se da apoyo con capacitación a los padres, asesoría y a veces incentivos, pero no se dan los recursos materiales, porque es quien guía el universo marco. Entonces, la integralidad ya está en duda, porque la fórmula de cada escuela para ascender es muy diferente. Hay escuelas que cuentan con material didáctico, con apoyo de asociaciones. Algunas tienen asesoría; algunas, incentivo y otras, infraestructura. Entonces, la integración se va diluyendo, se va perdiendo.

Según el relato de varios de los coordinadores o responsables de algunos subcomponentes, los temas del acceso y la movilidad de los capacitadores y supervisores en la operación hacen que algunas escuelas –las más dispersas o alejadas– no sean tomadas como prioridad, a favor de otras donde es más fácil gestionar la intervención.

La tensión entre integralidad y operatoria del programa no tendría una relación directa con la estrategia de focalización implementada, sino con los criterios con los que se define el universo de beneficiarios efectivos. Pero lo que se percibe es que diferentes factores operativos funcionan para que las comunidades más dispersas tiendan a tener menor probabilidad de recibir apoyo del programa. No obstante, cabe señalar que –como en otros casos planteados– cuando se indaga sobre el peso de este problema en los hechos, los mismos entrevistados no pueden dimensionar a ciencia cierta su magnitud. Una primera aproximación cuantitativa sobre los datos en el nivel primario indicaría que las escuelas del universo de atención

que no son beneficiarias son escuelas con altas desventajas: ubicación dispersa u organización incompleta. En este punto, es relevante dejar planteado el siguiente interrogante: ¿en qué medida cuestiones relativas a la gestión de los programas inciden en la definición última del universo de beneficiarios?

Un elemento que es preciso retomar en este punto es el nivel de diversidad de las escuelas comprendidas en el universo de atención del programa, presentado en el eje 2. La coexistencia en el programa de escuelas con alta marginalidad y bajo rezago educativo con otras que presentan un perfil de alto rezago educativo en contextos de baja marginación, obligaría a repensar la oferta de apoyo. ¿Es adecuado abordar con la misma carga de componentes a escuelas con perfiles diversos? La obligación de responder a una integralidad que compromete a todas las acciones desplegadas por el programa podría imprimir cierta irracionalidad a la intervención desarrollada y a la asignación de recursos. ¿Es legítimo proveer de materiales didácticos y útiles escolares a escuelas donde la cuestión socioeconómica no es determinante para el rendimiento de los niños, pero sí lo es la cuestión pedagógica? Del mismo modo, ¿resulta adecuado apoyar con recursos limitados a escuelas en condiciones estructurales muy deterioradas? Aquí surge una cuestión de equidad y distribución de los recursos y su impacto. Una asignación ineficiente de la inversión –que obtenga bajos resultados en términos de sus objetivos– atenta en última instancia contra el objetivo de alcanzar con los apoyos del programa una mayor equidad en el sistema educativo.

El abordaje integral desplegado por el PAREIB en el marco de las acciones desarrolladas por el programa y sus objetivos merece un análisis en profundidad que escapa a los objetivos de este estudio, pero que sería sumamente interesante realizar para abonar esta discusión. Asimismo, es importante plantear que las acciones aisladas se diluyen en espacios signados por profundas carencias, por lo que solo tiene sentido llevarlas a cabo en concordancia con otras que las refuercen. En este sentido, sería importante ampliar el espectro de análisis y abrir un debate en torno a la necesidad de repensar el concepto de integralidad en relación a otros componentes de otros programas sociales que operan sobre las mismas comunidades. Es posible sostener, por ejemplo, la inconveniencia de una intervención específica en forma aislada, como la entrega de útiles escolares en el marco de políticas productivas que no fomenten el desarrollo económico, o la falta de políticas de empleo, o de generación de ingresos.

El desafío a futuro debería ser intervenir en articulación con el conjunto de prestaciones específicas, adecuadas a cada contexto social con el fin de que se refuercen en su complementariedad y entre ambas produzcan el efecto buscado. El reconocimiento de la heterogeneidad en los escenarios debería llevar a considerar asociaciones alternativas de acciones, tanto dentro del conjunto de componentes de los programas compensatorios implementados por la UPC como entre los articulados con otros programas sociales. De este modo, sin renunciar al concepto de integralidad, es importante considerar la posibilidad de implementar estrategias de focalización por componentes, con el fin de evaluar la conveniencia de su articulación en cada caso en particular.

### III. Consideraciones finales: elementos para una agenda de trabajo

La primera parte del informe deja algunas enseñanzas que merecen ser destacadas. Cuando se hace un recorrido por textos significativos del debate sobre focalización de programas sociales y educativos en la región se percibe una maduración en la reflexión a lo largo de los últimos tres lustros. Con el tiempo, y a la luz de lo que fueron marcando diferentes estudios y evaluaciones, se percibe una creciente complejidad en el debate y, asociado a ella, una permanente revisión de los objetivos y los modos de implementación de este tipo de programas. Las políticas universales caracterizadas por una oferta homogénea al conjunto de la sociedad pierden su capacidad integradora en el nuevo escenario social que se va conformando en la región pero, al mismo tiempo, algunos programas focalizados muestran escasa capacidad para lograr cambios de fondo en la situación de las familias o las comunidades más desfavorecidas. Ello se observa particularmente en aquellos casos en que se han desarrollado intervenciones sectoriales de alcance superficial frente a problemas estructurales de carácter multidimensional.

La revisión de experiencias llevadas a cabo en otros países de la región conduce a conclusiones similares. Los programas maduran, se transforman, revisan sus objetivos y asumen gradualmente la creciente complejidad de sus desafíos. De todos modos, y pese al crecimiento en el modo de diseñar y gestionar este tipo de intervenciones, no siempre los logros están a la altura de las expectativas. Sin duda en estos escenarios las políticas a implementarse requieren cada vez más de un gran profesionalismo, compromiso y sensibilidad en su diseño y su implementación.

Esta dificultad de las políticas comienza a ser comprendida cuando se pone la mirada en la dinámica social de México. En este país, como en el resto de los países de la región, se están viviendo cambios de fondo en el funcionamiento de la sociedad, vinculados con la creciente consolidación de un nuevo modelo de desarrollo donde el mercado gana espacio sobre el Estado en su capacidad de organizar los procesos sociales, y donde lo global impone sobre lo local sus reglas de funcionamiento. Cabe aseverar a esta altura que la mayoría de los programas sociales existentes en la región parten de diagnósticos elaborados desde premisas conceptuales y desarrollos metodológicos muy poco sensibles a los cambios y las tendencias que nuestras sociedades van experimentando en la actualidad.

Cada uno de los programas sociales que se llevan a cabo en la región, entre ellos los programas compensatorios desarrollados desde el CONAFE, merecen una reflexión de fondo respecto al diagnóstico desde el cual se fundamentan sus acciones, a los objetivos que deben proponerse frente a un escenario sumamente dinámico, a la especificidad de sus intervenciones en un campo donde coexisten múltiples iniciativas orientadas a recomponer la situación social y, consecuentemente, a su articulación con el conjunto de la política social.

En un plano más operativo y centrado en la especificidad de los programas compensatorios

del CONAFE, el estudio muestra que se trata de un programa mayúsculo, fuertemente consolidado e instalado en la comunidad, con una gran cobertura entre el universo focalizado y claramente orientado a quienes más lo necesitan. Por otra parte, un análisis de la historia del programa y la observación en detalle de los componentes y los criterios de focalización en sus sucesivas etapas muestra al CONAFE como una institución que capitaliza sus aprendizajes y que convierte en acciones los hallazgos de las evaluaciones realizadas.

Los diez ejes planteados para abrir una discusión en torno a sus estrategias de focalización permiten identificar acciones concretas que podrían mejorar los actuales procesos de focalización. Al partir de ellos es posible configurar una agenda de trabajo orientada a reformular los criterios de selección y los modos de gestión de los beneficiarios del programa. Algunas recomendaciones que surgen del análisis realizado son las siguientes:

- a) Tender hacia un mayor aprovechamiento de las fuentes de información existentes en el país, así como también de los recursos disponibles para su análisis.
- b) Capitalizar la infraestructura actual del CONAFE, su presencia en todo el país, la red de funcionarios y supervisores y el contacto con cada establecimiento educativo como recursos que facilitarían significativamente la posibilidad de generar información primaria sobre la oferta y la demanda educativas, con el fin de ampliar la base de conocimientos para la toma de decisiones y el seguimiento de las acciones.
- c) Incorporar criterios que permitan captar y reflejar en las intervenciones la heterogeneidad de situaciones del universo beneficiario.
- d) Hacer que los criterios con los que se define el ingreso de un establecimiento al universo de beneficiarios y los que determinan la graduación de los mismos tiendan hacia una coherencia de fondo.
- e) Establecer criterios de focalización que permitan una articulación en la definición de los universos de beneficiarios entre el CONAFE y otras agencias que participen como receptoras de las escuelas en el proceso de graduación.
- f) Reconsiderar la posibilidad de desarrollar estrategias de focalización por componentes del programa, con el fin de poder responder a la heterogeneidad de situaciones en el universo beneficiario y tender además hacia graduaciones parciales de los establecimientos.
- g) Tender hacia modos de definición de los universos beneficiarios que aprovechen al máximo las capacidades desarrolladas a nivel de los Estados, como modo de lograr una mayor sensibilidad a la especificidad de los procesos sociales y educativos a nivel local.
- h) Incorporar criterios geográficos de focalización orientados a fortalecer a nivel local el entramado social e institucional y a potenciar la articulación con otros programas sociales de base local.

- i) Promover mecanismos de focalización que prevean en su concepción las condiciones para una mayor articulación con otros programas sociales y educativos.
- j) Proveer a los Estados de criterios de focalización que les permitan una mayor articulación con otros programas a nivel local.

Cada una de estas recomendaciones debe ser entendida en este punto como hipótesis de trabajo. Las mismas surgen de los ejes planteados y del análisis de diferentes tensiones o limitaciones encontradas durante la revisión de los modos actuales de focalización. La incorporación de estos cambios requiere, en algunos casos más que en otros, un estudio previo de viabilidad y de su impacto en el conjunto del programa.

De todos modos, a partir de la revisión realizada de las estrategias de focalización de los programas compensatorios del CONAFE es posible sostener que avanzar en este tipo de cambios significaría redefinir significativamente los horizontes del programa. No solo se resolverían aquellos problemas operativos identificados, como los relacionados con la información y los desajustes entre lo que indican las bases de datos y lo que muestra la realidad, o cierta arbitrariedad en el modo en que se hace efectiva la selección de algunos beneficiarios. Una redefinición integral de las estrategias de focalización crearía las posibilidades para que los programas compensatorios del CONAFE puedan tender hacia una creciente articulación con el conjunto de los programas sociales y educativos del país y a una mayor participación de los actores locales, dos atributos clave de los programas sociales de equidad. Es importante insistir en que estas recomendaciones tienden a crear condiciones de posibilidad, desde la especificidad de la focalización, para redefinir el perfil del programa. Pero, ante la perspectiva de encarar estos cambios de fondo en el programa, la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE queda enfrentada con, al menos, tres desafíos.

El primero de ellos es lograr capacidad técnica y autonomía para la producción de un diagnóstico en profundidad de la situación social y educativa de México. Cualquier intento de redefinir las estrategias de focalización, los componentes o los modos de aproximación a las diversas realidades en que se inscriben las prácticas educativas requiere de un diagnóstico que trascienda la dimensión educativa y que pueda captar el conjunto de transformaciones que se van dando en la sociedad mexicana.

El segundo desafío es lograr mayor precisión en el enunciado de los objetivos que estos programas focalizados se proponen. Es fundamental que se logre claridad respecto a la especificidad de estos programas, al aporte que efectivamente pueden hacer para el logro de equidad en la educación, y a la articulación que deben tener con las demás políticas sociales y educativas de la Nación. El problema del fracaso escolar trasciende por lejos a los factores sobre los cuales pueden operar las acciones desarrolladas por la Unidad de Programas Compensatorios del CONAFE; en consecuencia, las acciones de este programa serán exitosas en la medida en que puedan articularse con las de otros programas sociales y educativos,

articulación que requiere previamente de una profunda reflexión sobre la especificidad y el verdadero alcance de este programa.

El tercer desafío, claramente relacionado con el anterior, es mantener abierta una discusión sobre la especificidad de una política compensatoria enmarcada en una política universal como lo es la educación en México. Las acciones de la Unidad de programas compensatorios del CONAFE serán exitosas en la medida en que la relación institucional del CONAFE con la SEP sea sensible al grado de complementariedad que existe entre las acciones de ambos organismos.