



**Evaluación Externa de las Reglas de Operación 2009
del Programa de Acciones Compensatorias para
Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica:
Evaluación Complementaria y Preparatoria para la
Evaluación de Impacto 2011**

-Entrega Final. Convenio de evaluación 2009-

Coordinación:
Dra. Teresa Bracho González

Equipo de Investigación:
Mtra. Jimena Hernández Fernández
Dr. Andrés Sandoval Hernández

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
Sede México

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 2 |
| Descripción del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica..... | 5 |
| El concepto de equidad en los documentos de planeación institucional del CONAFE | 6 |
| Fundamentos teórico-técnicos para la definición de indicadores y línea base propuesta | 10 |
| Equidad como criterio rector de los indicadores | 10 |
| Principales teorías de la justicia distributiva en educación | 13 |
| El Utilitarismo | 14 |
| El Liberalismo..... | 14 |
| El Liberalismo de Rawls | 15 |
| El Liberalismo de Sen | 16 |
| Modelo teórico conceptual de equidad educativa propuesto..... | 18 |
| Modelo de Equidad Aplicado CONAFE | 24 |
| Correspondencia entre el modelo de equidad propuesto y la MIR..... | 25 |
| Indicadores propuestos | 27 |
| Conclusiones..... | 32 |
| Bibliografía | 35 |

Introducción

La presente Evaluación Externa de las Reglas de Operación 2009 del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PACAREIB): Evaluación Complementaria y Preparatoria para la Evaluación de Impacto 2011 da respuesta al Programa Anual de Evaluación 2009 (PAE09) numeral 3, en donde se plantea que los programas deben realizar la mejora pertinente a la matriz y a sus indicadores; y numeral 13, donde se especifica la obligación de dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

En este marco, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), institución que opera el programa, se ha planteado realizar una evaluación de impacto en el 2011 para recabar información relevante de los resultados de los programas que opera, así como información que sirva de instrumento para identificar áreas de oportunidad y mejora para su operación. Una evaluación de impacto tiene el objeto de determinar si el programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares o instituciones y si estos efectos son atribuibles a la intervención del programa en cuestión, además de dar herramientas para identificar consecuencias no previstas en el diseño (Baker, 2000).

La evaluación aquí presentada tiene por objetivo principal proveer al CONAFE de algunos insumos necesarios para realizar la Evaluación de Impacto que se ha programado realizar y específicamente aportar herramientas útiles para medir el desempeño del PACAREIB; de manera que con base en la planeación estratégica institucional, metas y objetivos, así como la experiencia de su operación se generen insumos tales como criterios técnicos, indicadores y una línea base posible para medir el impacto. Asimismo, si es el caso que la información necesaria para el cálculo de los indicadores no se encuentre disponible el CONAFE, se identifiquen líneas de acción para iniciar su recolección en el futuro.

Vale la pena subrayar que en esta investigación no se diseñará la evaluación de impacto sino que se realizan los análisis necesarios que contribuyan al marco teórico y técnico en el que deberá sustentarse. El principal aporte de esta evaluación es definir un concepto de equidad educativa para el CONAFE que sirva de guía para desglosar los aspectos a ser tomados en cuenta y medidos en la evaluación de impacto de 2011 según lo que realiza cada uno de los dos programas que opera; y con ello el diseño de una batería de indicadores que midan tales aspectos.

Este trabajo toma como antecedentes las evaluaciones realizadas al programa a partir del año 2007, principalmente aquellas en las que se realizan análisis de la matriz de indicadores (MIR): la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa (CIDE, 2007) y el Análisis de Indicadores (FLACSO 2008). A partir de los resultados obtenidos en estas evaluaciones, se detectaron algunas inconsistencias conceptuales entre los documentos de planeación y los objetivos planteados en la Matriz de Indicadores de Resultados de los programas correspondientes, por lo que se decidió centrar este trabajo en tres objetivos particulares: i) Proporcionar los elementos necesarios para la adopción / desarrollo de un marco teórico y técnico para la evaluación de impacto 2011, ii) Definir un concepto de equidad educativa que sirva de guía para desglosar los aspectos a ser tomados en cuenta en la evaluación de impacto, y iii) Diseñar una batería de indicadores que midan tales aspectos.

Para atender estos objetivos, este trabajo está dividido en ocho apartados principales, incluyendo esta introducción. En el segundo apartado, con el fin de dar un marco contextual al resto del documento, se hace una breve descripción del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. El primero objetivo particular es atendido en el tercer apartado. De este modo se hace una reconstrucción racional del concepto de equidad educativa, que de manera implícita o explícita se adopta en el Programa Institucional de Mediano plazo 2007-2012 del CONAFE (PIMP), el Documento de Equidad Educativa 2008; así como en las agendas para la equidad en educación inicial y básica estatales.

Para atender al segundo objetivo particular de este documento, en el apartado cuarto se hace una breve revisión y análisis de las principales teorías de equidad educativa identificadas en la literatura, para después evaluar su compatibilidad y pertinencia con y para los objetivos establecidos por el CONAFE en sus documentos de planeación institucional. También en relación con el segundo objetivo, en el apartado cinco se hace una propuesta de un Modelo Conceptual de Equidad Educativa acorde a los objetivos y acciones planteados por el CONAFE en sus documentos de planeación institucional.

Los apartados seis y siete se abocan a la consecución del tercer objetivo particular. Para ello se presenta, en primera instancia, un análisis de la correspondencia entre el Modelo de Equidad Educativa (MEE) propuesto y los objetivos planteados en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). A partir de este análisis, se presenta una primera aproximación a algunos ejemplos genéricos y particulares de posibles indicadores para cada dimensión del MEE y para cada nivel de objetivos de la MIR.

Finalmente, en el apartado dedicado a las conclusiones se hace un breve recuento de los resultados de este ejercicio, de sus alcances y limitaciones, y de las posibles rutas de trabajo futuro con miras a la evaluación de impacto 2011.

Descripción del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica

En México, a partir de la Ley General de Educación (1993) se desarrollan los programas compensatorios, con el objeto de garantizar la obligación del Estado de propiciar la igualdad de oportunidades educativas.

Las acciones compensatorias, implementadas desde el CONAFE, proporcionan el servicio de Educación Inicial no escolarizada (EI) y apoyan al *subsistema regular* de Educación Básica (preescolar, primaria y telesecundaria). La operación de las acciones está a cargo de las Unidades Coordinadoras Estatales, que dependen de las secretarías estatales de educación pública o sus equivalentes, y se realiza en coordinación con el CONAFE.

En su etapa inicial, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE, 1991-1996), se puso en marcha en cuatro estados, a los cuales se incorporaron de manera gradual las demás entidades federativas hasta abarcar las 31 que conforman la República Mexicana. Posteriormente, se han instrumentado: el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI, 1993-1997), el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB, 1994-1999), el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE, 1995-2001) y el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB, 1998-2006).

Estos programas no tienen como objetivo ofrecer educación sino fortalecer a los diferentes actores e instituciones para que sea posible una educación de calidad en los sectores más postergados de la sociedad. Es decir, la oferta educativa formal está implementada desde la Secretaría de Educación Pública (SEP), la cual, tiene el mandato de impartir educación, mientras que los programas desarrollan acciones que crean las condiciones para que muchas de las prácticas educativas sean posibles en contextos de pobreza.

De esta manera, a excepción de la Educación Inicial que es el único programa educativo diseñado y gestionado por la Unidad de Programas Compensatorios, la mayoría de las acciones compensatorias tienen sentido en la medida en que sostienen e impactan en las prácticas de enseñanza y aprendizaje promovidas desde el cuerpo de las políticas educativas. Ello se traduce en una fuerte interdependencia y complementariedad con la política educativa en su conjunto.

El concepto de equidad en los documentos de planeación institucional del CONAFE

El CONAFE identifica la equidad educativa como su problemática central y por ello dirige sus acciones hacia la construcción y aplicación de una política que la atienda (PIMP, 2007-2012; ROP, 2009). La importancia que la equidad tiene para las acciones del CONAFE hace necesario identificar de manera clara el concepto de equidad que se adopta en la práctica; y la mejor forma de hacerlo es a través del análisis de los documentos de planeación institucional. En esta sección se exploran los diferentes conceptos de equidad que se adoptan, implícita o explícitamente, en los principales documentos de planeación institucional del CONAFE; y se analizan sus coincidencias con miras a reconstruir un concepto institucional de equidad educativa.

Es un hecho que las poblaciones más pobres, dispersas y asiladas son también las que enfrentan problemas de carencia de infraestructura educativa adecuada, bajo logro educativo, gestión escolar deficiente, entre otros. Ello aunado a las carencias con las que los alumnos de estos grupos llegan a la escuela, tales como: mala alimentación, bajo nivel educativo de los padres, condiciones precarias de salud, etcétera; generan, reproducen y acentúan la problemática educativa de las poblaciones con mayor rezago social, las cuales son principalmente comunidades rurales e indígenas.

Para plantear estrategias y objetivos acordes con la situación educativa actual de dichas comunidades, el CONAFE ha elaborado dos documentos de planeación estratégica: Programa Institucional a Mediano Plazo 2007-2012 (PIMP, 2007-2012) y el Documento Equidad Educativa: Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena (DEE, 2008). En ellos se expresa como fin principal el asegurar el acceso, permanencia y logro educativo a las niñas y niños más pobres del país, que se encuentran en las regiones consideradas como de alto y muy alto rezago social; con lo que se pretende dar especial énfasis a equilibrar los entornos educativos (PIMP, 2007-2012). Lo anterior se sustenta en que “si todos cuentan con un punto de partida equivalente, la posición que ocupen en la sociedad estará relacionada, sobre todo, con sus metas y esfuerzos” (DEE, 2008). De tal manera que el CONAFE apela a nivelar las oportunidades y expectativas generales de los niños y jóvenes que viven en localidades en rezago, mediante el mejoramiento de sus oportunidades educativas. Esta visión es calificada, por el CONAFE mismo, como una estrategia de “los niños al centro”, lo cual significa que el eje principal de los programas que opera será establecer condiciones pedagógicas y organizativas que permitan que todas las

niñas, niños y jóvenes ejerzan su derecho a una educación inicial y básica de calidad con equidad.

Es así que, el CONAFE propone establecer y generar “equidad educativa” mediante los siguientes compromisos:

- Combatir las desigualdades educativas
- Propiciar la calidad educativa
- Atender la diversidad educativa
- Facilitar formas de gestión institucional más eficaces
- Responder al compromiso del federalismo
- Impulsar la participación social
- Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas

Para ello establece que se necesita un esfuerzo interinstitucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad de manera activa y comprometida con el desarrollo educativo del país. Al apostar por el federalismo, el CONAFE ha buscado una coordinación y vinculación estrecha con las autoridades educativas de los gobiernos estatales, y logró que ancladas en el DEE (2008) se construyeran las Agendas para la Equidad Educativa, como instrumentos de planeación y coordinación estatal. Así, cada entidad federativa elaboró una agenda en la que se establecieron los objetivos, metas y acciones para asegurar la inscripción y permanencia de todos los niños y jóvenes de las zonas de mayor rezago social y la superación de sus aprendizajes en la educación básica. Asimismo, se realizó un diagnóstico y prospectiva en materia de atención a la demanda, los recursos educativos y logros de aprendizaje en las regiones y zonas focalizadas por entidad. Por último, en ellas se programan las estrategias para asegurar los recursos básicos que requieren los servicios educativos, las acciones de acompañamiento y capacitación de las figuras docentes, los estímulos para que las escuelas opten por la mejora educativa y el apoyo a los padres para respaldar a sus hijos en la superación del retraso escolar (DEE, 2008).

La construcción de la agenda para la equidad en educación inicial y básica de cada estado facilita la delimitación territorial de las áreas susceptibles de atención y la localización de los niños y jóvenes que en el medio rural e indígena que son destinatarios de las acciones. En los diagnósticos de las agendas se concentran los resultados de aprendizaje de los alumnos, las problemáticas educativas principales y sus focos de atención, así como una

línea de acción o de atención para las problemáticas generales. Las Agendas organizan tres líneas de acción que proponen objetivos, elementos de análisis de la situación estatal y recomendaciones para su desarrollo:

- Línea de acción 1: Inscripción generalizada y condiciones para la permanencia: equidad en el acceso a los servicios. La finalidad de esta línea de acción es lograr que todos los niños y jóvenes de las localidades de alto y muy alto rezago social, se inscriban y permanezcan en los servicios educativos y que posean en todo momento los recursos básicos para un proceso educativo de calidad.
- Línea de acción 2: Altos resultados de aprendizaje: igualdad de oportunidades para una educación de calidad. Con esta línea se pretende favorecer que los servicios educativos posean los medios y apliquen las prácticas educativas necesarias para que sus alumnos mejoren notoriamente los resultados de sus aprendizajes.
- Línea de acción 3: Consolidación de servicios educativos: condiciones de mejora permanente. Con ello se busca asegurar que todos los servicios educativos incluidos en la Agenda cuenten con los apoyos suficientes para la permanente superación de sus resultados.

Cabe resaltar que el trabajo realizado en las Agendas de Equidad estatales además de contribuir a la creación de una sinergia indispensable para la ejecución de los programas sectoriales de la Federación y de cada entidad, concentra el conocimiento estatal acerca de la problemática particular de sus municipios en mayor marginación por lo que podrá ser utilizado para el diseño de estrategias de atención de los municipios más necesitados.

Los objetivos del PACAREIB por su parte, son establecidos en las Reglas de Operación (ROP) 2009 como contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación inicial no escolarizada y básica (preescolar, primaria y secundaria en su modalidad de telesecundaria), mediante Acciones Compensatorias como; infraestructura educativa y administrativa; dotación de material didáctico; capacitación y asesoría a madres, padres de familia y docentes; apoyos económicos a asociaciones de padres de familia, docentes y directivos, y fortalecimiento institucional. Asimismo en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2009 del programa cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) se establece que su propósito es que los niños y jóvenes de sectores vulnerables tengan acceso y permanezcan en la educación inicial no escolarizada y básica.

Las ROP tienen una clara correspondencia con la planeación estratégica ya que el mejoramiento de la calidad en la educación inicial no escolarizada y básica contribuye directamente a que se generen condiciones educativas más equitativas; asimismo los sub-objetivos del PACAREIB (mejoramiento de infraestructura, dotación de material didáctico, capacitación y asesoría a padres de familia) responden de manera directa a las líneas de acción identificadas en las agendas estatales de equidad.

Vale mencionar que el esfuerzo realizado para la generación de las agendas estatales y del DEE (2008) soluciona la carencia de un diagnóstico, que en evaluaciones anteriores, y específicamente en la Evaluación de Consistencia y Resultados (CIDE, 2007) se había destacado. En dichas evaluaciones se mencionaba que se carecía de un diagnóstico claro y actualizado que sustentara la razón de ser y la operación de los programas y que tuviera correspondencia con la MIR del 2007 (CIDE, 2007). Las Agendas Estatales y el DEE han contribuido a delinear acciones que comprueban, por un lado, la pertinencia de la operación del CONAFE mediante sus dos grandes programas educativos; y por el otro, representan un ejercicio de autovaloración que sirve de herramienta para que las autoridades estatales identifiquen problemáticas particulares que pueden ser mejoradas en su competencia.

Ahora bien, un repaso de las definiciones citadas y de las alusiones hechas al concepto de equidad en este apartado deja ver que existen claras coincidencias y tendencias bien establecidas en sus características y orientaciones principales; sin embargo, antes de proponer un concepto institucional específico conviene revisar las principales teorías de equidad educativa identificadas en la literatura.

Fundamentos teórico-técnicos para la definición de indicadores y línea base propuesta

En este apartado se presenta un análisis de los fundamentos teóricos que dan marco al concepto de equidad adoptado en este documento; así como, a partir de éste, los criterios técnicos utilizados para la selección y desarrollo de los indicadores propuestos. Para ello, en primera instancia se realiza un breve análisis de las principales teorías de equidad educativa identificadas en la literatura, para después evaluar su compatibilidad y pertinencia con y para los objetivos establecidos por el CONAFE, en sus documentos de planeación institucional, para el programa en cuestión.

Una vez identificado el concepto de equidad que más se ajusta a los objetivos de CONAFE, se identifican las dimensiones que forman el concepto y se evalúan la posibilidad y necesidad de cuantificarlas para medir el impacto del programa en cuestión.

Equidad como criterio rector de los indicadores

La principal función de los indicadores es proporcionar información sintética, relevante y significativa que permita hacer una evaluación de una parte específica de la realidad (Tiana Ferrer, 1998). La naturaleza y complejidad de esta función pone en evidencia la dificultad de su selección y los riesgos implícitos de una selección débilmente sustentada y/o una interpretación sesgada (Marchesi, 2000). De este modo, si lo que se busca es la representación más completa y acertada posible de la realidad a evaluar, es necesario construir un sistema de indicadores que incluya una estructura lógica y consistente que dé cuenta de las relaciones entre cada uno de ellos, para lo que el soporte explícito de un modelo teórico-conceptual es necesario.

Contar con un modelo teórico-conceptual de referencia es necesario para asegurar la coherencia entre los conceptos involucrados en el sistema de indicadores y sus relaciones. Este modelo proporcionaría una guía para la selección de los indicadores más relevantes y para establecer sus posibles relaciones, evitando riesgos de incompatibilidad ontológica (e.g. diferencias irreconciliables en el concepto de educación y sus fines últimos) y de reduccionismo técnico (e.g. selección de los indicadores más fácilmente medibles en lugar de los que mejor reflejen la realidad educativa).

Ahora bien, existen varias teorías para explicar la condición sociológica conocida como equidad educativa y su evaluación requiere entrar en complejos y sinuosos debates relacionados con la filosofía moral y política. Afortunadamente, las teorías de la justicia distributiva representan una herramienta útil para establecer cierto orden para el seguimiento del debate y para formular una síntesis concisa del estado actual de sus principales conclusiones. Se sugiere pues, que estas teorías pueden servir de marco para la selección del modelo teórico-conceptual que mejor se adapte a las necesidades y objetivos del CONAFE.

Las diferentes teorías de la justicia distributiva, aunque diversas y plurales, con mayor apoyo y legitimidad unas que otras, coinciden todas en la concepción de la igualdad como principio y fin último de la equidad. Sin embargo, las discrepancias entre los diferentes enfoques se pueden resumir en la famosa pregunta planteada por Sen (1992): ¿Igualdad de qué?

Ahora bien, dado que el concepto de equidad forma parte de la columna vertebral del análisis que aquí se presenta, conviene hacer una aclaración inicial. En cuanto al concepto de *igualdad* es necesario resaltar que se refiere siempre a una cualidad relativa; es decir, no se puede afirmar “este hombre es igual”, si no se especifica “igual a quiénes” e “igual en qué” (Bobbio, 1993). Siguiendo a Bobbio, existen cuatro combinaciones posibles: a) igualdad entre *todos* en *todo*, b) igualdad entre *todos* en *algo*, c) igualdad entre *algunos* en *todo*, d) igualdad entre *algunos* en *algo*. Al respecto, de acuerdo con Bolívar (2005), la igualdad entre *algunos* resulta una combinación elitista y por tanto incongruente, de modo que las combinaciones válidas serían fundamentalmente dos: a) y b).

Sobre estas líneas, el mismo autor comenta que la igualdad entre *todos* en *todo* no se podría sustentar de modo sensato. No sólo porque fuera difícil de alcanzar, sino porque implicaría la supresión de todas las diferencias y por tanto de la individualidad. De modo que la única combinación viable sería la igualdad de *todos* en *algo*, lo que nos remite nuevamente a la pregunta ¿igualdad de qué?

Ahora bien, antes de comenzar el análisis de las diferentes posturas sobre las posibles respuestas a esta pregunta, es conveniente ubicar al concepto de equidad en el marco del debate sobre igualdad y política pública. En este sentido, Reimers (2000) apunta que en América Latina, el enfoque de la política educativa ha atravesado por lo menos dos etapas. La primera, de 1950 a 1980, se caracterizó por girar en torno al concepto de *igualdad*, donde, con éxito relativo a cada país, la prioridad fue incrementar el acceso a la educación básica. Para la segunda etapa, a partir de 1990, este enfoque se afinó mediante

la introducción del concepto de *equidad* y se caracterizó por el inicio de programas que tienen como objetivo compensar con diferentes estrategias las desigualdades sociales de la población.

De este modo, atender a la equidad en lugar de la igualdad hace necesaria la consideración de determinadas desigualdades, que además de ser inevitables o precisamente por ello, deben ser tomadas en cuenta. Al respecto Sen comenta que "...el hecho de considerar a todos por igual puede resultar en que se dé un trato desigual a aquellos que se encuentran en una posición desfavorable" (Sen, 1995: 13). Siguiendo las ideas de Sen, el hecho empírico de que todos seamos distintos hace posible comprender la complejidad y la necesidad de ampliar y diversificar las fuentes de información para hacer juicios acertados sobre los problemas planteados por la desigualdad. El logro de la igualdad en un aspecto de la vida no significa haber superado todas las dificultades para alcanzar una vida mejor, una justa igualdad de oportunidades. Por ello, la diversidad humana exige la interconexión de múltiples dimensiones de igualdad para generar un conjunto de oportunidades reales que permita a cada persona alcanzar aquello que valora en función de su libertad de elección.

Un ejemplo que puede ayudar a comprender mejor el argumento expuesto anteriormente, es el que plantean De Nigri y sus colaboradores (2002): si un sistema universal de educación no contempla la equidad, aún cuando todos tengan iguales oportunidades de acceso, algunos recibirán recursos que no necesitan y otros recursos que les serán insuficientes; porque existen desigualdades previas y porque las capacidades de control sobre los recursos también son asimétricas. En un sistema con estas características sería muy probable que los que están en peor situación obtengan menos de lo que necesitan y los que están en mejor situación más de lo que requieren.

Así, de acuerdo con D'Elia y Maingon (2004), se puede entender que los conceptos de equidad e igualdad están unidos pero no pueden remplazarse o utilizarse de manera intercambiable. De este modo, avanzar en la definición de un concepto de equidad educativa implica, entonces, la necesidad de identificar una o varias dimensiones de igualdad que sirvan de referencia para estructurar los objetivos e indicadores del programa que se utilice como herramienta para el combate a la inequidad educativa. La identificación de esta o estas dimensiones de igualdad nos refiere nuevamente a la pregunta ¿igualdad de qué?

Principales teorías de la justicia distributiva en educación

Ahora bien, dependiendo de la dimensión de igualdad que se quiera alcanzar, aquello que se distribuye también será diferente. Por ejemplo, si lo que se quiere es alcanzar la igualdad de acceso a la educación, el foco deberá estar en la justa distribución de aquellos factores que hacen posible la obtención servicios educativos. Si por el contrario lo que se busca es la igualdad de resultados académicos, el foco deberá estar en la justa distribución de aquellos factores que afectan el desempeño académico de los estudiantes. Esto nos lleva a una consideración adicional: los criterios de una justa distribución. Pero ¿cuáles son los criterios más justos para la distribución del tipo de factores que nos ocupan?

Sen (2009) ofrece un ejemplo que arroja luz sobre el último punto. Imagínese que se tiene a tres niños y una flauta. María dice que la flauta se le tiene que dar a ella porque ella es la única que sabe cómo tocarla. Juan dice que la flauta se le tiene que dar a él porque es el más pobre y no tiene ningún juguete para jugar. Carla dice que la flauta debe ser de ella porque ella la fabricó. En este caso no existen arreglos institucionales que nos ayuden a resolver el dilema de una forma que sea aceptada como justa de manera universal. La única forma de encontrar una solución contar con un criterio claro para una justa distribución del bien (en este caso la flauta). Es decir, la solución que se considere como la más justa dependerá de la importancia que le otorguemos a la búsqueda de la realización humana, a la erradicación de la pobreza, o al derecho de cada individuo de disfrutar de los productos de su trabajo.

En otras palabras, quién se queda con la flauta dependerá de la teoría de la justicia a la que se adhiera el principio de justicia distributiva que utilicemos. De este modo Juan, el más pobre, gozaría del apoyo de las teorías económico-igualitarias; María, la única que sabe tocarla, tendría el apoyo de las teorías utilitaristas, y las teorías liberales apoyarían a Carla. Aún cuando las tres decisiones están basadas en argumentos racionales y son correctas desde su propia perspectiva, cada una nos lleva a soluciones completamente diferentes. Es por ello que se dice que la idea de justicia no es monolítica, sino que se compone de una serie de nociones plurales con diferentes dimensiones.

En este apartado, entonces se presentan las respuestas de las principales teorías modernas de la justicia distributiva a las dos preguntas básicas que se han explorado anteriormente: ¿igualdad de qué? o ¿qué es lo que se distribuye? y ¿cómo se distribuye?

Este breve marco contextual servirá para ubicar las acciones del CONAFE en el plano teórico y, a partir de esto, para formular recomendaciones en cuanto a la definición de los conceptos y las figuras que se utilicen en sus programas y en sus matrices de indicadores de resultados. Este repaso teórico, por supuesto, no es exhaustivo y la inclusión/exclusión de teorías/autores responde a su relevancia para los objetivos de este documento.

El Utilitarismo

El primer enfoque que se analiza es conocido como Utilitarismo. El utilitarismo se basa en una premisa muy simple: la búsqueda del mayor bienestar para el mayor número de personas. Así, de acuerdo con este enfoque, la maximización de la felicidad o la utilidad de la colectividad es el principio que se debe utilizar para escoger entre las diversas opciones posibles de política social (Latapí, 1994).

De esta manera, se da respuesta a las preguntas que nos ocupan: ¿igualdad de qué? De felicidad o utilidad. ¿Cómo se distribuye? De acuerdo al principio de maximización de la utilidad para la colectividad.

Ahora bien, sin pretender hacer una revisión de la totalidad de sus críticas, nos limitaremos a mencionar tres de las principales. De acuerdo con Van Parijs (1991) éstas son: i) No existe claridad en cuanto a quiénes forman el conjunto de hombres cuyo bienestar deba considerarse. Es decir, en términos generales, los autores de este enfoque no dan respuesta a la pregunta ¿igualdad entre quiénes?; ii) El concepto de maximización de la utilidad es ambiguo en tanto esta maximización podría ser interpretada como la suma total de la utilidad de todos los individuos considerados o como la utilidad *per cápita* de los mismos; iii) Existe también ambigüedad en cuanto al significado de la utilidad o del placer que se busca, es decir, si se trata de placer o sufrimiento materiales o de la satisfacción de cualquier deseo racional. En cuyo caso el problema se traslada a la forma en que pudiera medirse la intensidad con que cada individuo desea una u otra cosa.

El Liberalismo

De acuerdo con Aguilar (2003), las teorías liberales de la justicia enmarcan un conjunto de trabajos que ha trascendido el estrecho campo de la filosofía política para ejercer influencia en áreas como la economía del bienestar, la ciencia política, o la ciencia jurídica. Sin embargo, el liberalismo no se puede considerar como una posición política compacta e indivisible sino como un grupo de teorías a menudo tan dispares entre sí que presentan

posiciones encontradas. Sin embargo, siguiendo a Aguilar (Op cit), se puede decir que las teorías liberales tienen al menos tres principios normativos en común: el individualismo ético, el universalismo y la neutralidad. El primero consiste en considerar la capacidad para elegir racionalmente como la principal característica de los seres humanos. De esta manera se atiende al universalismo, ya que la razón se considera a su vez capaz de trascender culturas y fronteras. Como consecuencia, para ser adoptado por personas de muy diversas culturas el liberalismo debe ser neutral entre éstas (e.g. no puede justificar ninguna medida política apelando a una concepción específica –religiosa, cultural o ética– de los que es considerado bueno).

El Liberalismo de Rawls

Dentro de esta corriente una de las teorías más elaboradas y que ha logrado mayor influencia es la teoría de la justicia (Rawls, 1971). A riesgo de sobre-simplificar, se puede decir que la teoría de Rawls trata de establecer los criterios de justicia distributiva que adoptaría un conjunto de individuos racionales en un contexto de incertidumbre. Aguilar (2003) interpreta la selección de estos criterios de justicia mediante el siguiente supuesto: un grupo de personas que de manera artificial y temporal se sitúan en una posición original equitativa (i.e. nadie sabe quién es –a qué clase social pertenece, su raza, sexo o intereses personales, etcétera– sólo conservan la capacidad de razonar) ha de establecer mediante un contrato social hipotético, la estructura básica de la sociedad en que vivirán. Es decir, las partes contratantes, que se encuentran en la mencionada posición original, deben elegir una serie de principios que regulen con justicia el modo en que las instituciones distribuyan cargas, beneficios, derechos y deberes.

De acuerdo con Rawls, dado que nadie sabe cuál será su posición en la sociedad una vez que se anule la posición original, todo el mundo trataría de elegir aquellos principios que le den mayores oportunidades en caso de encontrarse entre los más desfavorecidos (e.g. si es pobre, pertenece a una minoría discriminada, si tiene alguna discapacidad, etc.). Así, Rawls considera que la concepción general de la justicia que elegiría cualquier grupo de individuos racionales sería aquella en la que: “Todos los bienes sociales primarios (i.e. libertad, igualdad de oportunidades, riqueza y las bases de respeto mutuo) han de ser distribuidos por igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes fuese ventajosa para los más desfavorecidos” (Rawls en Aguilar, 2003: 5).

De esta manera, los bienes sociales primarios responden a la pregunta de ¿igualdad de qué?, mientras que la justificación de la distribución desigual siempre y cuando favorezca a los más desaventajados contesta a la pregunta de ¿cómo se distribuye?

Ahora bien, las principales críticas a este enfoque, de acuerdo con Mendoza (2009) se enlistan a continuación: i) La primera crítica se refiere a su sustento contractualista, es decir, ¿por qué nos hemos de guiar por principios establecidos en un contexto imaginario?; ii) El concepto de bienes primarios tiene limitaciones en tanto no puede atender las ineludibles diferencias entre los individuos de acuerdo a la salud, longevidad, condiciones climáticas, ubicación, condiciones laborales, temperamento, etc.; iii) Los principios reguladores de la justicia postulados por Rawls no son aplicables en todas las esferas, por ejemplo no se puede explicar cómo y porqué los menos favorecidos pudieran juzgar que la distribución desigual de la educación los favorecería de alguna manera.

El Liberalismo de Sen

Quizá el artículo que más discusión ha propiciado dentro del pensamiento liberal en los últimos años es el de *¿Igualdad de qué?* escrito por Amartya Sen en 1979 (Dieterlen, 2007). En este artículo Sen desarrolla algunas de las críticas expuestas anteriormente a las ideas de Rawls. Aunque las propuestas de ambos autores tienen fuertes coincidencias, el enfoque de Sen se distingue en, al menos, dos aspectos fundamentales. El primero es que a diferencia de Rawls, Sen no cae en la homogenización de los receptores de los bienes sociales primarios, sino que reconoce que éstos pueden tener necesidades distintas de acuerdo a su edad, sexo, estado de salud, condiciones climáticas, ubicación geográfica, clima social, patrones culturales, etc. (en esto se acerca al enfoque comunitarista). De acuerdo con Sen estas diferencias deben ser tomadas en cuenta a la hora de diseñar los mecanismos de distribución. Esto es porque, por ejemplo, la capacidad para aprovechar estos bienes primarios puede variar en función de las diferencias mencionadas.

Un segundo aspecto es que para Sen los bienes primarios son sólo los medios para llevar a cabo un plan de vida y no los fines en sí mismos. De acuerdo con Mendoza (2009) las oportunidades reales que tiene una persona para llevar a cabo su propio plan de vida no sólo están determinadas por los bienes primarios de que dispone, sino también por la combinación de aquellos factores que determinan hasta qué punto una persona es capaz de convertir esos bienes primarios en estados valiosos del ser y el hacer.

Estos estados valiosos del ser y el hacer son conocidos como *functionings* en la terminología de Sen. Una combinación específica de *functionings* representa la capacidad de una persona para llevar el estilo de vida determinado que tiene razones para valorar (i.e. *capabilities*).

De modo que puede decirse que las preocupaciones de Sen se resumen en su intención manifiesta de desarrollar una teoría de la justicia aplicable en sociedades con agudas desigualdades de *capabilities* y *functionings*. Por ello su enfoque introduce la necesidad de diseñar acciones de política en las que la preocupación no recaiga sólo en una distribución equitativa de los bienes necesarios para lograr un fin determinado, sino también en la capacidad de cada individuo (o, por lo menos, de grupos específicos de ellos) para el procesamiento de estos bienes (Valdés y Zaremborg, 2008: 141).

De esta manera las *capabilities* darían una respuesta clara a la pregunta ¿igualdad de qué? Sin embargo, Sen no ofrece elementos para contestar directamente a la segunda pregunta, es decir, no ofrece un principio único para dirimir los dilemas de la justicia distributiva. En su lugar, se podría decir que la pregunta de ¿cómo se distribuye? tendría una respuesta diferente y dependiente de las características del contexto de que se trate.

Existen por supuesto otros enfoques importantes dentro del debate de la justicia distributiva, como los comunitaristas que se caracterizan por su crítica a la concepción liberal de la persona desvinculada de toda realidad cultural (comunitaria); o los neo-marxistas que rescatan algunos aspectos del comunismo para proponer una sociedad basada en un ingreso básico universal. Sin embargo éstas no se analizan aquí por considerar que su relevancia para el tema que nos ocupa es tangencial.

Modelo teórico conceptual de equidad educativa propuesto

Ahora bien, un análisis de los diferentes enfoques presentados en el apartado anterior y su adaptación a los objetivos planteados por el CONAFE para el programa en cuestión permite ofrecer al menos tres posibles respuestas a la pregunta ¿igualdad de qué?, cada una ligada a uno de los tres enfoques presentados anteriormente. Estas serían: igualdad de las utilidades o la felicidad que la educación pueda proporcionar a los beneficiarios (Utilitarismo); igualdad del bien social en sí, en este caso la educación (Liberalismo de Rawls), e igualdad de los estados valiosos del ser y el hacer que cada individuo pueda realizar a partir de la educación recibida (Liberalismo de Sen).

La primera alternativa se elimina inmediatamente puesto que su conclusión casi inmediata llevaría a resultados moralmente contraintuitivos (Salcedo, 1994), sería por demás contraria a la ética; es decir, implicaría sacrificar a las minorías (que además representa la población beneficiaria del CONAFE) en pos del logro de la maximización de la utilidad que la educación pudiera generar en la mayoría de la población. La tercera opción resulta a todas luces la más completa, pero al mismo tiempo es la más compleja y ello se refleja en la imposibilidad de aplicarla y evaluarla sistemáticamente en el marco de los programas que nos ocupan¹. De modo que se considera que la respuesta implícita que el CONAFE da a la pregunta ¿igualdad de qué? tiene mayores coincidencias con el enfoque de Rawls, es decir, igualdad del bien primario social de la educación.

No obstante, esto no quiere decir que ninguno de los planteamientos de Sen sea útil para este trabajo. De hecho, el concepto de *functionings* del enfoque de Sen sirve para redondear la conceptualización de la educación dentro de las teorías de la justicia. Desde el punto de vista de Sen, la educación forma parte del vector de los *functionings* pues es necesaria para desarrollar las habilidades individuales, es decir, es al mismo tiempo un instrumento para acceder a otros tipos de bienes y un bien social que se asocia con satisfacción personal y participación ciudadana (López 2004b). En este sentido, la educación

¹ Se sabe, por su puesto, que el enfoque de *Capabilities* está siendo utilizado con buenos resultados en México y en otros países para informar el diseño de programas de política pública (e.g. Oportunidades) y como marco para el desarrollo de un Índice Internacional de Desarrollo Humano, por ejemplo (cf. <http://hdr.undp.org/>). Sin embargo, dado que los objetivos del CONAFE se centran únicamente en la equidad educativa, se considera que, por su inextricable multifactorialidad el planteamiento del enfoque de Sen los rebasa.

es un bien en sí mismo, pero también un bien que sirve para acceder a otros bienes (Bracho, 2000).

Acorde con lo planteado por Bracho (*idem*), la educación sería entonces mucho más que una necesidad básica pues constituye un grupo de bienes que forman parte del capital social y cultural de los individuos. La educación es entonces también un bien que se halla determinado por su poder de intercambio y por las oportunidades que abre para lograr otros bienes sociales, como el acceso al empleo, el reconocimiento social y otros beneficios personales y sociales. De tal manera, la evaluación de la equidad educativa deberá tomar en cuenta la libertad de los individuos para elegir educarse o no, que en su acepción más básica está determinada (o al menos fuertemente influenciada) por las opciones entre las cuales se puede elegir (e.g. para acceder al sistema educativo, para desarrollar habilidades y conocimientos, y para utilizar las habilidades y conocimientos desarrollados).

De este modo, un sistema de educación equitativo sería aquél en el todos los individuos pudieran elegir libremente, con iguales oportunidades de éxito, las opciones que convinieran más para el logro de sus objetivos². Ahora bien, ¿cuáles son las oportunidades que se deben igualar para todos, con el fin de lograr la equidad educativa? Diversos autores proponen diversas respuestas para esta pregunta, aunque como se verá casi todas en la misma línea. Así, por ejemplo, Bracho y Hernández (2009) proponen igualdad en las oportunidades de acceso al servicio educativo, igualdad en las oportunidades dadas por la infraestructura con que cuenten las escuelas, e igualdad en la calidad de enseñanza. Tomasëvski (2001), por su parte, resume su propuesta en un esquema de 4-As por sus siglas en inglés (*available, accessible, acceptable and adaptable*); que se pueden traducir en igualdad en la disponibilidad; igualdad de accesibilidad, igualmente aceptable (igual calidad del servicio), e igualmente adaptable para todos, o pertinente a todos. Otra posible respuesta que resalta por un planteamiento conciso y de amplio rango es el de Demeuse y sus colaboradores (2001). Desde el punto de vista de estos autores existen al menos cuatro principios de equidad que compiten por imponerse en el campo educativo, organizados a partir de las siguientes igualdades fundamentales: igualdad en el acceso, igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, igualdad en los logros o resultados, e igualdad en la realización social de estos logros.

Tal vez uno de los desarrollos más completos en este sentido es el de Pablo Latapí, quien después de exponer una serie de supuestos de carácter sociopolítico y cultural que

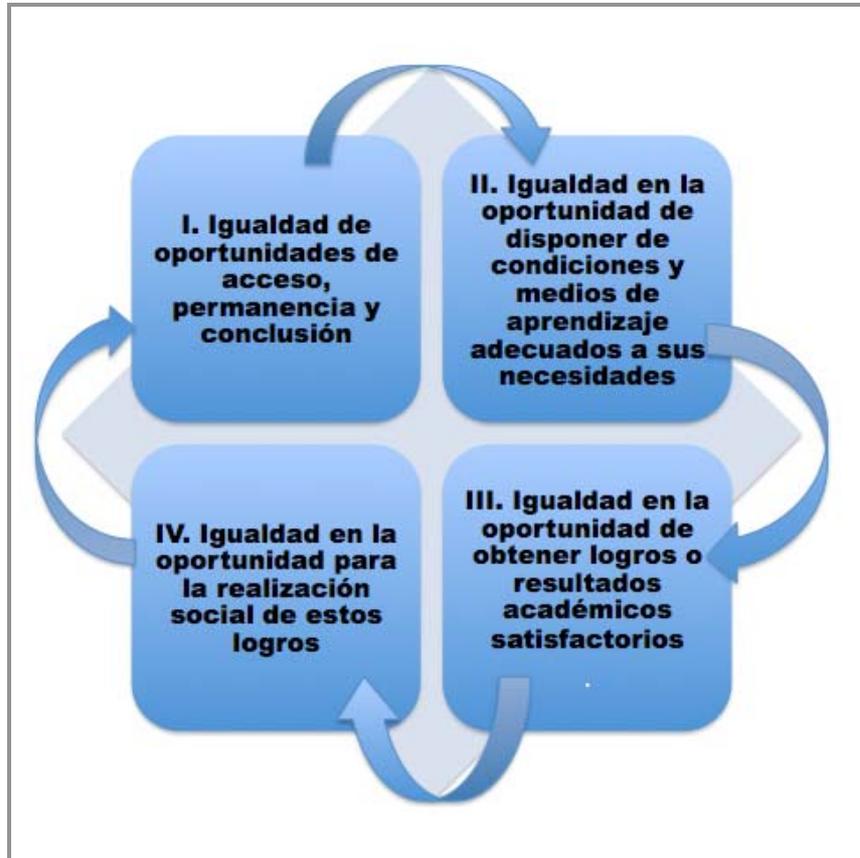
² De hecho, las teorías liberales de la justicia, y todas las teorías modernas de la justicia en general, defienden la igualdad de oportunidades como ideal social (Aguilar, 2003: 18)

deben cumplirse para hacer posible la igualdad de oportunidades (Cf. Latapí, 1994), propone cinco dimensiones fundamentales de la equidad educativa: igualdad de acceso, igualdad de insumos, igualdad de resultados académicos con iguales puntos de partida, igualdad de resultados con diferentes puntos de partida e igualdad de procesos. De acuerdo con el autor, cada una de estas dimensiones fundamentales de equidad o principios de igualdad da lugar a diversas e incluso interpretaciones contradictorias en términos de las estrategias de desarrollo y de compensación educativa que pudieran resultar. Así, cuando estas dimensiones de igualdad se interpretan por separado se da lugar a ambigüedades respecto a los sujetos a quien se aplican, al objeto o bien educativo que se distribuye y respecto al objetivo que se persigue.

Respecto al sujeto (¿igualdad entre quienes?) valdría preguntar si es el individuo solo, o bien éste junto con su entorno familiar a quien se debe atender. Respecto al objeto o bien educativo que se distribuye (¿igualdad de qué?) la pregunta sería si se trata del acceso a la escuela, de los insumos o de los resultados o de la realización social de los resultados. Además, si fueran éstos últimos, un factor adicional a considerar, serían las aptitudes iniciales de los estudiantes. Finalmente, respecto al fin último que se persigue algunas posibles preguntas, en las palabras de Latapí serían: “¿se trata compensar las desigualdades que se originan en cualquier estructura social o únicamente las que procura la educación misma? ¿Es el objetivo igualar la realización personal de todos o sólo proporcionar ciertos medios, en dotaciones razonablemente comparables, para que cada quien se realice como quiera o como pueda?” (Latapí, 1994: 11).

El modelo teórico-conceptual que se propone para el CONAFE, y que se presenta en la siguiente figura, se nutre de un detallado análisis de los enfoques expuestos con anterioridad y de su coincidencia con una reconstrucción racional de los conceptos implícitos en los documentos administrativos de los programas en cuestión.

Así, este modelo está organizado en cuatro dimensiones o niveles de igualdad, que en su conjunto forman el concepto propuesto de equidad educativa. Estas son: igualdad de acceso y permanencia, igualdad en las condiciones y medios de aprendizaje, igualdad en la oportunidad de obtener logros o resultados académicos satisfactorios, e igualdad en la realización social de estos logros. Estas cuatro dimensiones o niveles, se entienden como complementarias y, aunque se suceden en un orden lógico ideal marcado por los números romanos, no se considera que el nivel inmediato anterior sea necesario para la consecución del siguiente.

Figura 1. Modelo de equidad educativa propuesto para el CONAFE

Fuente: Elaboración propia con base en: Bracho y Hernández (2009), Tomasěvski (2001), Demeuse y sus colaboradores (2001) y Latapí, 1994

I. La igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión

Como se menciona anteriormente, la igualdad de oportunidades de acceso es considerada por casi todos los autores analizados. Para el modelo del CONAFE hemos incluido también la igualdad de oportunidades de permanecer en la educación básica hasta la conclusión de la misma. Esto por ser uno de los objetivos que se mencionan de manera explícita en los documentos administrativos de los programas en cuestión. La igualdad de oportunidades de acceso y permanencia representa el nivel más básico y punto de partida para el logro de la equidad educativa. A este respecto, una revisión de los últimos informes de la SEP revela que se ha avanzado considerablemente en esta dimensión de igualdad. Es decir, a través del crecimiento constante de la cobertura en educación básica cada vez más niños y niñas

frecuentan el tramo de la educación obligatoria. Por ejemplo, en educación básica la tasa de cobertura ha pasado de 74.9% en el ciclo 1990-1991 a 88.1% en el ciclo 2005-2006 (Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, s/f).

II. La igualdad en la oportunidad de disponer de condiciones y medios de aprendizaje adecuados a sus necesidades

Reconociendo que la población objetivo del CONAFE tiene características particulares (e.g. condiciones geográficas, clima social, usos y costumbres relacionados con su pertenencia étnica, patrones de migración, entre otras), se considera fundamental que los programas en cuestión consideren dichas particularidades a fin de que los beneficiarios cuenten con iguales oportunidades para disponer de recursos materiales y de recursos humanos que se adapten a sus necesidades específicas. Un argumento adicional para justificar la inclusión de esta dimensión es que, de acuerdo con Sen (1992), las diferencias que se mencionan anteriormente pueden influenciar de manera importante la capacidad de los individuos para aprovechar los beneficios de la educación con miras a conseguir sus objetivos personales.

III. Igualdad en la oportunidad de obtener logros o resultados académicos satisfactorios

Como explica el título, esta dimensión varía ligeramente, pero en un aspecto fundamental, con respecto a las mencionadas por los autores revisados. Es decir, se trata de igualar las oportunidades de obtener resultados satisfactorios y no de igualar los resultados en sí. La razón tiene sustento en los supuestos planteados por Latapí (1994). Específicamente Latapí plantea que para asumir que la igualdad de resultados académicos es posible, es necesario suponer que todos los individuos invertirán, o incluso requerirán igual esfuerzo para lograr un resultado determinado. Este supuesto es problemático por su imposibilidad práctica y por la dificultad asociada para medir el esfuerzo que cada quien invierte en una determinada actividad; en segundo lugar, porque de inducir su cumplimiento se estaría violando la libertad de cada individuo para invertir su esfuerzo y la cantidad de éste (y de otros recursos) en las actividades que le permitan la consecución de los objetivos que mejor le parezcan.

Otro problema que se identificó en el concepto de igualdad de resultados es que, suponiendo que los resultados pudieran igualarse, éstos podrían ser iguales a un nivel por debajo de lo que se considera suficiente en términos del currículum pretendido. Por ello, se considera que los resultados que aquí se plantean deben tender a cubrir un nivel mínimo de aprendizaje establecido en función del currículum pretendido.

Finalmente, es importante discutir la posibilidad de considerar ya sea iguales o diferentes puntos de partida para el cálculo de la igualdad de obtener resultados satisfactorios. Esta noción se relaciona directamente con un concepto muy popular en los estudios sobre escuelas efectivas: el valor añadido. La idea central del concepto de valor añadido consiste en aislar, mediante técnicas estadísticas, los factores atribuibles a la escuela que influyen en los resultados académicos, separándolos de los factores individuales y sociales que irremediablemente también intervienen (Muñoz, 2006). Además, las medidas de valor añadido tienen un elemento clave: el enfoque en el progreso del aprendizaje en periodos sucesivos; es decir, progreso relativo al aprendizaje previo o inicial, de modo que la medida neta no es una medición transversal del aprendizaje sino la comparación entre dos puntos en el tiempo.

Tomando en cuenta lo anterior, la dimensión de igualdad que aquí se propone considera diferentes puntos de partida a fin de hacer una medición más justa. De igual manera se considera que aún cuando las mediciones de logro educativo obtenidas a partir de exámenes estandarizados no consideran una medida de esfuerzo individual, los cuestionarios de contexto que por norma los acompañan frecuentemente contienen información que permite aproximar una medición del esfuerzo realizado por cada individuo a fin de aislar su efecto (Cf., por ejemplo, INEE, 2006).

IV. Igualdad en la oportunidad para la realización social de estos logros

Finalmente, se considera que un último nivel de igualdad sería aquél relativo a la oportunidad de cada individuo para realizar socialmente los beneficios, obtenidos a través de su paso por el sistema educativo. Se reconoce, por supuesto, que el logro de dicha igualdad está fuera del alcance de los objetivos de los programas que maneja el CONAFE, sin embargo se considera también que la acción de dichos programas contribuye definitivamente a su consecución. Por ello, se incluye esta dimensión en el modelo con miras a explorar la posibilidad de desarrollar medidas que puedan dar cuenta de la contribución de los programas en cuestión al objetivo de la equidad social y no solo educativa.

En resumen, el modelo de equidad propuesto para el CONAFE se conforma por 4 etapas interrelacionadas como se muestra en la figura 2. A continuación, para cada aspecto de equidad se identifican aspectos y variables relevantes a medir para el caso del CONAFE y de manera particular para el PIIBPRI. Vale comentar que las sugerencias realizadas se someten a consideración de las instancias responsables del CONAFE.

Figura 2. Modelo de equidad educativa propuesto para el CONAFE explicado



Fuente: Elaboración propia con base en: Bracho y Hernández (2009), Tomasëvski (2001), Demeuse y sus colaboradores (2001) y Latapí, 1994.

Modelo de Equidad Aplicado CONAFE

Anteriormente se comentó la necesidad de que el CONAFE cuente con un modelo teórico que sustente su objetivo de fomentar la equidad educativa; y que partir de ese modelo se

podrían identificar los aspectos a monitorear en su MIR, así como en la evaluación de impacto que se ha propuesto realizar.

En resumen, la definición de la condición de equidad educativa para el CONAFE podría ser: *que los niños y jóvenes que habitan en localidades de alto rezago social cuentan con igualdad de acceso, permanencia y conclusión en la educación inicial y básica, tengan igualdad de oportunidades para disponer de las condiciones y medios de aprendizaje adecuados a sus necesidades, igual oportunidad de obtener logros o resultados académicos satisfactorios, así como, igualdad en la realización social de estos logros.*

Por lo anterior, los aspectos a considerar para la dimensión I del modelo (*Igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión*) serán que los niños y jóvenes en edad escolar que habitan en localidades de alto rezago social cuenten con servicio de educación inicial y básica instalado en su comunidad y que existan las condiciones para que concluyan la educación básica. Con respecto a la dimensión II (*La igualdad en la oportunidad de disponer de condiciones y medios de aprendizaje adecuados a sus necesidades*), se debe analizar que las escuelas que atienden a los niños que habitan en localidades de alto rezago social cuenten con los medios físicos (infraestructura y material didáctico) y recursos humanos (personal docente) necesarios y adecuados para el proceso de aprendizaje.

Para medir la dimensión III (*Igualdad en la oportunidad de obtener logros o resultados académicos satisfactorios*), se identificará que los niños y jóvenes que habitan en localidades susceptibles de atención tengan la oportunidad de mejorar progresivamente su aprendizaje y logro académico para que sus resultados de logro se acerquen cada vez más a un parámetro establecido por el CONAFE como aceptable o deseable. Por último, para la dimensión IV. (*Igualdad en la oportunidad para la realización social de estos logros*), se medirá que después del paso por los servicios educativos ofrecidos o apoyados por el CONAFE, las opciones de movilidad social o realización laboral de los ex-alumnos sea mejorada, por ejemplo, con respecto a sus padres, o bien, a sus pares que no fueron beneficiarios de CONAFE.

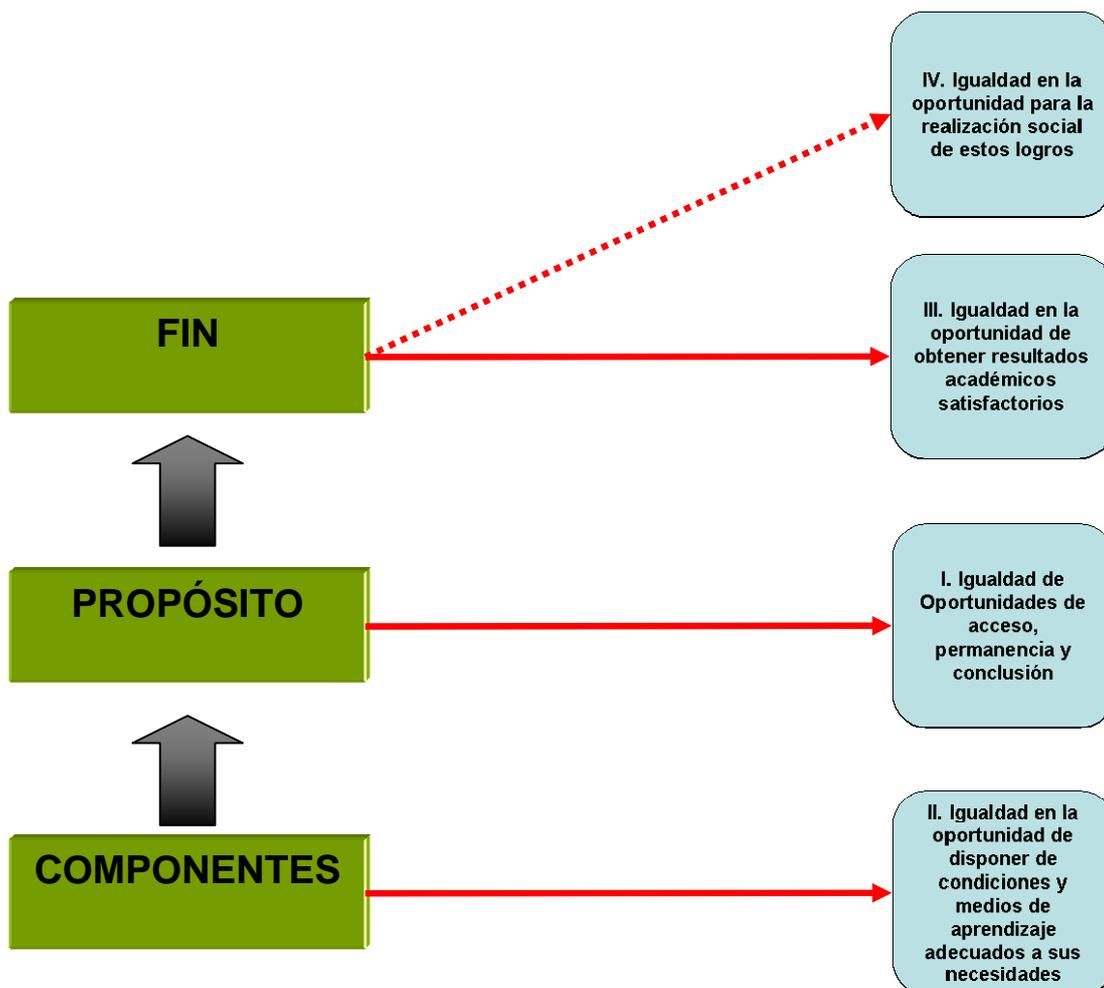
Correspondencia entre el modelo de equidad propuesto y la MIR

Una vez que se han analizado los conceptos de equidad manejados por CONAFE en sus distintos documentos de planeación institucional; se han analizado las diferentes posturas teóricas que podrían servir para enmarcar un concepto institucional más preciso; y se ha

propuesto, a partir de este análisis, un modelo teórico-conceptual diseñado de acuerdo a las características de las acciones del CONAFE, el siguiente paso consiste en la aplicación de esta herramienta para la consecución de los objetivos de este trabajo. Es decir, proveer al CONAFE de algunos insumos necesarios para realizar la Evaluación de Impacto 2011.

Para ello, es necesario establecer la correspondencia entre el Modelo de Equidad Educativa (MEE) propuesto para el CONAFE y la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) propuesta por la metodología del Marco Lógico. La siguiente figura muestra dicha relación de una manera gráfica.

Figura 3. Correspondencia entre el MEE y la MIR



Como se puede apreciar en la figura, el objetivo de Fin se relaciona con las dimensiones III y IV del MEE. De esta manera, se propone que la medición que el CONAFE haga de sus resultados e impactos, en términos de equidad, sea a través de indicadores relacionados con los resultados académicos de sus beneficiarios y la realización social de estos logros.

La razón de que la línea que une al Fin con la cuarta dimensión del MEE sea punteada es que, como ya se ha mencionado antes, se reconoce que la realización social de aprendizajes está fuera de la injerencia directa del CONAFE. Sin embargo, con base en la concepción de la educación no solo como bien en sí mismo, sino también como un bien que sirve para acceder a otros bienes (Bracho, 2000), se considera que las acciones del CONAFE influyen indirecta, pero decisivamente en la realización social de sus beneficiarios.

Así, la forma de medir la consecución de los objetivos de Propósito sería mediante indicadores de acceso, permanencia y conclusión de la educación inicial y básica de los beneficiarios de CONAFE.

Finalmente, los objetivos al nivel de los Componentes se relacionan con la segunda dimensión del MEE; es decir, con indicadores referentes a la medida en que las condiciones y medios de aprendizaje son adecuadas para los beneficiarios del CONAFE.

Indicadores propuestos

El siguiente paso sería entonces el diseño de un sistema de indicadores acorde a la propuesta teórico-conceptual analizada anteriormente. En la siguiente tabla (tabla 1) se dan algunos ejemplos genéricos de posibles indicadores para cada dimensión del MEE y para cada nivel de objetivos de la MIR, así como de la información que sería necesaria para generarlos. La tabla 2 conserva la estructura de la MIR e incluye algunos ejemplos específicos de indicadores propuestos para cada nivel de objetivos (i.e. Fin, Propósito, Componentes). Es muy importante resaltar que, en ambos casos, los indicadores y las fuentes de información que se mencionan representan solo un primer acercamiento y que, por lo tanto, deben considerarse como provisionales. La determinación de indicadores y fuentes de información definitivas requerirá un análisis profundo sobre las ventajas y desventajas de las posibles fuentes de información, así como de la retroalimentación detallada de las áreas involucradas del CONAFE.

Tabla 1. Ejemplificación genérica de los indicadores propuestos considerando el MEE

| Matriz de Indicadores de Resultados | Modelo de Equidad Educativa | Indicador propuesto | Información requerida |
|-------------------------------------|--|--|---|
| Fin | IV. Igualdad en la oportunidad para la realización social de estos logros | Porcentaje de ex-beneficiarios de CONAFE cuentan con estudios de nivel medio-superior y superior, tasa de desempleo o sub-empleo, etc. | Estudio de seguimiento de ex-usuarios de los servicios de CONAFE |
| | III. Igualdad en la oportunidad de obtener logros o resultados académicos satisfactorios | Valor añadido por los servicios educativos ofrecidos o apoyados por CONAFE con respecto a la media nacional | Bases de datos EXCALE / ENLACE* |
| | | Nivel de logro promedio alcanzado por los usuarios de servicios educativos ofrecidos o apoyados por CONAFE | Bases de datos EXCALE / ENLACE* |
| Propósito | I. La igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión | Beneficiarios potenciales que tienen acceso a educación inicial y básica | Bases de datos CONAFE |
| | | Tasa de deserción en los servicios educativos ofrecidos o apoyados por CONAFE | Bases de datos CONAFE |
| | | Tasa de conclusión de la educación básica en localidades de alto rezago social | Bases de datos CONAFE |
| Componentes | II. La igualdad en la oportunidad de disponer de condiciones y medios de aprendizaje adecuados a sus necesidades | Suficiencia de infraestructura y material didáctico en los servicios educativos ofrecidos o apoyados por CONAFE | Cuestionarios de contexto EXCALE (alumnos, maestros, directores) |
| | | Satisfacción con la infraestructura y material didáctico... | Cuestionarios de contexto EXCALE (alumnos, maestros, directores) |
| | | Suficiencia de recursos humanos ... | Cuestionarios de contexto EXCALE (directores) |
| | | Adecuación de las características de los recursos humanos para las necesidades de los usuarios de los servicios educativos ofrecidos o apoyados por CONAFE | Cuestionarios de contexto EXCALE (maestros, directores) / Encuesta de satisfacción. |

Tabla 2. Propuesta de MIR con ejemplos provisionales de indicadores de acuerdo al MEE

| | Resumen Narrativo | Indicadores | Método de Cálculo | Tipo de Indicador |
|-----|---|---|--|--------------------------------|
| Fin | Contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes del país que habitan en localidades de alto rezado social | Porcentaje de estudiantes de las escuelas compensadas y comunitarias que se ubican en un nivel aceptable (por determinar) en las pruebas de logro académico | Formula de cálculo por determinar | Impacto del CONAFE en conjunto |
| | | Incremento en el logro académico de los estudiantes (de primarias-secundaria en matemáticas y español) con base en los resultados de EXCALE/ENLACE | Formula de cálculo por determinar | Impacto del CONAFE en conjunto |
| | | Disminución en brecha de logro académico de los estudiantes CONAFE con respecto a la media Nacional (o de ser pertinente con el segundo cuartil de logro) | Formula de cálculo por determinar | Impacto del CONAFE en conjunto |
| | | Satisfacción de las madres de educación inicial con respecto a la calidad del servicio | Total de madres de educación que responden estar satisfechas/total de madres encuestadas*100 | Impacto directo del programa |
| | | Porcentaje de ex becarios que continua con estudios de nivel medio superior | (Monitoreo de egresados necesario) Fórmula de cálculo por determinar | Impacto directo del programa |
| | | Valor añadido por los servicios educativos ofrecidos o apoyados por CONAFE con respecto a la media nacional | Fórmula de cálculo del INEE | Impacto directo del programa |

| | | | | |
|-----------|---|---|---|------------|
| Propósito | Niños y jóvenes de sectores vulnerables tienen acceso, permanecen y concluyen la educación inicial y básica | Localidades de alto rezago social cuentan con servicio de educación inicial | (Localidades atendidas por el CONAFE con servicio de educación inicial/total de localidades de alto rezago social)*100 | Resultados |
| | | Tasa de reprobación nivel primaria en localidades de alto rezago social | (Numero de alumnos que reprueban año en el ciclo escolar n/número alumnos inscritos al final del ciclo n)*100 | Resultados |
| | | Tasa de deserción nivel primaria en localidades de alto rezago social | (Total de niños que se inscribieron en el año n/ total de alumnos que finalizaron el ciclo escolar año n)*100 | Resultados |
| | | Niños de 13 años que habitan en localidades de alto rezago social cuentan con certificado de primaria | (Niños de 13 años con certificado de primaria/ niños de 13 años que habitan en las localidades de alto rezago social)*100 | Resultados |
| | | Localidades de alto rezago social con educación secundaria o equivalente | (localidades con servicio de educación secundaria compensada o comunitaria/ localidades de alta marginación social)*100 | Resultados |
| | | Jóvenes de entre 15 y 16 años que provienen de localidades de alto rezago social cuentan con certificado de secundaria o equivalente. | (Jóvenes de 15 y 16 años que provienen de localidades en rezago social que cuentan con certificado de secundaria/ jóvenes de 15 y 16 años que provienen de localidades de alto rezago social)*100 | Resultados |
| | | Tasa de reprobación nivel secundaria en localidades de alto rezago social | (Numero de alumnos que reprueban año en el ciclo escolar n/número alumnos inscritos al final del ciclo n)*100 | Resultados |
| | | Tasa de deserción nivel secundaria en localidades de alto rezago social | (Total de niños que se inscribieron en el año n/ total de alumnos que finalizaron el ciclo escolar año n)*100 | Resultados |
| | | Comunidades en la que existe participación social | (Localidades donde existe una ATP en función/ localidades con alto rezago social)*100 | Resultados |

| | | | | |
|--------------------|---|---|---|-----------|
| Componentes | 1 Infraestructura, equipamiento y material educativo mejorado | Índice de recursos materiales (calculados a partir de los cuestionarios de contexto ENLACE/EXCALE) de las escuelas ubicadas en zonas de alto rezago social. | Índice de recursos materiales calculado por EXCALE | Servicios |
| | 2 Práctica pedagógica fortalecida | Incremento en apoyo a la gestión escolar de las escuelas ubicadas en localidades de alto rezago social | (Escuelas apoyadas con incentivos para la gestión escolar en el año n/ escuelas apoyadas con incentivo para la gestión en el año n-1)-1 | Servicios |
| | 3 Madres y padres formados u orientados para mejorar el proceso educativo | Incremento en la participación de los padres de familia en actividades escolares | Índice de participación de los padres de familia calculado por EXCALE | Servicios |

Conclusiones

El objetivo principal de este trabajo fue proveer al CONAFE de algunos insumos necesarios para realizar la Evaluación de Impacto 2011. Tomando en cuenta los resultados de evaluaciones anteriores, se identificó la necesidad prioritaria de contar con un marco teórico-conceptual que sirviera para guiar el diseño de un sistema de indicadores con una estructura lógica y consistente, que diera cuenta de las relaciones entre indicadores y de estos con el impacto que se evalúa.

Para la generación de este marco teórico-conceptual fue necesario hacer una reconstrucción racional del concepto de *equidad educativa* a partir de los documentos de planeación institucional del CONAFE. Con la finalidad de identificar qué teoría se adecuaba más al concepto adoptado por el CONAFE, se analizaron las principales teorías modernas de la justicia distributiva, con un foco específico en la distribución de las oportunidades educativas. El resultado de este análisis identificó la teoría de la justicia distributiva de Rawls como la que tiene mayores coincidencias con el concepto de *equidad educativa* reconstruido a partir de los documentos de planeación estratégica del CONAFE y también como aquella que ofrece mejores herramientas para el diseño de un sistema de indicadores para medir el impacto de los programas correspondientes. El siguiente paso fue desarrollar un modelo y un concepto de equidad educativa adecuado a las necesidades del CONAFE.

Si bien las teorías analizadas son muy diversas y plurales (a veces incluso contradictorias), algunas con mayor apoyo y legitimidad que otras, todas ellas coinciden en la concepción de la igualdad como principio y fin último de la equidad. De este modo, se decidió desarrollar un Modelo de Equidad Educativa en base a cuatro dimensiones de igualdad, estas son: i) Igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión de la educación básica; ii) Igualdad en la oportunidad de disponer de condiciones y medios de aprendizaje adecuados a necesidades particulares; iii) Igualdad de oportunidades de obtener resultados académicos satisfactorios, iv) Igualdad de las oportunidades de realización de estos resultados académicos. Este modelo, que está basado en los desarrollos de diversos autores (i.e. Bracho y Hernández, 2009; Tomasëvski, 2001, Demeuse y sus colaboradores, 2001; y Latapí, 1994), se utilizó para definir un concepto de *equidad educativa* y para organizar la propuesta de un sistema de indicadores que pudieran ser utilizados como insumos para la evaluación de impacto 2011.

La definición de la condición de equidad educativa que se sugiere para el CONAFE es: *que los niños y jóvenes que habitan en localidades de alto rezago social cuentan con igualdad de acceso, permanencia y conclusión en la educación inicial y básica, tengan igualdad de oportunidades para disponer de las condiciones y medios de aprendizaje adecuados a sus necesidades, igual oportunidad de obtener logros o resultados académicos satisfactorios, así como, igualdad en la realización social de estos logros.*

Así, en las últimas dos secciones de este documento se presentan las correspondencias entre el Modelo conceptual de Equidad Educativa propuesto y la Matriz de Indicadores de Resultados, y una serie de ejemplos de indicadores posibles que atienden a la estructura sugerida por la matriz y el modelo mencionados. Estos indicadores deben tomarse como un primer acercamiento a los indicadores definitivos que pudieran usarse para la evaluación de impacto. Como se explica más adelante, el diseño de tal sistema de indicadores requerirá la realización de análisis de mayor alcance, cuyo desarrollo, a su vez, requerirá un estrecho involucramiento y retroalimentación por parte de las áreas pertinentes del CONAFE.

La principal limitación de este trabajo está relacionada precisamente con la imposibilidad práctica de sugerir una batería de indicadores específicos que pudiera ser la base de una evaluación de impacto. Esta limitación tiene su principal origen en la variedad y detalle de las posibles fuentes de información. Un ejemplo de esto es el indicador que propone medir el valor añadido por los servicios educativos ofrecidos o apoyados por CONAFE en términos de logro académico en una prueba estandarizada. En este caso, existen al menos dos posibles fuentes de información: la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) aplicada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), o bien, los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) aplicados por el Instituto Nacional para la evaluación de la Educación (INEE).

Estas dos fuentes de información corresponden a exámenes estandarizados que miden el desempeño académico de los estudiantes que los presentan. En ambos casos, junto con la prueba de desempeño académico se aplica un cuestionario que recaba información sobre el contexto social, económico y pedagógico en el que los estudiantes se someten al proceso educativo. La construcción de un indicador de *valor añadido* requiere el diseño de un modelo estadístico que considere los diversos puntos de partida (en términos económicos, sociales, culturales y pedagógicos) con que los estudiantes que acceden al sistema educativo. Esto a su vez requiere, que en línea con el modelo teórico-conceptual propuesto en este documento, se haga una selección de las variables que se considere

pertinente incluir en el modelo. Si se considera que sólo en el caso de los EXCALE, se cuenta con más de 500 variables de contexto entre los cuestionarios que se aplican a estudiantes, maestros y directores, se puede hacer una estimación de la cantidad de análisis y el tiempo que esto llevaría.

Una vez que la selección de variables se lleve a cabo, la determinación del indicador adecuado requeriría, además y no necesariamente en ese orden, diversos análisis estadísticos para determinar el modelo óptimo en términos técnicos, la evaluación de la calidad y confiabilidad de la información que ofrece cada fuente, su representatividad para las sub-muestras que son relevantes para el CONAFE, la existencia de otras fuentes de información que podrían ser útiles para complementar el modelo o el análisis de éste. Al mismo tiempo sería importante analizar de qué manera la construcción de este tipo de indicadores podría ser útil para otras necesidades de información que pudiera tener el CONAFE y en qué medida su diseño podría adecuarse a éstas.

De esta manera, los pasos a seguir con miras a la preparación de la evaluación de impacto 2011 serían: la selección de los indicadores definitivos, la selección de las variables específicas para construirlos, el diseño de las fórmulas para su cálculo (i.e. modelos estadísticos) y la determinación de las líneas base correspondientes.

Bibliografía

- Aguilar, F. (2003) *Teorías modernas de la justicia*. : Bogotá: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
Consultado en: <http://www.cejamericas.org>, el 18 de diciembre de 2009.
- Baker, J. (2000) *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza Manual para profesionales*. Banco Mundial: Washington DC.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (2000). *Diccionario de política (a-j)*. México / Madrid: Siglo Veintiuno.
- Bolívar, A. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* , 3 (2), 42-69.
- Bracho, T. (2000). Poverty and Education in Mexico, 1984 – 1996 en Reimers, F. (Ed.), *Unequal Schools, Unequal Chances*. Boston: Harvard University Press.
- Bracho, T. y Hernández, J. (2009, en proceso) *Marco Conceptual para la Evaluación de la Equidad en Educación*. Documento de trabajo. México: FLACSO-México.
- D'Elia, Y., & Maingon, T. (2004). *La equidad en el Desarrollo Humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad. Informe sobre el Desarrollo Humano en Venezuela*. Caracas: PNUD.
- De Nigri, A., & colegas. (2002). *El desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y la salud*. Caracas: Ministerio de Salud y desarrollo de social de Venezuela.
- Demeuse, M., Crahay, M. y Monseur, C. (2001). Efficiency and Equity. En: Hutmacher, W. (Ed). *In Pursuit of Equity in Education: Using International Indicators to Compare Equity Policies*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dieterlen, P. (2007). Cuatro enfoques sobre la idea de florecimiento humano. *Desacatos*. (23), 147-58.
- Dworkin, R. (1993). *Ética Privada e Igualitarismo Político*. Barcelona: Paidós.
- INEE (2006). Base de datos de los Exámenes de Calidad y Logro Educativos.
www.inee.edu.mx
Consultado: 12 de diciembre de 2009
- Latapí, P. (1994). *Educación y justicia: términos de una paradoja*. Washington: OEA

- López, N. (2004). Igualdad en el acceso al conocimiento. *Seminario Internacional: desigualdad, fragmentación social educación*. Buenos Aires: UNESCO. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- López, N. (2004b) Educación y Equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad. Buenos Aires: IIPE.
- Maldonado Zambrano, S. (2003). Desarrollo es equidad: Hacia un enfoque de justicia distributiva para el desarrollo. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, 8 (23).
- Marchesi, Á. (2000). Un sistema de indicadores de desigualdad. *Revista Iberoamericana de Educación* (23), 135-163.
- Martínez Santiago, R. (2000). ¿Equidad en la Educación? - Introducción. *Revista Iberoamericana de Educación* (23).
- Mendoza, D.C. (2009) *Teorías de la justicia y su relevancia para el diseño de políticas educativas*. Ponencia presentada en el Segundo Seminario de Política Educativa. México, DF: Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Educación. UIA
- Muñoz, M. (2006). El valor añadido en educación y la función de producción educativa. *Avances en supervisión Educativa* (2).
- Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (s/f) Sitio web:
<http://www.observatoriopoliticasocial.org>
Consultado: 14 de diciembre de 2009
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reimers, F. (2000). Educación, Desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación* (23).
- Roemer, J. (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Salcedo, D. (1994). *Elección social y desigualdad económica*. Barcelona: Anthropos; División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Iztapalapa.
- Sandoval-Hernández, A. (2007). La equidad en la distribución de oportunidades educativas en México. Un estudio con base en los datos del EXANI-I. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (1), 22-42.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Singer, P. (1991). *Ética práctica*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

- Tiana Ferrer, A. (1998). Indicadores educativos. Qué son y qué pretenden. *Cuadernos de Pedagogía* (256), 51-53.
- Valdés Ugalde, F. y Zarembeg, G. (2008). Utilidad, distribución y diseño institucional. Rawls y Sen: los dilemas de la libertad y la justicia en el presente , en Puchet, M.; Rabotnikof, N.; Valdés Ugalde, F. y Zarembeg, G. (Ed.), *Justicia y Libertad. Tres debates entre liberalismo y colectivismo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones sociales; FLACSO-México
- Van Parijs, P. (1991) *Qu'est-ce qu'une société juste? Introduction à la pratique de la philosophie politique*. Paris: Seui