

NÚMERO 177

TERESA BRACHO GONZÁLEZ Y GIULIANA MENDIETA MELGAR

El proceso de focalización y las estrategias
estatales de selección de beneficiarios: El caso del
Programa Escuelas de Calidad

MAYO 2006



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 6090 y 6092
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

Este documento analiza el proceso de focalización aplicado en el Programa Escuelas de Calidad (PEC), sus supuestos, estrategias, modalidades, criterios de elegibilidad, su aplicación, debilidades y avances, tanto para nivel nacional y estatal, como municipal y por localidades. Un elemento fundamental a considerar en la estrategia de focalización empleada durante el periodo de análisis (2001 a 2005) es que no determina a las escuelas beneficiarias, ni especifica ex ante el uso estricto de los recursos que se les asignan; ambas situaciones dependerán de la iniciativa de postulación y gestión de recursos de las escuelas.

En general, es claro que el Programa ha avanzado de manera considerable hacia la atención de escuelas ubicadas en localidades de mayor marginación en el contexto nacional. Por tanto, esta correspondencia entre niveles de pobreza o marginalidad y condiciones de desventaja educativa están presentes, implícita o explícitamente, en los objetivos de focalización de los estados, aunque los resultados de la focalización a la población urbano-marginal no se hayan alcanzado aún en el nivel esperado.

Abstract

This document analyze the targeting processes of the Quality Schools Program (PEC¹), its assumptions, strategies, modalities, and criteria of selection; as well as its application, weaknesses and strengths, from the national and state levels, to the levels of municipalities and localities. A fundamental element to consider in the strategy of targeting used in PEC during the period of analysis (2001 to 2005) is that beneficiary schools are not determined, also, the strict use of assigned resources is not specified ex- ante, since both situations depend on the initiative from the schools to participate in the selection process and the specific allocation of the resources.

In general terms, it is clear that PEC has advanced in a considerable way towards bringing attention to those schools located in localities of greater marginalization in the national context. Therefore, this correspondence between levels of poverty or marginality, and conditions of educational disadvantage is present, implicit or explicitly, in the targeting objectives of the states, although the results of targeting the urban-marginal population have still not been reached in the expected level.

¹ PEC, acronym that stands for Programa de Escuelas de Calidad, title in Spanish for the policy.

Introducción

El desafío más importante para las políticas educacionales en América Latina, desde la década de los noventa en adelante, ha sido la búsqueda incesante por la superación de un sistema que —pese a avances importantes en la cobertura— se mantiene con rasgos de inequidad en la oferta y de calidad deficiente.

El presente documento analiza la propuesta del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en el contexto de las iniciativas llevadas a cabo en México para mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, particularmente las escuelas ubicadas en zonas urbanas marginadas. Se trata de un planteamiento innovador en la política educativa nacional, no sólo por la estrategia descentralizadora en la toma de decisiones a nivel estatal y municipal, sino principalmente por el “empoderamiento” que se le otorga a las escuelas para liderar sus procesos de transformación y mejora de la calidad escolar. Sin embargo, es necesario conocer en qué medida estos esfuerzos están logrando alcanzar a aquellas escuelas con mayores niveles de rezago educativo y condiciones de vulnerabilidad, y qué efectos están teniendo en la mejora de sus condiciones de calidad educativa. De esta manera, sin intención de considerar todos los aspectos del programa referido, se analizan aquí los aspectos relacionados con la selección de las escuelas beneficiadas por el PEC, cuáles han sido los criterios de elegibilidad en el nivel nacional y cuáles las modalidades de focalización empleadas para su selección en las diferentes entidades federativas. Se discute si el programa ha conseguido, por un lado, desatar un aprendizaje en el nivel estatal en cuanto a la relevancia de la focalización de los recursos públicos y sobre la calidad y oportunidad de los criterios utilizados para la detección de condiciones de pobreza y rezago educativo.²

La unidad de focalización del Programa es esencialmente la escuela pública y el criterio principal es su carácter urbano marginal.³ En este análisis se emplea el sistema de clasificación formulado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) para construir el índice de marginación del 2000, en el nivel municipal y por localidad, a fin de verificar la procedencia de las escuelas de acuerdo a este criterio, así como su evolución durante la operación de los

² Si bien lo más frecuente en los programas de desarrollo es que mediante la focalización se trate de asegurar que los recursos lleguen a los más pobres, cabe destacar que, en este caso, dado que son los estados los encargados de definir los criterios de selección idóneos a su realidad local, no necesariamente estas variables hacen referencia directa al nivel de ingresos o a la situación de pobreza o marginalidad —aun cuando las Reglas de Operación (RO) sugieren preferente atención a escuelas urbano marginales—, siendo destacable la utilización de variables educativas que hacen alusión al rezago en esta materia, las cuales generalmente son recurrentes bajo condiciones de pobreza.

³ Cabe destacar que —como producto de las recomendaciones de las evaluaciones externas del programa a cargo de la autora de este documento (Bracho, 2001 a 2005)— así como de la recomendación de un grupo de expertos del Banco Mundial, a partir del ciclo escolar 2005-2006, se dará preferencia a las escuelas ubicadas en las zonas urbanas de media a muy alta marginación identificadas en las AGEB (Área Geoestadística Básica) de acuerdo a los índices de marginalidad urbana establecidos por CONAPO y/o su equivalente estatal.

últimos ciclos escolares; el periodo de análisis que abarca este material comprende los ciclos escolares 2001-2002 al 2004-2005. Resultados interesantes se observan al considerar los niveles de marginación por localidad, pues en estos casos se evidencian tasas de crecimiento mayores en la atención a escuelas provenientes de sectores altamente marginados, mientras que los de baja marginación se reducen paulatinamente. Un comportamiento similar se observa en la asignación de recursos destinados a estas escuelas, es decir una reducción de los montos promedio para el caso de escuelas de baja y muy baja marginalidad, y un incremento en los casos de media, alta y muy alta marginalidad.

En general, es claro que el Programa ha avanzado de manera considerable hacia la atención de aquellas escuelas ubicadas en localidades de mayor marginación en el contexto nacional, favoreciendo con ello la posibilidad de romper con el círculo de rezago educativo y marginación en estas localidades. Por tanto, esta correspondencia entre niveles de pobreza o marginalidad y condiciones de desventaja educativa están presentes, implícita o explícitamente, en los objetivos de focalización de las entidades federativas, aunque los resultados de la focalización a la población urbano-marginal no se hayan alcanzado aún en el nivel esperado.

En este documento se expone en primer término las principales discusiones alrededor de los temas de calidad y equidad educativas, como marco para el análisis del Programa Escuelas de Calidad y sus principales apuestas; posteriormente se discute brevemente lo que se denomina como focalización en el marco de las políticas públicas y las peculiaridades consideradas en el caso del PEC, analizando a continuación la estrategia de selección empleada en el Programa, sus modalidades, criterios de selección y lógica interna en el nivel estatal, así como las escuelas beneficiarias en los niveles nacional, estatal, municipal y por localidad, para finalmente arribar a las consideraciones finales sobre los resultados obtenidos.

1.- Equidad y calidad en la educación

El desplazamiento del foco de preocupaciones del tema de la matrícula universal en educación básica hacia una permanente discusión sobre los requerimientos de mayor calidad y equidad en la provisión de servicios educativos se plantea aún como uno de los principales retos en el campo de las políticas educativas. En este sentido, el planteamiento nada trivial relacionado con la implementación de políticas que —desde su formulación— expliciten los principios de calidad y equidad, ha llevado a los gobiernos a experimentar un amplio rango de políticas educativas. Las grandes orientaciones de política pública implementadas en la región latinoamericana en las últimas décadas, han incluido cuestiones como la descentralización educativa; la introducción de pruebas de desempeño estandarizadas y de indicadores de logro de los

estudiantes; la búsqueda de factores educativos asociados a un mejor rendimiento; la introducción de incentivos a los diversos agentes involucrados en el sistema educativo; un incremento de la participación social, tanto de padres de familia como del sector privado y de instancias locales; y la implementación de mecanismos innovadores que intentan favorecer el logro de una mayor equidad.

Desde la década de los noventa, la equidad se ha entendido como una provisión de recursos que discrimina en favor de los grupos más vulnerables. La solución más común ha sido la de focalización del gasto hacia los sectores pobres, por ejemplo, mediante la provisión de becas. En el caso mexicano, el programa PROGRESA y su reformulación en el de OPORTUNIDADES, han utilizado esta concepción para superar la pobreza.

Recientemente, la noción de equidad en el caso de la educación ha implicado concebir una oferta educativa sensible a la diversidad y se espera con ello una oferta escolar que reconozca la variedad en el tratamiento pedagógico de calidad equivalente. Existe una necesidad de ofertas educativas diferenciadas para la obtención de resultados de aprendizaje similares y/o comparables, pues una oferta homogénea planteada desde el centro para contextos y realidades heterogéneas sólo conduciría a no alterar las diferencias originarias. Con la política tradicional que intentaba tratar homogéneamente a quienes no eran iguales, se discriminaba negativamente a las poblaciones en mayor desventaja (Bracho, 2002). Para toda la población se requiere una oferta educativa de calidad diversificada, que tome en cuenta la diversidad cultural de los distintos grupos, que permita a todos aprovechar sus habilidades al máximo; para ello se necesita una oferta sintonizada con las distintas condiciones sociales y con el capital cultural que traen a la escuela, así como con las características y el contexto de la escuela misma (Cox, 1995, pp. 18).

La administración del sistema educativo mexicano es formalmente descentralizada desde 1992, pero en realidad se trata de un sistema mixto en el que confluyen orientaciones de política propias del modelo "*centralizado efectivo*" que caracterizó a la educación en el siglo xx, que busca ahora incorporar elementos de un modelo "*descentralizado de incentivos*". En el primer caso, el nivel central conoce las políticas y los factores que inciden en los resultados educativos y que hacen a una escuela efectiva, tiene la capacidad de implementarlas, y establece los patrones que las escuelas deben seguir para mejorar la calidad de la educación. En el segundo caso, dado que es difícil conocer qué factores son determinantes del éxito de una escuela sobre otra, no es posible definir centralmente las políticas específicas para mejorar los resultados educativos, por lo cual es necesario hacerlo a nivel de las unidades locales educativas, en tanto que las autoridades centrales otorgan los incentivos adecuados que premian estos comportamientos (Mizala, 2002).⁴

⁴ Mizala incluye un tercer modelo "*descentralizado de mercado*", en el que el funcionamiento del mercado y la competencia guiarán a los agentes a la toma de decisiones más adecuada a través de la creación de un mercado

En el caso que se analiza aquí, el Programa Escuelas de Calidad combina los dos primeros modelos de manera muy clara, pues el Programa es diseñado desde el nivel central a partir de la definición de ciertas pautas e insumos generales que se consideran podrían influir en una mejora de la calidad de la educación; sin embargo, se favorece la toma de decisiones en el nivel local, al involucrar a los diversos agentes en el nivel estatal, municipal y escolar para que sean ellos quienes definan sus necesidades educativas y sus proyectos de transformación, otorgándoseles un incentivo económico para su realización. Es decir, se asume que serán estos niveles cercanos a la población estudiantil los más aptos para identificar los insumos que mejorarán la calidad educativa.

Pueden plantearse dos argumentaciones básicas que justifican la propuesta de este modelo, de carácter mixto, que mantiene algunos elementos bajo el control federal y traslada las decisiones relevantes a la acción escolar al espacio en donde se juzgan más relevantes. En primer término, se trata de un sistema cuyas dimensiones son inmanejables razonablemente desde el gobierno federal: con cerca de 25 millones de estudiantes, más de un millón de docentes y más de 200,000 escuelas.⁵ No menos importante, se trata de una población escolar caracterizada por una muy alta heterogeneidad, al igual que las condiciones de los centros escolares; ello hace imprescindible la participación de las propias escuelas en la implementación de la política y en la detección de los problemas, deficiencias o desventajas escolares, así como en sus propuestas de mejora de la calidad.

Por otro lado, debe reconocerse que no están resueltas las controversias alrededor de los factores escolares que generan cambios relevantes en el desempeño educativo; mientras en algunos casos unos insumos resultan positivos y altamente significativos, en otros parecen tener un impacto menor. Permitir que sean los actores que se encuentran más cercanos a las condiciones específicas de la acción escolar quienes ensayen propuestas de mejora escolar a su propio contexto, no debiese parecer tan descabellado. Salvo por una condición, que es el objeto de este trabajo: la importancia de las características socio-económicas de las familias, relacionadas con ingreso y educación de los padres, es reconocible como un factor explicativo en los estudios que buscan explicar los diferenciales en los resultados educativos. De ahí que se justifique plenamente la decisión de mantener la primera definición de política de otorgar mayores recursos para apoyar la educación de los más pobres, si lo que se quiere es nivelar los resultados educativos de distintos grupos sociales.⁶

educativo en el que la competencia entre escuelas —por atraer estudiantes— las forzará a mejorar su calidad educativa. No se trata del caso mexicano, más allá de su segmento de educación privada.

⁵ Véanse los informes del INEE y su “Panorama Educativo”, para referir a la información específica por entidad federativa.

⁶ De hecho, lo que se ha observado en las primeras experiencias de evaluación del Programa Escuelas de Calidad son mejoras mayores en términos de puntuaciones en pruebas de logro educativo entre las escuelas que inicialmente se detectan con condiciones de mayor rezago, además de mejoras cualitativas en términos del empoderamiento de la

Una de las estrategias más comúnmente utilizadas para favorecer la equidad en la educación consiste en generar criterios para asignar los recursos disponibles buscando disminuir las desigualdades existentes en el sector. Esto es, no partir sólo del reconocimiento sobre la necesidad de incrementar el financiamiento a la educación, sino también cuidar la forma de asignación equitativa de los recursos. En palabras de Cohen: "Quizás una cierta meseta de financiamiento es esencial para la calidad, pero una vez alcanzado este nivel no es el factor más importante para alcanzar mejoras adicionales" (2002, pp.2). Ahora bien, para maximizar el impacto de estas acciones e inversiones es necesario conocer las diferentes poblaciones destinatarias según su grado de "vulnerabilidad educativa" y conocer la incidencia de los distintos componentes que operan como "determinantes en el proceso de aprendizaje" para cada grupo relevante definido; es decir, el diseño y ejecución de las políticas deben formularse desde el nivel local. Es imposible afirmar *a priori* cuál es el "paquete óptimo" para todas las realidades, en consecuencia, la flexibilidad del contenido del mismo resulta tanto o más importante que la fijación y control de sus estándares. La hipótesis subyacente es que cada tipo de carencialidad requiere una combinación de insumos diferentes. (Cohen, 2002, p.p. 10-11)

2.- El Programa Escuelas de Calidad (PEC)

El PEC es una iniciativa del Gobierno Federal Mexicano cuyo propósito general es mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, buscando en todo momento la equidad con base en el fortalecimiento, articulación y alineación de los programas federales, estatales y municipales enfocados hacia ese nivel educativo.

La propuesta básica del PEC es buscar la mejora continua de la calidad del servicio educativo a través de la construcción de nuevos modelos de gestión escolar, práctica docente y participación social, que permitan transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que voluntariamente se incorporen al Programa. La estrategia principal consiste en apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar sus servicios y los resultados de aprendizaje de sus alumnos.

La democracia y una nueva gestión pública horizontal están en la base de la propuesta estratégica de este Programa, pues se busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central —que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución— hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo. El espíritu del Programa es profundamente

comunidad escolar, mejoría en la gestión escolar, mayor participación de los padres, y los incentivos que una mejora en la infraestructura y en el clima organizacional generan en maestros y alumnos, entendidos como metas intermedias en el logro de una mejor calidad educativa. No es el objeto de este trabajo avanzar en este sentido.

federalista, pues propicia que las entidades federativas lo ajusten a sus condiciones locales e impriman un sello propio a la organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, dictaminación y selección de escuelas participantes, así como en su acompañamiento técnico, administrativo y financiero. Respecto a la gestión escolar se propone avanzar hacia una gestión educativa estratégica para convertir a la escuela en una organización centrada en lo pedagógico, abierta al aprendizaje y a la innovación; que abandone certidumbres y propicie actividades emergentes para atender lo complejo, lo específico y lo diverso; que sustituya a una autoridad fiscalizadora por una centrada en el asesoramiento y el apoyo para el desarrollo profesional; que en lugar de dedicar el esfuerzo a actividades aisladas y fragmentadas, concentre la energía de la comunidad en un proyecto educativo integral y sistémico con visión de futuro.

Los análisis más recientes sobre la calidad de la educación reconocen la importancia del centro escolar como el espacio donde se conjugan las políticas, los programas y las estrategias de mejoramiento. Todos los esfuerzos por mejorar la calidad educativa deberán concurrir y concretarse en ellos, a efecto de que los logros se manifiesten en los alumnos. El Programa Escuelas de Calidad se enmarca en el movimiento internacional que se encamina a ubicar la toma de decisiones en el centro escolar en su búsqueda de una mejoría sustantiva en la calidad educativa y una mayor corresponsabilidad en los resultados educativos.⁷

Por tanto, el objetivo general del Programa consiste en instituir en las escuelas públicas de educación básica un modelo de autogestión enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, mediante una gestión escolar estratégica que atienda con equidad a la diversidad, a partir de un esquema de cofinanciamiento, participación social y rendición de cuentas.

Otro elemento no menor que ha de destacarse es que por primera vez se otorgan recursos directamente a las escuelas para que sean sus comunidades quienes tomen las decisiones de inversión. Se trata de recursos adicionales a los que reciben las escuelas por los mecanismos tradicionales de la administración educativa (como son el pago de salarios, apoyo básico a infraestructura, materiales y equipamiento), pero que no necesariamente logran asignarse con la oportunidad y realidad que se requieren. Estos recursos adicionales que se obtienen al entrar al programa han de satisfacer la demanda específica de las escuelas por infraestructura, mantenimiento, materiales escolares, equipamiento y capacitación, y en ningún caso para pago de servicios del personal de la escuela, ni sobresueldos. Así, la propuesta es generar un

⁷ En la primera evaluación del programa (Bracho, 2001), se refiere a los antecedentes conceptuales e internacionales que sustentan la propuesta del programa. Asimismo, se descomponen analíticamente las distintas hipótesis y variables que sustentan el modelo de intervención propuesto por el PEC.

mecanismo de incentivos organizacionales que impacte directamente sobre la comunidad escolar y su clima de trabajo.

En suma, la definición ofrecida por el propio programa sintetiza su misión en los siguientes términos: “Una Escuela de Calidad es aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida”.

3.- La propuesta de focalización. Aspectos generales

La política educacional mexicana se ha caracterizado básicamente por una perspectiva universalista, donde la mayoría de esfuerzos se han dirigido a cubrir todos los establecimientos públicos de educación básica, independientemente del régimen de gestión, nivel o modalidad en que se encuentren, como una oferta homogénea abierta a todos por igual. El siglo xx puede tipificarse por una política que buscó la unidad nacional y el desarrollo económico; en términos educacionales involucró la creación y transmisión de una imagen compartida de la nación y la formación del “ciudadano mexicano moderno”. El rol del sistema educativo en esta misión no fue menor, pues fue garante de la igualdad proclamada en la constitución. Puede decirse que se lograron los grandes cometidos implícitos del sistema: abatir el analfabetismo, lograr una mayor cobertura de la educación elemental primaria —cercana a la universalización—, crear un sistema común de contenidos curriculares, métodos y medios de enseñanza. Pero junto con el crecimiento poblacional acelerado y la consecuente ampliación improvisada de la oferta educativa pública, la dificultad más obvia fue la imposibilidad de mantener una administración central en la capital de un sistema con más de 20 millones de estudiantes. Asimismo, en la aplicación de este tipo de políticas universalistas los principales beneficiarios de los servicios han sido los sectores más instruidos, más informados y organizados, los segmentos sociales que cuentan con mayores recursos para hacer frente a los costos de transacción involucrados en el acceso a los servicios que lograron generar mejores condiciones de calidad.

La propuesta de focalización surge ante la crisis de legitimidad de las acciones universalistas como un planteamiento innovador que pretende superar las diferencias al tratar desigualmente a quienes son socio-económicamente desiguales, enfatizando el apoyo a grupos vulnerables como una parte integral de la labor del Estado. La focalización del gasto social en la población más pobre es una idea que se propagó durante las dos últimas décadas en respuesta

a dos inquietudes, la primera de orden fiscal principalmente y la segunda de orden social, referidas a la posibilidad de reducir el gasto social y de esta manera equilibrar el presupuesto fiscal, protegiendo al mismo tiempo a los segmentos más pobres.

El concepto de focalización alude a dos aspectos básicos: la reducción del gasto en servicios sociales universalistas (servicios públicos domiciliarios, salud, vivienda, educación, entre otros) y el enfoque selectivo de beneficiarios, con una perspectiva de exclusión a la universalidad, considerándosele un elemento indispensable en el diseño de los programas públicos y en el logro de la mayor eficiencia posible en la asignación de los recursos. Por tanto, estos esfuerzos por otorgar la mayor precisión posible a la identificación de los beneficiarios potenciales se fundamenta en un axioma básico derivado de la teoría económica clásica que supone la existencia de recursos escasos en el sector público, los cuales deben ser aplicados con el menor costo para obtener el mayor impacto económico y social posible.

Sin embargo, la focalización no solamente debe ser abordada desde la selección de los beneficiarios de la política social, sino también desde la aplicación de una mayor especificidad a la acción, es decir, buscar elementos distintivos del grupo focal que permitan ofrecer un paquete mucho más útil y adaptado a las canastas de sus hogares, llegando a los afectados por el problema o deficiencia que se desea solucionar. El objetivo de cualquier política de focalización es compensar las desigualdades existentes dentro de la sociedad, las cuales deben ser acreditadas a través de diversas variables, a fin de proporcionar recursos diferenciados conforme al planteamiento de la política en cuestión. Las formas de intervención se diferencian según si están basadas en la demanda o en la oferta y cada una de ellas conlleva distintos beneficios y costos asociados a errores de inclusión y exclusión, administración y vigilancia, distorsión de decisiones individuales, estigma, movilidad y competencia, y empoderamiento. Asimismo, la entrega de recursos puede realizarse tanto a nivel comunal, del establecimiento escolar o del alumno (González, 2002).

La focalización en el Programa Escuelas de Calidad opera básicamente por la demanda, en el sentido que apoya técnica y económicamente a aquellas escuelas que voluntariamente presentan sus programas escolares de mejora y que son aprobados en procesos de selección dirigidos por un comité dictaminador estatal. Se trata de una "demanda" en un sentido distinto a las propuestas más clásicas: no son los alumnos, o sus padres quienes constituyen la demanda, sino los centros escolares que logran articular una propuesta de mejora para su organización. Ciertamente el destinatario de estos beneficios es el estudiante, pero la selección propuesta se orienta a las escuelas de localidades marginadas —y no los estudiantes—; es la comunidad escolar (representada por su cuerpo docente, directivo y padres de familia) quienes

reciben los recursos proporcionados para el ejercicio de sus proyectos escolares.⁸

Un elemento fundamental a considerar en la estrategia de focalización del Programa es que no determina de forma categórica cuál será, de manera exclusiva, el grupo de beneficiarios ni los beneficios a otorgarse, pues ambas situaciones dependerán de la iniciativa de las escuelas, tanto en su voluntad de postulación al proceso de selección, como en los montos que logren gestionar con la comunidad escolar.

Los determinantes básicos de la focalización a nivel estatal radica en dos aspectos básicos: la definición de las zonas (geográficas o escolares) o del tipo de escuelas en las cuales se decide efectuar la difusión de la convocatoria en razón de sus características particulares; y los criterios establecidos para otorgar la aprobación a un plan estratégico de transformación escolar y un programa de trabajo anual. La focalización se define por el ámbito geográfico de marginalidad de la escuela —o a las características educativas asociadas a éste—, y no por la verificación de si los beneficiarios individuales finales —llámense educandos o escuelas— son pobres o no lo son.

Por último, debido a que la decisión de integrarse al Programa radica en la voluntad de participación de la escuela, el trabajo de difusión, promoción y convocatoria por parte del Programa juega un papel crucial para hacer llegar, de manera simétrica, la información y asesoría a los planteles más necesitados y menos comunicados con el nivel central estatal, por lo que gran parte del impulso inicial estará en manos de la Coordinación Estatal y, sobre todo, del poder de información y del amplio margen de discrecionalidad de sus interlocutores con las escuelas (supervisores, asesores técnico-pedagógicos y personal asignado por la coordinación estatal).

4.- Población objetivo y criterios de focalización en el Programa Escuelas de Calidad

La estrategia de focalización empleada en el Programa Escuelas de Calidad se sostiene básicamente en tres pilares:

- El conocimiento de la realidad local y de la problemática del sector educación por parte de las entidades federativas, así como la capacidad de plasmarlo en las estrategias de operación del Programa,

⁸ La entrega de recursos a las escuelas se realiza a través de un fideicomiso estatal administrado por las autoridades estatales; estas figuras fueron creadas para la operación del PEC; con ello se busca que el aumento de los recursos públicos vaya directamente a las escuelas, y no quede diluido en la operación burocrática. El recurso asignado es variable, en función de la disponibilidad presupuestal del año, pero aproximadamente ha variado de una base igual para todas las escuelas entre 5,000 a 15,000 USD, y recursos adicionales (en razón de 2 a 1) en función de los recursos que la escuela logre reunir de fuentes privadas, sociales y municipales.

- el diseño y aplicación de modalidades criterios y procedimientos de focalización pertinentes, y
- una labor efectiva de comunicación, difusión y promoción del Programa que favorezca el proceso de auto-selección de las escuelas.

La hipótesis del Programa, en lo que a focalización respecta, se basa en que la eficiencia en la implementación de estos aspectos dará como resultado un proceso óptimo de selección de la población objetivo.

4.1.- Modalidades de selección de beneficiarios en el Programa

La propuesta de selección ha cambiado en las cinco convocatorias que se han realizado del programa. En el inicio, la propuesta era seleccionar escuelas “primarias urbano-marginales”; entre la segunda y la cuarta edición, se buscó simultáneamente dos objetivos: ampliar la cobertura a todo el ciclo básico (preescolar-primaria-secundaria), con lo que adquirió un primer tinte universalista, pero también se intentó avanzar hacia mecanismos más sofisticados de focalización, manteniendo la atención preferente de escuelas ubicadas en áreas urbano marginadas y la posterior inclusión de escuelas que atendieran a estudiantes indígenas, alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad, escuelas multigrado, campamentos de migrantes y centros comunitarios CONAFE. No es sino hasta la última propuesta para el ciclo escolar 2005-2006 en el que se dispondrá de un listado de escuelas potencialmente beneficiarias por entidad federativa, cuya procedencia por AGEB (Área Gesoestadística Básica) sea de un nivel de marginación entre “medio” a “muy alto”. Con ello se busca orientar los procesos de información y apoyo a las escuelas ubicadas en condiciones de mayor desventaja —contando ahora con un criterio técnico muy preciso para establecer el universo focal—, como una forma de promover directamente la incorporación voluntaria de dichas escuelas.

Así, el proceso de selección empleado durante las cuatro primeras convocatorias de estudio del Programa Escuelas de Calidad combina diversas modalidades de focalización, con el propósito de aprovechar las potencialidades y suplir las carencias de cada uno de los métodos empleados. Dichas modalidades pueden resumirse en las siguientes:

- *Distribución de recursos federales por criterios de población*, la cual alude a la asignación de recursos de acuerdo a la proporción de población entre 5 a 14 años que tiene cada entidad federativa, según información proporcionada por INEGI.
- *Identificación de criterios generales a nivel nacional*, es decir el establecimiento de algunos lineamientos básicos contenidos en Reglas de

Operación, que determinan el tope máximo de escuelas procedentes de determinados niveles y modalidades educativas, o las características generales de mayor matrícula y procedencia urbano marginal de las escuelas beneficiarias. La tarea posterior de definición de la estrategia estatal de focalización corre a cargo de las entidades federativas.

- *Definición de criterios de focalización específicos por entidad federativa*, este mecanismo constituye efectivamente el primer filtro de entrada a las escuelas como parte de la orientación federalista del mismo, pues cada estado tiene la libertad de definir los criterios de selección de las escuelas que podrán participar en cada una de las convocatorias, así como sus mecanismos de comunicación y difusión. Cada Coordinación Estatal tiene la responsabilidad de convocar y hacer llegar la información correspondiente a las escuelas potenciales participantes, a través de la estructura tradicional del sector o bien por medio de mecanismos generados a partir del propio programa.

Por lo tanto, existe una gran diversidad de criterios, propios de cada entidad, que no siempre privilegian —en estricto sentido— la procedencia urbano-marginada de la población atendida por las escuelas, ni sus condiciones de rezago educativo, aspectos en los que habría que poner mayor atención.

- *Auto-selección*, a través de este mecanismo la comunidad escolar se informa sobre las características específicas del programa y los criterios de selección y, tras un proceso de auto-evaluación, se reconoce a sí misma como parte o no de la población objetivo, de acuerdo a los criterios señalados en las convocatorias estatales. La presencia de algunos rasgos específicos del programa, posibilitan este auto reconocimiento:
 - el reflejo de escuelas con similares características, pertenecientes a su localidad, que están siendo beneficiadas por el PEC y obteniendo resultados exitosos;
 - la invitación de participación como producto del conocimiento y reconocimiento a la capacidad de la escuela para incorporarse en el Programa;
 - las propias carencias reconocidas por la comunidad escolar que dificultan el proceso de enseñanza-aprendizaje en la escuela.⁹
- *Proceso de dictaminación*, como el último filtro formal que define el ingreso de las escuelas al Programa, privilegiando los criterios de claridad, congruencia y proyección de los Planes Estratégicos de Transformación Escolar y Planes de Trabajo que presentan las escuelas

⁹ El problema más común que suele presentarse en la auto-selección es que el nivel de permeabilidad es grande; es decir, muchas escuelas que no necesariamente cumplen con los criterios de marginalidad o rezago educativo —en el esquema hipotético de focalización del programa— intentan y logran acceder al programa aprovechando los beneficios que en términos de apoyos económicos y de capacitación se les otorga. Al mismo tiempo, escuelas que requieren de este tipo de apoyos no deciden competir por los recursos.

- participantes. No queda claro el peso que tiene en esta decisión las condiciones de marginalidad de las que proceden las escuelas.
- *Filtros posteriores* que determinan la permanencia de las escuelas en el Programa son aplicados periódicamente a través del seguimiento al cumplimiento de metas pedagógicas, organizativas y financieras planteadas, principalmente para la reincorporación de las escuelas en futuras convocatorias.

4.2.- Variables de elegibilidad

a) A nivel nacional

Las Reglas de Operación son el principal instrumento de definición de las reglas de juego del Programa, en donde se define la población objetivo del mismo. Aunque en los primeros años de operación del Programa se había presentado un intento de selección de escuelas en condiciones de marginación, no se logró precisar un criterio general que lo acotara. De hecho, en PEC-I el criterio fue la incorporación de las escuelas primarias urbano-marginadas y que habían logrado presentar sus proyectos escolares de manera adecuada; las dificultades de selección de este tipo de escuelas podía atribuirse a la falta de información precisa que definiera cuál es el universo potencial real del Programa. En PEC-II a PEC-IV sí hubo intenciones y acciones mayores de focalización a las escuelas que atendieran a poblaciones marginadas, aunque se amplió el criterio del nivel a toda la educación básica. Esta ausencia de mecanismos reales de focalización ocasionó que la mayoría de escuelas que recibían beneficios del Programa procedieran de municipios o localidades con baja o muy baja marginación, tendencias que fueron modificándose lentamente en el transcurso de los ciclos escolares siguientes hacia un crecimiento en la incorporación de escuelas con niveles medio, alto y muy alto de marginación, como se verá más adelante. Las Reglas de Operación vigentes de PEC V (ciclo escolar 2005-2006) incorporan un mecanismo de focalización que pretende corregir esta tendencia mediante la identificación de las escuelas ubicadas en las zonas urbanas de media a muy alta marginación, identificadas por su ubicación en las AGEB,¹⁰ y cuyo padrón — elaborado y completado por la autoridad estatal— será publicado por el Programa. Asimismo, con el fin de otorgar mayor precisión en los criterios específicos de focalización, se otorga a las entidades federativas la facultad para incorporar criterios adicionales de carácter educativo, socioeconómico y/o demográfico, siempre y cuando éstos sean medibles y verificables para todas las escuelas en la entidad.

¹⁰ Conforme a los índices elaborados por el Consejo Nacional de Población CONAPO, o su equivalente estatal.

Por otro lado, la participación de las escuelas tiene una naturaleza estrictamente voluntaria para aquellas que cumplan con los criterios de focalización definidos en las bases publicadas en las convocatorias estatales correspondientes. Esta apuesta de voluntades enfatiza la esencia del Programa, al entregar la responsabilidad del diseño y gestión de la política educativa a la comunidad escolar en su conjunto. En este sentido, la inclusión de la ciudadanía se ha hecho posible a partir de la creación de órganos colegiados tales como los Consejos estatales, municipales y escolares de participación social.

Además, respetando el espíritu federalista del Programa, continúa siendo potestad de los estados, el diseño y difusión de la convocatoria en medios de comunicación masiva, con la aseveración de que los criterios de focalización de la población a atender deberán ser claros, medibles y verificables, a partir de la información generada por las propias Autoridades Educativas Estatales y el CONAPO. Esto favorece la transparencia en el acceso de las escuelas participantes al proceso de selección.

Uno de los principales componentes que define el número de escuelas plausible de ser atendido durante cada ciclo escolar es la restricción presupuestaria definida a partir del cálculo de la proporción que representa la población estatal de 5 a 14 años¹¹ respecto del total nacional, como sigue:

¹¹ La transferencia de recursos a estos Fideicomisos en las entidades federativas se realizaba en función de la proporción que representara su población de 5 a 14 años respecto del total nacional, sin embargo en las RO para el ciclo escolar 2005-2006 se ha extendido este rango de edad a la población de 4 a 14 años, ello es explicable por la inclusión de obligatoriedad de la educación preescolar.

T A B L A 1

ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR ENTIDAD FEDERATIVA PARA EL CICLO ESCOLAR 2005-2006, CONFORME AL CRITERIO DE POBLACIÓN ENTRE 4 Y 14 AÑOS

Entidad	Población	Porcentaje	Aportación Estatal	Aportación Federal
Aguascalientes	250,497	1.03%	\$4,047,184.00	\$12,141,552.00
Baja California	542,394	2.24%	\$8,763,254.00	\$26,289,762.00
Baja California Sur	98,752	0.41%	\$1,595,499.00	\$4,786,497.00
Campeche	180,447	0.74%	\$2,915,414.00	\$8,746,242.00
Coahuila	544,762	2.25%	\$8,801,513.00	\$26,404,539.00
Colima	125,937	0.52%	\$2,034,716.00	\$6,104,148.00
Chiapas	1,117,556	4.61%	\$18,055,929.00	\$54,167,787.00
Chihuahua	718,014	2.96%	\$11,600,680.00	\$34,802,040.00
Distrito Federal	1,661,071	6.86%	\$26,837,294.00	\$80,511,882.00
Durango	385,447	1.59%	\$6,227,521.00	\$18,682,563.00
Guanajuato	1,261,465	5.21%	\$20,381,012.00	\$61,143,036.00
Guerrero	892,939	3.69%	\$14,426,877.00	\$43,280,631.00
Hidalgo	603,700	2.49%	\$9,753,752.00	\$29,261,256.00
Jalisco	1,574,393	6.50%	\$25,436,871.00	\$76,310,613.00
México	3,099,896	12.79%	\$50,083,844.00	\$150,251,532.00
Michoacán	1,089,580	4.50%	\$17,603,931.00	\$52,811,793.00
Morelos	374,427	1.55%	\$6,049,475.00	\$18,148,425.00
Nayarit	236,922	0.98%	\$3,827,859.00	\$11,483,577.00
Nuevo León	819,948	3.38%	\$13,247,589.00	\$39,742,767.00
Oaxaca	994,747	4.11%	\$16,071,750.00	\$48,215,250.00
Puebla	1,351,860	5.58%	\$21,841,489.00	\$65,524,467.00
Querétaro	373,932	1.54%	\$6,041,478.00	\$18,124,434.00
Quintana Roo	218,144	0.90%	\$3,524,470.00	\$10,573,410.00
San Luis Potosí	625,956	2.58%	\$10,113,334.00	\$30,340,002.00
Sinaloa	635,497	2.62%	\$10,267,484.00	\$30,802,452.00
Sonora	524,715	2.17%	\$8,477,621.00	\$25,432,863.00
Tabasco	503,237	2.08%	\$8,130,609.00	\$24,391,827.00
Tamaulipas	626,220	2.58%	\$10,117,599.00	\$30,352,797.00
Tlaxcala	250,173	1.03%	\$4,041,950.00	\$12,125,850.00
Veracruz	1,770,152	7.31%	\$28,599,675.00	\$85,799,025.00
Yucatán	406,618	1.68%	\$6,569,573.00	\$19,708,719.00
Zacatecas	368,358	1.52%	\$5,951,420.00	\$17,854,260.00
Suma de Aportaciones			\$391,438,666.00	\$1,174,315,998.00

Fuente: Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Ciclo escolar 2005-2006.

A partir de la definición de estos montos de aportación federal, se define la aportación de los estados, que para el caso de los últimos ciclos escolares ha sido la tercera parte de la aportación federal, pues el compromiso de la Secretaría de Educación Pública (SEP) es que por cada peso que aporte el gobierno de la entidad a su Fideicomiso Estatal, la SEP aportará al mismo tres pesos, hasta el límite que corresponda según la distribución especificada en el cuadro anterior.

b) Criterios de focalización estatales

En el nivel estatal, es función de la Coordinación General Estatal del Programa proponer los criterios de focalización y asignación de recursos a las escuelas para la emisión de la convocatoria anual, es decir, se asume que cada entidad, fruto del aprendizaje del ciclo anterior, estará en capacidad de evaluar las necesidades de cada uno de los niveles y modalidades del sector y asignar los recursos correspondientes a cada uno de ellos, de acuerdo a las especificidades locales.

Como ya se señaló antes, al inicio del programa la selección de las escuelas se tornó poco clara y ambigua para todas las instancias involucradas, debido a la parsimonia de los lineamientos producidos desde el nivel nacional, la inexperiencia de las coordinaciones estatales en la implementación de este tipo de procesos y la falta de información pertinente para precisar la marginalidad urbana. Por ello se incorporaron escuelas procedentes de zonas de baja y muy baja marginación, que se han mantenido en estos años. Durante los cinco años de existencia del Programa se han generado una gran diversidad de mecanismos y variables de selección entre los estados, ya que por tratarse de una potestad estatal existe amplia discrecionalidad para la decisión de los procedimientos, criterios y variables que consideren convenientes. Sin embargo, durante los últimos ciclos escolares, se ha observado que a pesar que se vienen arrastrando altos porcentajes de escuelas procedentes de localidades de baja y muy baja marginación, las escuelas de reciente incorporación proceden cada vez más de localidades de media, alta y muy alta marginación.

A continuación se presenta un ejercicio de análisis de las convocatorias estatales para el ciclo escolar 2003-2004 a las cuales se tuvo acceso (30 entidades federativas y el Distrito Federal). El análisis permite aproximar a los criterios formales de focalización que las entidades federativas tomarían en cuenta en la selección de escuelas para ese ciclo escolar.

Conforme a los lineamientos generales que se especifican como parte de las RO correspondientes al ciclo escolar estudiado (2003-2004) —que establece el criterio de urbano-marginalidad y mayor matrícula como sus principales filtros de entrada al Programa— solamente 15 entidades federativas retoman el criterio de “mayor matrícula”, mientras que 28 de los estados analizados focalizan su atención hacia “escuelas que atiendan población urbano-

marginada" y/o que se ubiquen en zonas de estas características. Sin embargo, sólo 4 de ellos precisan qué es lo que entienden por población o zonas urbano-marginadas. Por ejemplo, en el caso de Nayarit, se define una zona urbano-marginada como aquella mayor o igual a 2,500 habitantes donde la población sea de escasos recursos y que se encuentre en la periferia de los centros urbanos. Asimismo, Oaxaca hace alusión a estas zonas de acuerdo al catálogo de la Dirección General de Población del Estado; mientras que Tabasco y Yucatán, aunque no especifican directamente los indicadores que emplearán para operacionalizar la variable urbano-marginada, utilizan como *proxy* que la escuela tenga población beneficiada por el Programa Oportunidades, tal como se planteó a nivel nacional para el ciclo escolar 2002-2003. Cabe destacar, que los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima y Tamaulipas, contemplan dentro de su radio de atención a las zonas rurales (que no estaban contempladas como población objetivo en las RO de este ciclo escolar); mientras que en el caso de Jalisco, Puebla y Sinaloa, se considera explícitamente a aquellas zonas indígenas que atienden a población marginada, independientemente de su origen urbano o rural.

En suma, durante los tres años de experiencia en la operación del PEC, los estados habían empezado a desarrollar una mayor capacidad de adaptación de sus procesos de focalización a sus respectivas condiciones, sin limitarse únicamente a las condiciones que establecen las Reglas de Operación nacionales. El esfuerzo de acompañamiento de este proceso por parte de la Coordinación Nacional del PEC (CNPEC), habrá de ser mayor todavía, principalmente en la determinación de las escuelas de media a muy alta marginación que se estipula a partir del ciclo escolar 2005-2006 y en el seguimiento a la incorporación de escuelas con características especiales, como son, las indígenas, multigrado, campamento de migrantes, escuelas integradoras, etc.

La focalización por niveles y modalidades educativas propuesta en las 31 convocatorias estatales analizadas, se presenta en el Anexo Tabla 2. Como se registra en él, la mayoría de entidades federativas (25 de los estados analizados) consideran criterios específicos de focalización, adicionales a la procedencia urbano-marginada de la población y a la matrícula de las mismas —definidas en las reglas nacionales—. A partir de esto, puede señalarse que en efecto las Coordinaciones Estatales del Programa realizan un trabajo importante de especificación de las RO a las condiciones locales, siendo esta capacidad de focalización diferenciada entre las entidades federativas y que la experiencia en el Programa ha producido un nivel de aprendizaje local que permite atender y registrar condiciones particulares de marginación en cada entidad.

4.3.- Procedimientos de selección

Cada entidad federativa tiene la facultad de diseñar su propia estrategia de operación del Programa –incluyendo el detalle de los procedimientos de selección de las escuelas– con base en los siguientes elementos:

- a) las RO vigentes, así como los indicadores de Gestión y Evaluación,
- b) sus propios programas de transformación de la gestión escolar,
- c) las necesidades de apoyo de las escuelas que atienden a población marginada, y
- d) la disponibilidad de recursos económicos en sus fideicomisos estatales.

El proceso general de selección de escuelas beneficiarias comprende cinco etapas que van desde la inscripción de las escuelas, la capacitación a los agentes involucrados, la elaboración del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Plan Anual de Trabajo (PAT) correspondientes, la dictaminación de tales Planes, y la selección de las escuelas beneficiarias. La tercera fase está a cargo de las escuelas directamente, es decir, la comunidad escolar en su conjunto elabora sus planes con asesoría del personal supervisor del sector o aquel asignado por parte de las Coordinaciones Estatales, mientras que las cuatro etapas restantes son responsabilidad exclusiva de las estructuras organizacionales estatales.

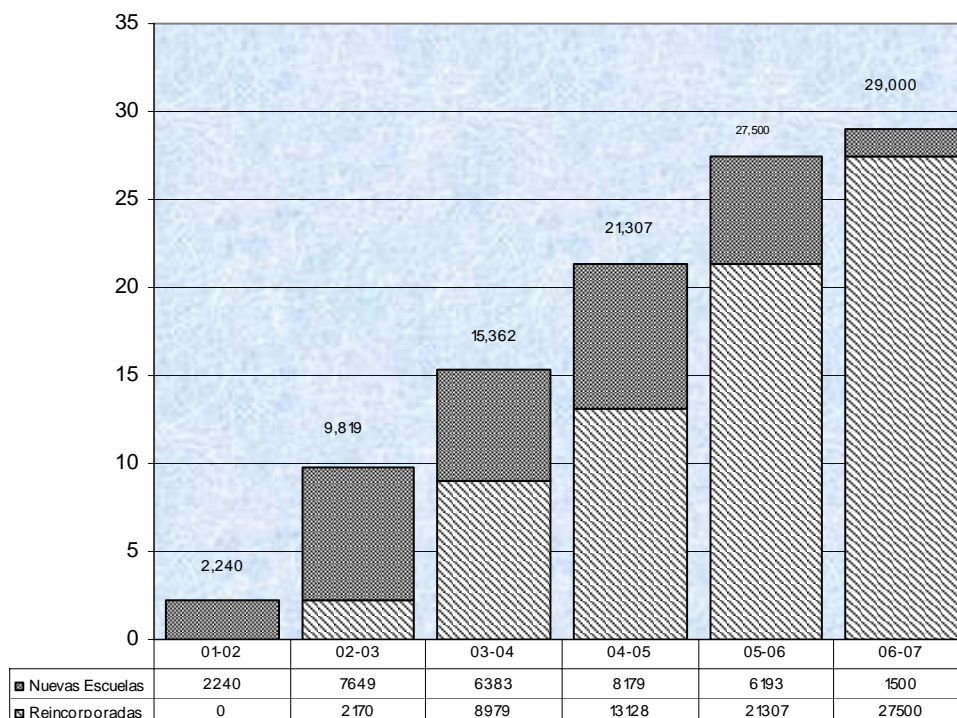
La selección final de las escuelas, incorporadas y reincorporadas, que participarán en el Programa es responsabilidad del Consejo Estatal de Participación Social, con base en los dictámenes elaborados por el Comité Dictaminador, que se basan en el grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas en su PETE y en su PAT, sus convenios de desempeño y cualquier otro compromiso establecido entre la escuela y las autoridades educativas estatales.

5.- Los resultados del proceso de focalización: las escuelas beneficiarias

5.1.- El nivel Nacional

El número de escuelas atendidas y la proyección estimada sobre el universo de escuelas a ser atendidas a finales del ciclo escolar 2006-2007, se muestra en la Gráfica 1.

G R Á F I C A 1
UNIVERSO DE ATENCIÓN DE ESCUELAS



Nota: Los datos de los ciclos 2005-2006 y 2006-2007 son estimados
Fuente: Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE, SEP.

En la propuesta inicial del programa se preveía duplicar anualmente el número de escuelas atendidas; sin embargo, en el segundo año el crecimiento fue de más de 300%. Durante los dos ciclos escolares siguientes, el crecimiento fue mucho más moderado, como se refleja en la Tabla 2. El crecimiento de la cobertura se produjo también por la ampliación de la atención a escuelas de los diferentes niveles y modalidades, especificada en sus Reglas de Operación, habiéndose ampliado desde la creación del Programa, de solamente escuelas primarias para el PEC I, primarias y telesecundarias para el PEC II, a toda la educación básica a partir del PEC III en adelante.

T A B L A 2
ESCUELAS BENEFICIADAS EN EL NIVEL NACIONAL

AÑO DE OPERACIÓN	NO. DE ESCUELAS	CRECIMIENTO	NIVEL Y MODALIDAD
PEC I (2001-2002)	2,240		PRIMARIAS
PEC II (2002-2003)	9,819	338.3%	PRIMARIAS Y TELESECUNDARIAS

PEC III (2003-2004)	15,362	56.5%	EDUCACIÓN BÁSICA
PEC IV (2004-2005)	21,307	38.7%	EDUCACIÓN BÁSICA
PEC V (2005-2006)	27,500*	29.0%	EDUCACIÓN BÁSICA

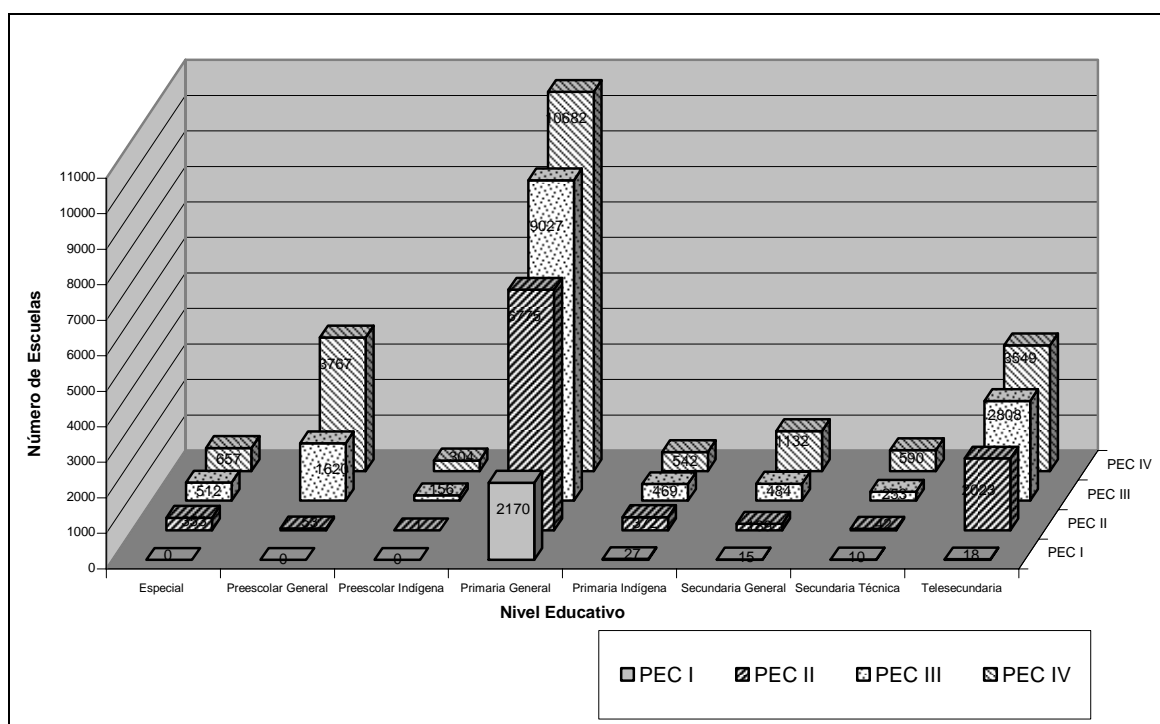
(*) Datos estimados.

Fuente: Elaboración propia con datos de CPE-CNPEC y Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.

Sin embargo, producto de la implementación de variables y modalidades específicas de focalización a nivel estatal, la distribución de escuelas por niveles y modalidades ha sido la siguiente:

G R Á F I C A 2

COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES NIVELES EDUCATIVOS ATENDIDOS POR PEC I A PEC IV



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación de Información y Análisis DGDGIE.

La gráfica permite observar el comportamiento del Programa durante los cuatro años de operación, mostrando que son los niveles de primaria y preescolar, así como la modalidad de telesecundaria, los que mayor número de escuelas tienen en el padrón de escuelas beneficiarias; sin embargo, es destacable el crecimiento en la incorporación de escuelas de secundaria general y técnica en el último ciclo escolar.

Cabe destacar que aunque la incorporación de escuelas indígenas en los niveles primario y preescolar son aún menores en comparación con los demás

niveles y modalidades, este crecimiento en la atención estaría generando un impacto positivo en las regiones del país en donde se ubican este tipo de escuelas, generalmente con condiciones mayores de dispersión poblacional y marginalidad.

Asimismo, tomando en consideración el total nacional de escuelas que se ubican en los respectivos niveles y modalidades educativas, el Programa Escuelas de Calidad ha cubierto, en los cuatro primeros años de operación, alrededor de un 10% del total de escuelas a nivel nacional. Se ha alcanzado una mayor cobertura en la educación especial —con 43% del total de escuelas especiales en el país—, seguidos de telesecundaria —con 21%—, secundaria general y técnica (19% y 16%), y en la educación primaria —con 14.2%—. Este último resultado se debe a la mayor cantidad de escuelas existentes en primaria general, las mismas que constituyen el 36% del total de escuelas PEC a nivel nacional, frente a las de otros niveles y modalidades.

5.2.- El nivel urbano/rural

En este apartado se presenta un panorama de la distribución de escuelas atendidas por su ubicación en zonas rurales o urbanas de acuerdo al nivel y/o modalidad de procedencia de la escuela.

Respecto a la procedencia urbana o rural de las escuelas atendidas en el Programa se observa un comportamiento interesante en la inclusión de escuelas rurales. A pesar de no estar consideradas en las reglas de operación nacionales de los primeros ciclos escolares, se están beneficiando del Programa en alrededor del 30% de los casos. Estas escuelas rurales están concentradas en su mayoría en el nivel primario y la modalidad telesecundaria e indígena, respectivamente. Para el caso de PEC IV, la distribución de escuelas urbanas disminuye de 70% a 59% de planteles atendidos. El restante corresponde a escuelas de origen rural, que se incrementó en ese ciclo por la incorporación de campamentos migrantes, centros comunitarios y escuelas indígenas.

T A B L A 3

PROCEDENCIA URBANA Y RURAL DE LAS ESCUELAS BENEFICIADAS POR NIVEL Y MODALIDAD EDUCATIVA PARA PEC II A PEC IV

NIVELES Y MODALIDADES	PEC II			PEC III			PEC IV (*)		
	URBANAS (1)	RURALES (2)	TOTAL	URBANAS	RURALES	TOTAL	URBANAS	RURALES	TOTAL
PREESCOLAR	44	7	50	1,340	290	1,630	2,433	830	3,263
PRIMARIA	5,210	1,547	6,757	7,179	1,847	9,026	6,091	2,831	8,922
SECUNDARIAS GENERALES Y TÉCNICAS	227	15	242	670	91	761	961	389	1,350
TELESECUNDARIA	808	1,203	2,011	810	1,997	2,807	561	2,654	3,215
ESPECIAL	332	15	347	507	6	513	518	24	542
INDÍGENA	120	221	341	173	452	625	189	616	805
SUBTOTAL	6,740	3,008	9,748	10,679	4,683	15,362	10,753	7,344	18,097*
%	69%	31%	100%	70%	30%	100%	59%	41%	100%
NO DISPONIBLE	81		81	--	--	--	--	--	--
TOTAL	9,829		9,829	--	--	--	--	--	--

1 Urbanas: mayores a 2,500 habitantes.

2 Rurales: menores a 2,500 habitantes.

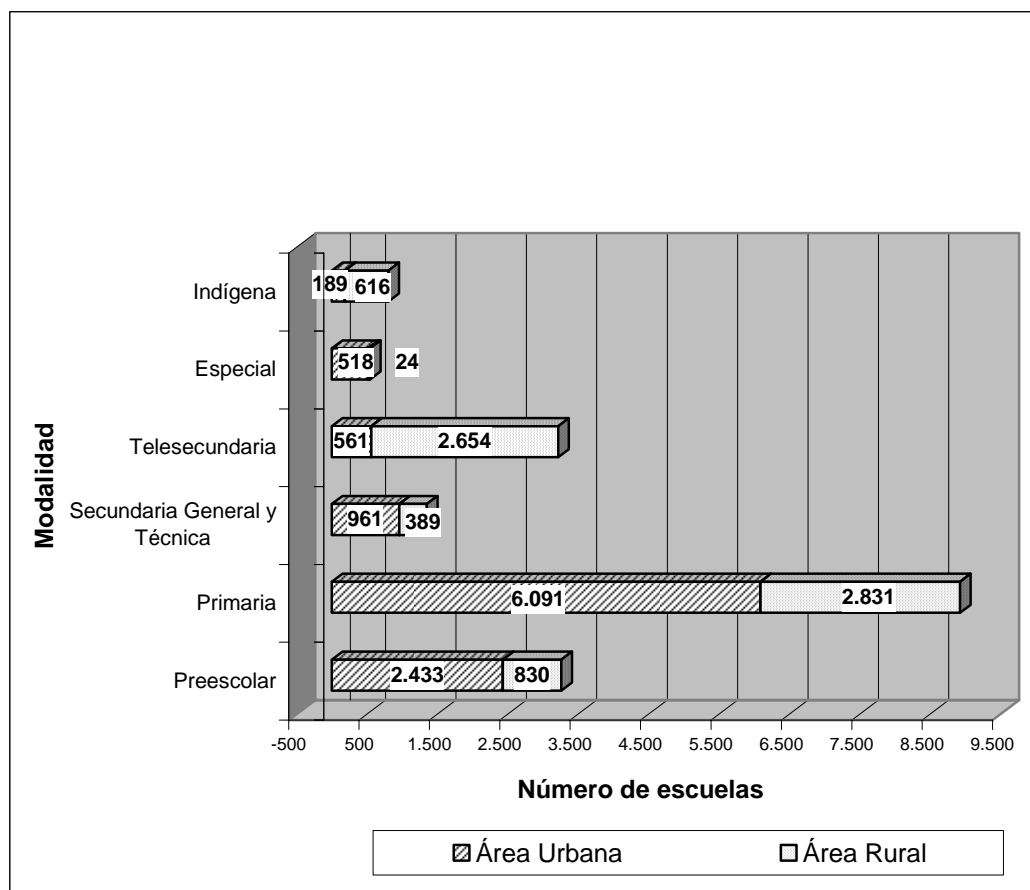
(*) No se tiene la información de todas las localidades de escuelas, por lo que el total no corresponde a las 21,307 escuelas registradas.

Fuente: Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.

Por otro lado, la mayor proporción de escuelas beneficiarias de nivel primaria se encuentra en las zonas urbanas, mientras que la mayor parte de escuelas telesecundarias e indígenas atendidas se ubican en zonas rurales, tal como se observa en la Gráfica 3:

G R Á F I C A 3

NÚMERO DE ESCUELAS ATENDIDAS POR MODALIDAD Y UBICACIÓN PEC IV



Fuente: Elaboración propia, con datos proporcionados por la Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.

En las zonas urbanas, los niveles y modalidades con mayor participación —además de la primaria general— son el nivel preescolar y las secundarias general y técnica, mientras que para las zonas rurales la educación primaria general y las telesecundarias poseen mayor cantidad de escuelas incorporadas al PEC.

5.3.- El nivel municipal y de localidad, según grados de marginación

En este apartado se hace referencia a la cobertura de PEC en municipios que han participado en el Programa. Asimismo, se analiza la marginalidad de las escuelas beneficiadas de acuerdo al municipio de localización, utilizando los

cinco niveles aplicados por CONAPO para construir el índice de marginación municipal del 2000 (muy baja, baja, media, alta y muy alta marginación). En la medida en que fue posible disponer de información, se consideró el nivel de marginalidad de la localidad en que se ubica la escuela.

Respecto al porcentaje de escuelas participantes según el grado de marginación municipal y por localidad, deben señalarse algunas precauciones relevantes. Cuando se realiza la identificación de la marginación con base en el municipio en que se ubica la escuela (columna primera del Cuadro 4 para PEC IV), los resultados indicarían un nivel relativamente bajo de marginación, ya que el 59% de las escuelas se ubican en municipios con niveles bajo y muy bajo de marginación.

Sin embargo, en las 18,539 escuelas en que fue posible identificar la localidad de procedencia y su respectivo grado de marginación —y no sólo la municipal— (columna segunda) el porcentaje de escuelas que se ubican en localidades de muy baja y baja marginación disminuye a 50% y aumentan los porcentajes de las escuelas ubicadas en localidades de marginación media y alta.

Las 2,936 escuelas en las que no fue posible identificar su nivel de marginación por localidad se identifican en la tercera columna y se presenta para éstas el grado de marginación municipal; en ellas, los niveles de marginación resultan muy bajos. Debe, sin embargo, reconocerse que éstas incluyen buena parte de las escuelas ubicadas en centros urbanos grandes o en las capitales de las entidades, en donde los niveles de marginación municipal son bajos, pero que tienen cinturones de marginación no menores; tómese por ejemplo, incluidas en esta columna, a las escuelas del Distrito Federal, que se identifican todas con niveles muy bajos de marginación, pero que se sabe que están ubicadas en las áreas más pobres de la capital, como Iztapalapa, zonas marginales de Álvaro Obregón, Francisco Madero, etcétera.

T A B L A 4

PORCENTAJE DE IDENTIFICACIÓN DE GRADO DE MARGINACIÓN DE ESCUELAS PEC IV (*)

NIVEL DE MARGINACIÓN	IDENTIFICACIÓN POR MUNICIPIO	IDENTIFICACIÓN POR LOCALIDAD	SÓLO MUNICIPIO	LOCALIDAD + MUNICIPIO
MUY BAJO	40.2%	24.1%	72.2%	30.8%
BAJO	18.5%	25.9%	10.5%	23.8%
MEDIO	15.8%	19.5%	4.2%	17.4%
ALTO	20.7%	26.1%	9.5%	23.8%
MUY ALTO	4.8%	4.4%	3.6%	4.2%
TOTAL DE ESCUELAS	21,295*	18,359	2,936	21,295*

(*) 12 escuelas no se identificaron a nivel municipio, debido a que los datos de marginación son del año 2000.

Fuente: Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.

Cabe señalar que este resultado no se ha obtenido sólo en el caso del PEC, sino que es general para los análisis de población y marginación. El propio CONAPO resume sus resultados en el siguiente párrafo:

“35 por ciento de las localidades marginadas (con grado alto o muy alto) se localizan en municipios con grado de marginación medio, bajo y muy bajo, lo que significa que 6.4 millones de personas enfrentan situaciones de desventaja social en esos contextos. A su vez, los bolsones que forman las numerosas localidades marginadas en los municipios con grado de marginación muy alto y alto, sugiere que los programas sociales del gobierno federal y estatal deben considerar la prioridad de formular e instrumentar programas en esas micro regiones, donde la población enfrenta desventajas significativas que la dinámica del crecimiento económico y social no ha logrado revertir.” (CONAPO, Índice de marginación a nivel localidad, 2000, www.conapo.gob.mx)

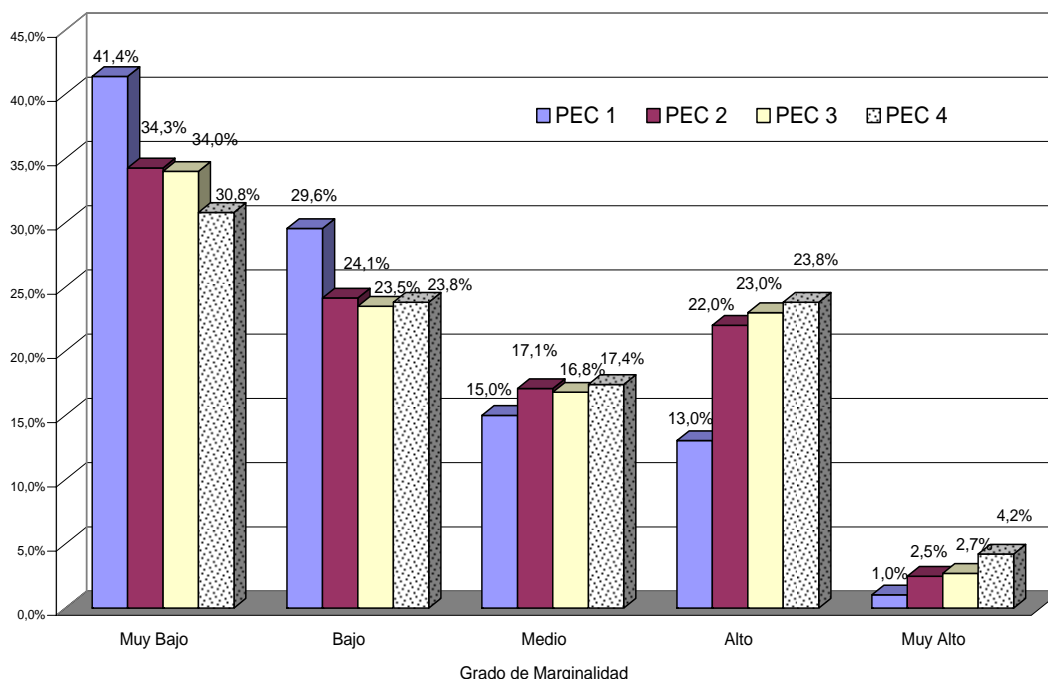
Así, idealmente debiera estimarse para todos los casos la localidad o incluso la AGEB y su nivel de marginación, para poder realizar un análisis preciso de la focalización del Programa. Sin embargo, ello no fue posible realizarlo, por lo que el análisis que se presenta tiene un carácter general y se exhorta al lector a tomarlo con esta reserva.

Lo que es claro es que el Programa ha buscado orientarse cada vez más hacia las escuelas que, ubicándose en las zonas urbanas o rurales del país, cubren las necesidades educativas de poblaciones que se identifican como marginadas. El problema de definición de éstas no es menor, pero todo intento por mejorar esta conceptualización y las formas de identificarlas empíricamente y más aún, de atenderlas con programas especiales son, a nuestro juicio, muy valiosos en términos de política social. Por ello, se juzga relevante impulsar un sistema de focalización que se inicia en el ciclo escolar 2005-2006 en el que se privilegiarán a aquellas escuelas provenientes de las áreas de media a muy alta marginación, según la AGEB en que se ubica la escuela, conforme a un listado de beneficiarios elaborado por cada entidad federativa.

La Gráfica 4 registra la cobertura según nivel de marginación durante los cuatro primeros años de operación del programa. Se observa en general una disminución de escuelas atendidas en localidades y municipios de muy baja marginación, en beneficio de escuelas en localidades de alto y muy alto nivel. Si bien, la cantidad de escuelas ubicadas en baja y muy baja marginación constituyen la menor cantidad de escuelas en términos absolutos, su ritmo de crecimiento ha sido mayor que el presentado por las escuelas menos marginadas: por ejemplo, 49% de crecimiento vs. 32% de PEC III a PEC IV.

G R Á F I C A 4

PORCENTAJE DE ESCUELAS PEC I, PEC II, PEC III Y PEC IV SEGÚN SU NIVEL DE MARGINALIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CPE-CNPEC, Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE y CONAPO.

Otro indicador relevante para evaluar el tema de cobertura y atención del Programa se refiere al número de municipios en donde se ubica al menos una escuela participante en el Programa Escuelas de Calidad. Las cifras presentadas muestran un crecimiento de municipios participantes para el PEC IV, de 179% en relación al presentado en PEC I. El mayor crecimiento de municipios atendidos por el Programa se presenta del primer a segundo año de operación con una tasa de 128.8%, creciendo en los ciclos posteriores a ritmos decrecientes, 14.4% para el tercer año y 6.6% para el cuarto año.

T A B L A 5

NÚMERO DE MUNICIPIOS PARTICIPANTES EN LOS TRES AÑOS DE OPERACIÓN DEL PEC

AÑO DE OPERACIÓN	NO. DE MUNICIPIOS
PEC I (2001-2002)	642
PEC II (2002-2003)	1,469
PEC III (2003-2004)	1,680
PEC IV (2004-2005)	1,792

Fuente: Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE

En PEC IV 11 entidades federativas lograron una cobertura municipal completa -Baja California, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco. Es destacable que Campeche y Tabasco, ubicados entre los primeros diez lugares de marginación a nivel nacional, hayan obtenido un 100% de cobertura municipal. Asimismo, los 3 estados con mayor índice de marginación –Chiapas, Guerrero y Oaxaca– han logrado focalizar su atención hacia los municipios con “alto” o “muy alto” nivel de marginación.¹²

Visto desde otro ángulo cerca de tres cuartas partes del total de municipios a nivel nacional (73%) cuentan con presencia del Programa en sus escuelas. El 59% de los municipios que se identifican a nivel nacional con índices de marginación “muy alto” tienen al menos una escuela en el programa; es el caso del 67% de los que se registran con nivel “alto” de marginación. Respecto al nivel de marginación de estos municipios atendidos por el Programa, el 49% son municipios con “muy alto” o “alto” nivel de marginación, el 21% siguiente tienen un nivel medio de marginación, mientras que el 30% restante presentan “bajos” o “muy bajos” índices de marginación.

Es necesario anotar que a pesar que los porcentajes de atención que presenta el PEC hacia municipios con “altos” o “muy altos” niveles de marginación es menor al porcentaje total de municipios del país que pertenecen a estas categorías, se observa un gran esfuerzo por alcanzar una considerable cobertura en estos niveles y un nivel de crecimiento en la atención de escuelas con mayores niveles de mayor marginación respecto a los ciclos escolares anteriores, considerando principalmente que son los sectores rurales de México los que constituyen parte importante de este tipo de municipios altamente marginados.

¹² Atendieron en su cuarta convocatoria a 718 escuelas en el caso de Chiapas, 910 en Guerrero y 600 en Oaxaca, lo cual refleja un crecimiento significativo frente a las escuelas atendidas durante el ciclo escolar anterior (562, 555 y 455 escuelas, respectivamente).

T A B L A 6

TOTAL DE MUNICIPIOS CON PRESENCIA PEC RESPECTO AL TOTAL NACIONAL DE MUNICIPIOS, SEGÚN NIVEL DE MARGINALIDAD PEC IV

TOTAL MUNICIPIOS	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	TOTAL
MUNICIPIOS CON PRESENCIA PEC (A)	228	608	379	346	227	1788*
	12.7%	33.9%	21.1%	19.3%	12.7%	100.0%
MUNICIPIOS A NIVEL NACIONAL (B)	386	908	486	417	247	2444*
	15.8%	37.1%	19.9%	17.1%	10.1%	100.0%
PORCENTAJE DE (A) CON RESPECTO A (B)	59%	67%	78%	83%	92%	73%

(*) No incluye los municipios no clasificados, 4 de las escuelas PEC y 1 a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.

5.4.- El nivel de los recursos a las escuelas

En cuanto a la asignación de recursos federales por escuela, cabe mencionar que han ido disminuyendo gradualmente en cada etapa del PEC, tanto en los montos ejercidos directamente por cada escuela (pasando de 147 mil pesos en el PEC I a 93 mil pesos estimados para el PEC III), como en los gastos de operación, evaluación y capacitación realizados centralmente por la Coordinación Nacional del Programa (pasando de 9 mil pesos en el PEC I a casi 5 mil pesos estimados para el PEC III), como sigue:

T A B L A 7

RECURSOS FEDERALES DISPONIBLES POR ESCUELA (PESOS)

PEC	PEC I CICLO ESCOLAR 2001-2002	PEC II CICLO ESCOLAR 2002-2003	PEC III CICLO ESCOLAR 2003-2004	PEC IV CICLO ESCOLAR 2004-2005
EJERCIDO DIRECTAMENTE POR LA ESCUELA	146,875	114,868	92,786	N.D.*
EJERCIDO CENTRALMENTE PARA GASTOS DE OPERACIÓN, CAPACITACIÓN, EVALUACIÓN Y DIFUSIÓN	\$9,371	\$7,325	\$4,882	\$2,933
GASTO PROMEDIO POR ESCUELA	156,246	122,193	97,668	N.D.*
ESCUELAS ATENDIDAS	2,240	9,820	15,364	21,307*
MONTO FEDERAL TOTAL	350,000,000	1,200,000,000	1,250,000,000	\$1,258,568,128

* Información preliminar

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por CNPEC.

Sin embargo, tomando en consideración el grado de marginación de procedencia de las escuelas, es posible observar una reducción de los montos promedio para el caso de escuelas de baja y muy baja marginalidad, mientras que en los casos de media, alta y muy alta marginalidad se produce un incremento en el promedio de recursos asignados por escuela, como se registra en la tabla siguiente.

T A B L A 8
PORCENTAJE DE RECURSOS PROMEDIO POR ESCUELA EN PEC I Y PEC II

ESCUELAS Y RECURSOS	GRADO DE MARGINALIDAD				
	MUY BAJO	BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO
% ESCUELAS PEC I	41.38%	29.55%	15.00%	13.04%	1.03%
% ESCUELAS PEC II	34.27%	24.14%	17.09%	22.02%	2.48%
RECURSOS POR ESCUELA PEC I	164,590.16	163,546.17	161,924.45	132,158.88	109,332.54
RECURSOS POR ESCUELA PEC II ¹	144,651.63	152,431.83	166,505.44	140,656.35	112,009.26

¹ La información corresponde a 6,384 escuelas de 23 entidades federativas.

Estos incrementos y reducciones en los montos de recursos guardan estrecha relación con los incrementos y reducciones en la cobertura de atención hacia estos segmentos; es decir, en los casos en que el porcentaje de escuelas por grado de marginalidad disminuyó —escuelas con muy baja y baja marginalidad— el monto de recursos promedio por escuela se comportó de la misma manera. Por el contrario, en el caso de las escuelas procedentes de niveles medio, alto y muy alto de marginación, el porcentaje de atención en el PEC II se incrementó, y de manera similar los recursos promedio por escuela aumentaron.

6.- Consideraciones Finales

En este trabajo se analiza el proceso de focalización seguido en el Programa Escuelas de Calidad, el cual descansa principalmente en la estrategia de difusión y promoción que cada una de las entidades federativas promueve hacia las escuelas que cumplen determinados requisitos preestablecidos a nivel estatal, así como de la iniciativa de participación voluntaria de las comunidades escolares convocadas para involucrarse y comprometerse a realizar un proceso de cambio en sus escuelas.

Las modalidades de selección de beneficiarios conjugan filtros presupuestales, poblacionales, socioeconómicos, educativos y de auto-

selección. Cabe destacar la implementación de mecanismos innovadores de focalización a través del uso de instrumentos *ad-hoc* como la formulación del PETE (Plan Estratégico de Transformación Escolar) y PAT (Plan Anual de Trabajo) que establecen metas a mediano plazo sustentadas en una visión del tipo de escuela que se quiere construir, el establecimiento de convenios de desempeño entre los miembros de la comunidad escolar, así como la conformación de comités dictaminadores estatales integrados por expertos y profesionales del sector, encargados de seleccionar las escuelas beneficiarias —con la aprobación final de los Consejos Estatales de Participación Social—.

Resultados interesantes se observan al considerar los niveles de marginación por localidad, pues éstos nos muestran un panorama más cercano a la propia realidad de la escuela beneficiaria. En estos casos, se evidencian tasas de crecimiento mayores en la atención a escuelas provenientes de sectores altamente marginados, mientras que los de baja marginación se reducen paulatinamente. Un comportamiento similar se observa en la asignación de recursos destinados a estas escuelas, es decir una reducción de los montos promedio para el caso de escuelas de baja y muy baja marginalidad, y un incremento en los casos de media, alta y muy alta marginalidad.

El problema de definición de las escuelas consideradas “urbano-marginadas” asumido por las entidades federativas, o de manera más general, de aquellas que a su juicio “merecen” ser beneficiarias de programas de este tipo, no resulta un asunto menor; sin embargo todo intento por mejorar esta conceptualización y las formas de identificarlas empíricamente y más aún, de atenderlas con programas especiales son, a nuestro juicio, muy valiosos en términos de políticas sociales.

En general, es claro que el Programa ha avanzado de manera considerable hacia la atención de aquellas escuelas ubicadas en localidades de mayor marginación en el contexto nacional, favoreciendo con ello la posibilidad de romper con el círculo de rezago educativo y marginación en estas localidades. Incluso en algunos casos se ha privilegiado el componente de rezago educativo frente al criterio propuesto de “urbano marginal”, expandiendo el radio de atención hacia escuelas ubicadas en zonas rurales, principalmente en la modalidad de educación indígena. Por tanto, esta correspondencia entre niveles de pobreza o marginalidad y condiciones de desventaja educativa están presentes, aunque de manera algo difusa, en los objetivos de focalización propuestos por las entidades federativas.

En este sentido, se recomienda la aplicación de criterios de focalización mixtos, que integren, por un lado, indicadores de las variables de rezago educativo o de condiciones de vulnerabilidad educativa adecuados a cada nivel y modalidad educativa, y por otro lado, indicadores referidos al grado de marginación por AGEB —que refleja las condiciones socioeconómicas en que se ubica la escuela— con el fin de captar la heterogeneidad de situaciones existentes, pues no es posible abordar de la misma manera estados tan

diferentes y modalidades tan distintas entre sí. En este punto es necesario considerar que los criterios de graduación o “salida” de las escuelas deben tener alta coherencia con los requisitos de focalización o “entrada” al Programa, pues si se plantean criterios de calidad educativa para favorecer el egreso de una escuela es necesario realizar la medición a partir de una línea base que hizo posible su ingreso al PEC en condiciones de desventaja de la misma variable a considerar, es decir, una definición de los criterios de graduación de escuelas requerirá un replanteamiento consecuente de los criterios de focalización a emplearse.

Un argumento práctico en contra de la inversión en escuelas procedentes de zonas en pobreza extrema suele ser las abundantes limitaciones para hacer llegar la información y asesoría a estas escuelas; la dificultad para acudir a las capacitaciones correspondientes y más aún destinar horas extras a la elaboración de documentos y seguimiento de los proyectos, lo cual podría cuestionar la sustentabilidad de los mismos; los escasos recursos económicos de la zona que hacen poco probable la obtención de recursos adicionales a nivel local, con lo que dispondrían de menores recursos por escuela; todo lo cual generaría considerables incrementos de los costos de operación del Programa. Dadas estas condiciones surge una pregunta obligada ¿conviene invertir en escuelas de este tipo que implican altos costos de operación y cuya sustentabilidad no está asegurada?

La respuesta a esta pregunta puede ser abordada desde diferentes ángulos, valorativo, económico, de eficacia y de efectividad, sin embargo, analizando los resultados de focalización obtenidos es posible verificar, de manera preliminar, que el impacto obtenido es considerablemente menor en aquellas escuelas provenientes de sectores de baja y muy baja marginalidad. Es de esperarse que educandos con mayor rezago educativo (característica asociada de manera directamente proporcional a condiciones de pobreza) presenten un comportamiento de mayor despegue ante la presencia de ciertas mejoras educativas, ya que los rendimientos marginales serán menores a medida que los resultados de aprendizaje de la línea de base de las pruebas sean mayores.

Aunque no existe una teoría general sobre los factores determinantes de la calidad de la educación, múltiples estudios indican la existencia de una correlación importante entre la adquisición de conocimientos, por un lado, y el gasto en educación, la formación del profesorado y las instalaciones y servicios de los centros docentes, por otro lado. Un número cada vez mayor de estudios indican que el rendimiento escolar —medido en función de las puntuaciones obtenidas en exámenes estándares— mejora considerablemente debido a los siguientes factores: reducción del número de alumnos por clase, suministro de libros de texto, tiempo lectivo adecuado y prácticas pedagógicas sólidas. Se ha probado en algunos estudios empíricos que estos factores tienen resultados especialmente ventajosos para los niños de origen social desfavorecido, sin embargo los resultados no son absolutamente concluyentes.

Será necesario, por tanto, dar seguimiento al impacto que el Programa y sus diversos componentes de gestión y participación están teniendo sobre el desempeño escolar de los educandos y la mayor o menor influencia de sus respectivos componentes, pues se sabe —teórica y empíricamente— que la cadena de causalidades que relacionan ambas variables no son determinantes. Asimismo, es necesaria una investigación adicional sobre qué características de la escuela pueden producir no sólo resultados de calidad, medidos en términos del logro educativo de los alumnos o las escuelas a las que pertenecen, sino una distribución equitativa de ese logro.

Uno de los componentes cruciales que resulta imprescindible definir en el Programa radica en cuáles son los productos concretos que se esperan lograr como resultado de la implementación del Programa, pues afirmar que es la mejora de la calidad educativa resulta demasiado ambiguo, dado que no se aclara si se hace referencia a la mejora de los puntajes en las pruebas de estándares, a la atención preferente a las escuelas más pobres y con mayor rezago educativo, o si se esperan lograr productos intermedios relacionados con la gestión escolar, la participación social y mejores prácticas docentes, en un lapso de cinco años de implementación de los proyectos escolares. En el campo de la ambigüedad que actualmente se maneja, gran parte de la riqueza del Programa y la experiencia ganada en los estados parecieran diluirse.

En este sentido, resultaría interesante y enriquecedor estudiar el comportamiento de las escuelas “marginadas” beneficiarias, en relación a otras variables que, más allá de las pruebas de estándares, aporten mayores elementos de logro, es decir, sería conveniente disponer de información a corto y mediano plazo sobre la evolución y emprendimiento de los proyectos escolares, de tal manera que se aseguren logros sustentables y la apropiación de los mismos por los miembros de la comunidad escolar, y principalmente se verifique que efectivamente el modelo de autogestión está germinando a nivel escolar y estatal.

Por otro lado, respecto a la amplia intervención y discrecionalidad de las entidades federativas en el planteamiento de sus criterios y procedimientos de focalización, consideramos que es altamente conveniente incorporar a los estados en la definición de su propio universo de focalización estatal, pues se asume que hay un conocimiento mayor de la situación social y educativa a nivel local, así como mayor disponibilidad de información complementaria y capacidad de coordinarse y articularse con otros programas en los estados. Sin embargo, el principal riesgo que se corre al hacerlo es la posibilidad de perder transparencia y criterios de racionalidad técnica en el proceso.

Las Reglas de Operación del Programa, diseñadas desde el nivel nacional, son sumamente claras en establecer candados adecuados para favorecer la transparencia en el uso y destino de los recursos, sin embargo en el ámbito de la focalización existe una amplia discrecionalidad por parte de los estados y no se detectan candados suficientes a nivel de Reglas de Operación nacionales que

permitan sugerir un seguimiento cercano para conocer los procedimientos estatales de selección de beneficiarios, pues aunque se exige que se hagan públicas las convocatorias y los criterios de focalización, no se conocen los mecanismos concretos y el trabajo de selección que cada estado hace de las escuelas solicitantes.

La fluidez de la información, la promoción de un sistema de rendición de cuentas oportuno y expedito por parte de todas las instancias involucradas, y el seguimiento periódico a los estados otorgarían mayor garantía de transparencia en los procesos, los cuales además tendrían que ser del conocimiento directo de las escuelas. Ello sería recomendable, inclusive, para tener conocimiento de los errores (de inclusión y exclusión) en los que se está incurriendo en la focalización como un todo, y de los posibles problemas de información que se puedan estar presentando a nivel local.

Otro de los desafíos importantes que constituye parte de las actuales preocupaciones de la Coordinación Nacional del Programa es la definición del criterio de salida de sus escuelas beneficiarias. La "graduación" de escuelas PEC representa un límite aún difuso en el Programa, pues ni siquiera se la considera como tal en sus Reglas de Operación, la única alusión a ella es la distribución diferenciada del gasto que se le asigna a las escuelas con más de cuatro años de permanencia en el Programa, pero no se aborda qué pasará una vez cumplidos los cinco años considerados en los planes de transformación elaborados por las escuelas. Sin embargo, es necesario considerar que los riesgos de saturación de la población objetivo por el factor de restricción presupuestaria, como el riesgo de no sustentabilidad de los modelos de gestión escolar instaurados en la escuela, se tornan bastante grandes si se sigue retrasando esta definición.

Un supuesto fundamental de un proceso de graduación radica en definir qué tipo de cambios en el contexto inmediato o en la escuela beneficiaria serían señales claras de que la unidad ya puede prescindir del apoyo que le brinda el Programa. Es importante y urgente establecer los requisitos de "graduación" de las escuelas, es decir, establecer las consideraciones mínimas que llevarían a determinar que una escuela ha cumplido con los estándares establecidos y está en camino de convertirse en una escuela de calidad. En este sentido, muchas entidades federativas han implementado mecanismos innovadores, uno de los más difundidos es el escalonamiento en el otorgamiento del financiamiento, a través del cual a medida que las escuelas tienen mayor experiencia y permanencia en el Programa se le disminuyen los recursos entregados, sin embargo, existe ambigüedad respecto a qué condiciones esenciales debería cubrir idealmente una escuela para dejar de ser beneficiaria directa del Programa.

Debido al proceso de acondicionamiento y transformación de mediano plazo al que está expuesto la escuela y a los nuevos modelos de gestión escolar que promueve el PEC en las escuelas, se sugiere que la política de entrega de recursos sea diferenciada y se implemente de manera gradual en todos los

casos, es decir que el proceso de “desprendimiento” del Programa sea paulatino. Asimismo, consideramos que el seguimiento y acompañamiento a las escuelas “graduadas” debería continuar durante un periodo adicional a su egreso del PEC, como una segunda fase de consolidación del aprendizaje y aplicación de los nuevos mecanismos de gestión escolar y participación social ensayados durante la exposición al Programa. Del mismo modo, si cada escuela continúa elaborando su diagnóstico y plan de gestión durante cada nuevo ciclo escolar, el Programa podría comprometerse, a partir de la coordinación y articulación con otros programas educativos, a acompañar a la escuela graduada en la transferencia a nuevos Programas que respondan directamente a las nuevas necesidades de este tipo de escuelas. La conformación de una red de escuelas ex PEC serviría también de apoyo y asesoría a las escuelas de reciente incorporación al Programa.

En cuanto a la distribución de los recursos otorgados por escuela, las Reglas de Operación desde el ciclo escolar 2001-2002 al 2004-2005 establecían rangos entre el 70-80% destinado a gastos de construcción y mantenimiento de espacios educativos, así como a la adquisición de mobiliario y material didáctico, mientras que el 20-30% restante debía ser destinado a gastos destinados a la enseñanza-aprendizaje y al desarrollo de competencias de docentes, directivos y padres de familia. En este sentido, no se había hecho distinción alguna de acuerdo al nivel o modalidad educativa, ni por el tiempo de permanencia de la escuela en el Programa, lo cual hace que naturalmente cambie la necesidad de distribución de recursos al interior de la escuela, sin embargo, a partir del ciclo escolar 2005-2006 se incorpora una distinción entre escuelas con más de 4 años de permanencia en el Programa, a las cuales se les incrementa el porcentaje de gasto destinado al rubro de competencias docentes y directivas, así como a la compra de libros, útiles y material didáctico, reduciéndose el componente de gasto destinado a infraestructura.

La distribución de los recursos (conforme a los porcentajes estipulados en Reglas de Operación) conlleva una noción del tipo de escuela hacia el cual está dirigido el beneficio específico otorgado, por lo cual sería recomendable otorgar mayor flexibilidad en la distribución del gasto para el caso de escuelas multigrado, indígenas, campamentos de migrantes, etc., con las cuales se tiene relativamente poca experiencia de trabajo directo en el Programa, así como incorporar mayor gradualidad en esta distribución del gasto para el resto de escuelas, de manera bianual —y no esperar hasta los 4 años de permanencia—, con la finalidad de ir dirigiendo los cambios que se ha propuesto la escuela en su plan estratégico de transformación escolar en el lapso de cinco años.

En este sentido, se sugiere la implementación de una aportación diferenciada, que entregue más recursos a la población más pobre o proveniente de localidades de mayor marginación, dado que, obviamente, a las escuelas más pobres les resulta más difícil superar las deficiencias estructurales que poseen. Esta propuesta requeriría mejorar los mecanismos de focalización y

principalmente de información acerca de las escuelas y el momento de crecimiento en el que se encuentra cada una. La hipótesis subyacente es que cada tipo de rezago educativo requiere una combinación de insumos diferentes.

Anexo Tabla 1. Niveles y modalidades focalizados en convocatorias estatales

ESTADO	Escuelas con mayor matrícula	Preescolar	Primaria	Secundaria	Secundaria General	Secundaria Técnica	Telesecundaria	CEDEX*	CAPEP **	CAM ***	Especial	Indígena	Educación Básica en general	Atención a población urbana-marginada, o escuelas en zonas urbano-marginadas	Explicita los criterios que definen a la población o zonas urbano-marginadas
Aguascalientes	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓			no	no
Baja California													✓	✓	no
Baja California Sur	✓		✓		✓	✓								✓ o rural desarrollada	no
Campeche	✓	✓			✓	✓								✓	no
Coahuila			✓											✓ o rurales	no
Colima		✓	✓				✓							✓ y urbanas, semi-urbanas, rurales completas e incompletas.	no
Chiapas	✓	✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓		✓	no
Chihuahua			✓				✓				✓	✓		✓	no
Distrito Federal		✓	✓	✓			✓	✓		✓				no	no
Durango	✓	✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓		✓	no
Estado de México	✓	✓	✓				✓				✓	✓		✓	no
Guanajuato		✓	✓				✓			✓		✓		✓	no
Guerrero		✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓		✓	no
Hidalgo		✓	✓		✓	✓	✓					✓		✓	no
Jalisco	✓						✓					✓	✓	✓ y rurales en caso de indígena y telesecundaria	no
Michoacán	✓	✓	✓				✓				✓			✓	no
Morelos			✓				✓			✓		✓		✓	no

ESTADO	Escuelas con mayor matrícula	Preescolar	Primaria	Secundaria	Secundaria General	Secundaria Técnica	Telesecundaria	CEDEX*	CAPEP **	CAM ***	Especial	Indígena	Educación Básica en general	Atención a población urbana-marginada, o escuelas en zonas urbano-marginadas	Criterios que definen a la población o zonas urbano-marginadas
Nayarit													✓	✓	Si (urbana: igual o mayor a 2,500 hab, y marginadas: aquellas colonias donde la población sea de escasos recursos y que se encuentren en la periferia de los centros urbanos).
Nuevo León	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓				✓	no
Oaxaca													✓	✓	Hace alusión a las zonas urbano marginadas de acuerdo al catálogo de la Dirección General de Población del Estado de Oaxaca.
Puebla		✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓		y zonas rurales e indígenas que atiendan población marginada.	no
Querétaro	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓		✓		✓	no
Quintana Roo	✓	✓	✓				✓			✓	✓	✓		no	no
San Luis Potosí	✓	✓	✓		✓	✓						✓		✓	no
Sinaloa		✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓		✓ y población rural-marginada telesecundaria y primaria indígena.	no

ESTADO	Escuelas con mayor matrícula	Preescolar	Primaria	Secundaria	Secundaria General	Secundaria Técnica	Telesecundaria	CEDEX*	CAPEP **	CAM ***	Especial	Indígena	Educación Básica en general	Atención a población urbana-marginada, o escuelas en zonas urbano-marginadas	Criterios que definen a la población o zonas urbano-marginadas
Sonora	✓	✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓		✓	no
Tabasco	✓	✓	✓				✓			✓	✓	✓		✓	no específicamente, pero considera como requisito tener población beneficiada por el Programa Oportunidades.
Tamaulipas	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓			✓ ó población rural en zonas de bajo desarrollo para el caso de escuelas primarias.	no
Tlaxcala (X)															
Veracruz			✓				✓			✓				✓	no
Yucatán		✓	✓		✓		✓			✓	✓			✓	no específicamente, pero considera como requisito convocar escuelas donde opere el Programa Oportunidades.
Zacatecas		✓	✓		✓	✓	✓							✓	no
Total	15	22	26	1	16	15	24	1	1	11	14	16	4	28	4

(*) CEDEX: Centros de Educación Extraescolar, (**) CAPEP: Centros de Atención Psicopedagógica Alumnos en Edad Preescolar, (***)CAM: Centros de Atención Múltiple.

(X) Para este ciclo no aplica el caso de Tlaxcala, pues existía un desfase en lo que al aspecto financiero se refiere, es decir, se atendieron 88 escuelas de PEC II, pero no se les otorgó recursos y de manera similar sucedería para las escuelas atendidas en el ciclo 2003-2004, pues el Estado seleccionó -al final del ciclo escolar- a las escuelas que cumplieron con lo establecido en sus proyectos y las apoyó económicamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de convocatorias estatales PEC III, proporcionadas por la Coordinación de Planeación y Evaluación de la CNPEC.

Anexo Tabla 2. Criterios de focalización adicionales a escuelas de mayor matrícula y población urbano-marginada

Entidad Federativa	Criterios de focalización adicionales a escuelas de mayor matrícula y población urbano-marginada
Aguascalientes	<p>Podrán participar aquellas escuelas incluidas en la Relación de escuelas candidatas a participar en el PEC, validada y difundida por las instancias pertinentes.</p> <p>Se establecen diferencias entre los requisitos de ingreso para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - escuelas de educación especial preescolar y primaria: Centros de atención psicopedagógica a alumnos en edad preescolar y centros de atención múltiple, y - escuelas de educación regular preescolar, primaria y secundaria: Escuelas con mayor matrícula en el ciclo escolar y resultados educativos promedio de los tres últimos ciclos escolares, que las ubican en deciles, como sigue: <ol style="list-style-type: none"> 1) Escuelas de educación preescolar, con matrícula mayor a 140 alumnos, ubicadas en deciles 1 a 5. 2) Escuelas de educación primaria, con matrícula mayor a 150 alumnos, ubicadas en deciles 1 a 5. 3) Escuelas de educación secundaria: <ol style="list-style-type: none"> a. Telesecundaria, con matrícula mayor a 65 alumnos, ubicadas en los deciles 1 a 7. b. General, con matrícula mayor a 725 alumnos, y ubicadas en los deciles 1 a 9. c. Técnica, con matrícula mayor a 390 alumnos, y ubicadas en los deciles 1 a 8.
Baja California	No especifican criterios adicionales.
Baja California Sur	4 escuelas primarias públicas, 3 secundarias técnicas y 3 secundarias generales. En el caso de las escuelas primarias, se requiere que estén ubicadas o atiendan población urbano-marginada, que no se beneficien de programas compensatorios, y que hayan participado en el proyecto "Una Nueva Gestión Escolar"; mientras que en el caso de escuelas secundarias solamente se exige que participen actualmente en el proyecto mencionado.
Campeche	<p>En educación preescolar, se considerará preferentemente: escuelas públicas oficiales de la modalidad regular, con indicadores de rezago educativo, rezagos en estructura física y equipamiento, con una estructura organizacional mínima de director y cuatro docentes frente a grupo.</p> <p>En el caso de escuelas de educación secundaria: escuelas públicas oficiales de las modalidades general y técnica, con rezago educativo, de estructura física y equipamiento, atendidas por el Programa Oportunidades y con una estructura organizacional mínima de 3,2,2 grupos por grado escolar. Son convocadas a su reincorporación las escuelas primarias regular e indígena, así como las de educación especial y telesecundaria, sin embargo no se convocan nuevas de estos niveles y modalidades.</p>
Coahuila	Escuelas de educación primaria de organización completa, que tengan integrado su Consejo Escolar de Participación Social o estén dispuestas a integrarlo; mientras que en el caso de las escuelas reincorporadas se convoca a telesecundarias, escuelas primarias y centros de atención múltiple participantes del PEC II.
Colima	En el caso de educación preescolar, 10 escuelas urbanas y sub-urbanas de organización completa; urbanas, sub-urbanas y rurales de organización incompleta. En el caso de educación primaria, 47 escuelas urbanas, urbanas-marginales, semi-urbanas, rurales completas y rurales incompletas; mientras que en el caso de telesecundarias se considera 10 escuelas con y sin director técnico, es decir un total de 67 escuelas distribuidas en 10 municipios.

Entidad Federativa	Criterios de focalización adicionales a escuelas de mayor matrícula y población urbano-marginada
Chiapas	Planteles de organización completa, que cuenten con directora o director técnico, o con directora o director encargado, sin grupo.
Chihuahua	Escuelas primarias regulares e indígenas de organización completa, y primarias de educación especial. Escuelas de educación telesecundaria que atiendan los tres grados escolares, ubicadas en poblaciones marginadas.
Distrito Federal	No especifican criterios adicionales.
Durango	Las escuelas participantes deben ser de organización completa- un director técnico y un docente por cada grado atendido. Serán al menos 300 escuelas en total, incluyendo las reincorporadas.
Estado de México	No especifican criterios adicionales.
Guanajuato	Escuelas primarias de organización completa, preescolar formal general de tres o más docentes, escuelas telesecundarias de cuatro o más docentes, preferentemente escuelas de un mismo sector y zona escolar. En el caso de las escuelas primarias, que participen en el Proyecto Prioritario GECEB (Gestión y Calidad en la Educación Básica), LEHER (leer, escribir, hablar y escuchar reflexivamente) e Integración Educativa.
Guerrero	Preferentemente las escuelas que participen en el Programa de Integración Educativa. La meta para este ciclo escolar es de 500 escuelas considerando las reincorporadas: 70 preescolar federal, 25 preescolar estatal, 194 educación primaria, 40 educación indígena, 30 educación secundaria general, 30 educación secundaria técnica, 86 telesecundarias y 25 de educación especial.
Hidalgo	Escuelas de organización completa (unigrado) y que cuenten con director técnico.
Jalisco	Escuelas de organización completa de los 124 municipios del Estado. En el caso de telesecundarias con un mínimo de 60 alumnos.
Michoacán	En el caso de las escuelas de educación primaria, aquellas que no reciban beneficios de programas compensatorios o que renuncien a ellos. Para educación especial, deberán ser instituciones de servicio permanente.
Morelos	Las escuelas de nueva incorporación deberán recibir apoyos del Programa Oportunidades y estar participando en el Programa "La Gestión Escolar"
Nayarit	Escuelas de organización completa y que cuenten con director sin grupo. En el caso de telesecundarias, que tengan una población escolar mínima de 100 alumnos; mientras que en el caso de secundarias técnicas y generales, las escuelas deberán además presentar los mayores índices de reprobación, deserción, rezago en infraestructura y población escolar. Para la educación preescolar, deberá tener organización completa (que cuente como mínimo con cuatro grupos), que atiendan a una mayor población escolar y que tenga rezagos en infraestructura.
Nuevo León	No especifican criterios adicionales.
Oaxaca	Escuelas de organización completa con director sin grupo, en caso de las primarias, y que no reciban beneficios de programas compensatorios.
Puebla	Escuelas de organización completa (excepto preescolar). Se dará prioridad a las escuelas ubicadas en localidades donde opera el Programa Oportunidades. Escuelas telesecundarias con población escolar de 120 ó más alumnos inscritos. Escuelas secundarias generales de 300 a 700 alumnos inscritos. Escuelas secundarias técnicas con población escolar de 200 a 800 alumnos inscritos.

Entidad Federativa	Criterios de focalización adicionales a escuelas de mayor matrícula y población urbano-marginada
Querétaro	En el caso de las escuelas públicas del nivel de educación primaria general e indígena, deberán ser de organización completa y situadas en zonas urbano-marginales o de atención a población marginada, a fin de no duplicar esfuerzos de programas compensatorios destinados al área rural.
Quintana Roo	No especifican criterios adicionales.
San Luis Potosí	Incorporar a 75 centros de educación básica. En educación preescolar: 3 del SEER, 2 transferidos y 5 indígenas. En educación primaria: 20 del sistema transferido y 10 del subsistema indígena. En el nivel de secundarias se considerarán 15 generales, 15 técnicas y 5 del SEER.
Sinaloa	Se establecen criterios específicos para cada nivel y modalidad. En el caso de preescolar, primaria regular, y secundaria general estatal y federalizada, se solicita que cumplan con el requisito de atención a población urbano-marginada y que las escuelas estén ubicadas en zonas urbano-marginadas; mientras que para educación especial es suficiente que cumplan con la atención a población de este tipo. En el caso de secundarias técnicas sólo se especifica que se ubiquen en zonas de estas características y además en comunidades con una población superior a los 2500 habitantes. Únicamente las telesecundarias se diferencian en este aspecto, pues deberán estar ubicadas en zonas rurales-marginadas. Asimismo, el requisito común que se solicita a todas las escuelas convocadas es que cuenten con un director que ejerza liderazgo efectivo, así como que la escuela esté deseosa de mejorar los resultados educativos, o su evaluación educativa, con un ambiente de trabajo integrado hacia metas comunes. La participación en programas compensatorios en los que no haya duplicidad de componentes con los proyectos incluidos en el PEC, se establece como requisito para las escuelas primarias de servicio regular e indígena y en educación telesecundaria. Los requisitos que se diferencian entre uno y otro nivel son los referidos al número de alumnos y docentes por escuela, así por ejemplo: en las escuelas preescolares se convocan a escuelas con 7 docentes con grupo o más; para las escuelas primarias indígenas se convoca a las que cuenten con una organización completa y con director sin grupo; para las escuelas de educación especial que tengan una matrícula de 70 o más alumnos, mientras que para las secundarias generales estatales la matrícula exigida es de 400 alumnos o más con una estructura de 4,4,4; una matrícula de 300 alumnos o más para las secundarias generales federalizadas; para las secundarias técnicas: 350 alumnos o más y que sean escuelas de uno o doble turno; y para las telesecundarias que atiendan población escolar de 60 estudiantes o más.
Sonora	Podrán incorporarse al menos 142 centros de educación básica (preescolar -regular e indígena-, primaria -regular, especial e indígena- y secundaria en sus cuatro modalidades: - telesecundaria, general, técnica y estatal).
Tabasco	En el caso de las escuelas de educación primaria general e indígena deberán tener una matrícula mayor de 200 estudiantes; en las preescolares, mayor de 100; mientras que en las telesecundarias mayor de 70. Además deberán tener población de alumnos beneficiados por el Programa Oportunidades, y contar con director sin grupo.
Tamaulipas	Las escuelas solicitantes deberán pertenecer a los siguientes niveles de educación: elemental (inicial, preescolar y especial), primaria y secundaria. En el primer caso, las escuelas deberán presentar necesidades específicas de infraestructura y material didáctico. En educación inicial deberán tener una población mínima de 100 alumnos por CENDI; en preescolar, los jardines de niños deberán atender como mínimo dos grados y tres grupos; mientras que en educación especial, se convocarán exclusivamente a los CAM que cuenten con población mínima de 75 alumnos. Para el caso de escuelas de educación primaria, el único requisito radica en su localización, es decir, zonas urbano-marginadas o que las escuelas atiendan población rural en zonas de bajo desarrollo. En el caso de la educación secundaria, se solicita que proporcionen el servicio a los tres grados y para las secundarias generales y técnicas, que tengan un mínimo de 9 grupos.

Entidad Federativa	Criterios de focalización adicionales a escuelas de mayor matrícula y población urbano-marginada
Tlaxcala	No aplica.
Veracruz	<p>Se incorporarán 906 escuelas públicas del Estado, considerando las reincorporadas y CAM que cumplan con los requisitos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - que estén ubicadas en los sectores federalizados y zonas escolares del sistema originalmente estatal en las que ya opera el Programa, - que sean de organización completa, y - que atiendan población urbano-marginada de las siguientes regiones: <p>NORTE: Primaria y CAM.- zonas escolares 7, 69, 92, 124, 165, 166, 240, 241, 244 y 247 del sector V, zona 06-Tuxpan, del sistema originalmente estatal. Telesecundarias.- zonas escolares 027, 044 y 074 del sector 01; 003, 015, 032, 048 y 067 del sector 08; 011, 042, 043, 059 y 080 del sector 11; 045 del sector 16; 013, 030 y 031 el sector 20; y zonas escolares 602, 603, 604 y 605 del sistema originalmente estatal.</p> <p>CENTRO: Primaria y CAM - zona escolar 52 - Acultzingo, del sistema originalmente estatal. Telesecundaria.- zonas escolares 004, 016, 033 y 049 del sector 12.</p> <p>SUR: Primaria y CAM.- zonas escolares 47, 54, 70, 71, 111, 112, 153, 154, 156 y 214 del sector xvii, zonas 36 - Playa Vicente, 37- Isla, 61 - Minatitlán Foráneas y 62 - Cosoloacaque, del sistema originalmente estatal. Telesecundaria.- zonas escolares 010, 023, 038, 057 y 076 del sector 09; 009, 022, 052 y 070 del sector 10; 025, 053 y 078 del sector 14; 024, 039, 054 y 072 del sector 19 y zonas escolares 610, 611 y 612 del sistema originalmente estatal.</p>
Yucatán	Se incorpora a 25 escuelas de educación preescolar regular, 56 de educación primaria regular, 8 CAM de Educación Especial, 10 Secundarias Generales y 25 Telesecundarias, que además de ubicarse en zonas urbano-marginadas, deben ser beneficiadas por el programa Oportunidades.
Zacatecas	Se establecen criterios específicos para cada nivel. Así, además de los criterios de marginalidad y constitución vigente de su Consejo de Participación Social, los jardines de niños deberán atender al menos 5 grupos (120 alumnos) y contar con un director técnico. Las Secundarias Técnicas y Generales deberán atender al menos 8 grupos (200 alumnos) y las telesecundarias al menos 85 alumnos, mientras que las primarias deberán tener una organización completa.

Fuente: Elaboración propia a partir de convocatorias estatales PEC III.

Bibliografía

Aedo, Cristian y Claudio Sapelli (2001), *El Sistema de Vouchers en la Educación: Una Revisión de la Teoría y la Evidencia Empírica para Chile*.

Blank, R (2002), *Can equity and efficiency complement each other?*, Working Paper 8820 NBER, Cambridge, EEUU.

Bracho, Teresa (2001), *Diseño de una política educativa. El Programa Escuelas de Calidad*, México: CIDE.

Bracho, Teresa (2002) "Desigualdad social y educación en México" EDUCAR, *Revista del Departament de Pedagogia Aplicada*, Universitat Autònoma de Barcelona. Número 29; pp. 31-54.

Caffee Glenn Beverly (1985), "Excellence and Equity: Implications for Effective Schools", en *The Journal of Negro Education*, vol. 54, N° 3, Successful Schooling Policies, Practices, Programs, p.p. 289-300.

Cohen, Ernesto (2002), "Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia", en *Educación y conocimiento: una nueva mirada*, N° 30.

Cox, Cristián *et al.*, (1995), *Calidad y equidad de la educación media en Chile: Rezagos estructurales y criterios emergentes*, Comisión Económica para América Latina, Serie Políticas Sociales 8. Santiago de Chile.

Departamento Nacional de Planeación República de Colombia, *Focalización del gasto social*.

Dommel, Paul (1980), "Social targeting in Community Development", *Political Science Quarterly*, vol. 95, N° 3, p.p. 465-478.

Duhau, Emilio (2001), "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación", en, *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Grupo de Trabajo Pobreza y políticas sociales. Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Alicia Ziccardi (Compiladora), p.p. 311-326.

Francke, Pedro (1998), "Focalización del gasto público en salud en el Perú: situación y alternativas", *Partnerships for Health Reform*.

Gauri, V. (1998), *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*, University of Pittsburgh Press.

González, Pablo *et al.*, (2002), "Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile", *Serie Economía* N° 150. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.

INNE (2004), *La calidad de la educación básica*, México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2005), *Educación para todos: El Imperativo de la Calidad. Panorama Regional América Latina y el Caribe*.

Keen, Michael (1992), "Needs and targeting", en, *The Economic Journal*, vol. 102, N° 410, p.p. 67-79.

Mella, Orlando (1999), *Equidad y Reforma Educacional en Chile*. Versión preliminar sujeta a revisión.

Mizala, Alejandra y María del Pilar Romaguera (2000), "Brechas de Calidad y Sistemas de Incentivos en Educación en Chile", en: *Revista Enfoques*

Educacionales Vol.2 N°2 1999-2000. Departamento de Educación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile

_____ (2000), "Determinación de Factores Explicativos de los Resultados Escolares en Educación Media en Chile", *Serie Economía* N° 85. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.

_____ (2002), "Equity and Educational Performance", en *Economía*, vol. 2, N° 2, pp. 219-273.

Mizala, Alejandra *et al.*, (2005). *Equity and Achievement in the Chilean School Choice System*, Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile.

Nechyba, Thomas (1998), "The Economics of Education: Vouchers and Peer Group Effects", Treasury Working Paper 98/5. Keynote speech at New Zealand Association of Economists conference 2-4 September 1998, sponsored by New Zealand Treasury.

Nilo Ceballos, Sergio (1999), "Análisis de Investigaciones Recientes sobre la Incidencia del Mercado en la Calidad y Equidad de la Educación", en *Revista de Tecnología Educativa*, vol. XII, N° 3-4. Chile.

Pelissero, John y David Morgan (1992), "Targeting intergovernmental Aid to Local Schools: An Analysis of Federal and States Efforts", en *The Western Political Quarterly*, vol. 45. N° 4, pp. 985-999.

Sotomayor, César *et al.*, (2003), *La estrategia de focalización y su trade-off con la eficacia en un proyecto de promoción de negocios rurales: el caso del proyecto desarrollo del corredor Puno-Cusco*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

Taylor, Sandra y Parlo Singh. *The Logic of Equity Practice in Education Queensland 2010. School of Cultural and Language Studies*. Queensland University of Technology, Australia.