



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE MEXICO

POLÍTICAS EN MATERIA DE EQUIDAD EN EL NIVEL

MEDIO SUPERIOR, ANÁLISIS DEL SEXENIO

2000-2006 EN MÉXICO.

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO

EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS PRESENTA:

EMERY TRONCOSO CORDOURIER

DIRECTORA DE TESIS: DRA. LORENZA VILLA LEVER

MÉXICO, D.F. SEPTIEMBRE DE 2008.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, dado que los estudios de postgrado y esta tesis contaron con su patrocinio.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología dado que los estudios de grado y la elaboración de esta tesis contaron con su patrocinio.

Así mismo, agradezco la atención, el tiempo, el apoyo y los comentarios que dedicaron a esta investigación mi directora de tesis la Dra. Lorenza Villa Lever, y mis dos lectoras y sinodales, la Dra. Araceli Martínez Burdon y la Mtra, Giovanna Valenti Nigrinni.

Expreso mi gratitud por las finas atenciones que conmigo tuvieron la Lic. Gabriela Roa y el Lic. Arturo Cornejo Moreno Valle de la coordinación del componente “Jóvenes con Oportunidades”, así como también al Lic. Rodrigo Espindola de la Subdirección de Enlace del programa “Oportunidades” al brindarme la información necesaria para el análisis de los componentes de dicho programa. De igual manera agradezco al Lic. Alfredo Miranda Xavier de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública por su incomparable ayuda para obtener la información necesaria del programa Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar.

Gratifico el apoyo y las atenciones que tuvieron conmigo tanto los compañeros como la directora del seminario “Tópicos cruciales de la educación” con quienes compartí casi los dos años de la maestría, en particular a mi compañera Jennifer Meza Miranda por el apoyo a lo largo de dicho seminario.

De manera especial expreso mi gratitud y reconocimiento al equipo de trabajo del mostrador de la Biblioteca Iberoamericana de la FLACSO, Paty, Guadalupe, Salette y Hugo, la gente más sencilla, atenta y amable de esta institución, digno ejemplo de lo que es la calidad humana.

Á la fin, mais non pour ça moins important, agradezco de todo corazón a las tres mujeres más importantes para mí, mi madre Goretti Cordourier, mi hermana Goretti Troncoso y Priscila González por el cariño, paciencia y apoyo que me han brindado en estos últimos meses. Las expectativas eran altas, a veces uno no puede cumplirlas, pero se ha hecho lo posible en las circunstancias y a pesar de éstas. Así mismo, les manifiesto mi reconocimiento y amistad a mis compañeros de maestría Gregorio Neftalí García Pérez, quien con sus comentarios, opiniones y debates ayudó en gran parte a la realización de esta tesis y quien además me demostró que la autocrítica no se ha perdido, subsiste y es una cuestión vital en el campo académico y personal, a pesar de que haya personas que no conozcan este atributo; y a Lorena Ceja Vargas y Claudia Bautista Monroy por su apoyo en los momentos difíciles que tuve en la maestría.

Así pues, hay que en algún momento cerrar la cuenta,
pedir los abrigo y marcharnos,
aquí se quedarán las cosas que trajimos al siglo
y en las que cada uno pusimos nuestra identidad;
se quedarán los demás, que cada vez son otros
y entre los cuales habrá de construirse lo que sigue,
también el hueco de nuestra imaginación se queda
para que entre todos se encarguen de llenarlo,
y nos vamos a nada, limpiamente como las plantas,
como los pájaros, como todo lo que está vivo un tiempo
y luego, sin rencor, deja de estarlo.

...

Lo que queda no hubo manera de enmendarlo
por más matemáticas que le fuimos echando sin reposo,
ya estaba medio mal desde el principio de las eras
y nadie ha tenido la holgura necesaria para sentarse
a deshacer el apasionante intríngulis de la creación,
de modo que se queda como estaba, con sus millones,
billones, trillones de galaxias incomprensibles a la mano,
esperando a que alguien tenga tiempo para ver los planos
y completo el panorama lo descifre y se pueda resolver.

Nos vamos. Hago una caravana a las personas
que estoy echando ya tanto de menos, y digo adiós.

“Despedida”, de Alejandro Aura.

SINOPSIS

México es un país con desigualdades muy marcadas en diversos aspectos de la vida diaria, una de las más latentes es la educación, sobre todo en el nivel medio superior. Para intentar contrarrestar esta situación durante el sexenio 2000-2006 se diseñaron diversas políticas para poder ampliar la cobertura en la educación media superior tomando en cuenta a la equidad como uno de los factores principales. En este sentido en el Plan Nacional de Educación se impuso como objetivo ampliar los programas de becas tanto de mérito académico como compensatorias, así como incluir en el programa de desarrollo humano “Oportunidades” un componente educativo que incentivara el acceso, permanencia y egreso de los jóvenes menores de 21 años a la educación media superior. Así mismo, dentro del mismo programa se estableció un componente para reforzar este objetivo y brindar oportunidades de desarrollo a los jóvenes una vez que egresen de dicho nivel de estudios.

El ciclo de políticas públicas se compone de diversas fases y para su estudio se remite al *policy analysis*, herramienta mediante la cual se analizan los diversos aspectos presentes en una política pública. La fase de diseño es una de las que menos se ha estudiado y como tal menos referentes teóricos tiene, sin embargo es una fase primordial para el buen desempeño de una política pública.

En este estudio se realiza un análisis de diseño de dos programas: “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” programa establecido por la SEP en forma definitiva a partir del ciclo escolar 2003-2004, y los componentes educativo y patrimonial ya referidos dentro del programa Oportunidades, el componente patrimonial nombrado “Jóvenes con Oportunidades” igualmente establecido en 2003.

Este estudio tiene un elemento característico en su análisis. Bajo diversas perspectivas teóricas modernas ha hecho caso de la necesidad de realizar evaluaciones a las políticas públicas no solamente bajo el amparo de las teorías tradicionales, sino también bajo un enfoque valorativo que es la equidad y cómo tal la igualdad de oportunidades.

De esta manera este estudio busca analizar el diseño de dos programas de ampliación a la cobertura en el nivel medio superior, tomando en cuenta la equidad, para además confrontar lo establecido ex ante con algunos indicadores *ex-post*, y así, tener un panorama del éxito o fracaso de dichos programas.

ÍNDICE

Sinopsis	4
Índice	5
Índice de Cuadros y Gráficos	7
Introducción	9
Capítulo I. Marco teórico: equidad e igualdad de oportunidades educativas.	22
1.1. Los diversos conceptos de equidad e igualdad de oportunidades en la educación.	22
1.1.1. La exclusión como factor de desigualdad social.	23
1.1.2. Conceptos de igualdad de oportunidades.	26
1.1.3. Conceptos de Equidad.	35
1.2. Políticas educativas encaminadas a aumentar la equidad.	41
1.3. Comentarios finales.	45
Capítulo II. Diseño de las políticas públicas en materia de equidad en el nivel medio superior: becas “a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Académico” y componentes educativo y patrimonial del programa “Oportunidades”.	47
2.1. Las políticas públicas y su ciclo.	48
2.1.1. Formulación o diseño de la política pública.	50
2.2. El Programa Nacional de Educación y las políticas de equidad.	51
2.3. Análisis del diseño del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” y los componentes educativo y patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” del programa “Oportunidades”.	59
2.3.1. Programa de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar.	61
2.3.2. Becas del programa “Oportunidades” y componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”	84
2.4. Comentarios sobre la equidad e igualdad de oportunidades en ambos programas.	97
Capítulo III. Análisis de resultados en materia de equidad en el nivel medio superior del programa “Becas a la Excelencia Académica y Aprovechamiento Escolar” y de los componentes educativo y patrimonial del programa “Oportunidades”	102

3.1. “Becas de Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” Ciclos escolares 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 Y 2006-2007.	103
3.2. Componentes educativo y patrimonial del programa “Oportunidades” de los ciclos escolares 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007.	126
3.2.1. Componente educativo “Becas Oportunidades” en el nivel medio superior.	126
3.2.2. Componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”	132
3.3.. Comentarios finales	138
Conclusiones	141
Bibliografía	153

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadros.

Cuadro 1. Distribución porcentual de la matrícula de educación media superior por modalidades.	10
Cuadro 2. Los subsistemas de la educación media superior	10
Cuadro 3. Matrícula total de la educación media superior 1990-1991/2006-2007.	12
Cuadro 4. Indicadores de rendimiento de la educación media superior 1990-1991/2006-2007.	12
Cuadro 5: Motivos de abandono escolar en la cohorte 15-19 años.	14
Cuadro 6. Índice de Pobreza Humana en México, 2000	15
Cuadro 7. Estructura analítica e la investigación en curso	19
Cuadro 8. Sistemas de igualdad de oportunidades según los diversos autores consultados.	30
Cuadro 9. Diversas nociones de equidad educativa existentes.	39
Cuadro 10. Tipos de becas que se analizarán, por tipo, nivel y características.	47
Cuadro 11. Dimensiones operacionales de un acuerdo político administrativo.	53
Cuadro 12. Comparativo de objetivos generales y específicos de las distintas reglas de operación.	65
Cuadro 13. Número de becas a otorgar a nivel nacional en el caso de “Becas de Excelencia”.	70
Cuadro 14. Tipos de becas según las Reglas de Operación.	73
Cuadro 15. Montos de las becas según el nivel de apoyo.	75
Cuadro 16. Número de becas y presupuesto asignado.	82
Cuadro 17. Montos mensuales de las becas educativas “Oportunidades” en nivel medio superior.	91
Cuadro 18. Distribución de puntos por grado avanzado en educación media superior del componente “Jóvenes con Oportunidades”.	91
Cuadro 19. Comparación entre número de becas otorgadas de excelencia académica y número de becas establecidas en las reglas de operación	109
Cuadro 20. Becas de Excelencia y de Talento Artístico o deportivo, por estado durante los cuatro ciclos analizados.	112

Cuadro 21. Becas de aprovechamiento académico por niveles y ciclos escolares	114
Cuadro 22. Becas compensatorias otorgadas por nivel y ciclo escolar.	117
Cuadro 23. Presupuesto destinado a “Becas a la excelencia académica y al aprovechamiento escolar”, población inscrita en educación media superior (en planteles de control federal) e Índice de Pobreza Humana (2002) por estado.	120
Cuadro 24. Eficiencia terminal comparada entre los becarios de “Oportunidades” en educación media superior y a nivel nacional, por estados y por sexo.	127

Gráficos

Gráfico 1. Becas otorgadas a nivel nacional en cada ciclo escolar por sexo y total.	103
Gráfico 2. Número de becas otorgadas a estudiantes indígenas y estudiantes con discapacidad por ciclo escolar.	104
Gráfico 3. Distribución porcentual del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” por subsistema.	106
Gráfico 4. Distribución comparada de becas por entidad federativa y por ciclos escolares.	108
Gráfico 5. Población indígena entre 15 y 29 años por estado.	123
Gráfico 6. Número de becarios del programa “Oportunidades” en educación media superior inscritos en primer grado por ciclo escolar.	126
Gráfico 7. Comparativo entre el número de alumnos becados egresados y el número de egresados con derecho al componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”	132
Gráfico 8. Número de hombres y mujeres becarios del Programa Oportunidades que terminaron su educación media superior Ciclos escolares 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006.	133
Gráfico 9. Número de becarios del programa “Oportunidades” que terminó la educación media superior, por entidad federativa y ciclos escolares.	134
Gráfico 10. Porcentaje de cuentas formalizadas durante los cinco ciclos escolares.	136
Gráfico 11. Número de alumnos por vertiente escogida del componente “Jóvenes con Oportunidades”	137
Gráfico 12. Número de alumnos becarios egresados por tipo de institución y por año del Programa Oportunidades que terminaron su educación media superior. Ciclos escolares 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006.	138

INTRODUCCIÓN

México es un país en el que existen muchas desigualdades y el ámbito de la educación es uno de ellos. En pleno siglo XXI la educación es un bien al que todavía no toda la sociedad tiene acceso; si bien en la educación básica se han realizado diversos esfuerzos en los últimos años, este nivel educativo no es el único que existe y como tal no es el único al cual la población debería tener acceso.

El artículo tercero constitucional marca que la educación pública es gratuita, sin embargo el que no exista un costo de inscripción no quiere decir que los demás elementos relacionados con la educación (uniformes, útiles escolares, libros, etc.) sean gratuitos. Estos elementos generan un costo que en muchos de los casos las familias no pueden afrontar, con lo cual las oportunidades de diversos jóvenes para desarrollar una enseñanza post-básica se reducen o en algunos casos se extinguen.

El presente trabajo está centrado en la educación media superior dado que este subsistema educativo es uno de los menos estudiados y debido al crecimiento poblacional es uno de los que mayor crecimiento y demanda tiene en la actualidad y tendrá en los próximos años.

En México la educación media superior no es de carácter obligatorio y se cursa después de la educación secundaria. Generalmente, su duración es de tres años y se imparte a través de tres opciones educativas: 1) la propedéutica (bachillerato general), la cual prepara exclusivamente a los estudiantes para la educación superior; 2) la opción bivalente (bachillerato tecnológico), que además de la preparación propedéutica ofrece conocimientos especializados para que los estudiantes puedan incorporarse al campo laboral; y 3) la opción terminal (bachillerato profesional-técnico), que ofrece conocimientos técnicos para los estudiantes que deseen ejercer una profesión técnica en el campo laboral y no ingresar al nivel superior. En esta última existe la posibilidad, mediante la aprobación de ocho materias, de poder obtener un certificado que lo haga apto para ingresar al nivel superior.

En el sexenio 2000-2006 tanto el bachillerato general como el bachillerato tecnológico tuvieron un leve crecimiento en su matrícula, en cambio en el bachillerato profesional técnico se redujo la cantidad de alumnos inscritos.

Cuadro 1. Distribución porcentual de la matrícula de educación media superior por modalidades

Año	Bachillerato General	Bachillerato Tecnológico	Bachillerato Profesional-Técnico
2000-2001	59.7	28.1	12.2
2001-2002	59.8	29.1	11.4
2002-2003	60.0	29.2	10.9
2003-2004	60.4	29.2	10.4
2004-2005	60.6	29.2	10.2
2005-2006	60.7	29.2	10.1

Fuente: Villa Lever, Lorenza. "La educación media superior ¿Igualdad de Oportunidades? *Revista de la Educación Superior*, 36(1): 97.

Se debe mencionar también, que la educación media superior es un subsistema que cuenta con una pluralidad de instituciones encargadas de brindar dichos servicios educativos. Estas instituciones pueden ser privadas o públicas, y en el caso de estas últimas su administración puede variar de dependencia y de nivel de gobierno responsable. El siguiente cuadro nos mostrará la situación existente actualmente:

Cuadro 2. Los subsistemas de la educación media superior

Subsistemas				Opciones educativas
Centralizados del Gobierno Federal	Centralizados (SEMS)	DGETI	CETIS	Bachillerato Tecnológico, Técnico Profesional, Tecnólogo y Técnico Básico
			CBTIS	Bachillerato Tecnológico y Técnico Profesional
		DGETA	CBTA	Bachillerato Tecnológico
		DGE CyTM	CBTF	Bachillerato Tecnológico
			CETMAR	Bachillerato Tecnológico
		DGB	CETAC	Bachillerato Tecnológico
			CEB	Bachillerato General
			PREFECOS	Bachillerato General
	Centralizados (SEP)	INBA	Prep. Fed. Lázaro Cárdenas	Bachillerato General
				Bachillerato General y Técnico en Arte
	Desconcentrado	IPN	CECYT	Profesional Técnico
			CET	Bachillerato Tecnológico
Descentralizados de la Federación	Otras Secretarías	SEDENA		Bachillerato Militar
		SEMAR, SAGARPA, PGR, ISSSTE, etc.		Bachillerato Tecnológico Profesional Técnico y Técnico Básico
		CONALEP		Profesional Técnico-Bachiller
		CETI Guadalajara		Tecnólogo

		COBACH México (DF)		Bachillerato General
Descentralizados de las Entidades Federativas	Coordinados por las Direcciones Generales de la SEMS (Federal-Estatal)	DGETI	CECYTE	Bachillerato Tecnológico
			EMSAD	Bachillerato General
		DGB	COBACH	Bachillerato General
			BIC	Bachillerato Integral Comunitario
			EMSAD	Bachillerato General
Estatales	Coordinados por los Gobiernos Estatales (AEEs)		TELEBACH	Bachillerato General
			Preparatorias Estatales por Cooperación	Bachillerato General
				Bachillerato General, Bachillerato Tecnológico y Profesional Técnico
Organismos del Gob. del D.F.	Coordinados por el Gob. del D.F.	Instituto de Educación Media Superior del D.F.	Bachillerato Integral Comunitario	Bachillerato General
Autónomos		UNAM	CCH, E.N. Preparatoria, Bachillerato a Distancia	Bachillerato General
		Universidades Autónomas Estatales	Bachillerato de las universidades autónomas	Bachillerato General
Privados			Preparatorias/Bachilleratos particulares incorporadas a la SEP-DGB	Bachillerato General
			Preparatorias/Bachilleratos particulares incorporadas a los Gobiernos Estatales (AEEs)	Bachillerato General y Bachillerato Tecnológico
			Preparatorias/Bachilleratos particulares incorporadas a las Universidades Autónomas	Bachillerato General y Bachillerato Tecnológico
			Preparatorias/Bachilleratos particulares no incorporadas	Bachillerato General y Bachillerato Tecnológico

Fuente: Formato 911 (inicio de cursos 2005-2006). En este esquema no se incluye al Bachillerato Semi-escolarizado, el Bachillerato Intercultural Bilingüe, la Preparatoria Abierta y la Capacitación para el Trabajo por ser programas especiales y de los cuales no se dispone de datos.

Durante el ciclo 2006-2007, la educación media superior ofreció servicios a 3.7 millones de alumnos en el país, lo cual implicó una cobertura bruta del 59.7% de los jóvenes entre 16 y 18 años de edad¹. La tasa de deserción para este ciclo fue del 16% y la tasa de eficiencia terminal fue cercana al 60% lo que indica que de cada 100 jóvenes en el país en edad de estudiar este nivel educativo, sólo 36 jóvenes terminan estos estudios. (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2006:2), lo que indica que de cada 100 jóvenes en el país en edad de estudiar este nivel educativo, sólo 36 jóvenes terminan estos estudios. Dada la composición poblacional, el bachillerato está teniendo un crecimiento importante en su matrícula. De 1990 a 2005 tuvo un incremento cercano al 50%, pasando de poco más de dos millones a más de tres millones y medio de alumnos en 2007 (OCE, 2006:2).

¹ Este cálculo está basado en las nuevas proyecciones de población del CONAPO (2007)

Cuadro 3. Matrícula total de la educación media superior 1990-1991/2006-2007.

Ciclo Escolar	1990-91	1995-96	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2006-07
Matrícula	2,100,500	2,438,700	2,955,700	3,120,500	3,295,300	3,433,700	3,700,000

Fuente: Observatorio Ciudadano de la Educación. “*Plataforma educativa 2006, Educación Media Superior*”, (2006: 2). Para el ciclo 2006-2007 los datos fueron obtenidos directamente de la SEP.

De acuerdo al II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, la población de entre 15 y 18 años fue de 8,319,085 jóvenes, de éstos se estimó que de cada diez jóvenes sólo cinco podrían acceder a la educación media superior. Por su parte, según las proyecciones poblacionales del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población de entre 15 y 18 años tendrá su nivel máximo en el año 2008 con 8,446,681 jóvenes. En el año 2012 la población en este rango de edad será de 8,348,455 y sólo hasta el año 2019 la población de esta cohorte estará por debajo de los 8 millones².

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2006), el porcentaje promedio de cobertura neta de la población en edad de estudiar dicho nivel en México durante 2003 fue de 43.9%, mientras que en el resto de países miembros el promedio de cobertura fue de 79.1%. El nivel de cobertura³ de educación media superior de nuestro país se haya a la par de países como Indonesia (44.8%), Jamaica (40.6%) o Zimbabwe (38.3%)⁴. Así mismo, este nivel de cobertura es muy bajo respecto al de otros países de Latinoamérica como Argentina (65.8%), Chile (67.8%) y Paraguay (50.4%) (OCDE, 2003).

Cuadro 4. Indicadores de rendimiento de la educación media superior 1990-1991 / 2006-2007

Indicadores	1990-91	1995-96	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2006-07 ⁵
Atención a demanda (cobertura)	ND	ND	46.0	ND	51.5	53.5	59.7
Absorción	75.4	89.6	93.3	96.5	95.5	96.6	N.D.

² Cifras obtenidas con base a las proyecciones poblacionales de CONAPO.

Fuente: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>

³ Cobertura: definida como el porcentaje de alumnos de cierta cohorte poblacional que acuden a la escuela.

⁴ Datos registrados para el año 2001.

⁵ Fuente: SEP, 2007.

secundaria							
Tasa de deserción	18.8	18.5	17.5	16.9	17.4	16.7	16.0
Eficiencia Terminal	55.2	55.5	57.0	57.2	59.2	58.9	60.0

Fuente: Observatorio Ciudadano de la Educación. “Plataforma educativa 2006, Educación Media Superior.”. (2006: 2). N.D.: Datos no disponibles.

A partir de los indicadores ubicados en la tabla anterior, se puede observar que la educación media superior atraviesa por una situación “problemática”, dado que el panorama no ha mejorado mucho en lo que respecta a eficiencia terminal, atención a la demanda, etc. Si bien la absorción⁶ de alumnos provenientes de educación secundaria es cercana al 100%⁷, la cobertura en media superior de 2004 a 2007 aumentó en solo 6 puntos porcentuales; la tasa de deserción se redujo de 2004 a 2007 en solo siete décimas; y la tasa de eficiencia terminal⁸ creció en este mismo lapso de tiempo apenas poco más de un punto.

Existe otro dato que habrá que tener presente, a principios del sexenio 2000-2006 la atención a la demanda fue de 46.1%, seis años después dicha atención a la demanda (cobertura) aumentó a casi 60%. Por lo tanto, hubo un aumento significativo en casi 14 puntos. Ahora bien, al observar el dato de eficiencia terminal en el mismo lapso de tiempo, se observa que en 2000 la eficiencia terminal en nivel medio superior era de 57%, seis años después al terminar el sexenio este porcentaje es de 60%, es decir, un aumento de 3 puntos solamente.

Lo anterior indica una situación que será central en este estudio. En seis años la cobertura creció en 14 puntos, pero la eficiencia terminal sólo aumentó en 3 puntos. A partir de estos datos se aprecia que si bien existe un problema latente de falta de cobertura de la educación media superior, dado que de 10 jóvenes sólo 6 ingresan al nivel medio superior, se aprecia también que hubo un crecimiento significativo en la cobertura del año 2000 al año 2006, la cuestión es que este crecimiento no se ve reflejado directamente en el indicador de

⁶ Absorción: definida como el porcentaje de alumnos egresados de un grado o ciclo escolar y que se inscriben al subsecuente.

⁷ La oficina de la presidencia de la República en el IV informe de gobierno proyectaba el 96.8% para el ciclo 2004-2005. Dato extraído del Observatorio Ciudadano de la Educación. “Plataforma educativa 2006, Educación Media Superior.”. (2006:2)

⁸ Eficiencia terminal: definida como el porcentaje de alumnos que completa su educación media superior en los 2 o 3 años establecidos según su programa de adscripción sin haber repetido algún año escolar.

eficiencia terminal, lo que hace que ésta siga siendo baja e implique que se trate de un problema de vital importancia a tratar dentro del sistema educativo nacional y como tal sea el punto de referencia para la presente investigación.

Ahora bien, ¿cuáles pueden ser las razones que influyan en una baja eficiencia terminal de la educación media superior? Si analizamos los datos arrojados por la Encuesta Nacional de la Juventud en 2005, a la pregunta ¿por qué motivos dejaste los estudios?, en el grupo de edad de 15 a 19 años, que es normalmente el grupo de edad en el que se asiste a la educación media superior, se encontraron las siguientes respuestas:

Cuadro 5. Motivos de abandono escolar en la cohorte 15-19 años

		Tenía que trabajar	No había escuela	Las escuelas estaban muy lejos	Por cambiarme de domicilio	Porque acabé mis estudios	Porque ya no me gustaba estudiar	Mis padres ya no quisieron	Por problemas de salud	Por cuidar la familia	Otro	NS	NC
Nacional	Hombres	53.7%	0.6%	5.8%	1.4%	8.3%	44.3%	6.1%	0.8%	9.0%	3.6%	0.5%	5.2%
	Mujeres	26.4%	7.3%	6.2%	3.1%	12.6%	31.8%	9.9%	1.8%	10.8%	3.9%	0.1%	3.1%
	Total	40.2%	3.9%	6.0%	2.2%	10.4%	38.2%	8.0%	1.3%	9.9%	3.8%	0.3%	4.2%
Región centro	Hombres	36.5%	0.4%	4.2%	2.6%	3.8%	40.4%	1.3%	1.8%	2.6%	7.9%	0.0%	0.8%
	Mujeres	30.8%	3.1%	1.6%	6.2%	20.3%	21.5%	11.3%	3.1%	11.6%	5.1%	0.0%	3.5%
	Total	33.5%	1.9%	2.8%	4.5%	12.6%	30.4%	6.6%	2.5%	7.4%	6.4%	0.0%	1.2%
Región Noreste	Hombres	52.6%	0.1%	0.2%	0.4%	14.2%	51.1%	2.6%	0.0%	0.2%	4.2%	0.0%	6.2%
	Mujeres	10.8%	37.6%	1.9%	2.3%	14.9%	18.0%	9.1%	1.0%	4.9%	1.9%	0.3%	6.3%
	Total	28.9%	21.3%	1.2%	1.5%	14.6%	32.4%	6.3%	0.6%	2.9%	2.9%	0.2%	6.3%
Región Noroeste	Hombres	58.5%	0.0%	0.0%	0.0%	8.5%	55.6%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%	0.0%	3.1%
	Mujeres	17.4%	0.0%	0.0%	0.0%	6.6%	66.0%	0.0%	0.0%	14.2%	4.8%	0.0%	0.6%
	Total	36.4%	0.0%	0.05	0.0%	7.4%	61.2%	0.0%	0.0%	7.6%	3.3%	0.0%	1.8%
Región centro-occidente	Hombres	38.4%	1.7%	4.8%	2.7%	23.3%	40.8%	4.8%	1.0%	1.7%	2.4%	2.7%	6.4%
	Mujeres	21.5%	2.4%	3.8%	1.6%	7.1%	39.2%	11.0%	2.3%	15.4%	1.6%	0.0%	1.3%
	Total	2.4%	2.1%	4.3%	2.1%	14.9%	40.0%	8.0%	1.7%	8.7%	2.0%	1.3%	3.8%
Región Sur-sureste	Hombres	78.6%	0.4%	11.2%	0.1%	0.6%	45.3%	14.0%	0.1%	24.7%	0.7%	0.0%	3.4%
	Mujeres	39.7%	1.0%	22.7%	1.2%	6.4%	36.4%	11.2%	0.5%	7.0%	5.6%	0.0%	7.6%
	Total	63.9%	0.6%	15.5%	0.5%	2.8%	41.9%	13.0%	0.3%	18.0%	2.6%	0.0%	5.0%

Fuente: Encuesta Nacional de la Juventud 2005. Instituto Mexicano de la Juventud. Cuadro de elaboración propia.

Como se puede observar, el problema del acceso, permanencia y egreso es muy complejo. Una de las causas más importantes hallada en esta encuesta es que hay una gran cantidad de jóvenes que abandona sus estudios “porque no le gusta estudiar”. Esto remite a una problemática relativa a la pertinencia, contenidos y calidad de la educación, cuestión que si bien no se abordará en este estudio es un referente muy importante que amerita realizar estudios especialmente enfocados en dicho factor. Así mismo, podemos observar que la primera causa de abandono de estudios está dada por la necesidad de incorporarse al mercado laboral. Esta situación presenta variantes a nivel regional en nuestro país. Como se ve en la tabla anterior, los porcentajes varían abruptamente, por ejemplo, en la región centro el 33.5% de los jóvenes que abandonan lo hacen para incorporarse al mercado laboral y el 30.4% lo hace porque ya no le satisface estudiar. En la región Noreste el abandono para incorporarse al mercado laboral es de 28.9% y en la región Noroeste es de 36.4%, además en esta región llama la atención que el abandono por no satisfacción de los estudios es de 61.2%. Por su parte, en la región centro-occidente el porcentaje de abandono por motivos de trabajo es de 29.7% y por último en la región sur-sureste, la región menos desarrollada del país, este porcentaje aumenta drásticamente a 63.9%.

Ahora bien, si se analiza el Índice de Pobreza Humana en México del año 2000 (los datos no han cambiado mucho para el año 2005), los estados del sureste de la República tienen un Índice de Pobreza Humana mayor que el del resto de la República. Estos datos permiten observar claramente que ante un mayor índice de pobreza, mayor será la tasa de abandono de la educación en los jóvenes debido a la necesidad de tener una actividad laboral para contribuir al gasto familiar.

Cuadro 6. Índice de Pobreza Humana en México, 2000

Severa > 9		Moderada >5 y <9		Leve < 5	
Guerrero	20.9	Zacatecas	8.2	Baja California	4.9
Chiapas	19.2	Querétaro	8.1	Aguascalientes	4.9
Oaxaca	18.3	Jalisco	7.9	Sonora	4.8
Veracruz	15.1	Nayarit	7.7	Coahuila	4.3
Tabasco	12.4	Morelos	7.6	Nuevo León	4.3
San Luis Potosí	12.1	Sinaloa	6.8	Distrito Federal	4.0

Hidalgo	12.1	Quintana Roo	6.8	
Puebla	12.1	Tlaxcala	6.7	
México	11.6	Tamaulipas	6.4	
Michoacán	10.5	Durango	6.1	
Campeche	9.7	Chihuahua	6.0	
Yucatán	9.7	Colima	5.9	
Guanajuato	9.3	Baja California Sur	5.3	

Fuente: Datos del Informe de Desarrollo Humano México 2002, PNUD. Cuadro de elaboración propia.

Así, se puede establecer que la problemática de la que parte nuestro estudio sigue la siguiente cadena argumentativa: los distintos indicadores de resultados presentados anteriormente reflejan la situación existente en el subsistema educativo nacional de educación media superior. La razón que genera estos indicadores puede ser sintetizada tal como lo hace Roger Díaz de Cossio (2005:24), en que la pobreza y la desigualdad económica son los factores más importantes que explican las exclusiones en la educación. De esta manera, una gran cantidad de personas no estudian o terminan ciclos escolares por razones económicas dado que los padres no tienen los recursos para mandarlos a la escuela. En este sentido se habla de desigualdad de oportunidades, puesto que las condiciones estructurales de la sociedad no brindan las condiciones a los alumnos para que estos puedan permanecer en la educación media superior y como tal se manifiesta una falta de equidad al interior del sistema educativo pues hay grupos sociales que tienen mayores oportunidades de cursar dicha educación.

Estas desigualdades son latentes en muchos espacios de la sociedad mexicana y para tratar de resolver o aminorar estos problemas se han tratado de adoptar diferentes estrategias. Los programas de becas son parte de las políticas públicas que buscan crear mecanismos para compensar las condiciones socioeconómicas que enfrentan muchos estudiantes en nuestro país y así incidir sobre las desigualdades educativas existentes. Dentro de estos mecanismos se encuentran los dos programas que serán objeto de estudio en este documento. Por un lado el programa de “Becas a la Excelencia Académica y el Aprovechamiento Escolar” establecido por la Secretaría de Educación Pública y por el otro lado los componentes educativo y patrimonial (“Jóvenes con Oportunidades”) integrados en la estrategia de

desarrollo social “Oportunidades”, en el cual participan las secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social. Este último programa está destinado únicamente a las familias inscritas en el padrón del programa “Oportunidades” y que tienen como característica ser familias en condición de extrema pobreza.

El tener un nivel educativo más alto no puede ser un lujo en las sociedades contemporáneas. Es bien sabido que las personas mejor preparadas tienen mayores oportunidades de conseguir un buen trabajo y como tal de tener movilidad social y económica, comparado con aquellas personas que ostentan un nivel educativo básico y que no tienen acceso a la educación media superior y superior. El que muchos jóvenes no tengan acceso a los niveles de educación post-básica implica que las oportunidades de obtener un buen trabajo bien remunerado sean pocas, con lo cual se abre la posibilidad de que muchos de ellos tengan que optar por actividades de la economía informal para subsistir.

Estos programas son de gran importancia dado que buscan establecer oportunidades educativas a la población escolar que se encuentra en el nivel medio superior y que a pesar de sus dificultades económicas ha podido mantenerse en la escuela y por lo tanto sobrepasan el promedio de años en la actividad escolar que de acuerdo con Fernando Solana (2005:14) es de ocho años, es decir el equivalente a segundo grado de secundaria.

El sistema educativo nacional de nivel medio superior enfrenta varios problemas, entre ellos la baja eficiencia terminal, la falta de cobertura y la alta tasa de deserción. Diversos estudios han demostrado que existe una relación entre la situación económica de las familias y el nivel de aprovechamiento en el ámbito educativo. Por ello, es necesario que se establezcan programas continuos para apoyar a la población escolar de escasos recursos y que los jóvenes provenientes de estas familias terminen sus estudios (en este caso de educación media superior), tengan la oportunidad de seguir cursando estudios ya sea técnicos o profesionales y como tal accedan a mejores trabajos y obtengan sueldos superiores que ayuden a mejorar la situación socioeconómica de sus familias. Así, estos programas pueden proteger y brindar apoyos a los jóvenes de familias más desprotegidas.

Los dos programas buscan operar con distintas variables para no duplicar esfuerzos, por un lado “Becas a la Excelencia y al Aprovechamiento Académico” maneja como principal factor el alto rendimiento académico y en segundo lugar un bajo nivel económico. Por otro

lado el programa de “Jóvenes con Oportunidades” opera con el factor de “situación de extrema pobreza” tanto de las familias como de las comunidades. Las diferencias entre los programas son evidentes, si bien los dos atienden a jóvenes de familias de bajos recursos, el primer programa es de naturaleza meritocrática dado que le da mayor importancia al aprovechamiento académico, aunque no puede negar un tinte compensatorio. El segundo programa es netamente compensatorio pues no toma en cuenta los resultados escolares sino solamente la condición de mayor necesidad económica. Sin embargo los dos programas en teoría buscan un objetivo: establecer una equidad en el sistema educativo al brindar igualdad de oportunidades educativas en el acceso, permanencia y egreso de los jóvenes.

Existen diversos estudios que hablan sobre la movilidad de la población en nuestro país, y se ha concluido que la educación de los hijos está correlacionada con la de los padres, pues en los estratos más bajos la población tiende a tener niveles bajos de educación y esto hace que la probabilidad de que los hijos cursen pocos estudios sea muy alta, por lo tanto lo más probable es que los hijos permanezcan en el estrato socioeconómico más bajo durante toda su vida. Es por esto que se dice que la educación es un factor de desigualdad en la sociedad: quien tenga mayores recursos podrá estudiar más y por lo tanto sus oportunidades de desarrollo serán mayores. De esta manera, es necesario que estos programas actúen verdaderamente bajo una lógica de equidad y que generen igualdad de oportunidades a los jóvenes mexicanos, y por lo tanto verificar que esto suceda será el objetivo de este estudio.

Este trabajo tiene por objeto analizar el diseño y los resultados de estos dos programas. Se busca analizar si el diseño de dichos programas (objetivos y metas, población objetivo, lineamientos e indicadores) promueve la equidad e igualdad de oportunidades en el sistema de educación media superior en México a través de la coherencia entre objetivos, herramientas y medios propuestos, así como comparar con algunos indicadores de resultados para así conocer si lo propuesto en un principio generó resultados acordes a las necesidades del sistema educativo.

La hipótesis de la que partirá este estudio es la siguiente:

En la medida que los programas de becas ejecutados no presentaron criterios de equidad y tuvieron errores en su diseño, el objetivo de aumentar la eficiencia terminal no presentó avance alguno con respecto a años anteriores y como tal la situación de igualdad de

oportunidades de acceso, permanencia y egreso en la educación media superior no tuvo un avance significativo.

Para esto, utilizaremos como guía el siguiente cuadro en el que se delinean las distintas categorías analíticas a utilizarse:

Cuadro 7. Estructura analítica de la investigación en curso.

Política / Elementos por analizar	Diseño	Resultados
	Factores principales en el análisis de cada etapa	
	Equidad	Equidad / Igualdad de oportunidades educativas en la EMS
Becas a la excelencia académica y al aprovechamiento escolar	Diagnóstico y definición del problema	
	Modelo causal (variable dependiente y variable independiente).	Indicativos de igualdad de oportunidades
	Objetivos y metas de la política	
	Población objetivo y cobertura de la política	Distribución de las becas por grupo social
	Definición de los incentivos (Tipos de becas)	Número de becas otorgadas por tipo y nivel
	Criterios de distribución de recursos presupuestales	Distribución de recursos en estados e instituciones
Componentes del programa “Oportunidades”	Diagnóstico y definición del problema.	
Becas “Oportunidades”	Modelo causal de la política (variable dependiente y variable independiente)	Eficiencia terminal
	Objetivos y metas de la política	

“Jóvenes con Oportunidades”	Población objetivo y cobertura	Número de becas por tipo y nivel Personas beneficiadas
	Definición de los incentivos (Tipos de becas)	Cuentas formalizadas Vertientes escogidas
	Criterios de distribución de recursos presupuestales	Distribución de recursos en estados e instituciones

Cuadro de elaboración propia.

Es pertinente exponer como se utilizaran los dos conceptos antes mencionados (equidad e igualdad de oportunidades) dentro de las dos políticas. Hay que tomar en cuenta que la equidad es la herramienta por la cual se genera algún tipo de igualdad de oportunidades, por lo cual, la equidad debe estar presente en el diseño, y corresponde a los resultados reflejar si se logro algún tipo de igualdad de oportunidades. De esta manera, en este esquema analítico se ha relacionado a la equidad con el diseño y a los resultados con la igualdad de oportunidades, aunque, en los resultados también se deberá explorar si en los resultados hay elementos de equidad o inequidad y como tal generen o desincentiven la igualdad de oportunidades.

La razón de realizar este análisis surge por dos cuestiones, la primera mi interés en el ciclo de políticas públicas y particularmente en la fase de diseño pues creo que un buen diseño de políticas aumenta la posibilidad de obtener resultados satisfactorios. Por otro lado, ciertas experiencias profesionales en el nivel medio superior me motivaron a introducirme en el panorama de la educación media superior, cuestión que me llevó a investigar cuales eran las características presentes en este subsistema de educación y a ubicar uno de tantos problemas presentes, en este caso la baja eficiencia terminal además de la elevada tasa de deserción que se presenta en este ciclo de estudios. Creo que dicho tema es uno de los mayores problemas presentes en la educación media superior y como tal es uno de los principales aspectos que se deben de atacar desde el ámbito de gobierno y también que se deben de investigar desde el ámbito académico. En lo particular, tengo la convicción de que la educación media superior es un nivel educativo que debe ser expandido dado que en sus aulas existe un gran potencial que ayudará al desarrollo de este país.

La presente investigación está dividida en cuatro partes. En el primer capítulo se expone la situación existente en el nivel medio superior utilizando ciertos indicadores de resultados para contextualizar la investigación. Posteriormente se desarrolla un marco teórico en el cual se citan diversas investigaciones que abordan el tema de la relación entre situación socioeconómica y niveles de educación en México y Latinoamérica. A continuación se abordan los conceptos de exclusión, igualdad de oportunidades y equidad, los cuales serán nuestros referentes a lo largo de la investigación, dado que, como ya se ha dicho anteriormente, el objetivo de este trabajo es analizar ambos programas desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades y la equidad.

En el segundo capítulo se presenta un breve marco teórico sobre la fase de diseño de políticas públicas y a continuación se realiza el análisis de diseño de los dos programas escogidos. En el tercer capítulo se abordan algunos resultados obtenidos del análisis de las bases de datos de ambos programas a través de la utilización de la herramienta estadística, siempre teniendo como referentes la equidad e igualdad de oportunidades. Al final se desarrolla un capítulo de recomendaciones y conclusiones derivados del análisis realizado en los primeros tres capítulos de este trabajo.

CAPITULO I. EQUIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

En el presente capítulo se abordará la definición de los conceptos equidad e igualdad de oportunidades, los cuales serán elementos clave para ubicar y conducir nuestra investigación a lo largo de esta tesis. Esta revisión de conceptos tendrá por objetivo conjuntar diversos elementos extraídos de la discusión teórica para poder operacionalizar y elaborar uno propio que sirva para analizar las políticas y programas encaminados a establecer una mayor equidad en el sistema educativo medio superior en México.

Este capítulo tendrá como guía dos preguntas: ¿cuáles son las distintas concepciones de equidad e igualdad de oportunidades?, ¿cuáles son los elementos que constituyen la equidad e igualdad de oportunidades? y ¿Qué tipos de políticas incentivar y desarrollar la igualdad de oportunidades? De esta manera, y para tratar de dar respuesta a dichos cuestionamientos este capítulo contendrá dos elementos que servirán para posteriormente establecer el análisis planeado de políticas públicas que es el objetivo del presente trabajo. Por lo tanto, se abordará la discusión teórica de los conceptos equidad e igualdad de oportunidades educativas, a fin de tener claro el panorama conceptual. Así, se podrá obtener una definición de dichos conceptos (equidad e igualdad de oportunidades), la cual se utilizará para contrastar con las políticas y programas establecidos en el sexenio 2000-2006 y observar si efectivamente dichas políticas tuvieron como objetivo incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades educativas en el sistema de educación media superior mexicano.

Por último, se hará un breve recorrido sobre las herramientas o políticas más usadas por los gobiernos para poder desarrollar una mayor equidad-igualdad de oportunidades en el ámbito educativo, para así dar paso a nuestro segundo capítulo en donde se abordarán los programas que serán la parte medular de este trabajo.

1.1. Los diversos conceptos de equidad e igualdad de oportunidades en la educación

Una vez observado el panorama de la educación media superior con la ayuda de los indicadores de resultados citados anteriormente y ubicado nuestro problema, se debe realizar un análisis de los elementos que como ya se ha adelantado en líneas anteriores, pueden propiciar dicha problemática. De esta manera, es necesario referirse a los conceptos de exclusión, equidad e igualdad de oportunidades puesto que estos conceptos son el hilo

conductor de la discusión en este trabajo, dado que con base a dicha problemática y a los conceptos referidos es que se abordará el análisis de políticas.

1.1.1. La exclusión como factor de desigualdad social

La exclusión es un fenómeno que afecta a todo el mundo y en particular a las sociedades de América Latina. Esta exclusión se da en todos los ámbitos: político, social, cultural, etc. Debido al lento desarrollo de nuestros países, la educación es un aspecto de la vida social que no escapa a la exclusión y como tal genera inequidades y desigualdades.

Para Gustavo Márquez (2008:19), “la exclusión social es un proceso social, político y económico dinámico, pero ineficiente y disfuncional, por el cual se deniega (sic) a personas y grupos el acceso a oportunidades y servicios de calidad para que puedan tener vidas productivas fuera de la pobreza”. Estos procesos limitan el funcionamiento y el bienestar de diversos grupos de personas y por lo tanto afectan su comportamiento, la disposición de recursos y el acceso a las diversas instituciones, entre otras cuestiones.

La exclusión en la educación es un punto muy importante en el debate contemporáneo, dado que puede ser causa y efecto de otras privaciones, es decir, se encuentra inmersa en un círculo vicioso puesto que las familias de bajos ingresos a menudo tienen un costo de oportunidad entre enviar a los hijos a la escuela o que ingresen al mercado laboral. De esta manera, esta última opción implicaría condenarlos a obtener trabajos poco productivos, con salarios bajos y de mala calidad en el futuro. Posteriormente, esto generará una nula movilidad social y reproducirá las disparidades en el ingreso de su familia, con las consecuencias antes mencionadas.

Según Márquez (2008:36), el fenómeno de la exclusión no sólo se queda en el acceso a la educación, sino que tiene que ver con las concepciones de equidad interna y externa en el sistema educativo que posteriormente mencionaremos. Así, seguirá existiendo exclusión si a pesar de que se controle el efecto de los niveles de ingreso los alumnos siguen teniendo diferencias en los resultados educativos, y si aún controlando las diferencias en los resultados educativos, subsisten diferencias en los niveles de ingreso.

Como se ha observado, la exclusión social es la fuente de las desigualdades e inequidades en las sociedades contemporáneas. Siguiendo una cadena lógica debemos de adentrarnos en los aspectos de la exclusión que han originado la desigualdad de oportunidades educativas

en nuestro país, para esto se revisarán algunos estudios realizados en México en años pasados.

Según Carlos Muñoz Izquierdo (1994:276), el país triplicó a partir de los años setenta la capacidad de su sistema educativo y la población solamente se duplicó, sin embargo las oportunidades educativas en México no han mejorado. ¿A qué se debe que no se hayan distribuido equitativamente las oportunidades escolares a pesar de que el sistema educativo mexicano creció más que la expansión demográfica?

Muñoz Izquierdo (1994:277) señala que: el factor economía familiar es muy importante, puesto que es muy poco probable que las familias que detentan pocos recursos puedan mantener a sus hijos fuera de la fuerza de trabajo, dado que ante dicha situación, la contribución de los hijos puede ser indispensable para el ingreso familiar.

De esta manera, para que los jóvenes de bajos recursos puedan continuar sus estudios de educación media superior es necesario que la familia obtenga un determinado ingreso monetario mínimo, y que éste sea mayor al costo de oportunidad que los hijos tienen al trabajar (el joven al ir a la escuela está destinando tiempo que en otra situación ocuparía para dedicar dicho tiempo a trabajar y poder obtener un ingreso monetario, por lo tanto renuncia a un salario a cambio de estudiar). Por lo tanto, lo más común es que en situaciones de pobreza, para los individuos de bajos ingresos el costo de oportunidad de estudiar sea mayor al de trabajar y como tal se vean obligados a ingresar al mercado laboral.

Esta situación de pobreza y bajos ingresos es parte de la explicación del abandono de estudios presente a lo largo del país y representa un problema para la sociedad en su conjunto, dado que el abandono de los estudios por parte de estos jóvenes incide en la pérdida de capital social, lo cual limita las posibilidades de crecimiento de la sociedad. De esta manera, existe un problema de igualdad de oportunidades educativas y como tal hay la necesidad de definir en qué consiste y cuáles son los diferentes puntos de vista sobre el tema.

Muñoz Izquierdo (1996:33) cita un estudio realizado en la década de los cincuenta en el cual se busca determinar el grado de equidad o inequidad con el cual se había estado ofreciendo la escolaridad formal en México. En este estudio se examinó la forma en que las oportunidades de tener acceso y de permanecer en el sistema educativo se distribuyeron

entre los diferentes grupos sociales. Para este hecho, se tomaron tres criterios distintos: la posición social, el grado de urbanización o ruralización de la comunidad de residencia, y las características de la región socio-geográfica a la cual pertenece la comunidad seleccionada. En dicho estudio llevado a cabo mediante muestreo se propuso encontrar las causas por las cuales 3,057,596 niños de los 7,867,869 niños de la cohorte de seis a catorce años no se encontraban inscritos en la escuela primaria. Dentro de las conclusiones se encontró que el 18% de los miembros de dicho grupo de edad no estaban inscritos por razones de carácter socioeconómico. Lo importante de este estudio es que se comprobó que tanto el estrato social como la escolaridad alcanzada por los padres de los individuos son factores que inciden de manera importante en la distribución de oportunidades escolares en los diferentes niveles de enseñanza.

A su vez, Puente Leyva (citado en Muñoz Izquierdo, 1996:33) publicó la distribución porcentual de las oportunidades educativas entre los distintos estratos sociales localizados en el área metropolitana de Monterrey. De estos datos dedujo que si bien la distribución de oportunidades de cursar la educación primaria es favorable para los estratos más desfavorecidos, la distribución de los demás niveles educativos les es “claramente adversa”, por lo tanto las posibilidades de que accedan a los ciclos de educación media superior y superior son menores.

Por otro lado, un estudio de la Dirección General de Servicios Sociales de la UNAM llevado a cabo en 1964 (Muñoz Izquierdo, 1996:36), estimó la distribución de ingresos dentro de su comunidad estudiantil. Al comparar la situación de la población de las preparatorias con aquella de las facultades y escuelas profesionales de la Universidad se encontró que quienes no habían logrado terminar la escuela preparatoria o ingresar a alguna facultad eran, principalmente, alumnos pertenecientes a familias de ingresos bajos. En ese entonces, el estudio reveló que el 12.76% de los alumnos de la UNAM provenía de familias obreras, y el 2.55% de familias campesinas. Este estudio confirmó que a medida que se avanza a través de los distintos grados y/o niveles educativos, se hace más difícil para los alumnos provenientes de familias de estratos bajos acceder y continuar en estudios de nivel superior, aún cuando dicha educación se ofrezca de forma gratuita

Muñoz Izquierdo (1996:179-180) realiza también un recuento, basado en los estudios contemplados en su revisión del estado del conocimiento, de algunos factores dentro del

sistema escolar que ayudan a crear una desigual distribución de oportunidades educativas, entra las cuales se encuentran:

1) Cuanto más alejadas están las escuelas de los núcleos urbanos, más precarias son las condiciones de las mismas; 2) las escuelas mejor dotadas son las que obtienen rendimientos académicos más favorables; 3) los maestros más jóvenes y menos experimentados son quienes se incorporan a las escuelas rurales más apartadas y a las zonas urbanas de mayor marginalidad; 4) las comunidades rurales más alejadas y de menos nivel de desarrollo subsidian, de hecho, la educación de los estratos superiores, a través de su obligada contribución a la construcción, mantenimiento y reparación de los locales escolares; y 5) a mayor lejanía de las escuelas rurales, los niños reciben menos horas de atención pedagógica, debido a que existe un mayor ausentismo tanto de los alumnos como de los maestros.

Hemos de mencionar que existen además otros factores que influyen en la exclusión como lo son los problemas de orden cultural, “como las diferencias entre lenguajes, los conceptos, las habilidades, etc.”, también existen factores sociales como la falta de estabilidad familiar, “la falta de interés y valores necesarios para poder transmitir a los hijos el valor que tiene la escuela para las clases media y superior” (Muñoz Izquierdo, 1994:277).

1.1.2. Conceptos de igualdad de oportunidades

Ahora bien, ya que se han explorado algunas de las causas de la desigualdad o inequidad educativa es necesario tratar de definir en qué consisten ambos conceptos, tanto equidad como igualdad de oportunidades educativas. Existen distintas ideas sobre ambos conceptos, algunos autores tienden a equiparar dichas nociones y algunos otros establecen claras distinciones, por lo que para este estudio deberemos definir con precisión a qué se refiere cada concepto.

Al abordar la cuestión de la igualdad, hay una cuestión básica que consiste en definir ¿igualdad de qué? En este caso, es necesario definir qué es lo que se debe de tomar en cuenta para la igualdad de oportunidades. De tal manera, nuestro punto central será la igualdad de oportunidades educativas en el nivel medio superior en México. Sin embargo, cuando existen sistemas educativos en cuyo interior se presentan características diferentes (programas, instituciones, recursos, etc.), hay que estar conscientes de que estos factores

influyen gravemente en las desigualdades sociales y en su reproducción. Por lo tanto, hablar de igualdades educativas puede ser una cuestión falsa o idealista.

Sobre el concepto de igualdad de oportunidades educativas existen diversos autores que se han encargado de profundizar en el tema. Para este trabajo se presentarán a cuatro autores que ayudarán a abordar el tema y a obtener o crear una concepción que auxilie a lo largo de este trabajo. Estos autores serán: María Fernández Mellizo-Soto, Carlos Muñoz Izquierdo, Pablo Latapí Sarre y Néstor López.

En un primer momento se analizará lo expuesto por Fernández Mellizo-Soto (2003). Para ella la igualdad de oportunidades es un mecanismo que trata de eliminar las características que son moralmente arbitrarias, por ejemplo, el ser parte de una familia con grandes recursos económicos o no serlo, no debería implicar que pueda tener un menor grado de educación. Por consiguiente, la riqueza se puede considerar como una característica moralmente arbitraria para la educación. La igualdad de oportunidades intenta que la riqueza no influya en el nivel de estudios a los que puede aspirar un individuo.

La preocupación sobre que la equidad se convierta en igualdad de oportunidades está presente en la mayoría de los gobiernos y personas. Sin embargo, el punto de discusión es hasta dónde el Estado debe intervenir en la educación y como tal brindar los servicios educativos. Respecto a este punto existen diversas teorías. Para esto y teniendo en cuenta la distribución de los recursos, Mellizo-Soto identifica cuatro diferentes nociones de igualdad de oportunidades (2003:35):

1. Sistema de libertad natural: en esta noción se contemplan todas las características del individuo (incluida la riqueza familiar) como relevantes para alcanzar un determinado nivel educativo, así, se debe de enfocar la educación a los alumnos más ricos y más listos.
2. Igualdad de oportunidades meritocrática: este criterio está basado en el mérito entendido como el talento o la habilidad. Aquí, el talento es considerado una característica relevante y en cambio, la riqueza no es considerada de dicha manera. Resultado de esto, se debe de premiar a los individuos con talento, es decir a los más aptos.

3. Igualdad de oportunidades igualitaria o universal: en este criterio la ciudadanía es el factor de distribución, todo mundo debe ser tratado de la misma forma, como tal el talento y la riqueza no son considerados como relevantes.
4. Igualdad de oportunidades compensatorias: este criterio de distribución está basado en las dificultades y se concentra en alumnos de clases desfavorecidas, incluso tomando en cuenta a los alumnos menos dotados, por lo tanto son favorecidos dadas las desventajas que presentan.

Mellizo-Soto realiza este análisis desde las perspectivas históricas de tres corrientes de pensamiento político, los conservadores, los socialdemócratas y los republicanos franceses. Dichas posiciones han sido utilizadas dependiendo de cómo se considere que los atributos personales (talento, esfuerzo, riqueza) tengan preponderancia o no y cómo estos deben de regir el desarrollo educativo de la persona.

La segunda concepción analizada de igualdad de oportunidad es de Muñoz Izquierdo (1996:7), en la cual la igualdad en la distribución de oportunidades educativas no sólo significa garantizar que todos los habitantes de un país tengan la oportunidad de ingresar a alguna institución para poder recibir una instrucción adecuada a sus circunstancias. La cuestión es más compleja y nos brinda cinco definiciones que utilizan factores diferentes sobre el término igualdad de oportunidades:

- 1) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que tengan, en los distintos niveles escolares, los individuos que posean las mismas habilidades, independientemente de su sexo y lugar de residencia.
- 2) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que estén al alcance, también en los distintos niveles escolares, de los miembros de todos los estratos sociales, independientemente de sus características demográficas y de sus habilidades intelectuales.
- 3) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que cuenten con determinados niveles de habilidades académicas y que dediquen a su aprendizaje igual cantidad de tiempo y esfuerzo.

- 4) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que logren en el sistema escolar todos los individuos que dediquen a su aprendizaje el mismo tiempo y esfuerzo, independientemente de las habilidades académicas que posean y del estrato social al que pertenezcan.
- 5) Lograr que quienes pertenecen a los diferentes estratos sociales adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje, mediante el acceso a insumos educativos de calidad inversamente proporcional a las habilidades con que ingresen a cada curso, y así puedan obtener los mismos resultados al final del mismo.

Al comparar los distintos elementos de cada definición, se observa que cada una toma en cuenta diferentes factores. Por ejemplo la segunda y la cuarta definiciones consideran las asimetrías existentes entre las habilidades académicas, además de que se sugiere no tomar en cuenta ni el estrato social ni la ubicación geográfica. La tercera y cuarta definiciones hacen hincapié en los resultados educativos tomando en cuenta el tiempo de dedicación y esfuerzo de los alumnos, cuestión que parece ser demasiado compleja en una sociedad con gran heterogeneidad como nuestro país. La quinta definición es la más compleja dado que implica una distribución equitativa del conjunto de insumos necesarios para la actividad educativa con lo cual la tarea se hace mucho más compleja.

Por su parte, Pablo Latapí Sarre (2003) realiza una distinción entre los diversos conceptos a partir de una cuestión básica, si se habla de igualdad o desigualdad se está hablando de distribución entre partes, sin embargo y tal como lo hace Sen, es necesario definir qué es lo que se distribuye, a quién y cómo.

Tomando en cuenta a la educación como el bien que se distribuye, Latapí (2003) considera las siguientes igualdades educativas:

1. Igualdad de oportunidades formales: se considera la disponibilidad existente de ciertos recursos (instalaciones físicas, mobiliario, material escolar, maestros). Al mencionar esta distribución también se puede hablar de la capacidad instalada que tiene una institución.
2. Igualdad de acceso y permanencia: se considera la disponibilidad efectiva de los recursos, es decir, la medida en que de hecho la población destinataria hace uso de

ellos. Aquí no se considera ni la calidad ni la cantidad de recursos, ni los resultados alcanzados con éstos por los alumnos.

3. Igualdad cuantitativa de insumos: Cuando se refiere además a la calidad y la cantidad de los recursos.
4. Igualdad de resultados: se toma en cuenta la distribución de los resultados escolares que se mide en términos de aprendizaje, tanto en términos cognoscitivos como actitudinales.

Se puede agregar también una última igualdad que se refleja ya no en el sistema escolar sino en el seno de la sociedad, que es la igualdad de resultados externos, medida en el impacto o las repercusiones de haber tenido determinada educación reflejadas en el trabajo, nivel socioeconómico, estatus, etc.

Por último, para Néstor López (2005), la noción de igualdad es una construcción social, dado que los individuos por naturaleza son diferentes, sin embargo renuncian a esta diferenciación para poder ser igual al otro. Así, la noción de equidad tiene un carácter eminentemente político, dado que conlleva una valoración ética en su definición al exigir una toma de posición sobre cuál es la igualdad estructurante que se plantea como apropiada para la sociedad. Por lo que para hablar de equidad, concepto que más adelante analizaremos, se debe de identificar el nivel o el tipo de igualdad en torno al cual se estructure la política o el proyecto educativo que rompa con los determinismos del pasado y que pueda igualar las condiciones de integración a la sociedad.

De esta manera, y bajo la perspectiva de Demeuse (citado en López, 2005:70-71), se consideran cuatro principios de igualdad que compiten entre sí:

1. Igualdad en el acceso, como la expresión del principio de igualdad de oportunidades, es decir, cuando dentro de un sistema educativo todas las personas tienen las mismas oportunidades para poder ingresar a dicho sistema.
2. Igualdad en las condiciones y medios de aprendizaje: ésta pone énfasis en las estrategias pedagógicas y las propuestas institucionales desde las cuales se abordan las prácticas educativas.

3. Igualdad en los logros educativos: en éste, todas las personas deben de tener acceso al conocimiento independientemente de su origen social o cultural. Por lo tanto, el sistema educativo tiene una función de igualador de la formación de sujetos como proveedores de los mismos recursos.
4. El último criterio está centrado en la igualdad de la realización social de los logros educativos. Así el sistema educativo es equitativo si el impacto social de la educación es el mismo en cada escenario social en el que se despliega.

Según López (2005), la igualdad de oportunidades de acceso implica la instalación de un sistema meritocrático en el cual los logros educativos deriven de las capacidades y del esfuerzo de cada uno. Partiendo de esta igualdad, la escuela permite la realización de cualidades propias de cada individuo en función de los talentos propios. Sin embargo, este tipo de igualdad se traducirá en logros educativos dispares dadas las diferentes condiciones en que los niños y jóvenes de diferentes sectores sociales acceden a la escuela y como tal se legitiman fenómenos como el fracaso escolar y la deserción. La escuela meritocrática selecciona a los más capaces y a los más productivos, quitando la oportunidad al resto.

De acuerdo al segundo criterio, López argumenta que las sociedades actuales “no resisten un sistema educativo que centra los criterios de igualdad en los procesos.” Dado que tratar de la misma manera a personas provenientes de situaciones claramente desiguales significa reproducir dichas desigualdades y legitimarlas. Por lo tanto el principio de igualdad de resultados aparece como el único con opción de compensar y revertir las desigualdades iniciales pues rompe con el determinismo social al interior del sistema educativo. En esta perspectiva, la educación puede ser considerada como una necesidad básica y por lo tanto al incrementar el nivel educativo de las personas se les provee de recursos para poder tener una mayor participación e influencia en la sociedad.

Posteriormente, López establece que en la actualidad existe un debate sobre hasta dónde o hasta qué nivel se debe de brindar la educación para generar igualdad en la sociedad y que como tal ha habido un acuerdo para establecer a la educación media como dicho horizonte de igualdad y así la obligatoriedad de ésta ha tomado mayor fuerza recientemente. Un

sistema educativo es equitativo si además de proveer los conocimientos básicos también establece una igualdad de oportunidades frente a una educación superior.

Agregaré la taxonomía realizada por Antonio Bolívar (2005), ya que si bien no tiene un concepto de igualdad de oportunidades general, si establece que la igualdad en materia educativa puede ser vista desde cuatro dimensiones: 1) de acceso; 2) de supervivencia referida a la probabilidad de que los alumnos permanezcan todo el ciclo escolar sin abandonar antes de terminar, y sin diferencias entre grupos sociales; 3) de resultados cuando todo alumno independientemente de su origen social tiene la probabilidad de aprender las mismas cosas en un nivel determinado; 4) de beneficios de los resultados, cuando los alumnos con idénticos resultados educativos ostentan las mismas oportunidades sociales de acceder al mercado de trabajo o a otras posiciones sociales.

En el siguiente cuadro se sintetizan los diversos sistemas de igualdad de oportunidades de los autores ya consultados, lo cual ayudará a comparar y encontrar los puntos en común existentes:

Cuadro 8. Sistemas de igualdad de oportunidades según los diversos autores consultados.

Fernández Mellizo-Soto	<p>Igualdad de oportunidades como mecanismo para eliminar características moralmente arbitrarias (riqueza, clase social, etc.)</p> <p>4 sistemas de igualdad de oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Natural: enfoque en los más listos y ricos. • Meritocrática: se premia a los individuos con talento sin importar los recursos de dichos individuos. • Igualitaria o universal: todos los individuos deben de ser tratados de igual manera. • Compensatorias: se apoya a los más desfavorecidos.
Muñoz Izquierdo	<p>5 sistemas de igualdad de oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a aquellos que tienen las mismas habilidades. • Para todos independientemente del estrato social. • De resultados de todos los individuos con determinados niveles de habilidades académicas. • De resultados de todos aquellos que dediquen determinado tiempo al estudio sin importar sus habilidades. • De resultados de todos los individuos cuya dotación de insumos sea inversamente proporcional a sus habilidades sin diferencia de origen social.

Pablo Latapí	4 sistemas de igualdad existentes: <ul style="list-style-type: none"> • de oportunidades formales: disponibilidad de recursos iguales a todas las personas. • De acceso y permanencia: disponibilidad efectiva de los recursos y su utilización con todas las personas. • Cuantitativa: calidad y cantidad de recursos iguales • De resultados sin importar estratos sociales.
Néstor López	4 sistemas de igualdad: <ul style="list-style-type: none"> • de acceso: todas las personas pueden ingresar al sistema educativo. • De condiciones y medios de aprendizaje: se enfatiza en las estrategias pedagógicas existentes. • De logros educativos: todos deben de tener acceso al conocimiento sin importar su origen social. • En la realización social de logros educativos.
Bolívar	4 sistemas de igualdad: <ul style="list-style-type: none"> • de acceso a la educación. • De supervivencia: permanencia en el sistema educativo. • De resultados: poder aprender lo mismo independientemente del origen social. • De beneficios de los resultados: igualdad de oportunidades sociales en el mercado laboral.

Fuente: Diversos autores. Cuadro de elaboración propia.

Como se puede observar existen distintos conceptos de igualdad de oportunidades en los que cada autor utiliza diferentes aspectos para concebirlos y ordenarlos. Si bien cada autor parte de supuestos diferentes, se puede apreciar que las tipologías de Latapí y López son las más completas dado que toman en consideración tanto aspectos de acceso como de recursos y resultados, con lo cual abren un margen de acción mucho más amplio en el sistema educativo. De esta manera, se observa que la igualdad de oportunidades no se limita a brindar acceso a la población de una sociedad, sino que también implica que los recursos o insumos sean los mismos o que correspondan a las necesidades de los diversos grupos sociales. Por último, se debe de tomar en cuenta que para que haya una igualdad relativa al sistema educativo que incida realmente en los seres humanos debe existir una igualdad de resultados con la cual todo individuo, no importando su sexo, condición física o social y sus recursos pueda tener un desempeño igual en el ámbito académico.

Dicho lo anterior, en lo particular puedo establecer que un sistema de igualdad de

oportunidades óptimo o ideal, debe de contener los siguientes niveles:

- 1) Igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso, que se puede concebir como el nivel mínimo de igualdad que debe de existir en una sociedad, dado que implica la posibilidad de que los jóvenes puedan ingresar, permanecer y egresar del nivel educativo en cuestión.
- 2) Igualdad de recursos que puede ser asumida como el siguiente nivel deseable socialmente. Este tipo de igualdad implica que los diferentes centros educativos posean un financiamiento mínimo aceptable por el cual dispongan de ciertos elementos (instalaciones físicas, laboratorios, mobiliarios, materiales escolares, maestros, etc.) para que en la medida de lo posible se puedan realizar de la mejor manera las actividades académicas, culturales, y deportivas necesarias para el mejor desempeño de los alumnos.
- 3) Por último, la igualdad de resultados que puede ser catalogada como el nivel máximo de igualdad de oportunidades al interior de un sistema educativo, dado que ésta trata de que los factores externos no influyan en los resultados y como tal éstos sean los mismos independientemente de los puntos de partida de cada estudiante.

Es necesario precisar que esta escala propuesta contiene los tres niveles que a mi juicio debe de tener un sistema de igualdad de oportunidades. Sin embargo, para este trabajo se analizará el primer nivel enunciado (igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso) y se abordará en la medida de lo posible el tercer nivel (igualdad de resultados). Lo anterior, puesto que los programas aquí analizados son becas otorgadas a los alumnos y como tal no entran en el rubro de recursos dirigidos a los centros educativos.

1.1.3. Conceptos de Equidad.

Ahora bien, ya que se han expuesto diversas concepciones sobre el concepto de igualdad de oportunidades se deberá abordar el segundo concepto de este marco teórico, es decir la equidad. Para esto utilizaremos lo propuesto por John Rawls, Santiago Cueto, Fernando Reimers, Axel Rivas y Osvaldo Nina. Habrá que precisar que en mi opinión las políticas de equidad son producto de la existencia de desigualdades (en este caso educativas) y como tal

de la búsqueda de igualdad de oportunidades, esto lo digo una vez consultados diferentes autores expuestos en las siguientes líneas. Si bien cada autor desarrolla una opinión particular sobre el término equidad, este ejercicio ha servido para obtener una concepción propia sobre la relación igualdad-equidad y como tal sobre el significado de ambos conceptos.

John Rawls realiza un análisis interesante sobre los conceptos de equidad e igualdad. Para él, evocar la “equidad” y no la igualdad significa que determinadas desigualdades, deben ser consideradas y en ciertos aspectos pueden ser benéficas siempre y cuando se trate de desigualdades de trato presentes para los menos beneficiados. De esta manera, la equidad presta atención al hecho de que existen diferencias entre los distintos seres humanos, la igualdad se refiere a igualdad de oportunidades sólo como una cuestión a nivel formal. Por consiguiente, si se quiere hablar de igualdad de oportunidades se deberá actuar de manera equitativa para poder apoyar con más recursos a los grupos más vulnerables.

Rawls no le da un lugar propio a la educación pues no figura en “los bienes sociales primarios” definidos por él. Sin embargo, la educación está relacionada con su segundo principio de justicia pues habla explícitamente sobre una distribución equitativa de ésta. Para Rawls (citado en Bolívar, 2005:51), la sociedad debe establecer “iguales oportunidades de educación para todos independientemente de la renta de la familia”. Por lo cual las diferencias existentes sólo deben de existir y ser permisibles cuando contribuyan al beneficio de los más desaventajados. Siguiendo esta línea, Rawls introduce un principio de compensación, según el cual las desigualdades naturales o de nacimiento deben de ser compensadas, así, Rawls (citado en Bolívar, 2005:54), sostiene que:

...con el objeto de tratar igualmente a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención a quienes tienen menos dotes naturales y a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorecidas. La idea es compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad. Conforme a este principio podrían aplicarse mayores recursos para la educación de los menos inteligentes que para la de los menos dotados, al menos durante ciertos periodos de su vida...

Rawls no sólo establece la igualdad de oportunidades sino que pugna por una distribución de recursos compensatoria para que aquellas personas que tienen déficits de recursos por factores que no entran en su control, naturales o sociales, nacimiento o familia en la que hayan nacido. Así las cosas, un sistema educativo será más equitativo si las desigualdades existentes son en pro de los más desfavorecidos. Como tal, para establecer una igualdad de oportunidades se deberá realizar una desigualdad “justa” que apoye más a quien más lo necesite, en nuestro caso esto sólo puede darse apoyando de mayor manera a los jóvenes provenientes de familias desfavorecidas.

Existe otra definición más breve elaborada por Axel Rivas et al. (PREAL, 2006:31) en la cual se establecen elementos interesantes de la equidad. Cabe mencionar que si bien Rawls tiene una postura de equidad muy dada hacia el aspecto económico de los seres humanos, la desigualdad en la educación no solo se da en cuanto a las condiciones socioeconómicas de los alumnos, sino que también hay un componente de calidad en la educación que amerita un tratamiento equitativo. En este sentido Rivas et al., en el marco de la sociología política usada en su investigación sobre brechas socioeducativas en la Argentina, definen a la equidad educativa como “la distribución justa de las condiciones y procesos simbólicos y culturales de aprendizaje según los puntos de partida de los sujetos, es decir, considerando sus diferencias y permitiéndoles acceder en plenitud a la garantía de sus derechos” (2006:31).

Por su parte, para Santiago Cueto (PREAL, 2006:12) secretario ejecutivo actual del “Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe” (PREAL), cuando se habla de falta de equidad en educación lo que se indica es que “los resultados educativos de determinados grupos son menores que los de otros grupos o a los de la población provincial o nacional”. Así, diversas investigaciones (como las expuestas en un apartado anterior) han mostrado que los alumnos provenientes de familias de estratos más bajos son los que tienden a tener peores resultados educativos y a enfrentar mayores dificultades en los estudios con respecto a los jóvenes provenientes de familias más ricas. En este punto, Fernando Reimers (citado en PREAL, 2006:14) ha mostrado que existe una asociación positiva entre el nivel socioeconómico de los estudiantes y la calidad de las

escuelas a las que asisten. Así mismo, en otro ensayo Reimers establece cinco procesos por los cuales se transmite la desigualdad social al ambiente educativo, dentro de dichos procesos el segundo hace énfasis sobre “el tratamiento diferencial en las escuelas, que da más ventajas a los estudiantes que proceden de hogares de mayores ingresos”. El problema se complica tomando en consideración que la mayoría de las veces ante la falta de recursos, las escuelas a las cuales asisten estudiantes con menores recursos y bajo rendimiento educativo no plantean una educación de calidad a sus alumnos a fin de poder desarrollar su potencial, sino que muchas veces se limitan a atender las carencias inmediatas y a dar el mínimo de conocimientos. Por el contrario en las escuelas donde se concentran alumnos de mayores ingresos es más fácil aprender dado que hay maestros mejor capacitados, que cuentan con mayores recursos (pedagógicos, materiales, etc.) y que dedican mayor tiempo a tareas de enseñanza.

El concepto de equidad educativa no solo se debe relacionar con la variable recursos económicos, sino que también debe de tomar en cuenta, dependiendo del país o la región, situaciones raciales, de género, de edad, religiosas, culturales, lingüísticas y de discapacidades. De esta manera el campo de discusión del tema en relación a la equidad-igualdad de oportunidades es extenso. En este trabajo sin embargo, nos enfocaremos a analizar el factor económico y como tal también tomaremos los programas que han buscado atacar el problema desde esa vía, es decir, los programas de becas en la educación media superior.

Siguiendo la introducción de Cueto a la publicación hecha por el PREAL (2006:14), se observa que su posición es un tanto contrapuesta a aquella de Rawls dado que sugiere que la equidad no trata de eliminar las diferencias educativas entre los individuos, sino que:

1) Todos los niños y jóvenes, sin excepción, deben lograr niveles mínimos de educación, como por ejemplo completar la educación básica y aprender hasta lograr niveles aceptables de desarrollo intelectual, físico, social, artístico y moral; y 2) por encima de estos niveles logrados por todos es natural esperar variaciones entre los individuos (por ejemplo en el nivel educativo más alto alcanzado o los aprendizajes en cada una de las áreas mencionadas antes).

De acuerdo a esta concepción, la equidad radica únicamente en “la igualdad en cuanto a logros básicos” habiendo después de dichos logros “una diversidad más allá de estos”. Por lo tanto, para Cueto se debería establecer el nivel básico de educación aceptable en la sociedad y brindar apoyo a que sus integrantes puedan lograr dicho nivel, y posteriormente cada quien según sus capacidades podrá seguir desarrollando otros logros. Sin embargo, Cueto no toma en cuenta que en las sociedades latinoamericanas las desigualdades son tales que aun con deseos y con ciertas habilidades, si no se dispone de ciertos medios económicos no se podrá seguir obteniendo los logros que él menciona. A pesar de esto, Cueto establece una posición interesante en inicio puesto que para él, la equidad reside en niveles altos de calidad educativa en el nivel básico de educación y debe de presentarse hacia arriba, es decir, altos niveles de equidad y de calidad en lugar de hacia abajo (altos niveles de equidad con bajos niveles de calidad), sin embargo creo que si bien la equidad debe de darse “hacia arriba” ésta no debe de ocurrir únicamente en el nivel básico de educación.

Por otra parte, en el estudio de Osvaldo Nina et al. (2006:144-145), se brindan tres definiciones sobre equidad e igualdad de oportunidades. Para ellos existe una equidad horizontal bajo la cual los alumnos igualmente situados deben de ser tratados por igual, a esta definición también la nombran igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. La equidad vertical afirma que los alumnos con características diferentes deben de ser tratados de diferente manera. De esta manera, se debe de poner atención a las distintas necesidades que los diversos grupos estudiantiles tienen; por ejemplo, el gasto por alumno debe ser asignado según las características geográficas o socioeconómicas de las regiones en donde habitan. En esta concepción se pone énfasis en la equidad de insumos y en la equidad de resultados. Así, se supone que se trata de dar más recursos a quien más lo necesita para poder establecer un mismo nivel de resultados en la sociedad (criterio compensatorio), por lo tanto se busca no solo una igualdad en el acceso, sino también en la calidad de la educación.

Por último, estos autores desarrollan un último concepto denominado igualdad de oportunidades, la cual definen como “la ausencia de relación entre rendimiento y variables externas o fuera del alcance del estudiante”. Para Berne y Stiefel, citados en dicho estudio,

la igualdad de oportunidades se da cuando el éxito de los estudiantes depende únicamente de sus propias capacidades y no de las características externas (ingreso, demografía, familia, sexo, raza o discapacidad).

Por su parte, para Jorge Calero y Xavier Bonal (1999) existen dos tipos de relación entre equidad y educación, ésta se puede enmarcar de dos maneras, por un lado, se puede analizar la equidad interna del sistema educativo, en el cual se observa cuáles son los grupos sociales que acceden a los diferentes niveles educativos, cuál es su recorrido y su rendimiento por niveles, y cuáles son los resultados que se obtienen.

En segundo lugar, la educación también presenta una dimensión de equidad externa que consiste en analizar los efectos de la educación una vez concluida ésta, es decir, observar cuáles son las posiciones sociales alcanzadas por los individuos y cuáles son los ingresos obtenidos.

Existe una relación entre ambos tipos de equidad, ya que la distribución de las posiciones e ingresos depende en gran parte de los niveles de equidad interna del sistema educativo y de cómo se interrelacionan con los otros elementos de la estructura social.

En el siguiente cuadro podemos sintetizar las diversas nociones existentes del concepto equidad en el ámbito educativo.

Cuadro 9. Diversas nociones de equidad educativa existentes

Rawls	Equidad vista como la compensación de desigualdades a los menos favorecidos o los que menos tienen.
Rivas	Equidad como distribución justa de condiciones y procesos, considerando el estado inicial de las personas.
Cueto	Equidad vista como igualdad de resultados en los diferentes grupos sociales
Torsten	Equidad como remoción de los obstáculos al desarrollo personal en el ámbito educativo.
Osvaldo Nina	Dos niveles de equidad: horizontal al tratar igual a los iguales; vertical al tratar de manera diferente cuando existen diferencias.

Fuente: Diversos autores. Cuadro de elaboración propia.

Como se ha podido observar, los conceptos de igualdad de oportunidades y equidad educativas están estrechamente relacionados y, por lo general se utilizan de manera

indistinta. Sin embargo, como se ha apreciado en esta revisión del estado de la cuestión, existe una clara diferencia entre ambos conceptos. Para este trabajo se utilizará como definición de equidad una simbiosis entre lo referido por Rawls y por Rivas, es decir, la equidad entendida como el conjunto de acciones que se desarrollan ante la existencia de una desigualdad, en nuestro caso de oportunidades educativas, para distribuir de manera justa condiciones y procesos de aprendizaje tomando en cuenta los puntos de partida de los sujetos, considerando sus diferencias y permitiendo así el acceso pleno al disfrute de sus derechos. Así, la equidad es el medio (en este caso las políticas educativas) por el que se busca compensar las desigualdades previamente existentes a fin de crear una igualdad de oportunidades para poder implantarla dentro del sistema de educación media superior.

Por lo tanto, la noción de equidad aparece como una estrategia orientada a la búsqueda de la igualdad interna a partir del reconocimiento de las desigualdades existentes. De esta manera, equidad e igualdad de oportunidades no son conceptos contrapuestos, sino complementarios, dado que la equidad es una estrategia que busca la igualdad, y a su vez la igualdad necesita políticas de equidad para lograrse.

A través de la revisión conceptual se ha podido observar que la equidad tiene dos dimensiones íntimamente ligadas y que lo ideal sería que ambas funcionaran en el seno de la sociedad, nos referimos a la equidad interna y a la equidad externa. El objetivo de una sociedad es que la equidad en el plano netamente educativo (interna) se vea reflejada en el ámbito laboral, social y cultural. De esta manera, se deben de establecer políticas adecuadas para cumplir estos objetivos y parte de estas políticas son las llamadas políticas compensatorias como las becas y los sistemas de cheques educativos.

Al analizar o evaluar el diseño y los resultados de políticas de equidad encaminadas a lograr una mayor igualdad de oportunidades, lógicamente debemos de tomar en consideración estos dos conceptos, de tal hecho que efectivamente dichas políticas busquen compensar las desigualdades presentes previamente existentes a fin de que se logre la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, este será un primer paso del análisis de las políticas escogidas para esta investigación, es decir se analizará la coherencia en materia de equidad entre los objetivos y las herramientas y medios propuestos en dicha política.

Por otro lado, al tener tres dimensiones de igualdad de oportunidades, se tendrá que evaluar si efectivamente esas políticas de “equidad” (en el supuesto de que así fueran) en base a su diseño tendrán como resultado alguno de los distintos grados o de las dimensiones establecidas dentro del concepto de igualdad de oportunidades. Como tal, y según lo establecido por Parsons (2007), se estará realizando un análisis de políticas vinculado a un modelo teórico/de valores para al final del ejercicio poder realizar una crítica que ayude a desarrollar mejores políticas educativas.

1.2. Políticas educativas encaminadas a aumentar la equidad y la igualdad de oportunidades

Ahora bien, ya que tenemos algunas concepciones tanto de equidad como de igualdad, y también en algunas de estas concepciones hemos podido observar las diferentes taxonomías que utiliza cada autor, lo que nos queda es agregar la forma en que algunos autores plantean la intervención para poder resolver la problemática planteada.

John Roemer (citado en Bolívar, 2005:46) establece dos enfoques de política para la igualdad de oportunidades:

- a) “nivelar el campo de juego” que supone hacer lo posible mediante acciones y recursos compensadores para que todos estén inicialmente en las mismas condiciones.
- b) No discriminación de ninguna persona por sus condiciones personales.

Siguiendo la primera línea, Roemer dice que los recursos se deben asignar “de manera que el nivel alcanzado por una persona para conseguir los resultados que se buscan refleje únicamente su esfuerzo y no sus circunstancias (...) La política que yo propongo es aquella que procura los resultados tan iguales como sea posible para todos los individuos que hagan el mismo esfuerzo, sean las que sean sus circunstancias” (citado en Bolívar, 2005:22).

En este sentido, Roemer (citado en Fernández, 2003:36) propuso crear un sistema de igualdad de oportunidades que premie el esfuerzo, dado que esta característica puede ser la diferencia entre la educación lograda por un individuo medida en número de años y la mediana lograda por el grupo social al que pertenece.

Si un estudiante de clase baja logra una educación superior a la mediana del grupo social de clase baja está haciendo un esfuerzo. La educación mediana del grupo de clase baja es 3 años superior a la escolaridad mínima obligatoria y un individuo de esa clase social realiza 7 años mas de educación. Supongamos que la educación mediana del grupo de clase media es de 5 años más que la educación obligatoria y un individuo de ese estrato social realiza 9 años más de educación. Ambos individuos realizan un esfuerzo de 4 años extras a la educación mediana superior a la obligatoria de su estrato social, y como tal deben de ser compensados de la misma manera, es decir, se debe de compensar el esfuerzo realizado. Dicha compensación que puede provenir por parte del Estado se puede dar en forma de renta y este tipo de compensación se puede ubicar dentro del marco de las políticas educativas.

Sin embargo, hay que tomar en consideración que es muy difícil que esas circunstancias previas (condicionamientos sociales) no afecten el rendimiento escolar de los alumnos aun siendo parte de un programa de igualdad de oportunidades, como tal la igualdad de oportunidades meritocrática tiene fallas evidentes.

Para confrontar esta idea y basado en la teoría de Rawls, Van Paris (citado en Bolívar, 2005:46) comenta que:

... la igualdad de oportunidades, por su parte, no se reduce a la posibilidad puramente formal para cualquiera de acceder a cualquier función en la sociedad. Exige que el origen social no afecte en nada las posibilidades de acceso a las diferentes funciones y requiere, pues, la existencia de instituciones que impidan una concentración excesiva de riquezas y que, a talentos y capacidades iguales, aseguren a los individuos surgidos de todos los grupos sociales las mismas oportunidades de acceso a los diferentes niveles de educación.

Por otro lado, tenemos que desde las posiciones liberales predominantes en los gobiernos actuales, el mercado al ser el instrumento que incorpora las decisiones libres de los individuos, debe ser la vía por la cual se rija el sistema educativo. De esta manera la intervención pública debe suscribirse a garantizar que cualquier individuo de la sociedad pueda alcanzar un nivel educativo mínimo, y que sobre dicho nivel mínimo, las personas

puedan ejercer su libertad de decisión (asociada a la capacidad de pago). Así, existen cuatro formas ligadas a la intervención por parte del sector público (Calero y Bonal, 1999:25):

- 1) Principio de estándares mínimos: la sociedad es la que decide cual es el nivel mínimo de educación que se ofrecerá de manera gratuita; el seguimiento de la educación por encima de dicho nivel mínimo depende de la selección y la capacidad de pago que tenga la familia.
- 2) Principio de igualdad de oportunidades: este concepto ligado al de meritocracia, considera “justo el resultado final de un proceso distributivo si todos los individuos que en él participan han tenido oportunidades iguales en el punto de partida”. Sin embargo, la igualdad de oportunidades no implica una igualdad de resultados debido a las condiciones propias de cada individuo. Por lo tanto, aparece el término “discriminación positiva” que se refiere a la compensación que se ofrece a aquellos individuos cuyas características previas impidan que se dé una igualdad formal traducida en una igualdad real.
- 3) Principio de equidad según la elección: en este sentido, se aceptan como justas las situaciones desiguales derivadas de las decisiones voluntarias de los individuos.
- 4) Principio de recuperación de costos: las intervenciones por parte del sector público que no influyan el paquete mínimo de educación deben de ser diseñadas de manera que, al existir una financiación pública, ésta sea recuperada posteriormente por el sector público.

Debido a las distintas fallas de mercado existentes según la teoría neoclásica y junto con el deseo de la sociedad de una educación más equitativa, se supone que el gobierno puede intervenir en la educación mediante tres formas:

- a) Regulación: mediante el establecimiento de normas que afecten a los centros tanto públicos como privados.
- b) Financiamiento: mediante la canalización de recursos ya sea a través de la oferta o de la demanda.
- c) Producción: mediante la organización pública del proceso de producción de los servicios educativos que incluya una gran proporción de participación pública y una posible aportación de finanzas privadas.

Dentro de las formas de financiamiento relacionadas con la equidad existen tres vertientes como posibles objetivos que pueden ser perseguidos por el sistema de financiación: igualdad de acceso, igualdad de calidad y recuperación de costos. La igualdad de posibilidades de acceso requiere una canalización de recursos tanto a la oferta (instituciones educativas) como a la demanda (familias e individuos).

En México durante muchos años se han implementado políticas educativas encaminadas a considerar a la educación formal como un canal a través del cual exista movilidad social ascendente, de una generación a otra y a lo largo de la vida de los individuos, es decir, que las nuevas generaciones puedan tener un lugar más alto en la escala social con respecto a sus padres, esto basado en la teoría del desarrollo económico y social.

Sin embargo, según Muñoz Izquierdo dichas políticas deben seguir dos condiciones para poder lograr dicho objetivo. Primero, es necesario que las oportunidades encaminadas a tener acceso al sistema educativo, de permanecer en éste y de aprovechar académicamente lo necesario con el fin de poder avanzar de un grado escolar al inmediato superior, estén distribuidas de forma equitativa entre los diferentes estratos sociales y las regiones geográficas del país. En segundo lugar, es necesario que quienes reciban dichas oportunidades tengan la posibilidad de acceder a los mercados de trabajo con posibilidades de obtener una remuneración al menos directamente proporcional a los niveles de escolaridad que hayan cursado.

En el caso de las ayudas financieras a los estudiantes se argumenta que los estudiantes de las clases más altas suelen continuar los estudios en una proporción mucho más grande que los estudiantes pertenecientes a clases bajas, es decir hacia estudios post-obligatorios. Ahora bien, si este tipo de educación es brindada por el Estado, se estaría haciendo una transferencia de recursos por parte de las clases más bajas a las clases más altas dado que dichos estudios estarían financiados por la sociedad. Por lo tanto, se deben de crear programas de carácter compensatorio mediante los cuales los estudiantes con menores recursos económicos familiares puedan aspirar a estudiar niveles más altos independientemente de su situación económica, así, se estaría estableciendo un programa redistributivo.

De esta manera, los instrumentos de financiamiento basados en la discriminación positiva como becas o cheques educación pueden evitar tal segregación. Los sistemas de becas permiten canalizar recursos de forma selectiva mediante ciertos controles: renta de la familia o grado de aprovechamiento académico. Las becas permiten la cobertura de costos indirectos y a modo de permitir una mayor movilidad de los estudiantes y como tal se genera una eficiencia global del sistema. Además, las becas son “un instrumento clave a la hora de incidir sobre los niveles de equidad” (Calero y Bonal, 1999:36) dado que permiten mejorar la probabilidades de acceso de determinados grupos.

Por su parte, los cheques escolares consisten en que cada alumno reciba un cheque escolar que ampare una cantidad determinada de dinero con la cual se pueda matricular en la escuela de su preferencia. El alumno entrega el cheque a la escuela y el Estado hace la transferencia de recursos inscritos en el cheque. De acuerdo con la teoría, se pretende que las escuelas públicas compitan con las escuelas privadas, por consiguiente, tendrían que convencer a los alumnos de que tienen la calidad suficiente como para poder brindar una buena educación. Resultado de esto, las escuelas públicas serían obligadas a ser más sensibles a las necesidades de los alumnos, y poder introducir mayor innovación en la enseñanza (Stiglitz, 1986:420).

Las condiciones bajo las que esta política puede mejorar los niveles de eficiencia del sistema educativo son demasiado restrictivas, ya que se necesita que exista una diversidad de instituciones educativas y que sean accesibles territorialmente, además de que los consumidores tengan una gran cantidad de información y tomen sus decisiones siguiendo criterios racionales.

1.3. Comentarios finales

A través de la revisión teórica de los conceptos equidad-igualdad de oportunidades se pueden resaltar los siguientes puntos:

- 1) Las condiciones económicas no son las únicas que provocan desigualdad en el ámbito educativo (el factor calidad de la educación también es un elemento de vital importancia pues una baja calidad en la educación reproducirá parte de las desigualdades en el ámbito externo al sistema educativo). Sin embargo, son todavía

el principal referente de la falta de igualdad de oportunidades y como tal de la inequidad existente en el sistema educativo.

- 2) La igualdad de oportunidades y la equidad no son sinónimos ni tampoco son conceptos contrapuestos, la igualdad de oportunidades necesita, para ser lograda, políticas de equidad que puedan generar las mismas condiciones de desarrollo educativo a los diversos integrantes de una sociedad. Para este trabajo la concepción de equidad utilizada será el conjunto de acciones que se desarrollan ante la existencia de una desigualdad (de oportunidades educativas) para distribuir de manera justa condiciones y procesos de aprendizaje tomando en cuenta los puntos de partida de los sujetos, considerando sus diferencias y permitiendo así el acceso pleno al disfrute de sus derechos. Por su parte, la igualdad de oportunidades puede ser de distintas maneras, pero parte del hecho de garantizar que los distintos individuos y grupos sociales tengan acceso pleno a ciertas situaciones sociales, tales como la educación. De ahí que yo propongo tres niveles de igualdad de oportunidades en la educación: igualdad en el acceso, permanencia y egreso, igualdad en la distribución de recursos e igualdad de resultados.
- 3) Existen diferentes niveles tanto de equidad como de igualdad de oportunidades educativas. El ideal social es una igualdad de resultados al interior del sistema educativo y que estos se reflejen fuera de dicho sistema, en el seno de la sociedad (equidad externa).

CAPITULO II. DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE EQUIDAD EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR: “BECAS A LA EXCELENCIA ACADÉMICA Y AL APROVECHAMIENTO ESCOLAR” Y COMPONENTES EDUCATIVO Y PATRIMONIAL DEL PROGRAMA “OPORTUNIDADES”

En el presente capítulo se analizará el diseño de las políticas públicas que estuvieron encaminadas a aumentar la equidad y la igualdad en el seno de la educación media superior durante el sexenio 2000-2006. Para esto, en un primer momento se realizará una aproximación teórica de los componentes de un diseño de política pública. Posteriormente, se hará una breve descripción de los programas establecidos para en una tercera fase y con base en los elementos rescatados anteriormente, analizar el diseño de los dos programas planteados en nuestra investigación: el programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” de la Secretaría de Educación Pública y los componentes educativo y patrimonial (“Jóvenes con Oportunidades”) del programa “Oportunidades” establecidos en el marco de la estrategia de desarrollo social “Oportunidades” en la cual participan las secretarías de Desarrollo Social y de Educación Pública, ambos programas establecidos a nivel federal. Lo anterior se hará sin perder de vista el eje fundamental de esta investigación que es la equidad y la igualdad de oportunidades.

Cuadro 10. Tipos de becas que se analizarán, por tipo, nivel y características

Becas de excelencia académica	
Nivel V	10.0 y reconocimientos internacionales
Nivel IV	10.0 y reconocimientos nacionales
Nivel III	10.0
Nivel II	9.9
Nivel III	9.8
Becas al talento artístico o deportivo excepcional	
Becas artísticas	9.0 y reconocimientos o premios
Becas deportivas	9.0 y reconocimientos o premios
Becas de aprovechamiento escolar	
Nivel III	Becarios no premiados en becas de excelencia que cumplan los promedios
Nivel II	9.5
Nivel I	9.0
Becas compensatorias o de incentivo académico	
Nivel A	8.0
Nivel B	7.0
Nivel C	6.0, estudiantes indígenas y con discapacidad

Becas Oportunidades
Su distribución no se hace en términos de promedio y por lo tanto no existen niveles para estas becas.

Fuente: Reglas de operación de los programas “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” y “Oportunidades” del año 2006. Cuadro de elaboración propia.

2.1. Las políticas públicas y su ciclo

Para estudiar el diseño de una política pública se debe referir previamente qué es una política pública, cuáles son las fases de la política pública, y una vez establecido el contexto teórico se podrá abordar el tema en cuestión. Existen diferentes concepciones de política pública: Wildavsky propone que una política es “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (citado en Roth Deubel, 2002:26). Meny y Thoenig (1992:89), la definen como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. Por su parte, para Dubnick, la política pública “está constituida por las acciones gubernamentales -lo que los gobiernos dicen y hacen- con relación a un problema o controversia” (Roth Deubel, 2002:26). A su vez, Murell y Surel señalan que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Roth Deubel, 2002:26).

Con base a las definiciones anteriores, se observa que los conceptos de política y programa se pueden utilizar indistintamente. Sin embargo, es pertinente definir también este último concepto dado que será utilizado a lo largo de este trabajo. El programa “hace referencia a un conjunto coordinado y ordenado de propuestas que persiguen los mismos objetivos y tienden a la atención de problemas específicos relacionados con algunos aspectos señalados en el plan” (Niremborg et al, 2003:31-32). Por su parte, plan es definido como un documento producido por niveles centrales (gobiernos nacionales o estatales), que esboza objetivos prioritarios y explicita un conjunto de directivas generales o líneas de acción (políticas) en torno a los mismos, las alternativas para alcanzarlos (estrategias), y los medios para obtenerlos (Niremborg et al., 2003:31-32).

Ahora bien, existen diversas maneras de expresar el ciclo o vida de una política pública, la mayoría de los autores coincide en que epistemológicamente y desde el ángulo académico

es más fácil encuadrar a las políticas públicas en un ciclo lineal compuesto de pasos o fases concatenadas. Desde esta perspectiva, para Palumbo el análisis de las políticas está determinado por las seis fases que constituyen la vida de una política pública: a) la definición de un problema, b) el diseño, c) la legitimación, d) la implementación, e) el impacto y f) la terminación de una política (citado en Parsons, 564:2007). A su vez, para Peter Knoepfel (sf:34) el análisis de políticas está circunscrito a un ciclo que visto desde una perspectiva secuencial rígida y estrictamente lineal, se compone de la siguiente secuencia: 1) fase de surgimiento y de percepción de los problemas; 2) fase de inclusión de la agenda política; 3) fase de formulación de la política, en la cual se define el modelo causal⁹ de los actores públicos y posteriormente se formula el programa político administrativo que contiene los objetivos, instrumentos y procesos que se pondrán en práctica para resolver el problema en cuestión; 4) fase de implementación en la cual se adapta el programa de la política a las situaciones concretas existentes; y 5) fase de evaluación que tiene como objetivo determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta del grupo de impacto y en términos de solución del problema.

Por último, en el esquema elaborado por Cardozo Brum (2006:27), se refiere que si bien los autores pueden establecer diversas etapas en el proceso de políticas, generalmente siempre encontraremos tres etapas básicas: a) de formulación, en la cual se realiza un diagnóstico y se define el problema por parte del organismo estatal, el cual condicionará el conjunto de alternativas estratégicas de solución que comenzará a generar y evaluar a priori para poder seleccionar el más apropiado; b) de implementación, en la que se traducen en decisiones operativas y acciones concretas la política decidida en la fase previa para impactar en el problema que dio origen a la política; y c) de evaluación *a posteriori*, en la cual se describe el proceso que se llevó a cabo, se explican sus determinantes y condicionantes y se califica su grado de efectividad.

Ahora bien, para su estudio, las políticas públicas han sido circunscritas al llamado “análisis de políticas” o *Policy Analysis*. Este análisis de políticas se maneja como un modelo analítico e instrumental que es capaz de mejorar la comprensión de los procesos

⁹ Visto como el modelo que se aplica para responder a un problema público y lograr su solución, es decir si se realiza X se espera que se obtenga Y como resultado.

que se ciñen a una política pública. Según Parsons (2007:90), el análisis de las políticas públicas incluye el contenido de las políticas y éste implica “la descripción de una política en particular y la forma en que ésta se desarrolló en relación con otras políticas previas, o bien basarse en un modelo teórico/de valores que busca ofrecer una crítica de las políticas públicas.”

Siguiendo a Weimer y Vining (1999:27), el análisis de políticas es el asesoramiento que un especialista en políticas públicas da a un tomador de decisiones con influencia de ciertos valores sociales, para mediante una acción propuesta se pase de una situación “A” a otra situación con consecuencias “X” derivadas de tal acción, esto mediante mecanismos o estrategias de gran certeza “S” (leyes, programas) y que conllevan costos y beneficios sociales. Bajo dichos parámetros para que un buen análisis de políticas sea exitoso este deberá tener una aplicación sistematizada de conocimientos básicos coherentes y razonables, que ordenen y favorezcan la función del gobierno en la sociedad.

Así, se puede decir que el análisis de las políticas públicas puede ser evocado como un tipo de investigación capaz de describir coherentemente un problema social que se quiere resolver o mitigar, dado que sugiere una serie de acciones que deberán tomarse de acuerdo a las condiciones (económicas, sociales y políticas) existentes.

Las etapas que se analizarán en esta investigación son las de formulación o diseño de la política y la de resultados, por lo cual procederemos a definir cada una y a encontrar los diferentes elementos que lo conforman y los diversos enfoques con los que dichas fases pueden ser estudiadas. En este segundo capítulo, no tomaremos en cuenta el aspecto de la toma de decisiones de una política pública, que si bien en la literatura clásica son fases que pueden ir juntas, para los propósitos de esta investigación no lo tomaremos como tal y sólo analizaremos lo referente a los elementos de diseño de una política.

2.1.1. Formulación o diseño de la política pública

Marcela Guzmán (2007:18) establece que el análisis de diseño de una política comprende “el análisis del ordenamiento y consistencia del programa, examinando los objetivos generales y específicos, los componentes y actividades para responder a cada uno de ellos”. Además agrega un punto muy importante, la evaluación del diseño debe de considerar no

sólo la consistencia entre la justificación inicial del programa y los demás elementos, sino también debe hacer un diagnóstico de cómo dichos elementos han evolucionado y han influenciado lo afectado, es decir, cómo el diseño responde a los cambios que se han presentado desde la situación inicial.

Por su parte, Peter Knoepfel desarrolla de manera precisa los elementos que debe tener una política pública desde su diseño y que pueden ser utilizados para el análisis o evaluación de dicha etapa, llamada también por otros autores como etapa de formulación, que se diferencia de la toma de decisiones dado que en ésta intervienen factores distintos (políticos sobre todo).

Dentro de esta etapa el primer punto importante a definir es el programa político administrativo, que consiste en las bases jurídicas en las que se establecen los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operacionales de la acción pública. Así mismo, este programa político-administrativo contiene además decisiones sobre el proceso y la organización administrativos que permitirán la implementación de la política pública, lo que Knoepfel llama arreglo político-administrativo.

El programa político administrativo (PPA) “representa el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y las autoridades a cargo de la ejecución consideran necesarias para la aplicación de una política pública” (Knoepfel, sf:119). De esta manera, se definen los objetivos a alcanzar, además de los derechos y obligaciones impuestos a los grupos-objetivo.

El PPA está compuesto por cinco elementos que son:

- 1) Objetivos: definen el estado que se considera satisfactorio y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada para el problema establecido, se describe el estado social deseado después de haber establecido las acciones determinadas y que el problema haya sido resuelto.
- 2) Elementos evaluativos: estos se refieren a ciertas políticas que operan con objetivos relativamente concretos y que por lo general presentan elevados índices de tecnicidad, por lo cual se establecen indicaciones acerca del tipo de información que se debe recolectar para determinar el nivel de realización de los objetivos.
 - a) Elementos operacionales: Definen las modalidades de intervención o medidas para alcanzar los objetivos planteados en la política pública. Así

mismo, ayudan a concretizar las políticas de intervención y precisan la hipótesis causal dado que definen los grupos meta (grupos objetivo) de la política. Estos elementos son los que caracterizan a las políticas públicas. Los instrumentos utilizados en la política dependen de la modalidad de intervención escogida, las cuales pueden ser: i) modalidad reguladora: basada en prohibiciones, obligaciones o atribuciones de diversos derechos que pueden ser objeto de sanciones en caso de no respetar los límites impuestos. De esta manera este tipo de modalidad busca influir en el comportamiento de los grupos-objetivo; ii) modalidad incitativa: opera a través de transferencias monetarias cuyo objetivo es influir sobre el comportamiento de los grupos-objetivo para lograr resultados distributivos (impuestos, subvenciones); iii) modalidad persuasiva: ésta utiliza estrategias de comunicación-información para que los grupos meta puedan adoptar conductas de acuerdo a los objetivos de la política; y iv) el otorgamiento directo de bienes y servicios a la población, que busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo.

3) Arreglo político administrativo (APA):

Son las designaciones de las autoridades y los servicios administrativos competentes, además de las reglas institucionales propias de la implementación de la política pública, es decir de la repartición de competencias al interior de la política pública. Estas reglas junto con las reglas procedimentales permitirán una coordinación sustancial entre los distintos servicios que lleven a cabo las diversas tareas administrativas que requieran de una aplicación puntual. Así, el APA puede ser calificado como la base organizativa y procedimental de una política pública.

Cuadro 11. Dimensiones operacionales de un acuerdo político administrativo

Dimensiones internas			Dimensiones externas		
<i>Número y tipo de actores</i>	Monoactoral	Pluriactoral	<i>Relación con otras políticas</i>	Homogeneidad	Heterogeneidad
<i>Grado de coordinación horizontal</i>	Fragmentado	Integrado	<i>Grado de apertura</i>	Abierto	Cerrado

<i>Grado de coordinación vertical</i>	Imbricado	Atomizado			
<i>Grado de centralismo de los actores</i>	Centralizado	Igualitario			
<i>Grado de politización</i>	Politizado	Burocrático			

Fuente: Knopf, Peter. “Análisis y conducción de las políticas públicas”. Institut d’Hautes Études en Administration Publique. Francia.

4) Elementos procedimentales:

Establece las pautas de interacción entre los diversos organismos y la población objetivo presentes en la política pública. Un análisis del PPA en base a los cinco elementos anteriormente citados nos permite identificar las contradicciones en los elementos constitutivos; por ejemplo, entre los objetivos fijados y los recursos asignados a los actores públicos del APA. Por lo tanto un análisis de política debe de tomar en cuenta tanto la coherencia interna referida como un acuerdo entre sus elementos constitutivos, y la coherencia externa es decir un acuerdo con otras políticas para que no choquen y produzcan resultados adversos. Puede existir además contradicción o una insuficiencia técnica entre los objetivos planteados y los elementos operacionales propuestos. A su vez, puede haber contradicciones entre los recursos atribuidos a los actores públicos del acuerdo político administrativo y los objetivos o las formas de intervención de la política.

5) Dimensiones analíticas operacionales

El diseño de política pública puede tener diferentes dimensiones de análisis:

- Programa detallado o programa marco.
- Programa centralizado o programa descentralizado.
- Programas sustanciales e institucionales.

Por su parte, Carlos Ruiz Sánchez (1986) establece las características que debe de poseer el programa elegido en cuestión, una vez que se consideraron metas y fines:

- 1) Primacía o importancia que se le asigne a un problema o a sus soluciones, y
- 2) Orden temporal o secuencia funcional de los problemas y sus soluciones.

Además se deben de utilizar los criterios de:

- 1) Magnitud: qué tan grande es el problema y que población se deberá de atender.
- 2) Trascendencia: qué tan importante es el problema dada la población afectada.
- 3) Vulnerabilidad: cuáles tecnologías, modelos o métodos existen para solucionar el problema.
- 4) Factibilidad: qué recursos se disponen para solucionar el problema.
- 5) Viabilidad: qué congruencia tiene el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.

Para Ruiz Sánchez existen dos tipos de información dentro de una política, la implícita que concierne a los objetivos y cursos de acción que requieren un trato confidencial y las explícitas que se pueden dar a conocer a todos los elementos involucrados en la política.

Estos últimos elementos son:

- 1) Objetivos generales: expresados de manera técnica, cuantificados en volumen, distribución y tiempo, y se debe especificar cómo será su ámbito de aplicación.
- 2) Criterios de aplicación: es decir, cómo se llevarán a cabo, cuál es su contenido funcional y en quién recae la responsabilidad de su desarrollo.
- 3) Funciones de producción: volumen de actividades requeridas para el cumplimiento del objetivo o acción a que se refiere, además de la cantidad y calidad de los factores productivos e insumos necesarios.
- 4) Acciones generales: referido a las decisiones políticas sobre aspectos generales de organización y funcionamiento, es decir la definición de actividades y responsabilidades a cada actor.
- 5) Asignación preliminar de recursos: cómo se va a financiar y con qué recursos se cuentan.
- 6) Organización y desarrollo del sistema: se planifica la implementación y la operación de la política.
- 7) Articulación intersectorial: se establecen las relaciones funcionales de la política con otras políticas. Esta articulación necesita un grado mínimo de coherencia dentro de la misma política.

8) Por último el control y la evaluación: cómo se integrará la información para analizar los resultados obtenidos y los beneficios logrados.

Para este análisis de diseño de política pública se retomarán los elementos arriba referidos (Knoepfel y Ruíz Sánchez), para de acuerdo con éstos observar cómo están diseñadas ambas políticas y saber si dichos los elementos de equidad e igualdad de oportunidades están presentes en ambos programas. Esto se hará, como ya se planteó en el capítulo I, de la mano de los dos conceptos tratados anteriormente (equidad e igualdad de oportunidades). Así, se buscará validar la hipótesis de la cual parte esta investigación y como tal dar respuesta a lo planteado en las preguntas de investigación de este trabajo.

2.2. El Programa Nacional de Educación y las políticas de equidad

Ya que se ha expuesto cuales son los componentes y características de un diseño de política, ahora, se describirán brevemente las políticas a analizar en esta investigación. Estas políticas surgieron del Programa Nacional de Educación (2000-2006), del cual se desprendieron las siguientes líneas de acción para atacar la situación de desigualdad, inequidad y baja cobertura en el sistema escolar de educación media superior:

Ampliación de la cobertura con equidad:

- Instituir la colaboración entre la federación y los gobiernos estatales para diversificar la oferta pública de educación media superior.
- Priorizar la ampliación de servicios orientados a incrementar las oportunidades educativas de los grupos más desfavorecidos: población rural, indígena, personas discapacitadas y trabajadores migrantes.
- Fomentar el establecimiento de programas de educación a distancia aprovechando las tecnologías de la información existentes, esto con el fin de que la población habitante de regiones de baja densidad o de difícil acceso pudiera acceder a la educación media superior.
- Ampliar los programas de becas con el fin de incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y terminación de los estudios de nivel medios superior.

Derivado de estas líneas de acción, se llevaron a cabo los siguientes programas para la educación media superior:

Programas de becas:

Estos programas buscaban proporcionar a los jóvenes una igualdad de oportunidades para que pudiesen matricularse en la educación media superior y poder continuar y finalizar este tipo de estudios y así, sentar las bases para que pudieran acceder a estudios de nivel superior. Los programas de becas más representativos fueron:

1) Programa de “Becas de Excelencia Académica y de Aprovechamiento Escolar”.

Este programa de becas está directamente enmarcado en los objetivos del Programa Nacional de Educación 2000-2006. Es un programa heredero de las antiguas becas en efectivo de la SEP, pero dada la existencia de las becas del “Programa Oportunidades” se decidió “reorientar” los objetivos de dicho programa, éstos irían encaminados a promover más la calidad educativa y el aprovechamiento escolar, sin dejar atrás el hecho de que se le daría preferencia a los estudiantes de menores recursos económicos. Estas becas se distribuyeron en los planteles educativos administrados directamente por la SEP federal, principalmente en los planteles de enseñanza tecnológica.

Se establecieron tres tipos de becas:

a) Becas de excelencia académica, talento artístico o deportivo excepcional.

Para estas becas existían tres niveles dependiendo de la trayectoria académica y del promedio obtenido por el solicitante. En lo particular estas becas se otorgaban a alumnos con promedios de 9.8 a 10.0 durante su trayectoria en la educación media superior. Los becarios elegidos tenían como responsabilidad además de mantener o incrementar el promedio escolar, al momento de su solicitud estar inscritos en algún programa de aprendizaje con miras a obtener una certificación de posesión de alguna lengua extranjera (sobre todo de idioma inglés).

Por su parte, las becas de talento artístico y deportivo se renovaban con la presentación de pruebas de aptitud o de premios y reconocimientos obtenidos durante el ciclo escolar, así como con la acreditación de un promedio superior a 9.0 durante el ciclo escolar pasado. Los

pagos se realizaban mensualmente durante 10 meses y los montos dependían del nivel educativo al que estuvieran adscritos los alumnos, ya fuera educación artística inicial o educación media superior.

b) Becas de aprovechamiento escolar

En estas becas los alumnos se sujetaban a uno de dos procesos de selección, uno destinado a los alumnos becados anteriormente con el mismo tipo de beca y que mejoraran en dos decimas su promedio anterior para así renovar automáticamente el apoyo y, en el caso de los nuevos aspirantes se les exigía un promedio de 9.0 o superior en los dos ciclos anteriores.

c) Becas compensatorias o de incentivo académico

Estas becas estaban destinadas a alumnos con promedio mínimo de 8.0 y que se encontraran en situaciones de dificultad económica, pertenecieran a algún grupo indígena o contaran con capacidades diferentes.

2) Becas de transporte

Fueron apoyos económicos a estudiantes que por vivir en localidades alejadas, con población dispersa y baja demanda educativa, no se podía justificar la apertura de una escuela, por lo que se les brindó un apoyo de 10 pesos durante 200 días al año.

3) Becas del Programa “Oportunidades” y componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”

Si bien no están establecidos como programas, son componentes del programa de desarrollo social “Oportunidades” enmarcada dentro de la estrategia gubernamental de desarrollo humano y social “Contigo” que se desarrolló desde el año 2003, a su vez este programa es la continuación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) establecido a partir de 1997 en el gobierno del entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo.

El componente educativo “Becas Oportunidades” es un conjunto de transferencias de dinero en efectivo a las familias inscritas en “Oportunidades” y no son estímulos directos a los estudiantes dado que dichos recursos no los recibe el alumno sino la madre de familia, tal como operan las demás transferencias de recursos de dicho programa. Para que la

familia pueda obtener un monto mayor de dinero que asegure su subsistencia tiene la obligación de enviar a los hijos menores de 21 años al nivel educativo que les corresponda, de lo contrario los recursos se le suspenden a dicha familia. Por lo tanto más que una beca al alumno es una transferencia de dinero a la familia mediante el requisito de enviar a los hijos a la escuela, pero no un estímulo propiamente para el joven para que termine la educación media superior.

Por su parte el componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” promueve la incorporación, permanencia y culminación de estudios de los hijos de las familias inscritas al padrón de beneficiarios de “Oportunidades”. Para este programa se estableció un fideicomiso con aportaciones gubernamentales para otorgar apoyos diferidos a jóvenes que hubiesen ingresado o vayan a ingresar a estudios de educación media superior y que no sobrepasen los 22 años. En un principio este programa constituía una plataforma para que los jóvenes beneficiarios pudieran acceder de modo más fácil y de forma voluntaria mediante la vinculación con otros programas de desarrollo social y humano a las siguientes opciones: 1) nivel de educación superior; 2) opciones productivas (microempresas) vinculadas directamente al sistema de ahorro y crédito popular, 3) una vivienda nueva o más digna, al utilizar el fondo de ahorro para ingresar al Programa de “Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa” (sic); 4) acceso a la seguridad social mediante el IMSS o el Seguro Popular de Salud; y 5) la elección de una cuenta de ahorro cuyos fondos se le entregarían dos años después para que el participante dispusiera de ese dinero.

Para el caso de las becas de nivel medio superior se requería de la asistencia regular a la escuela y además a la asistencia a sesiones de educación para la salud. La dinámica de estos apoyos diferidos consiste en una transferencia de dinero derivada de un fideicomiso federal y depositado en un fondo de ahorro, esto a través de la acumulación de 3,000 puntos desde el último año de secundaria hasta el año de egreso de educación media superior (el número de años depende del sistema escolar al que estuvieran adscritos). Si el becario cumplía con sus obligaciones y requerimientos establecidos en el programa antes de los 22 años, se hace acreedor a una cuenta de ahorro en la que esos 3,000 puntos se convierten en pesos y podrían optar por las cinco opciones antes mencionadas.

2.3. Análisis del diseño del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” y los componentes educativo y patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” del programa “Oportunidades”

La decisión de analizar estos programas tiene su fundamento en la capacidad heurística de esta propuesta de análisis para los fines de la presente evaluación. La política pública se reconstruye analíticamente como un proceso que si bien se inicia con la identificación y definición de un problema y la elección de una alternativa de solución, debe plantearse como la respuesta que tentativamente dará solución a un problema, no como un hecho consumado. De ahí que la implementación de la política y la constante evaluación de sus resultados permitan ir constatando o cambiando el rumbo de la acción.

La estrategia analítica que guía este trabajo se centra en la adecuación del diseño y primeras instrumentaciones del programa. La idea fundamental es que un adecuado diseño de política parte de un diagnóstico que busca distinguir en el análisis y para la acción política, los síntomas de una problemática específica, para concentrarse en lo que identifica como el problema a atender (primer momento). Una vez que se ha discriminado el problema, se deben precisar las estrategias, es decir, las rutas diseñadas para alcanzar los propósitos planteados (resolver el problema). Cuando se cuenta con ellas, el tercer momento pasa por la definición de los objetivos que expresan, lo que se espera alcanzar con la intervención. Asimismo, en este proceso decisorio, se debe contemplar el marco institucional donde se desarrolla la política, los actores que se ven involucrados en ella y los beneficios que se reciben o pierden, así como los mecanismos que se plantean para su control, rendición de cuentas, seguimiento, y aseguramiento.

Esta concepción del proceso de política, más que “racionalista” busca ser “incrementalista”, ya que parte del reconocimiento de que a lo largo de este desarrollo, tienen lugar ajustes constantes tanto de las decisiones como de las acciones que se emprenden, no sólo en función del seguimiento que se dé a los resultados que se van obteniendo (producto de las evaluaciones constantes), sino también del involucramiento de distintos actores, con intereses diversos, no siempre coincidentes con los de la política, la capacidad de adaptación al cambio de las distintas organizaciones, además de factores contextuales y de liderazgo que estarán presentes, de manera permanente, dificultando o facilitando la solución del problema planteado.

Esta concepción de análisis se puede utilizar de manera satisfactoria en el programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Académico” y en los componentes “Becas Oportunidades” y “Jóvenes con Oportunidades”, programas que se han planteado para propiciar una mayor equidad en el ámbito educativo, y en especial en la educación media superior. Estas políticas públicas tratarían de dar respuesta a un tema específico, la inequidad y la falta de igualdad de oportunidades en la educación media superior en México.

Este trabajo busca realizar un análisis del diseño a través de un ejercicio que coloca en el centro de atención las hipótesis o apuestas implícitas de estas políticas públicas. Para este trabajo se utilizarán como guía las siguientes preguntas: ¿cómo es definido el problema que se busca atacar?, ¿cuál es el diagnóstico que se hace del problema y cuáles son sus síntomas?, ¿cuál es el modelo causal o estrategias utilizados?, ¿cuáles son los objetivos generales y específicos de la política o programa?, ¿es adecuada la definición de estos?, ¿cuáles son las metas del programa (situación deseable a mediano y largo plazo?, ¿cuáles son los instrumentos con que opera el programa?, ¿qué se busca lograr?, ¿hacia quién se dirige el apoyo estratégico?, ¿existe relación entre los objetivos del programa y aquellos del Plan Nacional de Educación o de la ley de educación?, ¿cuál fue el criterio de distribución de los recursos y su monto?, ¿son congruentes los objetivos con la magnitud del problema?, ¿Existen elementos contradictorios dentro del problema?, ¿qué factores de equidad o inequidad están presentes en el diseño, sobre todo en las acciones, incentivos y recursos? Por lo tanto, de acuerdo con la teoría de Knoepfel y Sánchez anteriormente vistas, conjuntaremos las categorías expuestas por ellos para poder analizar cinco elementos:

Diagnóstico y problema, objetivos y estrategias, población objetivo, metas y asignación de recursos.

El presente ejercicio se hará a través del análisis de las reglas de operación de cuatro ciclos escolares, desde el ciclo escolar 2003-2004 hasta el ciclo escolar 2006-2007, dado que estos ciclos están contenidos en la administración federal anterior (2000-2006).

Las reglas de operación de ambos programas constituyen los documentos rectores que definen los lineamientos básicos a partir de los cuales las instituciones educativas dirigidas por la Secretaría de Educación Pública y en las cuales dichos programas tienen presencia,

se implementan estos programas. Por ello, es de gran importancia el análisis de estos lineamientos de manera comparativa para así poder observar la evolución de estas reglas así como sus modificaciones, y poder establecer los cambios que estas modificaciones implicarían para la implementación del programa.

2.3.1. Programa de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece que “la equidad contempla la reducción de las brechas injustas entre la población, y a la vez el otorgamiento de un trato que iguale las posibilidades de cada uno de los mexicanos y mexicanas para poder tener una vida digna (2001:18).

La equidad e igualdad de oportunidades es el segundo eje de política de desarrollo social y humano del PND, a este respecto se establece que:

Con el fin de reducir las desigualdades que más afectan a la población, los criterios que se seguirán para la asignación de los recursos públicos estarán orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables –los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados– y tomarán en cuenta las necesidades de otros sectores amplios –como las mujeres y los jóvenes–, sin perder de vista los programas de cobertura general que deberán ser atendidos (PND 2001:60).

Sin embargo, el PND no toma en cuenta a la educación media superior como objeto a desarrollar ni como sujeto de los criterios de equidad o igualdad de oportunidades, solo se habla de educación básica (2001:79). Es hasta el objetivo rector número tres que se menciona a la educación media superior en términos de flexibilizar y diversificar la oferta de este nivel a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales (2001:87).

Por su parte, en el Programa Nacional de Educación (PNE) las becas de excelencia si están contempladas en las líneas de acción del objetivo particular número dos (“propiciar la equidad en el acceso, la permanencia y la terminación de estudios”) pues se sugiere “fortalecer los programas de becas de transporte y de reconocimiento al desempeño académico” (PNE, 2001:172). Con respecto de la ley general de educación, los programas de becas están mencionados en el capítulo III (equidad educativa) en el artículo 32 en el

cual se dice que es necesario establecer condiciones para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación, con mayor equidad educativa así como lograr la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo, 33 fracción VIII en donde se recomienda establecer programas de becas, así como en el artículo 34 que establece la necesidad de llevar a cabo programas compensatorios, además se establece que los estados con mayor rezago educativo deberán de tener mayor apoyo por estos programas. Dentro de los puntos retomados del Programa Nacional de Educación por los diseñadores del programa resalta que éste propone: El perfeccionamiento de los indicadores de eficiencia y, especialmente, la medición del aprovechamiento escolar.

Así mismo, en estas reglas se consideran tres razones muy importantes (Reglas de Operación, 2003:344):

- a) Que el Gobierno Federal tiene en operación diversos programas de becas, fundamentalmente dos de gran cobertura e impacto social destinados a promover el acceso y la permanencia en los servicios educativos (OPORTUNIDADES y PRONABES).
- b) Que los programas OPORTUNIDADES y PRONABES, dentro de su respectivo universo de atención (educación media superior y superior, respectivamente), focalizan sus esfuerzos en el acceso y la permanencia escolar de estudiantes en situación económica adversa, y si bien a consecuencia de las becas otorgadas pueden obtenerse efectos positivos en el aprovechamiento escolar, la excelencia académica no es esencial para ingresar o permanecer en dichos programas.
- c) Que es vital que los apoyos gubernamentales en materia educativa se otorguen de manera preferente a los grupos que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja, pero a la vez, deben también atenderse otros sectores y necesidades del sector educativo, especialmente, aquellos factores de motivación que eviten el bajo rendimiento escolar, fomenten la calidad de la educación y premien la dedicación y el esfuerzo constante de los educandos que acrediten un excelente rendimiento académico.

A partir de la reglas de operación de 2005 y por consiguiente en las reglas de operación de 2006 ya no se realizan estas tres últimas consideraciones.

Definición del problema, diagnóstico y modelo causal del programa

Para los fines de creación de este programa se argumentó que diversos estudiantes con actitudes sobresalientes no podían acceder a apoyos económicos por no encontrarse en condición económica de extrema pobreza, hecho que afectaba su motivación y las posibilidades del pleno desarrollo de sus potencialidades. Por lo tanto, era necesario enfocarse a la calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje y al reconocimiento de los mejores estudiantes, por lo cual se decidió reorientar el programa de “Becas en Efectivo” a “Becas a la Excelencia y al Aprovechamiento Académico” para que se permitiera completar esfuerzos individuales realizados por los alumnos más destacados y a la vez no se dupliquen los esfuerzos realizados por el gobierno federal con los programas Oportunidades y PRONABES.

Sin embargo, el programa no tiene como tal un diagnóstico de la situación existente en la educación ni de los síntomas principales presentes en el sistema educativo nacional. No se cuantifica la población afectada por el problema ni se habla de la trascendencia del problema en dicha población. Sólo se establece que si bien es necesario promover la cobertura educativa con equidad mediante la asignación de becas a estudiantes en situación económica adversa, también se debe reconocer a los mejores estudiantes.

La parte del diagnóstico es un punto toral en el diseño de una política pública, si no se realiza un diagnóstico de la situación a enfrentar se corre el riesgo de tener un mal diseño de política pública, dado que no se conoce a ciencia cierta cuál es la magnitud del problema público, así mismo dicha política será muy difícil de evaluarla, dado que no se conoce la situación actual y como tal no hay elementos para medir los avances brindados por la política, puede haber indicadores, pero estos no tendrán un punto de referencia para apreciar el avance. Así el diagnóstico es indispensable en un diseño de política pública.

De lo establecido en las reglas de operación se deduce que el modelo causal estriba en:

1) Un apoyo económico como reconocimiento a alumnos de altos promedios incentivará a estos a que sigan desarrollando sus habilidades y como tal permanezcan estudiando con un alto nivel académico; y 2) las becas compensatorias parten de la idea de que brindando apoyos económicos a alumnos de mediano nivel académico (promedios a partir de 8.0 para las RO de 2003-2004 2004-2005, promedios de 6.0 en reglas de operación posteriores) y a

alumnos de origen indígena y con discapacidades pero con una fuerte necesidad económica se les incentivaría a asumir el compromiso de seguir estudiando y de mejorar su rendimiento académico.

Por otro lado, sólo en el último año se hace explícita que es necesario que haya equidad e igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso, como valores que deben de regir el programa, a pesar de que este programa está claramente inscrito dentro de las estrategias del Programa Nacional de Educación que buscan establecer dichos valores. Sin embargo, a pesar de establecer que debe de haber estas dos cualidades, no se hace referencia a cómo se promoverá la equidad y a cómo se pretende obtener la igualdad de oportunidades.

Objetivos y metas del programa

Esta parte está dividida en objetivos generales y específicos. En cuanto a los objetivos generales básicamente se establecen los mismos durante los tres primeros años (2003-2006) los cuales son: 1) fortalecer los programas de reconocimiento al desempeño académico; y 2) establecer un esquema nacional para reconocer a los estudiantes de educación media superior y superior que se distingan por su desempeño académico.

Para las reglas de operación del ciclo 2006-2007 se quita el objetivo “establecer un programa nacional de reconocimiento” manteniendo el primer objetivo (fortalecer los programas de reconocimiento al desempeño académico) y se incluyen dos nuevos objetivos: promover el dominio de lenguas extranjeras y establecer condiciones que permitan una mayor equidad educativa. Sin embargo, no se explica qué es lo que se entiende por “equidad educativa” y cuáles son las condiciones que se necesitan desarrollar para que se instale, ni se explica por qué este programa debe de ser promotor del dominio de lenguas extranjeras.

A su vez, los objetivos específicos establecidos en los primeros dos años fueron los siguientes: a) reconocer y premiar la constancia y el esfuerzo de los alumnos más destacados y talentosos e incentivarlos a continuar con esmero su formación académica; b) mejorar la autoestima de los jóvenes más destacados y talentosos, así como contribuir a su desenvolvimiento integral permitiéndoles desarrollar al máximo su potencial; c) fomentar entre los educandos, en general, una cultura de dedicación y superación que contribuya a

evitar el fracaso escolar y a mejorar el aprovechamiento académico, y d) incentivar el aprendizaje de lenguas extranjeras, especialmente del inglés y promover su certificación con base a estándares reconocidos internacionalmente.

En las RO del año 2005-2006 se establece solamente la necesidad de reconocer y premiar el esfuerzo de los estudiantes y la incentivación para el aprendizaje de lenguas extranjeras. Además, para el año 2006 se busca establecer dentro del esquema de reconocimiento a los estudiantes de media superior y superior, aparte de la excelencia académica, el talento artístico y deportivo, así como otros meritos excepcionales, sin que se tome en cuenta su situación económica. Por su parte, se observa que el objetivo 2.2.3 instituye la necesidad de fortalecer dicho programa de becas con el fin de ampliar las oportunidades de acceso a la educación media superior y superior a estudiantes en condiciones económicas adversas o que atraviesan situaciones económicas contingentes.

Cuadro 12. Comparativo de objetivos generales y específicos de las distintas reglas de operación

2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Objetivos generales			
3.1.1. Fortalecer los programas de reconocimiento al desempeño académico.	3.1.1. Fortalecer los programas de reconocimiento al desempeño académico.	2.1.1. Fortalecer los programas de reconocimiento al desempeño académico.	2.1.1. Fortalecer los programas de reconocimiento al desempeño académico.
3.1.2. Establecer un esquema nacional para reconocer a los estudiantes de EMS que se distingan por su desempeño académico.	3.1.2. Establecer un esquema nacional para reconocer a los estudiantes de EMS que se distingan por su desempeño académico.	2.1.2. Establecer un esquema nacional para reconocer a los estudiantes de EMS que se distingan por su desempeño académico.	2.1.2. Promover el dominio de lenguas extranjeras.
			2.1.3. Establecer condiciones que permitan una mayor equidad educativa.

Objetivos específicos			
2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
3.2.1. Reconocer y premiar la constancia y el esfuerzo de los alumnos más destacados y talentosos.	3.2.1. Reconocer y premiar la constancia y el esfuerzo de los alumnos más destacados y talentosos.	2.2.1. Reconocer y premiar la constancia y el esfuerzo de los alumnos más destacados y talentosos.	2.2.1. Establecer un esquema nacional para reconocer y premiar a los estudiantes de EMS.
3.2.4. Incentivar el aprendizaje de lenguas extranjeras, especialmente del inglés y promover su certificación con base en estándares internacionales.	3.2.4. Incentivar el aprendizaje de lenguas extranjeras, especialmente del inglés y promover su certificación con base en estándares internacionales.	2.2.2. Incentivar el aprendizaje de lenguas extranjeras, especialmente del inglés y promover su certificación con base en estándares internacionales.	2.2.2. Incentivar el aprendizaje de lenguas extranjeras, especialmente del inglés y promover su certificación con base en estándares internacionales.
3.2.3. Fomentar entre los educandos, en general, una cultura de dedicación y superación que contribuya a evitar el fracaso escolar y a mejorar el aprovechamiento académico.	3.2.3. Fomentar entre los educandos, en general, una cultura de dedicación y superación que contribuya a evitar el fracaso escolar y a mejorar el aprovechamiento académico.		2.2.3. Fortalecer los programas de becas para ampliar las oportunidades de acceso a la EMS en condiciones económicas adversas o que atraviesan situaciones graves de contingencia.
3.2.2. Mejorar la autoestima de los jóvenes más destacados y talentosos, así como contribuir a su desenvolvimiento integral, permitiéndoles desarrollar al máximo su potencial.	3.2.2. Mejorar la autoestima de los jóvenes más destacados y talentosos, así como contribuir a su desenvolvimiento integral, permitiéndoles desarrollar al máximo su potencial.		

Fuente: Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar aplicables a los ciclos 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007. Diario Oficial de la Federación. Cuadro de elaboración propia.

Dentro de los objetivos generales y específicos del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar”, si bien es un programa inscrito en los objetivos del Programa Nacional de Educación en el que se establece que se deberán ampliar los programas de becas con el fin de incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y terminación de estudios de nivel medio superior, sólo hasta el último año analizado (2006-2007) se maneja el concepto de equidad educativa, y tal como se dijo en su momento, no se aclara lo que en el programa debe de entenderse por tal concepto, lo cual hace que dicho objetivo sea vago, carezca de sustento y de un modo de acción.

Un elemento interesante a remarcar dentro de los objetivos, tanto generales como específicos, es que se establece la necesidad de promover el dominio de lenguas extranjeras, sin embargo los únicos becarios a los que se les brindan los recursos necesarios y como tal se les exige que se certifiquen en alguna lengua extranjera es a los becarios de excelencia y talento artístico y deportivo, dichos alumnos son una minoría insignificante a comparación del número de becarios de aprovechamiento escolar y de incentivo académico. Así mismo, el programa ofrece becas para cursar alguna lengua extranjera, pero éstas estarían subyugadas a la existencia de recursos sobrantes por becas canceladas, no se establece un mínimo de becas a otorgar sino que si los recursos lo permiten se someterían a concurso. Por lo tanto, esto claramente puede provocar una desigualdad entre los alumnos y como tal no tiene coherencia con lo establecido en los objetivos y es es un elemento contradictorio del programa.

Por otro lado, no se precisa en ningún momento cuál es el estado al que se quiere arribar con la puesta en marcha de este programa de becas, se habla de reconocimiento al desempeño académico, promover el dominio de lenguas extranjeras y establecer una mayor equidad educativa pero no se marca cuál es la situación que se quiere lograr, en resumen no hay metas planteadas por alcanzar en este programa.

Las metas a las que podría responder este programa son aquellas delineadas en el Plan Nacional de Educación que refieren lo siguiente:

- 1) Lograr que el índice promedio de eficiencia terminal aumente de 56.5% en 2000, a 65.3% en 2006.
 - 2) Mantener en el periodo 2001-2006, el índice de absorción de estudiantes egresados de la secundaria por arriba de 90%.
 - 3) Incrementar la matrícula de alumnos procedentes de grupos indígenas, de forma que su proporción se haya triplicado para 2006.
 - 4) Otorgar anualmente un número creciente de becas hasta alcanzar un millón en 2006.
- Sin embargo propiamente el programa no tiene metas y es difícil saber cuál es la aportación del programa a dichas metas generales establecidas en el PNE.

Población objetivo y cobertura

La población objetivo detallada en los numerales 4.2 de las RO de los diferentes ciclos escolares son los alumnos inscritos a planteles controlados directamente por la SEP federal. Por su parte, la población beneficiaria es establecida como los alumnos con buen desempeño académico independientemente de su nivel económico, aunque se daría preferencia a aquellos con menos oportunidades económicas. En el caso de las becas compensatorias la población objetivo es aquella en condiciones económicas adversas, la población indígena y/o con capacidades diferentes.

En cuanto a la cobertura, las primeras Reglas de Operación (2003) establecen que para este programa de becas son elegibles los alumnos que realicen sus estudios en las instituciones públicas administradas por la SEP. Las instituciones en las cuales tiene cobertura este programa en un inicio fueron:

- Centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS)
- Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS)
- Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA)
- Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF)
- Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR)
- Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC)

- Centro de Estudios de Bachillerato (CEBACH)¹⁰

Además de las distintas instituciones de educación media superior que brindaban educación artística inicial pertenecientes al Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA).

A su vez en 2005 se contemplaron dos instituciones más en nivel medio superior, el Colegio de Bachilleres y la Escuela Nacional para Ciegos.

Tipos de becas y lineamientos

En el apartado 3.3 de las RO de 2003 y 2004, se establece la “filosofía de las becas”, que no es más que la especificación de cada una de las becas y sus objetivos. En las primeras reglas de operación (2003) se establecen cuatro tipos de beca: las becas de Excelencia Académica, las becas al Talento Artístico o Deportivo Excepcional, las becas de Aprovechamiento Escolar y por último las becas compensatorias o de incentivo académico.

En las RO de los diferentes años también se establecen los distintos requisitos generales y particulares para acceder a dichas becas, entre los generales se encuentran: 1) ser de nacionalidad mexicana; 2) contar con Clave Única del Registro de Población (CURP); 3) no haber reprobado materia alguna durante el último ciclo escolar; y 4) llenar, firmar y entregar oportunamente al Comité de Becas del plantel correspondientes, la solicitud respectiva, acompañando a la misma de Copia fotostática de las boletas, certificados o constancias de calificaciones de los dos últimos ciclos escolares cursados y copia fotostática legible de los comprobantes, recibos de percepciones o declaraciones fiscales que acrediten los ingresos de las personas de quienes dependa económicamente el aspirante y/o del propio aspirante en caso de que el alumno trabaje.

Ahora bien, cada tipo de beca tiene características propias y lineamientos particulares a seguir:

Becas de excelencia académica

Este tipo de apoyos se asigna a los mejores promedios independientemente de la situación socioeconómica del aspirante, sin embargo, en caso de empate se daría preferencia al aspirante con mayor necesidad económica. Para 2003, en el caso de becas de Excelencia se

¹⁰ Incluida en este sistema la “Escuela Preparatoria Federal “Lázaro Cárdenas”.

encuentran tres niveles, nivel I en el cual se necesita un promedio de 9.8, nivel II con un promedio global de 9.9 y nivel III con un promedio global de 10.0. Sin embargo, para las becas de 2004 se incluyen dos niveles más en las becas de excelencia, el nivel IV en el cual se requiere un promedio de 9.9 o 10 y reconocimientos nacionales, y el nivel V que también requiere un promedio de 9.9 o 10 pero con reconocimientos internacionales en materia artística, deportiva o académica. Cabe destacar que dicho promedio debería haberse mantenido a lo largo de toda su trayectoria académica, desde la primaria hasta el año anterior para el cual se otorgaba la beca.

Para el año 2003 no se explicita el número de becas disponibles, sino que éstas dependerán del número de solicitudes presentadas. Se pide que para renovar las becas de excelencia, los alumnos deberán encontrarse inscritos en un programa de aprendizaje de alguna lengua extranjera, preferentemente de lengua inglesa y que además hayan presentado alguna certificación de nivel internacional. Por su parte, para el año 2004 las RO establecen el puntaje mínimo que deben de lograr los alumnos al presentar dichas acreditaciones. En el caso de estas becas la renovación se daría de forma automática para el nivel I, salvo que los alumnos justificaran encontrarse en los criterios de los niveles II o III. Para 2004 se establecen los mismos requisitos, tomando en cuenta que se agregaron dos tipos de becas (nivel IV y nivel V). A partir de estas reglas (2004), sí se estipula el número de becas que se otorgarán a nivel nacional.

Cuadro 13. Número de becas a otorgar a nivel nacional en el caso de “Becas de Excelencia”

Nivel de excelencia	Número máximo de becarios
Nivel V (promedio 9.9 o 10 y reconocimiento internacional)	2
Nivel IV (promedio 9.9 o 10 y reconocimiento nacional)	3
Nivel III (promedio de 10)	10
Nivel II (promedio de 9.9)	10
Nivel I (promedio de 9.8)	15
Total	40

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Reglas de Operación del Programa de Becas a la Excelencia y al Aprovechamiento Académico. Cuadro de elaboración propia.

Para los años 2005 y 2006 el número de becas se redujeron a treinta y dos pues en el nivel III sólo se proyectaban cinco becas y en el nivel I doce becas solamente.

Becas de talento artístico y deportivo excepcional

Estas becas estaban destinadas a los alumnos que contaran con reconocimientos y premios en actividades extracurriculares, ya sea artísticas o deportivas. En el primer año se pedía que las solicitudes fueran acompañadas de documentos que constataran que el alumno tenía premios, preseas o reconocimientos en alguno de los dos rubros y que contaran con un promedio mínimo de 9.0. En esa primera convocatoria (2003-2004) no se especifica el número de becas disponibles, sino que el número dependía de la cantidad de solicitudes presentadas.

En el año 2004 se establece formalmente el número de becas de talento artístico y deportivo nuevas tanto para estudios profesionales como para estudios en media superior, se otorgan solamente 15 becas y éstas además se dividen en tres rubros, las becas al talento artístico tanto para alumnos de instituciones dependientes del INBA y no dependientes de éste y 5 becas más para alumnos con talento deportivo sobresaliente. En caso de que hubiera alumnos que cumplieran los requisitos pero no pudieran hacerse acreedores a dichas becas por haberse agotado, se tendrían reservadas 60 becas de aprovechamiento escolar nivel II para los mejores promedios, los demás aspirantes sólo podrían obtener una beca de Nivel I. En el año 2005 el número de becas nuevas otorgadas aumentó considerablemente dado que se fijaron 64 becas como máximo a dividirse entre los dos rubros, de talento artístico y talento deportivo, por su parte se establecieron también 5 becas para alumnos dependientes del INBA. En este año las reglas aconsejaban que las 64 becas procuraran darse de manera igualitaria a las diferentes entidades federativas, es decir, una beca de cada tipo por estado, esto sin menoscabo de que en ciertos estados no hubiera solicitudes o éstas no cumplieran los requisitos, con lo cual las becas se podrían reasignar a solicitantes de otros estados. Por su parte, los alumnos que cumplieran los requisitos pero que dado su promedio no pudieran obtener una beca de las 64 disponibles se harían acreedores a una beca de aprovechamiento escolar de nivel III.

En las RO de 2005 se estipulaba que para renovar estos dos tipos de becas, al momento de realizar su solicitud se encontraran inscritos en un programa de aprendizaje de lenguas extranjeras. En este año se introdujo un estímulo a los becarios de excelencia y talentos artístico o deportivo que presentaran una certificación de idioma inglés con estándares internacionales, así dependiendo del puntaje obtenido los estímulos iban desde 10 mil pesos para los puntajes más altos hasta mil pesos (por año) para quien presentara el examen TOEFL institucional.

Becas de aprovechamiento escolar

Las becas de aprovechamiento escolar, son otorgadas a alumnos que deseen mejorar su aprovechamiento y su promedio de calificaciones. Estas becas también se asignaban independientemente de la situación económica, pero se tomaba en cuenta el promedio de los dos últimos ciclos escolares. Sin embargo, en caso de empate la beca se otorgaría tomando en cuenta la trayectoria académica y de ser necesario, a quien tuviese mayor necesidad económica. Los aspirantes a estas becas se sujetaron a dos procesos de selección diferentes, uno para nuevos solicitantes en el que se les pedía un promedio mínimo de 9.0 por el cual el comité de becas nacional asignaba un determinado número de becas a cada centro de estudios. De acuerdo a esto, las becas eran otorgadas a los alumnos que tuvieron los mejores promedios durante los dos últimos ciclos escolares, en caso de empate el primer criterio de asignación sería la acreditación de la mejor trayectoria académica y en caso de persistir el empate se tomaría en cuenta la mayor necesidad económica. Por su parte, para los interesados en renovar estas becas lo único que se les pedía era constatar el mejoramiento de su promedio del ciclo anterior en al menos dos cifras decimales.

Para el ciclo escolar 2004-2005 dichas becas se dividieron en dos niveles, nivel I destinado a alumnos con promedio mínimo de 9.0 y nivel II destinadas a alumnos con promedio mínimo de 9.5, en este caso, sólo se otorgaría una beca de este nivel por plantel escolar. Es hasta el ciclo 2005-2006 que se establece un tercer nivel que es dirigido únicamente a

aquellos aspirantes a becas de excelencia o talento artístico o deportivo que hubieran cumplido los requisitos pero que no quedaron seleccionados.¹¹

Becas compensatorias o de incentivo académico

Estas becas pretendían dar la oportunidad a nuevos alumnos interesados en incorporarse al programa y como tal sujetarse al reto de mejorar su aprovechamiento académico. El criterio de asignación es el de mayor necesidad económica, además de que se le daría preferencia a la población indígena y a aquellos alumnos con capacidades diferentes. En caso de empate se tomaría en cuenta la acreditación de un mayor promedio en el último ciclo escolar y a su vez a la mejor trayectoria académica. Estas becas inicialmente se otorgaron para alumnos con un promedio mínimo de 8.0 en los dos últimos ciclos escolares. Excepcionalmente los comités de becas de las escuelas podrían otorgar becas a alumnos que tuvieran promedios menores a 8.0 pero mayores a 7.0. Para el ciclo 2004 esta última característica se modificó a un promedio de 6.5. Además, en este último ciclo para su renovación se debía incrementar el promedio en al menos dos cifras decimales.

Para el ciclo 2005 se crearon tres niveles de becas y además se les cambió el nombre a Becas de Incentivo Académico. Las becas de nivel A se obtenían con un promedio mínimo de 8.0; las de nivel B con un promedio de 7.0, y por último las becas de nivel C fueron destinadas únicamente a personas con capacidades diferentes siempre y cuando éstas se estimaran graves y que pudiesen afectar “sustancialmente” el aprovechamiento escolar. El promedio mínimo que se consideró fue 6.0.

Por su parte, en el ciclo 2006 se conservaron los tres tipos de beca. Para el caso de las becas A y B sólo se pidió contar con el promedio mínimo durante los tres últimos semestres y no en los dos últimos ciclos escolares. En estas reglas de operación (2006) se establece que la solicitud debería ser acompañada por “evidencia” original, certificada y de fecha reciente de que se poseía una capacidad diferente. De esta manera, las RO son un poco más claras dado que se establece que el hecho de utilizar anteojos o presentar una enfermedad no hace que el alumno presente una capacidad diferente.

¹¹ Para los casos de las becas de aprovechamiento escolar y las becas compensatorias, en las reglas de operación no se estableció el número de becas a otorgar dado que los establecimientos educativos tenían la facultad de otorgar dichas becas de acuerdo a la demanda y a las necesidades del plantel.

Por su parte en las RO de 2004, aparte de las becas establecidas anteriormente, se pusieron en marcha seis tipos de becas más, dos modalidades de becas para estudiar idiomas, sobre todo inglés, tanto para estudiantes como para la planta docente. Se establecieron también becas de contingencia para aquellos alumnos que debido a una situación familiar difícil (muerte de los padres) tuvieran necesidad financiera para continuar sus estudios.

Cuadro 14. Tipos de becas según las Reglas de Operación

2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Becas de Excelencia Académica	Becas de Excelencia Académica	Becas de Excelencia Académica (incluidas las de selección automática)	Becas de Excelencia Académica (incluidas las de selección automática)
Becas al Talento Artístico o Deportivo Excepcional	Becas al Talento Artístico o Deportivo Excepcional	Becas al Talento Artístico o Deportivo Excepcional	Becas al Talento Artístico o Deportivo Excepcional
Becas de Aprovechamiento Escolar	Becas de Aprovechamiento Escolar	Becas de Aprovechamiento Escolar	Becas de Aprovechamiento Escolar
Becas Compensatorias	Becas Compensatorias	Becas de Incentivo Académico	Becas de Incentivo Académico
Becas por Selección Automática – Renovación	Becas por Selección Automática – Renovación		
	Becas de Contingencia	Becas de Contingencia	Becas de Contingencia
	Becas de Idiomas	Becas de Idiomas	Becas de Idiomas

Fuente: Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar aplicables a los ciclos 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007. Diario Oficial de la Federación. Cuadro de elaboración propia.

Compatibilidad de becas

Para las RO de 2003 existiría compatibilidad de becas con el Programa OPORTUNIDADES únicamente cuando los alumnos obtuvieran un promedio mínimo de 9.5, en casos contrarios no existiría compatibilidad. Sin embargo, para las becas de

excelencia académica y de talento artístico o deportivo no habría compatibilidad con ningún tipo de becas. Esta última restricción cambia para el ciclo 2005-2006, en el que se enuncia que habría compatibilidad con cualquier otro programa siempre y cuando esos programas lo permitieran. A pesar de esto, en las reglas se aconsejaba que en los comités de becas de las escuelas se les diera prioridad a los alumnos que no contaran con beca de algún otro programa como podrían ser las becas del programa “Oportunidades”.

En este punto, como elemento de coherencia externa, se establece que las becas de excelencia académica si pueden ser conjuntadas con aquellos apoyos otorgados por el programa de becas “Oportunidades” bajo la condición de que se obtenga un promedio mínimo de 9.5. Esto lleva a preguntar si queriendo establecer políticas de equidad para mejorar la igualdad de oportunidades ¿es coherente que no se puedan conjuntar los apoyos de becas compensatorias (incentivo académico) o aprovechamiento escolar con los apoyos del componente de becas “Oportunidades”? por ejemplo, en el caso de que un joven cuya familia está inscrita en el programa Oportunidades y que como tal reciba una de las becas del componente educativo, a menos que tenga un promedio mayor a 9.5 no podrá ser acreedor a beca alguna dentro del programa y cómo tal perderá la oportunidad de tener un apoyo con un monto superior al otorgado por Oportunidades, lo cual no parece equitativo ni justo puesto que ha sido con base a su esfuerzo que ha obtenido un promedio suficiente para poder obtener una beca y al estar inscrito en el programa “Oportunidades” es una persona ubicada en el rubro de pobreza extrema, dicho esto, en caso de no poder conjuntarse dicho apoyo teniendo un promedio alto aunque menor a 9.5 se le estaría discriminando por ser pobre.

Montos de las becas por nivel de apoyo

A lo largo de los distintos ciclos escolares se establecieron diferentes niveles de becas de acuerdo a las necesidades encontradas en el ejercicio del programa. En los siguientes cuadros presentamos los diferentes niveles de becas existentes y el monto del apoyo que se otorgó en cada nivel.

Cuadro 15. Montos de las becas según el nivel de apoyo

Becas de Excelencia Académica			
2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Nivel III \$3,050.00	Nivel V \$4,270.00	Nivel V \$4,270.00	Nivel V \$4,270.00
Nivel II \$2,440.00	Nivel IV \$3,660.00	Nivel IV \$3,660.00	Nivel IV \$3,660.00
Nivel I \$1,830.00	Nivel III \$3,050.00	Nivel III \$3,050.00	Nivel III \$3,050.00
	Nivel II \$2,440.00	Nivel II \$2,440.00	Nivel II \$2,440.00
	Nivel I \$1,830.00	Nivel I \$1,830.00	Nivel I \$1,830.00
Becas al Talento Artístico o Deportivo Excepcional			
2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
\$1,830.00	\$1,830.00	\$1,830.00	\$1,830.00
Becas de Aprovechamiento Escolar			
2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
\$610.00	Nivel II \$700.00	Nivel III \$1,000.00	Nivel III \$1,000.00
	Nivel I \$660.00	Nivel II \$800.00	Nivel II \$800.00
		Nivel I \$750.00	Nivel I \$750.00
Becas Compensatorias o de Incentivo Académico			
2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
\$610.00	\$610.00	Nivel A \$620.00	Nivel A \$620.00
		Nivel B \$500.00	Nivel B \$500.00
		Nivel C \$750.00	Nivel C \$750.00

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Reglas de Operación del Programa de Becas a la Excelencia y al Aprovechamiento Escolar. Cuadro de elaboración propia.

Como se podrá observar, sólo en el caso de las becas de Aprovechamiento Escolar y en las becas Compensatorias o de Incentivo Académico se modificó la suma otorgada como apoyo. Tanto en becas de Excelencia como de Talento Artístico o Deportivo no tuvieron modificaciones en la cantidad entregada como apoyo económico.

En las reglas de operación se les sugiere a los becarios de excelencia y de talento artístico o deportivo que las becas deben ser usadas preferentemente en los siguientes conceptos: 1) aprendizaje o certificación de una lengua extranjera; 2) asistencia a conferencias, congresos, cursos y demás actividades culturales que preferentemente fueran organizadas por la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR); 3)

adquisición de libros, útiles escolares, equipo, herramientas o instrumentos necesarios para la realización de estudios; 4) adquisición de equipo de cómputo y conectividad a internet; y 5) practica organizada de actividades artísticas y deportivas. Por último, la vigencia de las becas sería de 10 meses y se haría en dos pagos.

Mecánica de operación del programa

Tanto en las RO de 2003 como de 2004 se incluyen apartados que especifican cómo se constituyen los comités de becas y cuáles son las obligaciones de éstos, además de los directores de los planteles educativos. Este mismo apartado lleva el nombre de ejecutores (numeral 3.6.1) de las RO en 2005 y 2006.

Así mismo, se establecen también los lineamientos para la formación de los comités de becas de cada institución educativa así como del comité de becas nacional.

En el caso de los comités propios de cada plantel deberían estar conformados por:

- 1) Un presidente de comité que facultativamente sería el director del plantel; 2) un secretario que recaería en el jefe de control escolar; y 3) tres vocales que recomendablemente serían el docente con mayor antigüedad, el alumno(a) con mayor promedio y un representante de los padres de familia.

También se refiere que las sesiones de dichos comités deberían ser públicas y podrían ser invitados miembros tanto de la comunidad estudiantil como de la comunidad en donde este radicado el plantel. En las RO de 2005 y 2006 se hace explícito que el presidente del comité tendrá voto de calidad y que además será el responsable de citar al comité, preparar las actas de sesión y recaudar las firmas para los acuerdos, de forma general tendrá que velar por la correcta constitución y funcionamiento del comité.

Las responsabilidades de los comités no varían en lo general en las distintas RO, su función es llevar a cabo un buen proceso analizando solicitudes, vigilando que cumplan los requisitos, decidir la otorgación de las becas o de las candidaturas en el caso de becas de excelencia y talento artístico o deportivo. Sin embargo, en las RO de 2003 estaba presente un inciso en el que era facultad de dichos comités la asignación del número de apoyos destinados tanto a becas de aprovechamiento escolar como a becas compensatorias, cuestión que en las RO posteriores no se encuentra enunciada.

Por su parte el Comité Nacional de Becas de Excelencia Académica sería constituido por:

- a) un presidente que será el Director General de Acreditación, Incorporación y Revalidación que contará con voto de calidad; b) un vicepresidente que será el director de becas de la DGAIR; y c) un secretario que será el jefe de departamento de becas en escuelas oficiales de la dirección de becas de la DGAIR.

En un principio en las RO de 2003 y 2004 se contemplaba la participación de siete vocales emanados de las diferentes modalidades en los cuales el programa tiene cobertura. No obstante, para el año 2005 se refería que en la medida de lo posible fueran representantes de las unidades administrativas responsables de los planteles educativos en los que tuviera cobertura el programa.

Operación del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar”

En las reglas de operación de 2003 y 2004 se establece un proceso general de operación del programa que consta de 8 fases, en este proceso general se describe el conjunto de actividades que se dan desde la publicación de la convocatoria hasta la entrega de cheques a los becarios y la supervisión del programa por parte de la DGAIR y la Coordinación General de Representaciones de la SEP. Por su parte, a partir de las RO de 2005 y por consiguiente en el 2006 se establece por separado el proceso seguido por los beneficiarios y por los órganos administrativos. Esta última modalidad es más clara para los usuarios ya que se establece lo que corresponde hacer a cada parte.

Las fases del proceso del beneficiario son tres:

Fase A: los aspirantes deben de presentar su solicitud debidamente llenada en los planteles educativos, es hasta el año 2006 en que se introducen las solicitudes electrónicas en el portal de internet de la SEP “BecaNet”, para posteriormente imprimirla y presentarla en el plantel educativo.

Fase B: los aspirantes consultan los resultados por vía electrónica.

Fase C: los becarios suscriben los avisos de notificación de pago, comprobantes y/o nominas correspondientes.

Etapas del proceso administrativo

Etapas 1. Difusión de las reglas de operación y de la convocatoria.

Etapas 2. Constitución de los comités de becas. El director del plantel educativo designa mediante oficio a los integrantes.

Etapas 3. Distribución y/o captura de solicitudes. Para el 2006 este proceso se realiza mediante el portal BecaNet.

Etapas 4. Los directores de plantel son los encargados de recibir las solicitudes y de validar aquellas que hayan sido debidamente completadas. En el caso del año 2006 los directores deberían validar la recepción de las solicitudes a través del sistema BecaNet.

Etapas 5. Asignación de becas por plantel educativo. La dirección de becas de la SEP asignará un determinado número de becas a cada plantel, pero solo becas de aprovechamiento académico y de incentivo académico. De estas el comité de becas debería distribuir a la población pertinente tomando en cuenta que estas becas incluían becas nuevas y becas de renovación.

Etapas 6. (Pre)Selección de becarios. Tal como establece este ítem, los comités (tanto el nacional como el del plantel educativo) seleccionarán a los becarios de acuerdo al número de becas asignadas en el caso de becas de excelencia y mérito artístico y deportivo, y dependiendo del techo presupuestal en el caso de los comités de plantel. Para esto, los comités se reservarían el derecho de realizar entrevistas, realizar visitas domiciliarias y solicitar los comprobantes pertinentes de ingresos familiares. En el caso de las RO de 2006 se establece por primera vez la recomendación de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio para las mujeres, los jóvenes e indígenas a dichas becas.

Etapas 7. Entrega de documentación a la Dirección de Becas de la DGAIR. En esta parte los directores de planteles serán los encargados de entregar a la dirección de becas en las fechas establecidas los diferentes materiales indicados (discos, listados certificados, expedientes y actas) de acuerdo al tipo de becas.

Etapas 8. Para las RO de 2006 la Dirección de Becas realizará la validación final de los listados remitidos por los diversos planteles educativos, seleccionará a los alumnos becarios y publicará vía internet los resultados. Contrario a lo establecido en la fase 6 de las reglas de operación de 2005, la validación de las listas remitidas por los comités de becas de

planteles será hecha por la Dirección de Becas y de esta manera se formalizarán las becas tomando en cuenta las restricciones presupuestales.

Etapas 9. Tramitación de cheques, apertura de cuentas bancarias y proceso de pago. Una vez validadas las becas, la DGAIR gestionará la pre-nomina correspondiente y tramitará la elaboración de los cheques. Posteriormente la DGAIR enviará tanto cheques como nómina a los directores de plantel para que éstos puedan entregar dichos documentos a los beneficiarios a más tardar cinco días después de haberlos recibido. Las nóminas y cheques cancelados deberán ser enviados a la DGAIR para que en el caso de los cheques no cobrados, el dinero sea devuelto a la Tesorería de la Federación. Cabe destacar que a partir del ciclo 2005-2006 se tuvo la oportunidad de disponer de dichos pagos de becas vía depósito bancario a los beneficiarios.

Etapas 10. Publicación de resultados. Para el caso de las RO de 2005-2006 y 2006-2007 existe un apartado que establece que los resultados deberían publicarse en la página electrónica de la Secretaría de Educación Pública (www.sep.gob.mx).

Etapas 11. Visitas de supervisión. En las diversas RO publicadas se establece la necesidad de que los diversos organismos participantes en este programa realicen visitas aleatorias a los planteles educativos con cobertura del programa para vigilar la correcta aplicación de estas reglas de operación.

Informe Programático-Presupuestario y el aspecto de Evaluación.

En el caso del primer ítem se estipula que los directores deberán realizar los informes financieros y operativos pertinentes a fin también de observar el grado de cobertura del programa en cada plantel. La DGAIR deberá realizar un informe trimestral con datos financieros y operativos a fin de enviarlo a la cámara de diputados y las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público para cumplir con lo dispuesto en el artículo 52 fracción IV del presupuesto de Egresos. Para cerrar el ejercicio de cada ciclo escolar los directores de los planteles deberán de realizar un informe sobre todo lo relevante al programa en sus planteles a más tardar dentro de los sesenta días siguientes de conclusión del ciclo escolar. Sin embargo en las RO de 2005 y 2006 se establece que dicha información deberá de entregarse a la Dirección de Becas de la DGAIR a más tardar el 5 de Enero del nuevo año.

En lo referente a la evaluación, las RO establecen una evaluación interna realizada por la dirección de becas de la DGAIR, y una externa realizada de acuerdo a la disponibilidad de recursos. Es hasta las reglas de operación de 2005 que se instituye que ésta última deberá ser realizada por una institución académica de prestigio nacional o extranjera.

Por último, se expresa cuales serán los indicadores de resultados que deben de ser calculados por los directores de planteles a fin de enviarlos a la DGAIR. Para las RO de 2003 se crean 18 indicadores y para las de 2004 se instituyen 22, esto se explica por el aumento en los niveles de becas de excelencia y porque se agregan indicadores para las becas compensatorias. Para las RO de 2005 hay una reducción drástica de estos indicadores pues se calculan sólo seis indicadores tales como la cobertura nacional, la cobertura por nivel educativo, el indicador de renovación y la eficiencia en la utilización de los recursos. Por su parte para el año 2006 el número de indicadores se amplía a nueve pues se incluye la matrícula beneficiada, los alumnos que incrementaron su promedio de calificaciones y los alumnos beneficiados por becas de contingencia.

En este punto, estimo que estos indicadores no tienen una gran relación con los objetivos planteados en un principio salvo el medir cual ha sido el número de becas otorgadas que lo podemos relacionar con el fortalecimiento del programa. Por otro lado no hay ningún indicador que mida o analice el dominio de idiomas extranjeros en el caso de las becas de excelencia y talento artístico o deportivo, ni en el caso de las RO de 2006 se establece algún indicador que aborde el tema de la equidad educativa que se busca aumentar en la educación media superior.

Elementos administrativos del programa y su estructura

Elementos procedimentales

En esta parte se debe de analizar tanto la coherencia interna del programa. Cómo tal se deben confrontar los objetivos establecidos con los recursos asignados y además con la manera en que se trata de implementar el programa.

El primer punto a subrayar, es que el presupuesto asignado durante los cuatro años no aumentó en cantidad alguna, quedó con el mismo monto en las cuatro RO. Lo que lleva a

preguntar si queriendo fortalecer este programa es posible que no hubiese un aumento en el presupuesto. Hay que tomar en cuenta que si bien cada año los alumnos de tercer año de prepa dejan de ser becarios (aunque hay una probabilidad de que sigan siendo becarios en el nivel superior), el número de becarios por renovación se amplía año con año con lo cual disminuye el número de becas nuevas, por lo tanto la oferta de becas se ve restringida y como tal no se amplían en mucho las oportunidades a nuevos becarios. Además al modificarse los distintos tipos de becas y como tal establecer niveles diferentes se otorgan menos becas, aunque con montos más aceptables para los becarios premiados.

Además no se establecen criterios claros del monto de recursos otorgados a cada plantel educativo, sólo se establece que se otorgarán de acuerdo a las necesidades de cada plantel, sin mencionar si esto se dará en función del número de alumnos, de los promedios existentes y del tipo de población que acude a dicho establecimiento, etc.

El segundo punto es analizar el número de becas asignadas. En el primer año no se establecen cantidades fijas de becas por modalidad y por nivel escolar, es hasta el segundo año en que se fija un número máximo de becas entregadas a cada nivel de estudios y por tipo de beca. La primera duda que salta en nuestro análisis es si el número de becas planeadas obedece a las necesidades de la demanda de estos apoyos. Y la segunda cuestión es si efectivamente existen alumnos año con año que pueden satisfacer los requisitos establecidos por dichas convocatorias sobre todo en los casos de las becas de excelencia académica, dado que dentro de los requisitos exigidos se encuentra el mantener un promedio global de 9.9 o 10 desde el inicio de sus estudios de educación primaria. ¿Cuántos alumnos pueden satisfacer estos requisitos? y ¿Fomenta acaso esto la igualdad de oportunidades educativas hablando en el caso de las oportunidades de acceso, permanencia y egreso?

Cuadro 16. Número de becas y presupuesto asignado

Ciclo	Becas	Presupuesto
2003-2004	N.D	\$426,428,503.00
2004-2005	N.D.	\$426,428,503.00

2005-2006	Más de 50,000	\$426,428,503.00
2006-2007	N.D.	\$426,428,503.00

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Reglas de Operación del Programa de Becas a la Excelencia y al aprovechamiento académico. Cuadro de elaboración propia.

Elementos operacionales

Es claro que este programa opera en una modalidad incitativa¹² dado que transfiere recursos directamente a la población objetivo para lograr resultados, en este caso en un primer momento reconocer el mérito académico y en un segundo tiempo instaurar una equidad y como tal ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso.

Arreglo Político Administrativo

En este punto se puede subrayar que las reglas de operación establecen claramente los distintos actores del programa, su conducta, la interrelación entre estos y cómo se deben de llevar a cabo las tareas administrativas. Podemos catalogar a este programa de pluriactoral dado que se identifican claramente tres actores: las autoridades centrales a cargo del programa, es decir la Dirección General de Acreditación, Intercambio y Revalidación, las autoridades de los planteles educativos en donde el programa tiene cobertura junto con los comités de becas formados por gente de la comunidad del plantel y por último los beneficiarios.

Su grado de coordinación es vertical puesto que sólo hay una autoridad federal encargada del programa y la siguiente autoridad es la del plantel educativo que no tiene oportunidad de cambiar o modificar el programa. Además, el Comité Nacional de Becas es el que tiene el poder de decisión en última instancia (esto se muestra con mayor fuerza en las dos últimas reglas de operación) con lo cual se puede calificar a este programa de totalmente centralizado.

Así mismo, es un programa homogéneo y cerrado, dado que sólo participa una secretaría y a la vez es llevado a cabo por una sola dirección que incluso no tiene nada que ver con la subsecretaría encargada del nivel educativo.

¹² Modalidad incitativa: opera a través de transferencias financieras cuyo objetivo es influir sobre el comportamiento de los grupos-objetivo para lograr resultados distributivos (impuestos, subvenciones).

Dimensiones analíticas operacionales

El programa analizado es un programa detallado dado que desde el diseño, establece puntualmente el margen de maniobra de los actores en la implementación. Como ya se ha dicho es un programa con un diseño centralizado y vertical y como tal no permite diferencias de implementación en las diversas entidades federales aunque les otorga a los comités de becas de planteles la oportunidad de distribuir las becas según las necesidades del plantel. La reglamentación del programa es extensa y abarca la totalidad de los elementos constitutivos.

Así mismo, el programa puede calificarse como institucional debido a que da más importancia a la forma en cómo se deben de llevar a cabo los procesos administrativos, la distribución de los recursos y, como tal, la implementación del programa, que a los elementos sustanciales del programa enmarcados en los objetivos: reconocimiento a los estudiantes de excelencia y establecer una equidad educativa al interior del sistema educativo de nivel.

2.3.2. Becas del programa “Oportunidades” y componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”

Definición del problema, diagnóstico y modelo causal del programa.

En la presentación del programa “Oportunidades”¹³, del cual son parte los dos elementos de análisis en este apartado no se define ni el problema, ni su magnitud, ni se realiza un diagnóstico que sirva de base para la creación de dicho programa. Sólo se establece que las políticas de desarrollo social y humano del Gobierno Federal contemplan seis objetivos rectores de los cuales a los componentes analizados corresponden sólo tres: 1) mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; 2) acrecentar la equidad y la igualdad de

¹³ Oportunidades es un programa que funciona sobre tres ejes: educación, salud y alimentación. Este programa identifica regiones y familias que se encuentren en condiciones de extrema pobreza, una vez identificados se les inscribe en un padrón de beneficiarios y se les concede un apoyo mensual en efectivo que se entrega a las madres de familia. Ese apoyo está condicionado a que inscriban a los hijos menores de 22 años a los distintos niveles escolares que les corresponda así como a la asistencia a los centros de salud para que reciban asistencia médica y pláticas sobre diferentes tópicos de salud, al cumplir esto se les brinda además una despensa con alimentos básicos para su alimentación.

oportunidades: y 3) impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

A su vez, y con base en lo marcado en el Programa Nacional de Educación, el programa está en lo dispuesto por el objetivo específico número dos: ampliar el acceso con equidad de la educación media superior y con ello ofrecer mayores oportunidades a jóvenes que hayan completado su educación básica. Esto mediante la línea de acción A: Incorporar en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) apoyos para que jóvenes de las familias inscritas en este programa que hayan terminado la educación básica puedan continuar sus estudios en el tipo medio superior (PNE, 2001:173). Como ya se mencionó, no se incluye algún diagnóstico ni se cuantifica el problema o la población afectada.

Con base en lo establecido en las reglas de operación de “Oportunidades” se puede deducir que el modelo causal de ambos componentes consiste en:

- 1) Un apoyo económico en educación, salud y alimentación ayuda a que se multipliquen y potencien las capacidades de la gente que se encuentra en extrema pobreza.
- 2) Tanto las becas como los apoyos diferidos brindados a los jóvenes en edad de asistir a la educación media superior son un incentivo para que asistan con regularidad y finalicen dicho nivel educativo.
- 3) Los apoyos diferidos de “Jóvenes con Oportunidades” incentivarán a los jóvenes a que una vez terminada su educación media superior se integren a otros programas de desarrollo humano y social.

Objetivos y metas del programa

Al ser parte de un programa más grande, tanto las becas educativas como el componente “Jóvenes con Oportunidades” obedecen al objetivo general y a los objetivos específicos que se enuncian a continuación:¹⁴

¹⁴ Para poder realizar este análisis hay que considerar que el componente “Jóvenes con Oportunidades” es parte de un programa mucho más amplio ligado a otras estrategias de salud, alimentación y desarrollo humano. Por lo tanto, para este trabajo solo analizaremos lo relativo a la cuestión educativa y no los demás componentes.

Objetivo general:

“Apoyar a las familias que viven en condición de extrema pobreza con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones de educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (Reglas de operación, 2003).

Dentro de los objetivos específicos¹⁵ relativos a estos componente se encuentran: 1) “Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios; y 2) Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores”. (Reglas de operación, 2003:8).

En estos objetivos se puede observar que existe una relación entre el objetivo principal del programa y uno de los objetivos específicos. El objetivo general indica que se apoyará a las familias en extrema pobreza con el fin de potenciar sus capacidades a través de los mejoramientos de salud, educación y alimentación, y por otro lado, el segundo objetivo específico habla que lo que se desea es que los jóvenes puedan completar su educación media superior y que tengan la posibilidad de continuar con estudios superiores. En comparación con el anterior programa si se encuentra una mínima relación entre la solución presentada (el programa) y el estado social o la situación que se planea alcanzar (terminar la educación media superior) aunque no se mencionan metas, ni se especifica a qué se refiere con igualdad de oportunidades o se nombra el término equidad.

Las metas derivadas del Plan Nacional de Educación a las que podría obedecer este programa son:

¹⁵ Tanto el objetivo general como los objetivos específicos fueron los mismos a lo largo de los cuatro años analizados en este trabajo.

- 1) Lograr que el índice promedio de eficiencia terminal aumente de 56.5% en 2000, a 65.3% en 2006.
- 2) Mantener en el periodo 2001-2006, el índice de absorción de estudiantes egresados de la secundaria por arriba de 90%.
- 3) Establecer e iniciar la operación en 2001 de un sistema de becas para jóvenes de familias del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que deseen continuar sus estudios del tipo medio superior.
- 4) Otorgar anualmente un número creciente de becas hasta alcanzar un millón en 2006.

Población objetivo y cobertura

En las cuatro RO se menciona que el programa “Oportunidades” está destinado a “contrarrestar las causas críticas que generan las condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema”. Con base en esto, se identifica a la población que requiere apoyo gubernamental para superar las condiciones de marginación y aislamiento, así como también se busca reducir las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan.

Cabe destacar que en este programa la población objetivo está focalizada en base a los lineamientos derivados del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Los alumnos deben ser miembros de una familia que esté en el padrón del programa “Oportunidades”. Para esto se siguen dos etapas, la primera es identificar las zonas de exclusión o zonas de atención y la segunda consiste en identificar propiamente a las familias. La selección de zonas se hace tomando en cuenta el nivel de marginación de las comunidades de acuerdo a los parámetros establecidos por el (CONAPO). Posteriormente se realiza una escala de puntajes mediante la cual se focalizan las zonas de mayor concentración de hogares en condición de pobreza extrema. Ya que se han seleccionado las zonas, se recolecta información socioeconómica de los hogares y con base en una metodología de puntajes se localiza a las familias con mayor condición de pobreza extrema.

Ahora bien, la población beneficiaria tanto para las becas educativas como para el componente “Jóvenes con Oportunidades” puede ser diferente debido a la eficiencia

terminal que se presente cada año, puesto que los apoyos de “Jóvenes con Oportunidades” se otorgan únicamente a los jóvenes que hayan terminado el nivel medio superior. En cuanto a la cobertura se establece que será a nivel nacional y ésta no depende del tipo de institución educativa ni de subsistema a la que esté inscrito el alumno.

Lineamientos de operación

Al momento de incorporarse a “Oportunidades”, las familias inscritas tienen la responsabilidad de inscribir a los jóvenes de hasta 20 años (21 años para las RO de 2006) que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento, puedan asistir regularmente tanto a clases como a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes en específico. Las becas en educación media superior son mayores para las mujeres que para los hombres, debido a que el programa parte de la premisa de que son las mujeres quienes tienden a abandonar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas. Así mismo, las becas del componente educativo no son entregadas a los alumnos sino a las titulares del programa que son las madres de familia. Es importante hacer notar que hay un límite en el monto de dinero que la familia recibe, con lo cual en ciertas familias grandes, no todos los hijos podrían recibir este tipo de becas.

Por su parte, “Jóvenes con Oportunidades” es un componente llamado “patrimonial” diferente del componente educativo que son las becas. Este componente está diseñado para incentivar a los alumnos miembros de familias inscritas en el programa “Oportunidades” que estén cursando el nivel medio superior para que finalicen dicho nivel educativo y a la vez puedan “potenciar sus capacidades al término de la misma”.¹⁶ Este incentivo consiste en puntos que se acumulan desde el tercer año de secundaria hasta el último año de bachillerato (dependiendo del sistema y como tal del número de años en los que se curse la educación media superior) y que al finalizar el nivel medio superior son convertidos en un fondo de ahorro para dichos alumnos. El monto de dinero es otorgado mediante fondos federales y concentrados en un fideicomiso público de inversión y administración. En las

¹⁶ En los 4 años analizados solo en 2004 las RO establecieron una excepción para los jóvenes cuyas familias estuvieran incluidas en el Esquema de Apoyos Diferenciados.

RO de 2006 se hace más explícito cómo será la distribución de dichos recursos. En estas reglas se establece que los recursos federales serían entregados dos veces al año a través de la Coordinación Nacional del programa dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Al inicio del programa, este componente patrimonial busca que los jóvenes becados una vez egresados puedan acceder de manera más fácil, mediante la vinculación del programa Oportunidades con otros programas de desarrollo social y humano, a cinco opciones:

1) Nivel de educación superior; 2) Opciones productivas, vinculadas al sistema establecido de ahorro y crédito popular; 3) Vivienda nueva o más digna, ya que el becario podría usar su fondo para completar la aportación del beneficiario al programa de ahorro, subsidio y Crédito para la Vivienda progresiva Tu casa; 4) Acceso a protección familiar al poder adquirir un seguro de salud para la Familia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el seguro popular de salud; y 5) Conservación de dicho beneficio convirtiéndolo en una cuenta de ahorro que sería entregada dos años más tarde junto con los intereses.

En las RO subsecuentes dichas opciones fueron transformadas y citadas de manera más explícita en su forma de operación. En el caso de la primera opción tanto en las RO de 2004 y 2005 se establece que los becarios puedan continuar su educación ya sea en una institución de educación superior pública o privada teniendo acceso prioritario a una beca PRONABES o del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar del cual se ha hablado anteriormente. Esto previo concurso y cumplimiento de los requisitos. En las RO de 2006 se define cómo sería el manejo de los beneficios recibidos, ya que el alumno recibiría las dos terceras partes del total del monto depositado al presentar en la institución financiera (BANSEFI) la constancia de inscripción en la institución de educación superior. El resto del monto ahorrado lo obtendría al presentar una segunda constancia de inscripción del año lectivo siguiente.

En el caso de la segunda opción, las RO posteriores establecen que el beneficiario deberá vincularse a alguna “Entidad de Ahorro y Crédito Popular” (EACP) que opere de acuerdo a lo normado por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, sin embargo se aconsejaba que se formara parte de “L@ Red de la Gente” o que tuviera acceso al programa de opciones

productivas. Es en las RO de 2006 que se establece que el beneficiario debería contactar alguna EACP o también a la delegación estatal de SEDESOL para cumplir los requisitos establecidos y realizar los trámites necesarios para recibir un crédito productivo, utilizando su fondo de ahorro como garantía, depósito o cuota inicial.

La tercera vertiente llamada patrimonial en 2006 establece, tal como se hizo en el primer año la posibilidad de, mediante la utilización de la cuenta de ahorro, ampliar o construir su vivienda a través del programa “Tu Casa”.

En las RO de 2004, 2005 y 2006 la vertiente de protección (así llamada en las RO de 2006) es considerada como la última posibilidad de uso del fondo de ahorro y queda establecida tal cual se hizo en las RO de 2003.

Por último, la quinta opción aparecida en las RO de 2003 ya no es considerada como una vertiente relacionada a los programas de desarrollo humano existentes dado que se trata simplemente de conservar los beneficios bajo un fondo de ahorro entregado dos años después.

Cabe mencionar una cuestión muy importante relativa a estos dos componentes. Si bien en teoría los dos están establecidos para incentivar a los jóvenes a continuar con sus estudios en media superior, en la práctica la situación es diferente, dado que más que becas, el dinero recibido por este concepto es visto por las familias como un ingreso extra que ayuda a cubrir necesidades básicas de la familia (Luccisano, 2006:73), por lo tanto más que un incentivo se vuelve una obligación para los jóvenes el asistir a la escuela so pena de perder dicho ingreso. Por su parte, “Jóvenes con Oportunidades” está concebido como un incentivo directo a los jóvenes dado que el dinero de su cuenta de ahorro lo recibirá él y no la madre de familia.

Compatibilidad de becas

En el numeral 5.2 se enuncia que en el caso de las becas otorgadas por este programa no habrá duplicidad en el otorgamiento de becas educativas si éstas se dan por aprovechamiento escolar, por prestación de servicio social o por exenciones de pago por concepto de inscripción y/o colegiatura.

Montos de las becas y de los apoyos diferidos

Según lo establecido en el programa, las becas recibidas por los distintos miembros de la familia serán entregadas única y exclusivamente a las titulares beneficiarias del programa, es decir, las madres de familia. A partir de las RO de 2004 se establece que los montos de apoyo a las familias se actualizan semestralmente en enero y julio de cada año tomando en cuenta el Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica publicado por el Banco de México. Las becas otorgadas a las mujeres son mayores a partir de su ingreso a la educación secundaria.

Los montos mensuales de las becas educativas a través de los 4 años de este estudio quedaron de la siguiente manera:

Cuadro 17. Montos mensuales de las becas educativas “Oportunidades” en el nivel medio superior

Educación Media Superior	2003		2004		2005		2006	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Primer año	\$580.00	\$505.00	\$580.00	\$505.00	\$650.00	\$565.00	\$645.00	\$560.00
Segundo año	\$620.00	\$545.00	\$620.00	\$545.00	\$690.00	\$605.00	\$685.00	\$605.00
Tercer año	\$655.00	\$576.00	\$655.00	\$576.00	\$730.00	\$640.00	\$730.00	\$640.00

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Reglas de Operación del Programa “Oportunidades”. Cuadro de elaboración propia.

Por su parte, para poder disfrutar de los beneficios del componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”, por cada año que cursen en la educación media superior los alumnos acumularán cierta cantidad de puntos que una vez que hayan concluido sus estudios podrán utilizar en alguna de las cinco vertientes antes mencionadas. Ahora bien, esta acumulación de puntos se lleva a cabo a partir del último año de secundaria a efecto de incentivar a los jóvenes a inscribirse en la educación media superior y de juntar un total de 3,000 puntos que se repartirán de la siguiente forma:

Cuadro 18. Distribución de puntos por grado avanzado en educación media superior del componente “Jóvenes con Oportunidades”

	E.M.S. de 2 años	E.M.S. de 3 años	E.M.S. de 4 años
3° de Secundaria	300 puntos	300 puntos	300 puntos
1° Educación Media Superior	1500 puntos	600 puntos	450 puntos
2° Educación Media Superior	1200 puntos	900 puntos	450 puntos
3° Educación Media Superior		1200 puntos	600 puntos
4° Educación Media Superior			1200 puntos
Total	3000 puntos	3000 puntos	3000 puntos

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Reglas de Operación del programa “Oportunidades”. Cuadro de elaboración propia.

Mecánica de operación del programa

Dentro de la parte operativa del programa se establecen diversos apartados que es preciso apuntar dada su importancia para la operación del programa:

La Coordinación Nacional del programa “Oportunidades” está formada por la Secretaría de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Por su parte existen en los estados “Coordinaciones Estatales” las cuales son responsables de la atención de los beneficiarios, de la operación y del seguimiento del programa.

En el numeral 6.5.1 de las RO de 2003 y 2004 se establece que como parte de las obligaciones de los becarios de media superior, los alumnos deberían recibir un carnet de certificación de asistencia de las sesiones de salud de acuerdo a lo dispuesto en estas reglas de operación y de los procesos generales para la operación del programa. Por su parte el formato de inscripción a la escuela deberá ser llenado por la misma escuela y a su vez la certificación de la inscripción la realiza el personal responsable del plantel educativo.

A su vez, los apoyos educativos a estudiantes de educación media superior inscritos en el programa podrían ser suspendidos temporalmente cuando: 1) no se certifique la permanencia escolar del becario; 2) cuando este último no cumpla con los requisitos de reinscripción establecidos por el sistema educativo nacional o la institución educativa; y 3) cuando el becario no asista a las sesiones de educación para la salud. En el caso de la

acumulación de puntos del componente patrimonial, se suspenderá: cuando el becario repite un año escolar o no se reinscriba al siguiente periodo escolar. Las RO de 2006 explicitan que la acumulación de puntos se suspenderá hasta que el alumno se reinscriba al siguiente semestre que corresponde al grado escolar que se abandonó.

La suspensión definitiva de la beca se dará en el caso de los apoyos educativos en educación media superior en caso de que: 1) se reciba otro tipo de beca educativa conforme lo establecido en el numeral 5.2, cuestión abordada anteriormente; 2) se detecte una duplicación en el padrón de becarios; 3) se haya recibido durante cuatro ciclos escolares el apoyo educativo en educación media superior; y 4) no se pueda certificar la permanencia del becario durante dos semestres consecutivos en el plantel de adscripción.

En cuanto a la acumulación de los puntos en el caso de “Jóvenes con Oportunidades”, ésta se hace de manera gradual conforme los estudiantes permanezcan como becarios y sigan inscritos en el ciclo escolar. Al terminar sus estudios y al presentarse en las instituciones liquidadoras, los alumnos sabrán el total de puntos acumulados en el fondo, para esto tendrán que terminar los estudios antes de haber cumplido los 22 años y no haber repetido dos veces el mismo año escolar. Estos puntos serán convertidos en dinero en base a una tasa de conversión fijada y revisada anualmente por la Coordinación Nacional del programa. Para el año 2003 la tasa de conversión fue de un peso por cada punto, en las RO posteriores no se fija la tasa de conversión.

Por su parte, en las RO de 2005 y 2006 se establece cómo será el proceso de formalización de las cuentas de los jóvenes. El beneficiario deberá presentarse en la sucursal de la institución financiera (BANSEFI) en la cual exhibirá su documentación consistente en copia de identificación oficial, copia de comprobante de domicilio y original y copia del certificado de conclusión de los estudios de educación media superior o en su caso el original de la constancia oficial de conclusión de educación media superior.

Los beneficiarios tendrán dos años para formalizar las cuentas de ahorro, éste lapso de tiempo correrá a partir de que la Comisión Nacional entregue el padrón de beneficiarios a la institución financiera. Dicho padrón se entregará a BANSEFI en los meses de Noviembre y

Abril de cada año. Por su parte, en caso de existir correcciones al padrón, éstas serán entregadas periódicamente a las instituciones financieras. En el caso de la acumulación de puntos de este componente la única causal de suspensión de puntos es que cumplidos los 22 años de edad no haya concluido sus estudios de educación media superior.

Evaluación.

Para las RO de 2003 y 2004 se menciona una evaluación externa en dos modalidades, de impacto y operativa para todo el programa, es decir para el conjunto de componentes del Programa Oportunidades dentro de los que se incluyen el componente educativo (becas) y el componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”. La evaluación de impacto busca medir y analizar diversos aspectos del programa, pero en lo referente a los componentes del programa de estudio el único aspecto que se toma en consideración es el posible impacto en la eficiencia terminal que haya tenido el componente patrimonial. Por su parte la evaluación operativa busca verificar la calidad de los servicios ofrecidos y el cumplimiento de las reglas de operación.

Las reglas de operación apuntan la necesidad de tener ciertos indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del programa. En las RO de 2003 aparecían once indicadores con respecto al componente educativo. Para las tres reglas de operación subsecuentes fueron doce los indicadores, sin embargo los indicadores relacionados con nuestro programa son seis: 1) número de becarios inscritos en educación media superior por grado escolar y sexo (inicio del ciclo escolar); 2) número de becarios de 14 a 20 años de educación media superior, respecto del total de jóvenes de 14 a 20 años incluidos en el padrón, por edad y sexo (inicio del ciclo escolar); 3) número de becarios que concluyeron el ciclo escolar respecto al número de becarios que iniciaron el ciclo escolar, por grado escolar y sexo (anual); 4) número de becarios que continúan inscritos en la escuela respecto al número de becarios inscritos en el ciclo escolar anterior por nivel, grado escolar y sexo (anual); 5) número de becarios que concluyeron el ciclo escolar respecto al número de becarios que iniciaron el ciclo escolar, por grado escolar y sexo (anual); y 6) número de becarios inscritos al siguiente grado inmediato superior respecto del total de becarios que concluyeron el ciclo anterior, por nivel, grado escolar y sexo (inicio del ciclo escolar).

Sin embargo, si bien los seis indicadores establecidos tienen cierta relación con aspectos de acceso, y permanencia de la educación media superior, no hay un indicador que aborde el tema del egreso de los beneficiarios de dicho nivel educativo, cuestión que es central en el programa dado que es una de las razones de existencia de dicho programa, el ayudar a los estudiantes a terminar dicho nivel educativo. Así mismo no existe un indicador que refleje el número de formalización de cuentas de ahorro de los jóvenes egresados.

Elementos administrativos del programa y su estructura

Elementos procedimentales

Al igual que la anterior política analizada, se debe considerar la coherencia interna y externa de los componentes “Becas Oportunidades” y “Jóvenes con Oportunidades”. En el aspecto interno se puede observar que el programa está enfocado netamente a propiciar una igualdad de oportunidades en el ámbito de permanencia y egreso de los estudiantes, dado que está marcado que sirve para contribuir a que los jóvenes complementen su educación media superior. La pregunta que surge en este punto es si el monto de los apoyos diferidos (3,000 puntos convertidos en pesos al finalizar la educación media superior) son un verdadero incentivo para que los jóvenes deseen terminar su educación media superior. Así mismo, se debe de poner a discusión si las cuatro modalidades básicas en que se puede utilizar el total de los apoyos diferidos son opciones interesantes para que los jóvenes puedan optar por alguna de ellas. En particular es preciso preguntar si los apoyos diferidos son suficientes para poder desarrollar un negocio exitoso y que ayude al desarrollo personal y familiar en el caso de la opción productiva, o en el caso de la opción patrimonial si estos mismos recursos son suficientes para que el joven pueda invertir de manera satisfactoria en construir o ampliar su vivienda.

Por su parte en el ámbito externo, según lo establecido en las RO sí se pueden conjuntar los apoyos ofrecidos por este programa con otros apoyos tales como Becas a la Excelencia Académica y al Mérito Académico.

Elementos operacionales

Este programa también se puede calificar como incitativo al transferir recursos directamente a la población objetivo, aunque cabe mencionar que forma parte de una estrategia más amplia que además de transferir recursos directamente también otorga bienes y servicios (servicios médicos, alimentación) pero en este caso no es parte de nuestro análisis.

Arreglo Político Administrativo

En lo referente a esta parte del programa se puede decir que las RO son claras en cuanto a la conducta de los actores, su interrelación y la forma en que se deben de llevar a cabo las diversas actividades administrativas. También se le puede calificar de pluri-actoral, pero a diferencia del anterior programa debemos decir que éste es horizontalmente fragmentado pero imbricado dado que si bien los diferentes niveles político-administrativos tienen presencia en el programa, sólo la autoridad central tiene competencias para cambiar términos y para decidir la ejecución del programa, las demás entidades sólo son coparticipativas. Así mismo, se debe remarcar que los componentes estudiados son de naturaleza heterogénea dado que hay cuatro dependencias que se involucran en el programa y además dentro de las actividades planteadas para este caso se establece como requerimiento el cumplimiento de otras acciones (asistencia a pláticas en centros de salud) que están ligadas a un organismo diferente del encargado del rubro de educación.

También es necesario señalar que ambos programas son netamente centralizados desde su diseño hasta su implementación dado que el único organismo que puede modificar o decidir cómo se implementa es la Secretaría de Desarrollo Social.

Dimensiones analíticas operacionales

“Jóvenes con Oportunidades” es un componente detallado y por lo tanto no ofrece una posibilidad de interpretación en el caso del componente analizado en este trabajo. Las reglas de aplicación son claras y no pueden variar según el territorio en que se aplique.

Por otra parte, nuestro objeto de estudio puede ser clasificado como centralizado, dado que si bien los tres niveles de gobierno participan, en el caso de las becas y de los apoyos diferidos solo el nivel federal tiene atribuciones de cambios en las reglas de operación o en los montos establecidos, no hay una participación extraordinaria tanto de los gobiernos

estatales como municipales en este ámbito, probablemente lo haya en otros ámbitos del programa “Oportunidades” pero no en este componente.

Un factor muy importante que interviene en este programa es la presencia de una necesaria coordinación interinstitucional, dado que son varias las instituciones involucradas en el desarrollo de este programa. En cuanto a “Jóvenes con Oportunidades”, componente que abordamos en este trabajo, debe de existir una coordinación entre las secretarías de Desarrollo Social y de Educación Pública. Si bien la Secretaría de Desarrollo Social es quien se encarga de administrar el programa, la Secretaría de Educación Pública es la encargada de llevar el control sobre la asistencia de los jóvenes inscritos en el programa y los comités técnicos estatales son los encargados de brindar los recursos y ejercer el control sobre estos.

2.4. Comentarios sobre la equidad e igualdad de oportunidades en ambos programas

El análisis de diseño de ambos programas despierta diversas interrogantes e ideas que posteriormente podrán traducirse en recomendaciones para un rediseño de ambas políticas. Ambos programas tienen en común obviamente la modalidad (son programas de becas, es decir transferencias de dinero en efectivo) y en cierto sentido parte de los objetivos. Los programas fueron establecidos como estrategias sustentadas en el Programa Nacional de Educación para atender la problemática de ampliación de la cobertura con equidad. Sin embargo, el programa Becas de Excelencia en teoría está diseñado para responder con mayor énfasis a la calidad de los procesos educativos y en segundo lugar a reforzar la cobertura con equidad. Por su parte el programa “Jóvenes con Oportunidades” está enclavado en una estrategia de desarrollo social que busca ampliar las oportunidades a familias en situación de extrema pobreza, como tal cobertura con equidad es sólo uno de los objetivos, pues en su conjunto van más allá del ámbito educativo.

Es indudable que el programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” responde a una lógica de igualdad de oportunidades meritocrática que busca brindar apoyos a los mejores estudiantes sin importar la clase social a la que pertenezcan ni la riqueza que tengan. Sin embargo, tal como se ha planteado en el primer capítulo de este trabajo, la igualdad de oportunidades meritocrática puede generar desigualdades dado que

se está apoyando a los que tiene mejores resultados, pero no se toman en cuenta los diferentes puntos de partida o condiciones de base existentes de los diferentes alumnos inscritos en el sistema educativo. Por lo tanto, este tipo de igualdad puede desencadenar en logros educativos dispares dadas las diferentes condiciones en que los jóvenes de los diversos sectores sociales presentes en la sociedad acceden a la escuela. Así, puede que no se esté atacando el problema de fracaso escolar y deserción, dado que aquellos jóvenes que no tengan las condiciones apropiadas para obtener un desempeño académico favorable, si no cuentan con apoyos nunca podrán alcanzar el desempeño académico de aquellos alumnos que cuentan con las condiciones necesarias de desarrollo escolar.

Existe un elemento en el programa que debe ser comentado dado que no tiene una argumentación pertinente. En las reglas de operación se habla que a través del reconocimiento al desempeño académico se busca desarrollar la calidad educativa y de sus procesos, no obstante considero que el hecho de becar a un cierto grupo reducido de alumnos (tomando en cuenta que las becas de excelencia y de merito artístico o deportivo son mínimas y no pasan de 40 becas) no será un factor determinante para elevar la calidad educativa en el subsistema de educación media superior, pues se debe tomar en cuenta que existen otros factores igual de importantes que inciden en la calidad educativa como lo son los contenidos educativos, el nivel de preparación de los profesores, etc.

De esta manera, en mi opinión el programa es vago al decir que a través de este se mejorará la calidad educativa. El hecho de reconocer el desempeño académico obedece más a la necesidad de brindar incentivos a los alumnos para que sigan dentro de la escuela con el máximo aprovechamiento y como tal darles elementos para que no abandonen los estudios. Creo que ésta debe ser la principal motivación del programa y debería estar planteada como tal, -evitar que alumnos brillantes con escasos recursos (sin pertenecer al rubro de gente en extrema pobreza) abandonen la escuela dada la necesidad de buscar un sustento económico en el mercado laboral-.

En el caso de los objetivos del primer programa, se debe establecer qué se entiende por equidad educativa y cómo se pretende influir para crear las condiciones. Por otro lado,

promover el dominio de lenguas extranjeras tal como se hace en la reglas de operación del programa puede ser un factor de inequidad, puesto que al darles oportunidades solamente a los becarios de excelencia y talento artístico y/o deportivo, (obviamente los estudiantes con mayor promedio), dejaría de lado a los demás alumnos que no pueden acceder a una beca de estas.

En mi opinión, los objetivos específicos 2 y 3¹⁷ de las becas de excelencia presentes en las reglas de operación 2003 y 2004 deberían haber permanecido dado que son esenciales, puesto que como se ha dicho en líneas anteriores, el objetivo principal de este programa debe ser incentivar a los alumnos a que no abandonen sus estudios y puedan mejorar su aprovechamiento. Si bien el segundo objetivo no puede evaluarse (su cumplimiento), el tercero si puede medirse mediante indicadores de fracaso escolar y aprovechamiento.

Ahora bien, este programa otorga diferentes apoyos y cada uno se descompone en diferentes niveles. A su vez cada beca y nivel exigen ciertos requisitos para hacerse acreedor a dichos apoyos. El cuestionamiento que surge de esta situación es si por ejemplo, en el caso de las becas de nivel V y nivel IV se exige que durante toda la trayectoria escolar (desde primaria hasta el año previo cursado) se mantenga un promedio de 9.9 a 10 para ser acreedor a dicho apoyo, ¿cuántos alumnos inscritos en los planteles en los cuales tiene cobertura el programa pueden cumplir dichos requisitos y por lo tanto recibir dichos apoyos?, además la convocatoria marca que deben de haber obtenido premios y reconocimientos a nivel nacional o internacional en ámbitos artísticos, deportivos, culturales o académicos. La duda presente es si los jóvenes de escasos recursos provenientes de áreas rurales o semiurbanas tienen la posibilidad de tener una trayectoria exitosa no solo académicamente sino también en ámbitos extracurriculares como los solicitados en dicha convocatoria. Es necesario referir que diversos estudios han comprobado que el factor socioeconómico y de capital cultural de la familia influye de manera determinante en el desarrollo educativo de los alumnos (Muñoz Izquierdo y Ulloa, 1992) (Álvarez e Iriarte, 1991). Así mismo, tal como lo dice Schmelkes (1999:17) el capital

¹⁷ 3.2.2. Mejorar el autoestima de los jóvenes más destacados y talentosos, así como contribuir a su desenvolvimiento integral, permitiéndoles desarrollar al máximo su potencial.

3.2.3. Fomentar entre los educandos, en general, una cultura de dedicación y superación que contribuya a evitar el fracaso escolar y a mejorar el aprovechamiento académico.

monetario juega un papel potenciador, pues quienes proceden de hogares con mayores ingresos obtienen mejores resultados. De esta manera, una de las críticas que se hace a los programas meritocráticos es precisamente ésta, los apoyos son otorgados a los más capaces, sin embargo no se toma en cuenta las condiciones de partida de los diferentes individuos, y estas condiciones afectan en buena medida las capacidades de los jóvenes, por lo tanto es muy difícil (más no imposible, existen casos particulares) que un estudiante de un medio rural o semiurbano con ciertas carencias con respecto de los jóvenes de procedencia urbana puedan desempeñar actividades extracurriculares con un gran éxito y mantener a la par que un promedio muy alto de desempeño académico. Así, se debe cuestionar si este tipo de apoyos aumenta la equidad existente en el sistema educativo o por el contrario es un factor más de inequidad

Por otro lado, dentro de los objetivos enunciados en las primeras reglas de operación se establece que el programa servirá para aumentar el autoestima y la capacidad de superación de los alumnos, pero, al observar el número de becas que se otorgan sobre todo en el caso de becas de excelencia se puede uno dar cuenta que son muy pocas, en el caso del nivel V y IV son solamente cinco becas, lo cual puede propiciar que alumnos que cumplan los requisitos establecidos en las convocatorias no puedan acceder a dichas becas y tengan que conformarse con becas menores, lo cual podría desincentivar a dichos alumnos.

Otro punto a cuestionar en dicho programa son los apoyos y el énfasis que se le pone al aprendizaje de idiomas en este programa. Al ser un programa meritocrático establece una desigualdad de oportunidades y por lo tanto una inequidad dado que la oportunidad de estudiar una lengua extranjera solo se establece para los beneficiarios de becas a la excelencia académica, pero no a los demás programas, como tal, el cuestionamiento es si dicho elemento del programa es coherente con la búsqueda de equidad establecida tanto en el Programa Nacional de Educación, como en las reglas de operación que al menos para el ciclo 2006-2007 sí establece dicho objetivo.

Por último, otra de las interrogantes surgidas a partir del análisis de este programa versa sobre la posibilidad de conjunción de apoyos de distintos programas, en lo particular este

programa junto con los apoyos del programa “Jóvenes con Oportunidades”. Las reglas de operación del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” marcan que no se podrán juntar apoyos a menos que el promedio del alumno sea de 9.5, sin embargo nuestra opinión es que si el programa “Jóvenes con Oportunidades” es destinado a familias en extrema pobreza, ¿cuántos de estos jóvenes en dichas circunstancias (pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial) podrán obtener un promedio igual o mayor a 9.5, dadas estas condiciones?, por lo tanto ¿acaso esta condición no es un elemento que en lugar de propiciar una mayor equidad establece una inequidad para un gran número de jóvenes? Así, sería más apropiado que dicha condición fuera eliminada, pues en caso de que un alumno becario de Oportunidades con un buen promedio, por ejemplo 9.0, intentara obtener una beca de aprovechamiento escolar tendría que ser relegado de esta posibilidad lo cual es injusto dado que sus meritos lo han llevado a tener un promedio importante, superior al de muchos otros becarios con menores promedios, pero al recibir una beca oportunidades se le estaría negando la posibilidad de tener otro incentivo para seguir desarrollando sus estudios.

En lo referente al componente “Jóvenes con Oportunidades” existen también algunos cuestionamientos surgidos de este análisis. Básicamente están dirigidos a los montos disponibles, pues creo que dichas cantidades son solamente un intento de paliativo para las condiciones de vida de las familias acreedoras a dichos apoyos, creo que las cantidades brindadas reducirán en muy poco las condiciones adversas en las que se encuentran dichos jóvenes. De la misma manera, dudo que el apoyo final otorgado por concluir la educación media superior en tiempo y forma (3,000 puntos traducidos en pesos) sea verdaderamente un incentivo para los jóvenes que ayude a que terminen dichos estudios. Así mismo, en cuanto a las diferentes opciones de inversión u ocupación de dichos apoyos creo que no son interesantes para la mayoría de los jóvenes adscritos a dicho programa.

CAPITULO III. ANÁLISIS DE RESULTADOS EN MATERIA DE EQUITAD EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR DEL PROGRAMA “BECAS A LA EXCELENCIA ACADEMICA Y AL APROVECHAMIENTO ACADÉMICO” Y DE LOS COMPONENTES EDUCATIVO Y PATRIMONIAL DEL PROGRAMA”OPORTUNIDADES”.

Las políticas públicas tienen como objetivo dar resultados que mejoren una determinada situación respecto a una problemática inicial. Sin embargo, después de la etapa de implementación los resultados pueden no corresponder a lo planteado en el diseño de la política en un inicio, como tal, es necesario analizar los resultados obtenidos por las políticas públicas y compararlos con las metas y objetivos fijados, para así, poder establecer si la política ha sido exitosa y también poder realizar cambios o retroalimentaciones que permitan que la política pueda ser mejorada y así cumplir de mejor manera los objetivos marcados.

Este capítulo tendrá como objetivo analizar los resultados presentados por los dos programas tomando en cuenta nuestro eje conductor, que es el binomio equidad-igualdad de oportunidades. De esta manera, se podrá saber si estas políticas cumplieron con sus objetivos y en qué grado, además se observará si dichas políticas han sido conducidas con equidad y como tal han producido o han ayudado a que se expanda algún tipo de igualdad de oportunidades.

Las interrogantes de este capítulo serán: ¿cuántas becas y de qué tipo se entregaron a lo largo del país?, ¿cuántas becas se entregaron a mujeres, hombres, jóvenes de origen indígena y con discapacidad?, ¿hubo cambios a lo largo de la implementación en las cantidades de becas otorgadas por grupo o por nivel?, ¿las modificaciones de los instrumentos (becas) generaron equidad o inequidad?, ¿los recursos y las becas se asignaron con criterios de equidad en cada estado?, ¿los instrumentos (o incentivos) son adecuados en número y forma?, ¿qué factores de equidad o inequidad se encontraron?, ¿los programas generan algún tipo de igualdad de oportunidades para los beneficiarios? Para responder estas preguntas utilizaremos indicadores de resultados derivados del análisis de las bases de datos brindadas por las autoridades encargadas de los programas y de acuerdo a lo datos posibles a los que se tuvo acceso contenidos en dichas bases. Es pertinente aclarar que los indicadores utilizados son de construcción propia y en algunos casos cuando

la información lo ha permitido se han usado indicadores presentes en las reglas de operación de ambos programas.

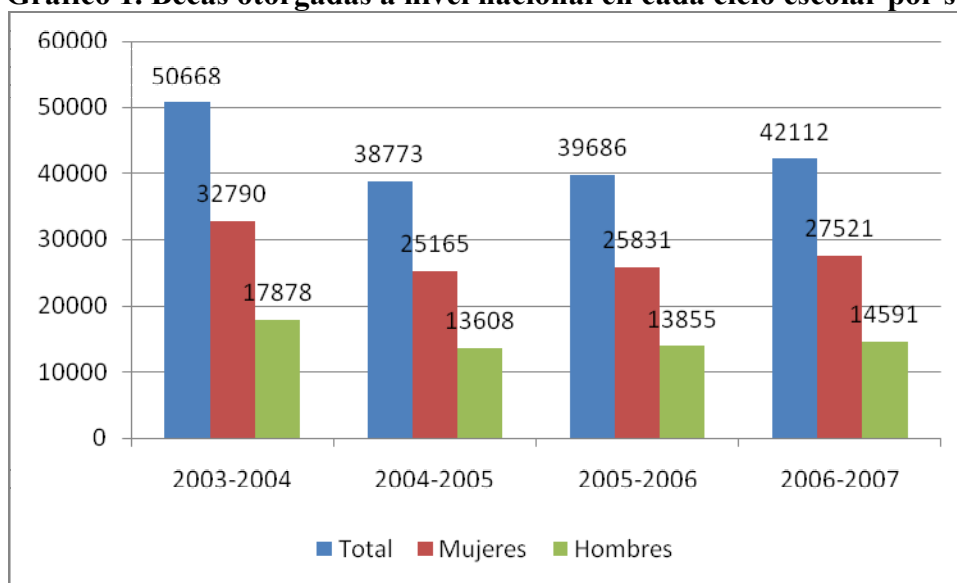
Así, el presente capítulo se dividirá en tres segmentos. Primero se analizará el programa “becas a la excelencia y al aprovechamiento académico” para luego hacer lo mismo con los componentes del programa “Oportunidades” y ulteriormente realizar una comparación de los resultados de ambos programas.

3.1. “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar”, ciclos escolares 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007.

Para esta parte del estudio se realizará un análisis comparativo entre los diversos años de ejecución de los programas para así observar los diversos cambios y resultados que se produjeron durante dichos ciclos escolares.

En el primer año se otorgaron 50,668 becas, para el ciclo 2004-2005 fueron 38,773; al año siguiente (2005-2006) se dieron 39,686 y en el ciclo 2006-2007 el número de apoyos fue de 42,212, lo que significa un aumento promedio del 4% anual en los dos últimos ciclos escolares.¹⁸

Gráfico 1. Becas otorgadas a nivel nacional en cada ciclo escolar por sexo y total



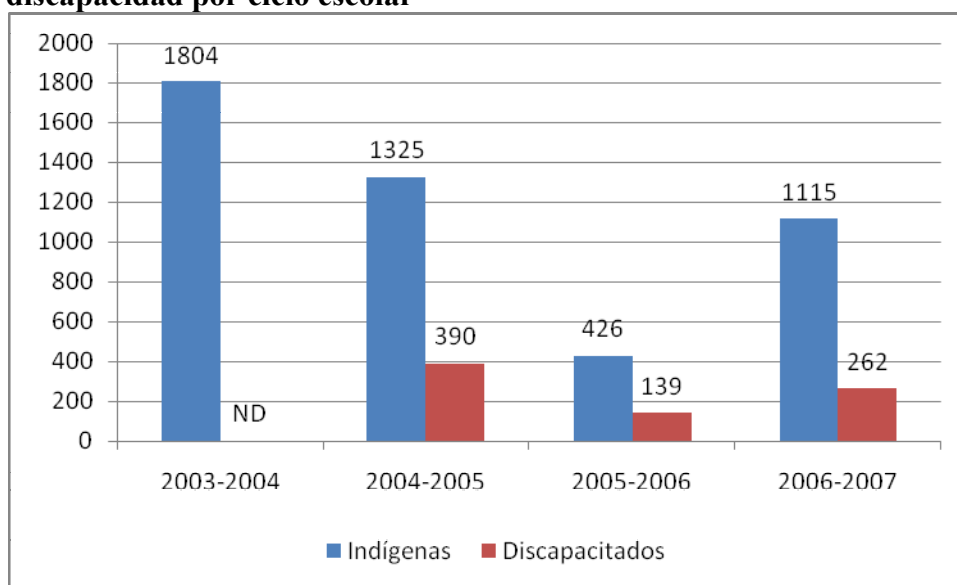
Fuente: Base de datos del programa “Becas de Excelencia Académica y de Aprovechamiento Escolar” de la SEP. Gráfico de elaboración propia.

¹⁸ El número total de alumnos (as) becados correspondería al 1.23% de alumnos inscritos al nivel medio superior a nivel nacional.

Un factor muy importante es la distribución de las becas por género. Al observar los datos de los cuatro años escolares se puede ver que hay una relación de dos a uno de las becas repartidas a mujeres con respecto a los hombres. En los cuatro años el porcentaje de becas otorgadas a mujeres giró en torno a 65% con aumentos mínimos año tras año de las becas otorgadas a mujeres en detrimento de las becas concedidas a hombres.

Así mismo, del total de becas que se entregó, menos del 3.5% fue destinado a estudiantes de origen indígena. En este rubro de población se presenta una situación particular dado que 2003-2004 es el ciclo en que mayor número de becas se otorgaron a este grupo poblacional (1,804 becas). En el ciclo posterior el número de estas becas se redujo en 26% pues el número de becarios fue de 1,325. Consecutivamente (ciclo 2005-2006) la reducción fue de casi 200% al pasar de 1,325 a 426, que representa el 1.05% del total de becas otorgadas en dicho ciclo escolar. En el último año escolar analizado se tuvo un crecimiento en el otorgamiento de becas pues el número fue de 1,115 lo que significó el 2.42% del total de becas para ese año.

Gráfico 2. Número de becas otorgadas a estudiantes indígenas y estudiantes con discapacidad por ciclo escolar



Fuente: Base de datos del programa “Becas de Excelencia Académica y de Aprovechamiento Escolar” de la SEP. Gráfico de elaboración propia.

En lo que respecta a las becas otorgadas a jóvenes discapacitados física o “intelectualmente”¹⁹ también hubo un descenso en el número de apoyos entregados. Durante el ciclo escolar 2004-2005 se entregaron sólo 390 becas lo que significó el 1% del total de becas entregadas. Para el segundo año las becas entregadas descendieron a 139 (0.34%) y en el tercer año el número se incrementó a 262 lo que representaría el 0.57% del total de becas para dicho ciclo escolar.²⁰

En cuanto a las instituciones participantes, las reglas de operación del año 2003 especifican que serían ocho instituciones de los diferentes subsistemas de educación media superior los que podrían participar para obtener alguna beca de las especificadas en este programa.

Estas instituciones durante los cuatro ciclos escolares analizados fueron:

- Centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS)
- Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS)
- Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA)
- Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF)
- Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR)
- Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC)
- Centro de Estudios de Bachillerato (CEBACH)
- Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) en su modalidad de educación medio superior.

Adicionalmente en el ciclo 2004-2005 se otorgaron apoyos a alumnos pertenecientes al subsistema “Colegio de Bachilleres” (COBACH), pero sólo a alumnos adscritos a planteles del Estado de México y del Distrito Federal. No se hallaron registrados alumnos de otros estados pertenecientes al mismo subsistema.²¹

¹⁹ La información disponible no especifica a qué se refiere con discapacidad intelectual.

²⁰ No hay datos de este grupo para el ciclo 2003-2004.

²¹ La razón puede ser que sólo el subsistema Colegio de Bachilleres del Distrito Federal es un sistema descentralizado a cargo de la Federación, sin embargo los planteles de Colegio de Bachilleres del Estado de México no son dependientes de la Federación, sino que están bajo control del gobierno de dicho estado, con lo cual la duda que se presenta es ¿Por qué sólo los planteles del Estado de México son beneficiados y no los planteles de los demás estados del país?

Al observar la distribución de alumnos becados pertenecientes a los distintos subsistemas e instituciones en los cuales se implementó el programa se puede ver que la distribución porcentual no cambió en mucho año con año. Los sistemas más beneficiados con la entrega de becas son los CBTIS de educación tecnológica con un tercio del total de becas, los CBTA con poco menos de un tercio de las becas totales (29% en 2004 y 2005) y los CETIS con 18% del total de becas (20% en el ciclo 2006-2007), lo cual indica que la educación tecnológica en sus diferentes ramas es la que más apoyos recibe puesto que el bachillerato general en sus dos instituciones (CEBACH y COBACH) recibe entre 9 y 11% de las becas a pesar de ser el subsistema en dónde más alumnos inscritos hay (a nivel general).²² Se aprecia también que el porcentaje de becas destinado a CEBACH disminuyó significativamente del ciclo 2004-2005 de casi 9% al 6.7% del ciclo 2006-2007. Por otro lado, los CBTIS son quienes más apoyos nuevos obtienen, pues del ciclo 2004-2005 al ciclo 2006-2007 obtiene 4% más de apoyos lo cual significa 2,700 becas más para sus alumnos.

Gráfico 3. Distribución porcentual del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” por subsistema

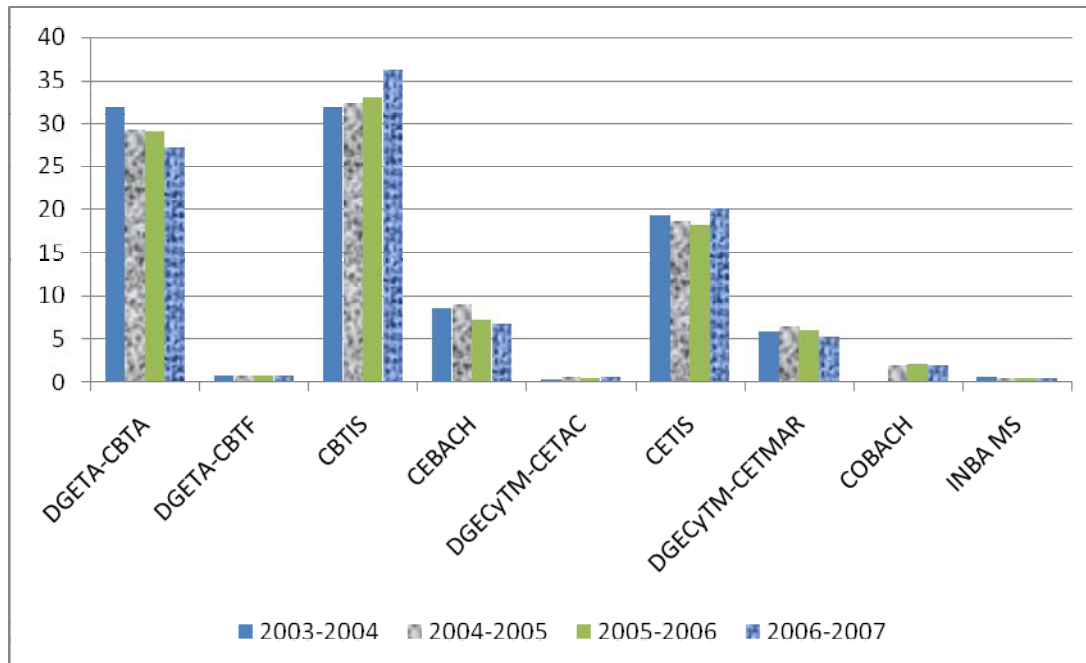
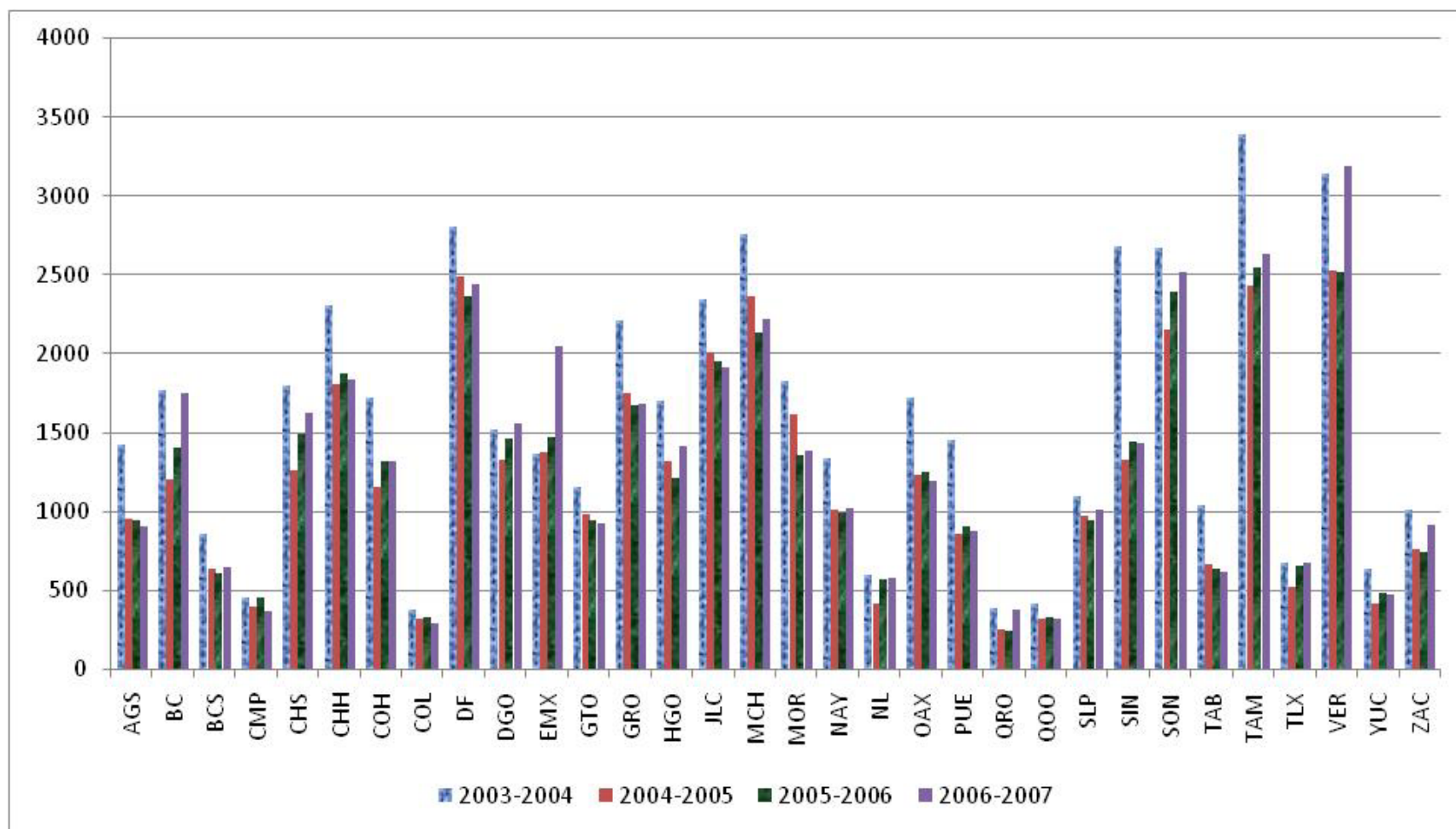


Gráfico de elaboración propia. Fuente: Base de datos del programa “Becas de Excelencia Académica y de Aprovechamiento Escolar” de la SEP.

²² Véase el cuadro 1 de este mismo trabajo en el capítulo I.

En cuanto a la distribución de becas a nivel nacional, se observa que el número máximo de becas en casi todos los estados se presenta en el ciclo 2003-2004, esto dado que para dicho ciclo, sólo se contemplaba un nivel tanto para las becas de aprovechamiento como para las compensatorias. Como tal, los montos eran menores y existía la posibilidad de que se brindarían mas becas. A partir del ciclo 2004-2005 hubo cambios relevantes en diversas entidades del país puesto que los estados de México, Querétaro, Veracruz, Sonora, Durango, Chiapas, Baja California y Zacatecas aumentaron en un número importante dichos apoyos y por el contrario en los estados de Michoacán y Morelos hubo una disminución seria en el otorgamiento de becas.

Gráfico 4. Distribución comparada de becas por entidad federativa por ciclos escolares



Fuente: SEP. Padrón de becarios en media superior ciclo escolar 2005-2006. Gráfico de elaboración propia.

Becas de Excelencia

El número de becas de este tipo cambió de lo establecido en las reglas de operación en el ciclo 2003-2004 y aquellas de los ciclos subsecuentes. En el primer año se contemplaban solamente tres niveles de becas (I, II y III) para alumnos con promedios de 9.8, 9.9 y 10 respectivamente. Posteriormente en las reglas de operación de 2004-2005 se agregaron dos niveles más (IV y V), destinados a alumnos con reconocimientos nacionales e internacionales que además contaran con promedios de 10.0 durante su trayectoria académica. Sin embargo, en este año no se concedieron becas a los dos últimos niveles, y fue hasta el ciclo 2005-2006 que se otorgaron becas de nivel IV. Cabe destacar que en los datos revisados no se encontró beneficiario alguno de becas de nivel V.

Cuadro 19. Comparación entre número de becas otorgadas de excelencia académica y número de becas establecidas en las RO

Becas		2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Establecidas en las RO	Nivel I	SN	15	12	12
	Nivel II	SN	10	10	10
	Nivel III	SN	10	5	5
	Nivel IV	SN	3	3	3
	Nivel V	SN	2	2	2
Concedidas finalmente	Nivel I	60	9	17	18
	Nivel II	106	8	3	3
	Nivel III	18	4	2	1
	Nivel IV	0	0	2	1
	Nivel V	0	0	0	0

Cuadro de elaboración propia. Fuente: Reglas de operación del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” y padrón de beneficiarios de dicho programa.

El número de becarios de excelencia en el primer año fue de 184 alumnos, como aparece en el cuadro anterior, para dicho año no se fijó un número exacto de becas con lo cual el

Comité Nacional otorgó dicha cantidad.²³ Posteriormente en el ciclo 2004-2005 la cantidad de estos fue de 21 becas, y en los dos años ulteriores se dieron 24 y 23 respectivamente. Esta reducción de becas se debió a que en el ciclo 2004-2005 se estableció un número máximo tanto para becas de excelencia como becas de talento artístico y deportivo, cuestión que en el primer año no se dio.

Durante el primer ciclo escolar analizado se entregaron 60 becas de excelencia de nivel I (promedio de 9.8). En el ciclo escolar 2004-2005 se entregaron nueve becas (6 mujeres y tres hombres) de nivel I. De dichos estudiantes, ninguno tuvo un promedio de 9.8, por el contrario todos detentaron un promedio mínimo de 9.9 o 10.0 que de acuerdo a las reglas de operación les daba derecho a una beca de nivel II o III. Cabe mencionar que para este ciclo escolar las reglas de operación establecieron 15 becas de nivel I pero no fueron ocupadas todas, y como se verá más adelante, son numerosos los alumnos que en teoría cumplen el promedio mínimo de 9.8 para obtener una beca de este tipo pero no la recibieron.

En el tercer ciclo escolar analizado, en las reglas de operación se fijó el número máximo de 12 becas para este nivel. Sin embargo, se otorgaron 17, 13 para mujeres y 4 para hombres. Por su parte, en el ciclo 2006-2007 hubo 18 alumnos premiados de los cuales ocho fueron hombres y diez mujeres con promedios de 9.8 (3), 9.9 (4) y 10.0 (11 alumnos).

En el caso de las becas de nivel II, en el primer año se otorgó el mayor número de becas para este nivel (106). De estas becas, 19 recayeron en alumnos del estado de Sonora, 14 en Sinaloa, 8 en Nayarit y Tamaulipas, 6 en Chiapas, Chihuahua y Veracruz, en los demás estados hubo de uno a cuatro becarios y sólo en cinco estados no hubo becarios. Posteriormente, durante el ciclo 2004-2005 se otorgaron ocho becas a seis hombres y dos mujeres pertenecientes a los estados de Chihuahua, Chiapas, Sonora, Coahuila, Guerrero y Sinaloa; cabe destacar que en el estado de Chiapas fueron 3 los merecedores de este apoyo económico y que todos los becarios cumplieron con el promedio establecido.

²³ En este ciclo escolar se dio la única beca de excelencia para un alumno indígena.

Por su parte, en el ciclo posterior (2005-006) las becas de nivel II fueron únicamente tres para mujeres de los estados de Colima, Guanajuato y Tamaulipas a pesar de que para este año y en este nivel se permitían hasta diez becas, lo mismo sucedió para el ciclo 2006-2007.

En ambos casos se cumplieron los promedios especificados en las reglas de operación.

En lo que respecta a becas de nivel III (becas destinadas a promedios de 10.0 durante toda su trayectoria académica), en el primer año se otorgaron solamente 18 becas siendo el mayor número en Tamaulipas con cuatro becarios, dos en los estados de Chihuahua, Coahuila, Sinaloa y Tabasco. Sin embargo en los años siguientes este tipo de becas fue mucho menor puesto que en el ciclo 2004-2005 hubo sólo cuatro becas a alumnas de los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua y Nayarit las cuales sí cumplieron el requisito de tener un promedio de 10 durante todo su historial académico. En el caso del ciclo escolar 2005-2006, se otorgaron sólo dos becas para alumnos de Baja California y Sonora de las cinco que podían ser entregadas. En el último año de análisis solo se otorgó una beca de nivel III a un joven de Sonora con un promedio de 10.0.

Por último, sólo en los ciclos 2005-2006 y 2006-2007 se entregaron becas de nivel IV (promedio de 10.0 y reconocimientos extracurriculares nacionales), en el primer año fueron dos reconocimientos de este tipo para un hombre y una mujer, y para el segundo ciclo sólo el mismo alumno pudo renovar la beca de dicho nivel.

Becas de talento artístico y deportivo.

Para el ciclo 2003-2004 se entregaron 17 becas de este tipo a 9 hombres y 8 mujeres, de las cuales 9 fueron a alumnos de CBTIS y 5 a alumnos de CETIS. Por su parte, en 2004-2005 se entregaron 14 becas, siete para mujeres y siete para hombres. Cabe destacar que de estas becas nueve fueron para alumnos adscritos a CBTIS y solo una para instituciones afiliadas al INBA. Así mismo, es necesario mencionar que tanto en el caso de becas de excelencia como de talento artístico y/o deportivo sólo en el primer año escolar fue entregada una beca de estos dos tipos a un alumno indígena y ninguna beca algún alumno con discapacidad física.

A su vez, en el ciclo escolar 2005-2006 las reglas de operación permitían la entrega de 15 becas divididas en tres rubros, 5 para talento deportivo, 5 para talento artístico en planteles no dependientes del INBA y 5 para talento artístico dependientes del INBA. De talento artístico sólo se otorgaron 4 becas para alumnos no adscritos a planteles del INBA a dos mujeres y dos hombres. En el caso de las becas de talento deportivo se entregaron 9 a 5 mujeres y 4 hombres. Para el ciclo escolar 2006-2007 se entregaron cinco becas de talento artístico a cinco alumnos del subsistema CBTIS con promedios de 9.2 a 10.0, de estas becas solo una fue destinada a una mujer. En cuanto a las becas de talento deportivo, se premió con 13 becas a ocho mujeres y 7 hombres con promedios de 9.0 a 9.9.

Ahora bien, al sumar el número de becas de excelencia de los cinco niveles con las becas de talento artístico y deportivo otorgadas durante los cuatro ciclos escolares por entidad federativa, se encontró un dato interesante. Durante los 4 años se entregaron en total 296 becas de ambos rubros. Si se toma en cuenta el IPH por estado se podrá ver que los estados con pobreza leve y moderada leve (con un índice apenas arriba de la pobreza leve) concentraron el mayor número de becas otorgadas (excelencia y talento artístico y/o deportivo). De hecho los cinco estados que mayor número de becas concentraron con 125 becarios equivalentes al 42.29% ((Sonora, Tamaulipas, Baja California, Chihuahua y Coahuila) tienen un Índice de Pobreza Humana ubicado leve o moderado leve, lo cual puede indicar que en aquellos estados en dónde la concentración del ingreso es mayor hay mejores resultados, esto de acuerdo a la teoría que apoyan algunos autores en el sentido de que a mayores ingresos habrá mejores resultados. Si bien este dato de la concentración de becas de excelencia y talento en cinco estados no aporta información alguna sobre si existe equidad en el programa becas de excelencia, si puede fortalecer la tesis de que es necesario establecer programas compensatorios para motivar a los alumnos a que sigan estudiando y en conjunción con políticas encaminadas a buscar la calidad a largo plazo se tendrán indicios de una igualdad de resultados

Cuadro 20. Becas de excelencia y de talento artístico o deportivo, por estado durante los cuatro ciclos analizados

Estado	Excelencia	Talento	Total
Aguascalientes	7	3	10
Baja California	20	7	27

Baja California Sur	6	1	7
Campeche	4	0	4
Chiapas	10	0	10
Chihuahua	17	4	21
Coahuila	14	2	16
Colima	3	0	3
Distrito Federal	2	1	3
Durango	6	0	6
Estado de México	0	0	0
Guanajuato	3	0	3
Guerrero	13	0	13
Hidalgo	7	2	9
Jalisco	7	1	8
Michoacán	5	3	8
Morelos	5	2	7
Nayarit	13	1	14
Nuevo León	3	0	3
Oaxaca	2	0	2
Puebla	4	0	4
Querétaro	1	3	4
Quintana Roo	2	0	2
San Luis Potosí	2	2	4
Sinaloa	8	4	12
Sonora	28	3	31
Tabasco	4	0	4
Tamaulipas	17	13	30
Tlaxcala	1	0	1
Veracruz	10	3	13
Yucatán	3	1	4
Zacatecas	6	7	13

Fuente: Bases de datos del programa “Becas a la excelencia y al aprovechamiento escolar”, ciclos 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007. Cuadro de elaboración propia.

Becas de aprovechamiento escolar

Las becas de aprovechamiento escolar y las becas compensatorias o de incentivo académico ocupan casi la totalidad del presupuesto asignado cada inicio de año a las instituciones dependientes de la SEP federal en las cuales se lleva a cabo este programa. Como ya se ha visto en las reglas de operación, las becas de excelencia y talento artístico y/o deportivo son seleccionadas y entregadas por el Comité Nacional de Becas de la SEP y el monto de dichas becas es liberado de recursos presupuestados por la misma secretaria. Sin embargo, las Becas de Aprovechamiento Escolar y de Incentivo Académico son seleccionadas y

entregadas por los comités de beca de cada plantel, y los recursos para realizar dichos pagos se derivan de un presupuesto limitado que decide la SEP federal cada inicio de ciclo escolar. Si bien estos apoyos deberían de ser otorgados en base al mérito (promedios) se puede decir que en la implementación pierden su carácter de meritocráticos dado que deben ajustarse al presupuesto que para dicho fin brinda la SEP a las diferentes instituciones existentes en el país, es decir, a la escuela se le asigna un presupuesto con el cual deberán de cubrir las distintas becas que sean otorgadas por el propio comité de la institución, por lo cual hay muchos casos de alumnos que teniendo promedios altos sólo reciben becas compensatorias o becas de aprovechamiento escolar de nivel I en lugar de recibir el tipo de becas a las que con base a su mérito y aprovechamiento académicos deberían de ser acreedores, esto sucede dada la necesidad que tienen los planteles de otorgar apoyos a la gran cantidad de alumnos que así lo requieren.

Cuadro 21. Becas de aprovechamiento académico por niveles y ciclos escolares

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Nivel I	29,801	14,165	14,884	14,661
Nivel II		3,699	4,544	4,650
Nivel III			118	181

Cuadro de elaboración propia. Fuente: Reglas de operación del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” y padrón de beneficiarios de dicho programa.

En el primer año analizado (2003-2004) sólo existía un nivel tanto para las becas de aprovechamiento escolar como para las compensatorias, en este ciclo escolar se entregaron 29,801 apoyos a 10,093 hombres (33.86%) y 19,708 mujeres (66.13%). Para el ciclo escolar 2004-2005 se establecieron dos niveles de becas, nivel I para promedios mayores a 9.0 y nivel II para promedios mayores a 9.5 durante los últimos dos años. La suma de los dos niveles de becas fue de 17,864 de las cuales 6,012 fueron destinadas a hombres (33.65%) y 11,852 a mujeres (66.34%). En el ciclo 2005-2006 hubo un aumento en el número de becas dado que se destinaron 19,546 apoyos de este tipo. Sin embargo, en el ciclo escolar 2006-2007 hubo una leve disminución de este tipo de becas pues la cantidad fue de 19,492. En ambos casos la distribución porcentual de becas a mujeres y hombres se mantuvo como en el resto del programa, 2 mujeres a 1 hombre. Además se observa que las

becas de hombres decrecieron cada año en un porcentaje mínimo (1% de 2004-2005 a 2006-2007).

En lo que respecta a becas destinadas a jóvenes indígenas y discapacitados en el primer año analizado se dedicó el mayor número de becas a estos grupos sociales. Las becas destinadas a jóvenes indígenas en el primer año fueron 865 que significaron el 2.9% del total de estos apoyos. En el ciclo siguiente se dieron 508 becas relativas al 2.84% del total de las becas de aprovechamiento académico para ese año. Para el ciclo 2005-2006 el número se redujo drásticamente pues sólo se dieron 177 becas que significaron el 0.90%. Para el ciclo posterior hubo un aumento importante ya que se concedieron 425 becas que significaron el 2.18%.

En el caso de las becas destinadas a alumnos discapacitados la disminución se dio año con año pues en 2004 se otorgaron 185 becas, en el año escolar 2005-2006 se dieron 76 becas y en el último ciclo del sexenio de estudio se otorgaron únicamente 53 becas. Así, de un porcentaje de 1% se pasó a solamente el .27%, es decir, la cantidad se redujo al 30%.²⁴

Para el primer ciclo analizado sólo existía un nivel de becas. Sin embargo, se presentó una situación particular. Si bien las reglas de operación aducían que estas becas serían destinadas a alumnos con promedios mayores a 9.0 (para el caso de nuevos becarios), en el caso de los becarios renovantes se les pedía únicamente que aumentaran su promedio en el ciclo anterior en dos decimas con respecto del promedio con el cual accedieron por primera vez a dicha beca, de esta manera se encontraron 2,2230 alumnos con promedios inferiores a 9.0 de los cuales nueve promedios fueron menores a 8.0. De los promedios superiores a 9.0, 14,982 alumnos obtuvieron un promedio por encima de 9.5 y 12,578 estuvieron por debajo de esta cifra pero fueron mayores a 9.0.

En los años subsecuentes las becas de nivel I destinadas a alumnos con promedios de 9.0 a 9.49 son las que más alumnos concentraron, dado que cada año el porcentaje fue superior a 75% (79% para el primer año y 76% para el segundo año). Durante el ciclo 2004-2005 se registraron 14,165 becas para este nivel. Aunque parezca raro, a pesar de que en términos porcentuales disminuyeron las becas, en términos reales hubo un aumento del tercer año

²⁴ Para el ciclo escolar 2003-2004 no hay datos sobre este grupo.

con respecto del segundo pues se registraron 14,884 becas y es en el cuarto año donde hay una disminución tanto en términos porcentuales como reales pues se concedieron 14,661 equivalentes al 75% del total de becas de este nivel.

La distribución entre hombres y mujeres fue la misma durante los cuatro años que en el total de becas de este nivel y en el total de becas del programa a nivel nacional, con 66% para mujeres y 33% para hombres. Así mismo, se presenta una situación interesante, si bien estas becas son destinadas a alumnos con promedio mínimo de 9.0, cada año una gran cantidad de alumnos obtiene un promedio mayor con el cual debería tener acceso a una beca no de nivel I sino de nivel II, pero dadas las restricciones presupuestales de las escuelas muchos alumnos obtienen una beca de un menor nivel, en este caso durante el ciclo escolar 2004-2005 6,101 tuvieron promedios mayores a 9.5, 3,284 para el ciclo escolar 2005-2006 y 5,262 para el último año escolar analizado. Así mismo, existen casos en los cuales alumnos obtienen una beca de este nivel con promedios menores a los estipulados en las reglas de operación (9.0 para este nivel de becas) dado que en el primer año hubo 41 alumnos con promedios menores a 9.0 y 33 alumnos para el segundo año.

Las becas de nivel II fueron destinadas a aquellos alumnos con promedios superiores a 9.5 y éstas aumentaron cada año al pasar de 3,699 becas en 2004-2005 hasta 4,650 en el ciclo 2006-2007. En estas becas la gran mayoría cumplió con los promedios mínimos establecidos y sólo contados casos no lo hicieron (en total 12 casos en los tres ciclos escolares). Vale la pena resaltar que en este nivel de becas se encuentra un mínimo porcentaje de alumnos discapacitados y alumnos indígenas los cuales, dados sus promedios, pudieron haber recibido una beca de aprovechamiento de nivel III puesto que 27 de ellos tuvieron un promedio superior a 9.8. Lo mismo sucede con 21 alumnos discapacitados dado que también tuvieron promedios superiores a 9.8. Esta situación nos lleva a preguntar si habiendo alumnos discapacitados o de origen indígena con promedios cercanos a 10.0 durante toda su trayectoria académica tal como se exige en las reglas de operación para ser beneficiario de una beca de excelencia, ¿por qué sólo en uno de los ciclos escolares analizados hay alumnos con estas características que sean premiados al menos con becas de nivel I de excelencia académica?

Por su parte, las becas de nivel III se integraron en el ciclo 2005-2006 y estaban destinadas únicamente para alumnos que habiendo cumplido los requisitos de las becas de excelencia o de talento artístico y/o deportivo no hayan podido obtener dichos reconocimientos dadas las pocas becas existentes para dichas categorías. Cabe mencionar que estas eran cargadas al presupuesto establecido para cada escuela al principio de cada ciclo escolar.

El número de estas becas asignadas para el ciclo 2005-2006 fue de 118 de las cuales sólo dos fueron asignadas a alumnos indígenas, un año después el número de estas becas creció a 181 y sólo una se asignó a un alumno con discapacidad y otra a un alumno de origen indígena.

Becas de incentivo académico o becas compensatorias.

En el primer ciclo escolar (2003-2004) sólo existía un nivel de estas becas de las cuales 19,935 alumnos se hicieron beneficiarios. Las becas otorgadas aumentaron significativamente del ciclo 2004-2005 al 2005-2006, pasando de 17,285 becas a 20,103. Posteriormente en 2006-2007 estas becas disminuyeron y sólo se entregaron 19,755. La distribución porcentual entre hombres y mujeres fue la misma a lo largo de los cuatro años: 36% para hombres y 63% para mujeres.

Cuadro 22. Becas compensatorias otorgadas por nivel y ciclo escolar

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Nivel A	19,935	17,285	18,375	17,899
Nivel B			1,583	1,731
Nivel C			145	125

Cuadro de elaboración propia. Fuente: Reglas de operación del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” y padrón de beneficiarios de dicho programa.

En cuanto a las becas entregadas a jóvenes indígenas en el primer año (2003-2004) fueron 930 los alumnos beneficiados. Del ciclo 2004-2005 al ciclo 2005-2006 hubo una drástica disminución pues de haberse entregado 745 apoyos en el primer año, se otorgaron 248 en el segundo, es decir, una disminución del 66% a pesar de que en este mismo ciclo el número de becas compensatorias fue el máximo otorgado. Para el ciclo escolar 2006-2007 se entregaron 653 pero aun así no se llegó al número de becas otorgadas el primer año.

Por su parte, las becas asignadas a estudiantes con alguna discapacidad, en el ciclo 2006-2007 se entregó el mayor número de becas con 207 lo cual es significativo después de que el año anterior se habían entregado solo 63, además se debe tomar en cuenta que en ese ciclo (2005-2006) se estableció el nivel C, dedicado exclusivamente a personas discapacitadas según lo asentado en las reglas de operación.

En el ciclo 2003-2004 del total de becas entregadas la mayoría de becas se concedieron a alumnos con promedios entre 8 y 9 (17,333 becas). Por su parte 2,081 alumnos tuvieron un promedio mayor a 9.0 y 450 a 9.5. Así mismo, se otorgaron 70 becas a estudiantes con promedios menores a 8.0, cuestión en principio contraria a lo marcado en las reglas de operación para ese año, sin embargo no hay datos que puedan indicar si estos alumnos tenían alguna discapacidad física, hecho que justificaría el otorgamiento de dichas becas con promedios inferiores a 8.0.

El nivel A de estas becas es el que mayor número de alumnos concentró en los tres años (tomando en cuenta que el primer año todavía no se establecían becas de nivel A, sin embargo en los dos años subsecuentes el porcentaje de becas de este nivel fue de 90%), cabe recordar que este nivel era destinado para aquellos alumnos con un promedio mínimo de 8.0, no obstante una cantidad considerable de esos alumnos mantuvo promedios superiores a 9.0 y en varios casos de 10 o cercanos, que en otras condiciones les hubieran permitido obtener otro tipo de beca. En los dos primeros años sólo hubo 13 alumnos que tuvieron un promedio inferior a 8, cuestión que no debió ser permitida con base a lo establecido en las reglas de operación.

En el nivel B de apoyos el porcentaje de becas otorgadas giró en torno al 8% del total de becas compensatorias otorgadas. Para el segundo año (es hasta el ciclo 2005-2006 en el que se establecen los niveles B y C de dichas becas) se otorgaron 1,583 apoyos y en el año posterior se dieron solamente 1,731 becas, en ambos años las becas a mujeres fueron más que las entregadas a hombres aunque la proporción de 2 a 1 presente en casi todo el programa no se dio para este rubro. En el ciclo 2005-2006 se brindaron dos becas a jóvenes indígenas y ninguna a estudiantes discapacitados, en cambio, en el ciclo escolar 2006-2007

fueron 64 apoyos a estudiantes de origen indígena y 35 para estudiantes con discapacidades. Cabe destacar que si bien el mayor número de beneficiarios detentaba promedios entre 7.0 (promedio mínimo) y 9.0, también había muchos jóvenes (185 en el primer año y 169 en el segundo) que tenían promedios superiores a 9.0 (e incluso cercanos a 10) que pudieron haber sido considerados para obtener otro tipo de beca.

Por su parte, en lo que corresponde a las becas de nivel C establecidas en las reglas de operación como dirigidas únicamente a alumnos con discapacidades en el ciclo 2005-2006 se entregaron 145 becas y en el ciclo siguiente 125. Lo que llama la atención por no ajustarse a la condición anteriormente establecida es que en el primer año no se entregó ninguna de estas becas a alumnos con discapacidades ni a alumnos indígenas, es hasta el año siguiente (2006-2007) que la mayor parte de estas becas es entregada a jóvenes discapacitados (101 becas) pero se siguen otorgando becas a alumnos sin discapacidad alguna, cuestión no permitida por las reglas de operación. Además se observa que hubo jóvenes con promedios superiores a 8.0 y 9.0 que tuvieron estos apoyos.

Equidad en el programa “Becas a la excelencia académica y el aprovechamiento escolar”

Ahora bien, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2005:17) existe una desigualdad cuando no hay una distribución equitativa de las oportunidades o de la riqueza generada en una sociedad. Así, se genera desigualdad e inequidad cuando la distribución de los recursos es asimétrica, en este caso entre los estados, los planteles y los grupos sociales, teniendo como resultado que haya quienes tienen más que otros aun cuando sus características no lo ameriten. Sin embargo, como ya se ha visto en el primer capítulo, una política de equidad se basa en una distribución desigual para generar como resultado una igualdad de oportunidades o de recursos, es decir para equilibrar la situación que se presenta desigual en un primer momento. Así las cosas, se procederá a analizar el número de becas otorgadas por estado en función de sus características (índice de pobreza humana, población inscrita en el nivel educativo y población indígena presente en el estado). Se utilizarán estas variables considerando que una política de equidad destinada a generar igualdad de oportunidades debería distribuir más recursos a aquellas entidades en dónde

haya más población de escasos recursos o marginada, muchas de las cuales tienen una gran cantidad de población indígena, por lo cual, se supondría que debe haber apoyos en específico para este grupo social. También compararemos el presupuesto asignado por estado en función del número de estudiantes inscritos en educación media superior en planteles de administración federal, dado que al ser este programa implementado sólo en escuelas bajo control de la Secretaría de Educación Pública federal no se puede tomar en cuenta a alumnos inscritos en otros planteles.

Cuadro 23. Presupuesto destinado a “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Académico”, población inscrita en educación media superior (planteles de control federal) e Índice de Pobreza Humana (200) por estado.

Estado	Índice de Pobreza Humana (200)	Presupuesto por estado		Población inscrita en EMS	
		2005-2006	2006-2007	2005-2006	2006-2007
Aguascalientes	4.9	2,666,640	2,667,120	14,751	14,830
Baja California	4.9	4,052,400	3,833,000	28,892	28,676
B. C. S.	5.3	1,727,520	1,762,880	11,102	11,088
Campeche	9.7	1,282,720	1,234,000	8,955	8,759
Coahuila	4.3	3,936,320	3,789,320	30,550	31,439
Colima	5.9	919,440	924,880	4,742	4,545
Chiapas	19.2	4,080,360	4,153,360	22,923	22,476
Chihuahua	6.0	5,290,400	5,283,920	32,221	31,921
Distrito Federal	4.0	6,875,360	6,521,000	179,486	188,076
Durango	6.1	4,178,360	4,153,160	21,149	22,299
Guanajuato	9.3	2,617,760	2,609,760	29,902	32,666
Guerrero	20.9	4,746,560	4,692,840	27,120	27,551
Hidalgo	12.1	3,475,520	3,349,240	29,546	30,295
Jalisco	7.9	5,459,440	5,471,280	26,641	26,742

México	11.6	4,138,880	4,059,800	65,328	65,683
Michoacán	10.5	6,015,920	5,993,720	31,392	32,349
Morelos	7.6	3,975,320	3,849,080	23,142	22,794
Nayarit	7.7	2,786,920	2,986,320	10,507	10,565
Nuevo León	4.3	1,686,320	1,633,320	7,924	8,554
Oaxaca	18.3	3,585,200	3,461,880	35,998	35,998
Puebla	12.1	2,418,320	2,582,680	22,406	23,045
Querétaro	8.1	750,480	744,560	6,773	7,058
Quintana Roo	6.8	981,160	962,160	7,711	7,756
San Luis Potosí	12.1	2,817,160	2,665,760	15,422	16,071
Sinaloa	6.8	3,980,080	4,038,280	18,064	18,059
Sonora	4.8	6,718,120	6,754,840	29,104	29,409
Tabasco	12.4	1,898,960	1,822,120	15,954	16,163
Tamaulipas	6.4	7,326,160	7,415,200	54,377	56,208
Tlaxcala	6.7	1,868,240	1,857,640	11,051	11,562
Veracruz	15.1	6,967,240	6,934,960	62,403	63,283
Yucatán	9.7	1,390,560	1,353,280	14,642	14,571
Zacatecas	8.2	2,042,520	2,065,840	9,358	9,844
Total		112,656,360	111,591,200	909,536	930,335

Fuente: IDH México 2002, PNUD. Distribuciones presupuestarias “Becas a la Excelencia académica y al Aprovechamiento Escolar” ciclos 2005-2006 y 2006-2007 y estadísticas de la SEP en www.sep.gob.mx. Cuadro de elaboración propia.

El primer cruce de datos que se hará es el de alumnos inscritos por estado en educación media superior en planteles administrados por la Secretaría de Educación Pública federal y el número de becas otorgadas en cada estado, esto bajo el supuesto de que el número de becas otorgadas guarda una relación estrecha con la población inscrita en todos los estados y en caso contrario la variable índice de marginación puede ser uno de los factores por los cuales a los estados más pobres se dediquen más becas.

De esta manera, se encontró que existen estados a los cuales se les asignan menos becas en base a su proporción de alumnos inscritos. En particular los estados de México, Guanajuato, Oaxaca y el Distrito Federal en los cuales el porcentaje de becas en dichos estados es mucho menor al porcentaje de alumnos inscritos, sobre todo en el Estado de México y en el Distrito Federal que son las entidades con mayor cantidad de alumnos inscritos y son los estados en que menos becas a nivel general se otorgan, a pesar de que el Distrito Federal es la entidad donde se otorga mayor número de becas compensatorias. Esto lleva a analizar el presupuesto de los estados en función de los alumnos inscritos y se encontró que en ambas entidades se otorga la menor cantidad de presupuesto para becas. Lo mismo sucede en el estado de Guanajuato, que a pesar de ser uno de los estados con mayor marginación y pobreza en el país, es uno de los que menor presupuesto para becas recibe en relación a los alumnos inscritos en instituciones de educación media superior de carácter federal. De estos datos se puede deducir que en el Distrito Federal y en los estados de México y Oaxaca, los planteles educativos a pesar de recibir pocos recursos para becas tratan de distribuir un mayor número de becas compensatorias a sus estudiantes para ayudar a compensar las deficiencias económicas de varios de ellos y como tal puedan seguir estudiando.

A su vez, los estados de Chiapas, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Zacatecas en los cuales hay un mayor número de becas otorgadas en relación a los demás estados en los tres años analizados. Así mismo, al observar el presupuesto otorgado en función de los alumnos inscritos podemos percibir que los ocho estados se ubican entre aquellos a los que mayor presupuesto se destina.

Siguiendo la línea del análisis del presupuesto otorgado por estados, se observa que con base a las distribuciones presupuestarias hechas por la SEP a principios de los ciclos escolares 2005-2006 y 2006-2007, la distribución presupuestal²⁵ no es igualitaria pues el presupuesto de becas por alumno inscrito varía de los \$265 y \$282 para el estado de Nayarit (en los dos ciclos a los cuales tuvimos acceso a dicha información) hasta los \$38.31 y

²⁵ En una plática con un funcionario adscrito a la DGAIR, dirección que durante los años de análisis tuvo a su cargo el programa de becas, se nos comentó que el criterio de distribución se estableció en un principio con base en las peticiones de cada plantel, y que posteriormente se mantuvieron las becas asignadas por plantel de acuerdo a esa primera cifra y los planteles ganarían o perderían las becas en función del número de becas realmente cobradas por los alumnos. Por lo tanto, nunca hubo un criterio de distribución establecido con base en las necesidades reales de los planteles y de la región, sino que a los planteles que en un principio solicitaron más becas se les concedió un mayor número.

\$34.67 en el Distrito Federal. Cabe destacar que las variaciones presupuestales de los estados fueron pocas de un año para el otro, el incremento más alto se dio en el estado de Nayarit al aumentar su presupuesto en 7% y las disminuciones mayores se dieron en los estados de Baja California, Distrito Federal, San Luis Potosí con 4.5% cada uno.

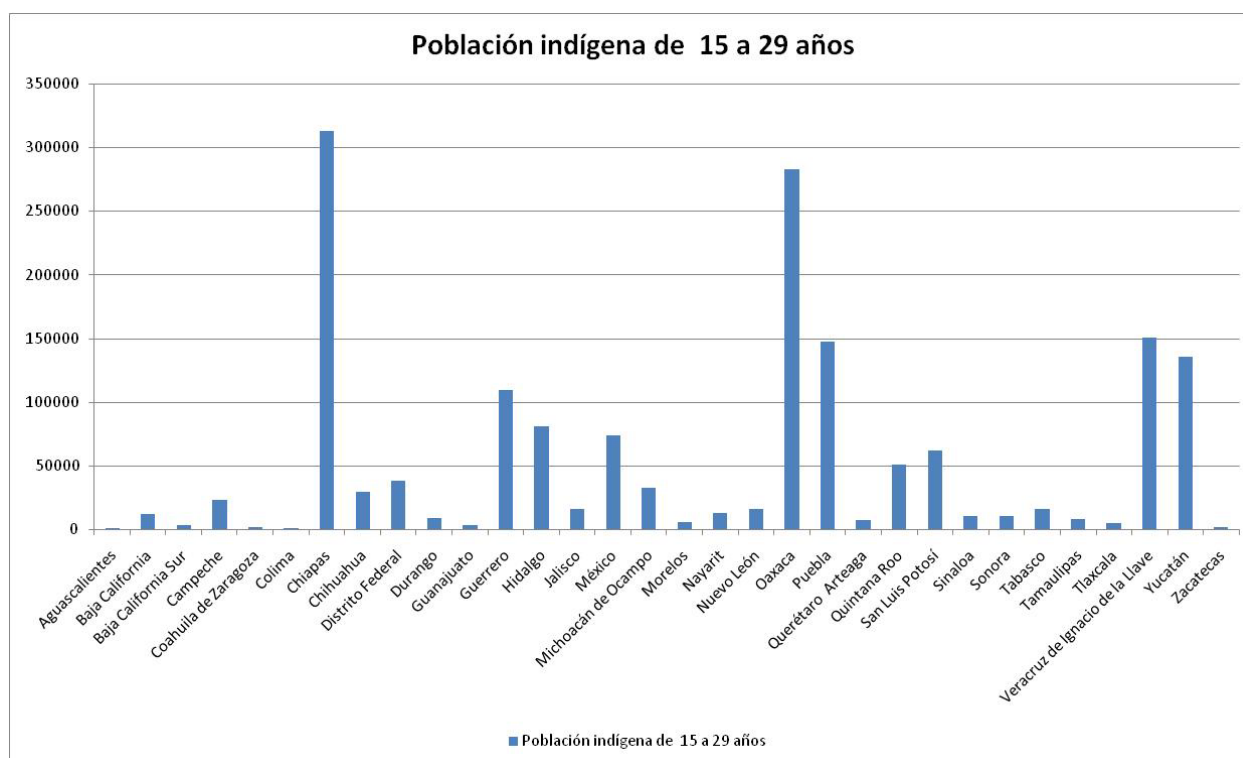
Los estados con mayor presupuesto por alumno para becas durante los dos ciclos fueron Nayarit, Sonora, Sinaloa, Zacatecas, Nuevo León, Jalisco, Durango, Colima, Michoacán, Chiapas, Morelos y Aguascalientes de los cuales seis estados tuvieron un presupuesto por alumno mayor a \$200.

Ahora bien, al comparar estos estados con el Índice de Pobreza Humana²⁶ de esta investigación se observa que sólo Chiapas, Michoacán y Zacatecas están dentro de los estados con un índice de pobreza severa. Por su parte, tres de dichos estados (Nuevo León, Sonora y Aguascalientes) se ubican dentro de los rangos de Índice de Pobreza Humana leve.

Si se toma en cuenta la población indígena presente en cada estado y bajo la idea de que este grupo social debe ser uno de los mas apoyados a nivel nacional dadas las difíciles situaciones de marginación en las cuales la gran mayoría de las personas de esta condición viven, se esperaría que al menos en los estados en donde más estudiantes de origen indígena habitan tendría que haber más becas destinadas a este grupo. A pesar de esto, la situación está muy lejana a corresponder a este ideal, dado que hay estados en los que los apoyos destinados son mínimos con respecto a la población existente.

²⁶ Véase el cuadro 20.

Gráfico 5. Población indígena entre 15 y 29 años por estado.



Fuente: INEGI, 2008. Gráfico de elaboración propia.

En el caso del Distrito Federal la población indígena reportada por el Censo de Población y Vivienda de 2005 es de 118,424 de los cuales aproximadamente 38,369 son jóvenes. Sin embargo el número de estudiantes indígenas apoyados durante los tres años analizados es de 18 jóvenes mientras que Michoacán que tiene aproximadamente la misma población indígena otorgó durante los tres años 269 becas de este tipo.

En los Estados de Hidalgo y México en donde la población indígena sobrepasa los 300,000 habitantes se otorga casi 400% más de apoyos a estudiantes indígenas que en el estado de Guerrero cuya población de este grupo social es cercana a las 400,000 personas. No obstante en el ciclo 2006-2007 los apoyos en el estado de México disminuyeron drásticamente al pasar de 140 en 2004-2005 a 51 en 2006-2007, situación diferente a la vivida en Hidalgo en donde si bien los apoyos disminuyeron en 2005-2006 a 35, en el ciclo posterior se registraron 105 becas, dos más que en el año escolar 2004-2005.

Los estados que mayor número de apoyos destinan a jóvenes indígenas en proporción a su población son Sonora y Michoacán²⁷ pues cada uno de ellos registró más de 100 apoyos durante dos ciclos escolares (2004-2005 y 2006-2007).

Por su parte los estados de Yucatán, Puebla y San Luis Potosí, entidades en donde la población indígena es muy significativa, registraron muy pocas becas dirigidas a ellos. Con esto, se puede afirmar que los jóvenes indígenas son muy poco tomados en cuenta a pesar de que en una gran cantidad de casos pudieran tener promedios iguales o mayores a alumnos no pertenecientes a grupos indígenas y por lo tanto es necesario replantear la situación.

Así mismo, puede existir la posibilidad de que la cantidad de apoyos dirigidos a estudiantes indígenas se haya reducido debido a que son muy pocos estudiantes de este grupo social que se inscriben a la educación media superior, lo que debe motivar un análisis de la situación y el establecimiento de políticas específicas para dicho grupo para incentivar el acceso, permanencia y egreso en al educación media superior de los jóvenes indígenas.

De tal manera, se puede apreciar que la distribución de recursos para las becas de aprovechamiento académico y becas compensatorias no obedece a criterios de equidad, que tal como se expresó en el capítulo 1 para este capítulo se entenderá como “el conjunto de acciones que se desarrollan ante la existencia de una desigualdad, para distribuir de manera justa condiciones y procesos de aprendizaje tomando en cuenta los puntos de partida de los sujetos, considerando sus diferencias y permitiendo así el acceso pleno al disfrute de sus derechos”. Como tal, al distribuir los presupuestos para las becas de aprovechamiento y compensatorias a los planteles educativos en los diferentes estados, no se aprecia de manera determinante que los estados con mayor índice de pobreza humana, con mayor población indígena e incluso con mayor población inscrita, reciban mayores recursos para dar becas a los estudiantes de dichas entidades. Con esto, es muy difícil que se cumplan los objetivos de establecer una equidad e igualdad de oportunidades al implementar el programa de becas a la excelencia y el aprovechamiento escolar. Por lo tanto, es necesario que en el programa se defina que se entiende por equidad e igualdad de oportunidades y que se definan criterios

²⁷ La población indígena en estos estados reportada por INEGI (mayores a 5 años de edad) fue de 51,701 en Sonora y 113, 166 en Michoacán.

de repartición de recursos, de otra manera es cierto que el programa ayudará en cierta medida a que haya alumnos que accedan, permanezcan y egresen de la educación media superior, sin embargo en el caso específico de las becas compensatorias cuyo principal criterio de otorgación es la necesidad económica puede que los recursos no se estén ejerciendo y aprovechando de manera óptima.

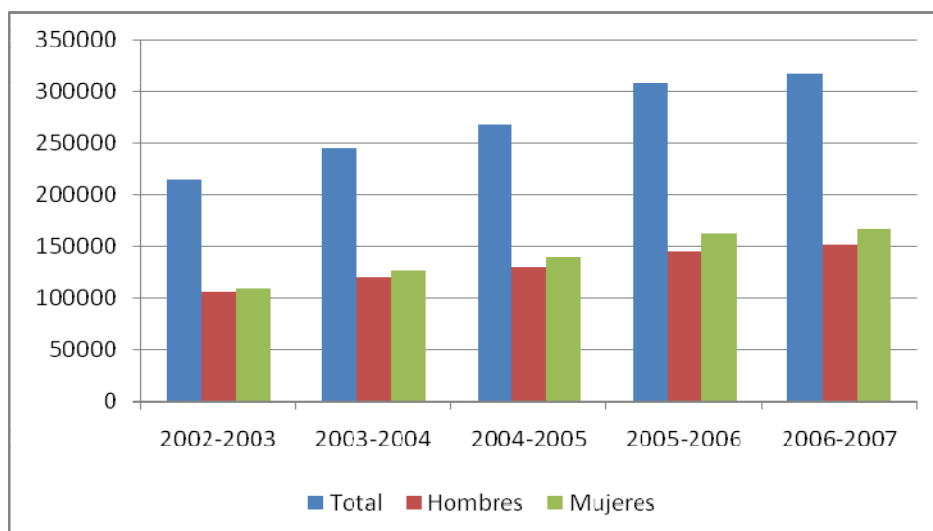
3.2. Componentes educativo y patrimonial del programa “Oportunidades” de los ciclos escolares 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007.

3.2.1. Componente educativo “Becas Oportunidades” en el nivel medio superior.

Tanto “Becas con Oportunidades” como “Jóvenes con Oportunidades” son componentes que buscan incentivar la inscripción y la culminación de los jóvenes miembros de familias beneficiarias de Oportunidades en la educación media superior. Como ya se ha dicho, las becas son transferencias hechas a la familia por el hecho de que el alumno se inscriba y tenga asistencia constante a la escuela. Dichas becas son parte del ingreso familiar y no son entregadas directamente al estudiante. Una vez que los jóvenes terminaron sus estudios antes de cumplir 22 años, se hacen merecedores a un fondo de ahorro derivado de los puntos obtenidos durante su estancia en educación media superior (contando el último año de secundaria), este fondo de ahorro es el componente “Jóvenes con Oportunidades”.

En el primer año de implementación del componente “becas educativas en media superior” a nivel nacional se inscribieron en el programa 213,592 jóvenes en primer grado de enseñanza de los cuales el 49.6% fueron hombres (105,958 alumnos) y 50.86% mujeres (108,634 mujeres), dicha cifra fue aumentando año con año hasta el ciclo 2006-2007 en el cual la matrícula había crecido en 48.75%, es decir, se incorporaron 317,731 alumnos nuevos en educación media superior al componente de becas. Cabe destacar que el crecimiento fue mayor en las mujeres pues hubo 53.4% más de mujeres inscritas, en el caso de los hombres la cifra creció en 42.59%.

Gráfico 6. Número de becarios del programa “Oportunidades” en educación media superior inscritos en primer grado por ciclo escolar



Fuente: Base de datos del componente educativo “becas en educación media superior” 2002-2007. Gráfico de elaboración propia.

Por su parte, el número de alumnos egresados becados por el programa Oportunidades durante los cinco años tuvo un crecimiento total de 136% dado que en el primer año egresaron 75,714 alumnos y en el ciclo 2006-2007 fueron 178,721 jóvenes los que concluyeron sus estudios. El crecimiento de alumnos egresados más destacable se dio en el ciclo 2003-2004, dado que con respecto al ciclo anterior hubo un aumento del 54.36%, por lo tanto el número de alumnos para este ciclo fue de 116,878.

Con la información recabada de la base de datos del componente educativo se comparó el número de becas totales por año con el número de alumnos inscritos por año en los diferentes sistemas de bachillerato público en los estados. Lo que se encontró es que en doce de los trece estados con mayor índice de pobreza humana en el país (véase el cuadro 20), el porcentaje de alumnos beneficiarios de “becas Oportunidades” en educación media superior fue superior al 25% (con excepción de Guanajuato en los dos primeros ciclos escolares pues el porcentaje fue de 20% aproximadamente). Sólo el estado de México tuvo un registro relativamente bajo pues en el primer año se apoyó al 8%, no obstante en el último año analizado el porcentaje de alumnos becados fue de 15%. Este porcentaje, siendo

el más bajo de los estados con mayor índice de pobreza humana fue superior al porcentaje de alumnos apoyados en otros nueve estados, sobre todo en aquellos en donde dicho índice es más bajo.

Los estados de Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas, entidades en donde el índice de pobreza extrema es considerado moderado pero muy cercano a la pobreza humana severa, concentraron apoyos superiores al 20% de los alumnos inscritos en el bachillerato público. Lo anterior indica que el componente educativo si opera con criterios de equidad al destinar más apoyos a aquellas entidades en donde la situación de pobreza es mayor y cómo tal se puede generar una mayor igualdad de oportunidades.

Dentro de la información analizada, se obtuvo un dato muy importante relativo a la eficiencia terminal de los alumnos que recibieron este tipo de becas. Para obtener tal dato se comparó el número de alumnos que ingresaron al primer grado en los ciclos 2002-2003, 2003-2004 y 2004-2005 con los alumnos que egresaron en los ciclos 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007.

Cuadro 24. Eficiencia terminal (en porcentaje) comparada entre los becarios de “Oportunidades” en educación media superior por estados y sexo, y por estados a nivel general de la educación media superior.

Estado	Eficiencia Terminal “Oportunidades” Ciclo 2004-2005			E.T. Nacional 2004- 2005	Eficiencia Terminal “Oportunidades” Ciclo 2005-2006			E.T. Nacional 2005- 2006
	Hombres	Mujeres	Total	Total	Hombres	Mujeres	Total	Total
Aguascalientes	65.2	69.3	67.3	56.6	64.8	86.2	75.9	62
Baja California	52.1	48.7	50.4	55.7	51.3	70.1	61.2	47
B. C. S.	59.8	71.1	65.6	53.4	66.4	81.3	74.2	52.8
Campeche	52.8	57.3	54.9	55.4	53.2	59.3	56.2	57.9
Coahuila	31.6	41.2	36.4	61.8	39.13	45.2	42.2	61.2
Colima	48	50.1	49.2	65.2	44.5	53.1	49.4	66.7

Chiapas	60.5	68.7	64.1	70.8	58.1	63.7	60.6	62.4
Chihuahua	50.5	57.3	54.2	51.9	53.7	68.8	62.3	53.4
Distrito Federal	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Durango	58.4	65.2	62.2	56.7	56.1	66.4	61.8	59.1
Guanajuato	51.6	67.1	60.3	55	51.6	67.1	60.3	56.2
Guerrero	65.6	76.3	71.2	65	62	73.5	68.2	61.5
Hidalgo	51.7	61.3	56.6	54.7	51.9	63.2	57.8	55.8
Jalisco	64.6	70.8	68.1	58.5	70.4	84	78.3	57.9
México	56.7	74.2	65.5	57.7	61.2	76.4	68.9	48.3
Michoacán	46.2	56.7	52	53.7	48.7	55.7	52.7	60.2
Morelos	49.8	65.3	58.2	55.8	43.2	58.4	51.3	59.2
Nayarit	45.5	49	47.4	64.7	50.2	58.7	54.7	61
Nuevo León	45.6	60.8	53.3	56.1	56.90	66.04	61.75	162.7
Oaxaca	57.2	64.8	61.1	59.6	53.1	62	57.6	54.7
Puebla	70.4	80.1	75.4	72.6	69.1	77.1	73.3	69.1
Querétaro	65.3	78.6	72.5	64.3	65.6	77.7	72.3	59.7
Quintana Roo	60.1	67.8	63.7	57.5	52.2	61.7	59.9	56.8
San Luis Potosí	59.5	64.6	62.2	65.4	58.3	64.7	61.6	66.2
Sinaloa	57.2	65.4	61.5	61	61.3	69.9	65.9	62.2
Sonora	45.4	51.7	48.7	58.6	49.9	63.5	56.9	59.1
Tabasco	63.5	73.9	68.5	62.6	63.1	74.5	68.6	62.9
Tamaulipas	53.1	60.4	56.8	67.4	52.7	65.4	59.2	63.6
Tlaxcala	67	83.3	75.8	63.2	66.8	75.3	71.2	66.7
Veracruz	64.8	70	67.4	62.7	58.7	66.2	62.5	65.8
Yucatán	60.5	66.8	63.4	51.1	53.1	63.1	57.8	52.2

Zacatecas	45.9	55.4	51.3	59	47.5	58.1	53.6	56.9
Total	55.7	64.3	60.8	59.6	57.5	67.1	62.4	59.6

Fuente: Base de datos del componente educativo “becas Oportunidades” en educación media superior e INEGI 2008. Cuadro de elaboración propia.

En el cuadro anterior se pueden observar los diferentes porcentajes de eficiencia terminal de las becas del programa “Oportunidades” durante los periodos 2002-2005 y 2003-2006 (información obtenida a través de la base de datos del programa) y se compara con el porcentaje a nivel estados con la información disponible del INEGI. Esta comparación es muy interesante dado que ayuda a saber si el programa ha incrementado o no la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso para los jóvenes adscritos a dicha política. Al realizar dicha comparación se aprecia que durante el ciclo 2004-2005 hubo 13 estados en los cuales la eficiencia terminal fue mucho mayor a la media nacional y a la media de esos estados destacando Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala con porcentajes por arriba del 65%. Por su parte, nueve estados tuvieron un nivel cercano a la media de sus estados y a la media nacional. Algunos estados estuvieron por encima de dicho valor, como Chihuahua, Hidalgo Morelos, Oaxaca, Sinaloa y como caso particular el estado de Puebla que durante ese año tuvo una eficiencia terminal de 72% y la eficiencia de los becarios de “Oportunidades” fue de 75%, teniendo el nivel más alto de eficiencia terminal a nivel nacional. Por su parte, los estados de Campeche, Michoacán, Nuevo León y San Luis Potosí están cercanos a la media tanto de sus estados como a nivel nacional.

A su vez, los becarios de siete estados tuvieron una eficiencia terminal muy por debajo de aquella presente en dichos estados y en algunos casos por debajo de la media nacional. Entre estas entidades se encuentran Baja California, Coahuila, Colima, Nayarit, Sonora y Zacatecas. Mención aparte merecen los casos de Chiapas y Tamaulipas, ya que si bien su eficiencia terminal es mayor a la media nacional, los becarios de “Oportunidades” no terminaron sus estudios de acuerdo a la media presente en esos estados.

En el periodo 2003-2006 la situación cambió relativamente dado que hubo estados que mejoraron sus índices de eficiencia terminal, pero hubo algunos otros en los que se dio un franco retroceso. Para este periodo hubo 13 estados (no precisamente los mismos del

periodo anterior) con eficiencia terminal mucho mayor a la media nacional y de sus estados. Baja California, Chihuahua y Puebla fueron aquellas entidades que elevaron considerablemente dicho índice. A su vez los becarios de los estados de Veracruz, Quintana Roo y Durango disminuyeron su eficiencia terminal y se ubicaron apenas por encima de aquella presente en dichos estados. Por su parte, los becarios de los estados de Sonora y Zacatecas mejoraron significativamente la eficiencia terminal en su estado, aunque no lograron superar la media nacional tanto del programa como del subsistema. Los beneficiarios del estado de Chiapas redujeron su eficiencia terminal con respecto al año anterior y como tal se ubicaron apenas por encima de la media nacional.

Ahora bien, en los estados de Michoacán y Morelos la eficiencia terminal general aumentó considerablemente y a su vez la eficiencia terminal de los becarios se mantuvo constante. Por último, tenemos los casos de Coahuila y Colima en los que la eficiencia terminal durante los dos periodos estuvo muy por debajo tanto de la media nacional como de aquella de los mismos estados y no tuvo una mejora considerable, con lo cual son entidades en las que debería analizar la implementación del programa para ubicar la causa de dicho problema.

Por otra parte al comparar la eficiencia terminal de las mujeres con la de los hombres y con la eficiencia terminal general de cada estado, se puede observar que con excepción del estado de Baja California en todas las entidades la eficiencia terminal de las mujeres es mayor que la de los hombres (en algunos casos con una gran diferencia porcentual) y en ciertos estados es mucho mayor a la eficiencia terminal total por estado (es decir tomando en cuenta la totalidad de los inscritos en media superior). Este hecho es muy importante dado que el programa ha tenido un mayor impacto en las niñas pues son ellas quienes obtienen mayor provecho. Sin embargo, es necesario cuestionar a que se debe dicho impacto, y en lo particular tratar de investigar si el hecho de que las mujeres beneficiarias de becas “Oportunidades” terminen en mayor proporción la educación media superior puede deberse a que el monto de las becas para ellas sea mayor, y como tal indirectamente se pueda provocar un mayor abandono en los hombres, pues al parecer puede ser de mayor

beneficio para las familias que las mujeres continúen sus estudios a que los continúen los hombres.

Derivado de estos datos se observa que las becas de educación media superior han ayudado en más de la mitad de los estados a incrementar las oportunidades dado que la eficiencia terminal supera tanto la media del sistema educativo estatal como del sistema educativo nacional. Sin embargo, existen entidades en las cuales este indicador se encuentra por debajo tanto del nivel estatal como federal, con lo cual se debe analizar cuáles son los factores en la implementación que provocan esta situación.

3.2.2. Componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”.

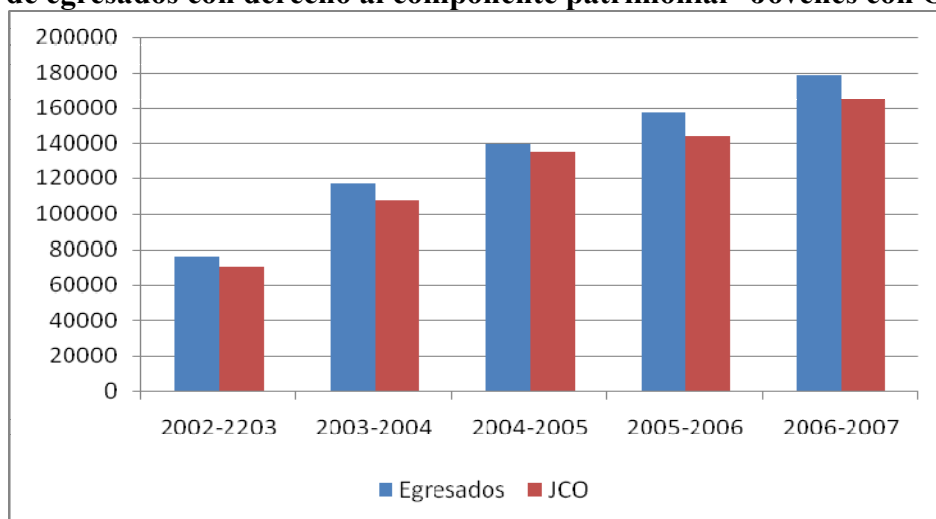
Dadas las características de este componente patrimonial del programa Oportunidades, el acto o actos de implementación se reduce(n) a una serie de pasos administrativos al interior de la coordinación de dicho programa. Los jóvenes acreedores a este incentivo son los mismos que son becarios en el programa Oportunidades. Sin embargo, cómo ya se ha establecido en el análisis de diseño, este apoyo económico lo recibirán ellos y no sus madres de familia en una cuenta a su nombre radicada en BANSEFI. Para hacerse acreedores a dicho apoyo deberán cumplir con el requisito de haber terminado la preparatoria antes de los 22 años. De esta manera, tanto la SEP como la coordinación estatal giran un documento cada una con los datos de los jóvenes que cumplieron con dichas actividades. La coordinación nacional del programa cruza estos datos y elabora un listado de los jóvenes egresados que hayan cumplido los requisitos, mismo que es girado a la dirección de la institución encargada del manejo del fideicomiso para que atienda a los jóvenes egresados de educación media superior y les permita formalizar su cuenta y así poder disponer del dinero bajo las especificaciones establecidas en las reglas de operación, una vez que además de formalizar su cuenta hayan escogido su vertiente de uso del dinero.

Ahora bien, el análisis de la base de datos de beneficiarios de dicho programa reportó diversos aspectos que se deben expresar:

El componente “Jóvenes con Oportunidades” se comenzó a implementar en el año 2003 con jóvenes que terminaron su educación media superior en el ciclo escolar 2002-2003, por

lo cual se hicieron merecedores solamente a una limitada cantidad de puntos. El primer dato interesante es que el número de jóvenes que terminaron la educación media superior y como tal se hicieron merecedores a una cuenta de ahorro no coincide con el número de alumnos becarios del programa “Oportunidades” egresados de educación media superior. Cada año son más los estudiantes becados que egresan que aquellos alumnos reportados al componente “Jóvenes con Oportunidades” y que como tal tendrían derecho a dicho estímulo. Esto puede deberse a que un porcentaje considerable de jóvenes que egresan de educación media superior o que fueron becarios de “Oportunidades”, al momento de terminar sus estudios tienen más de 22 años y por lo tanto no se hacen acreedores al beneficio de “Jóvenes con Oportunidades”

Gráfico 7. Comparativo entre el número de alumnos becados egresados y el número de egresados con derecho al componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”.

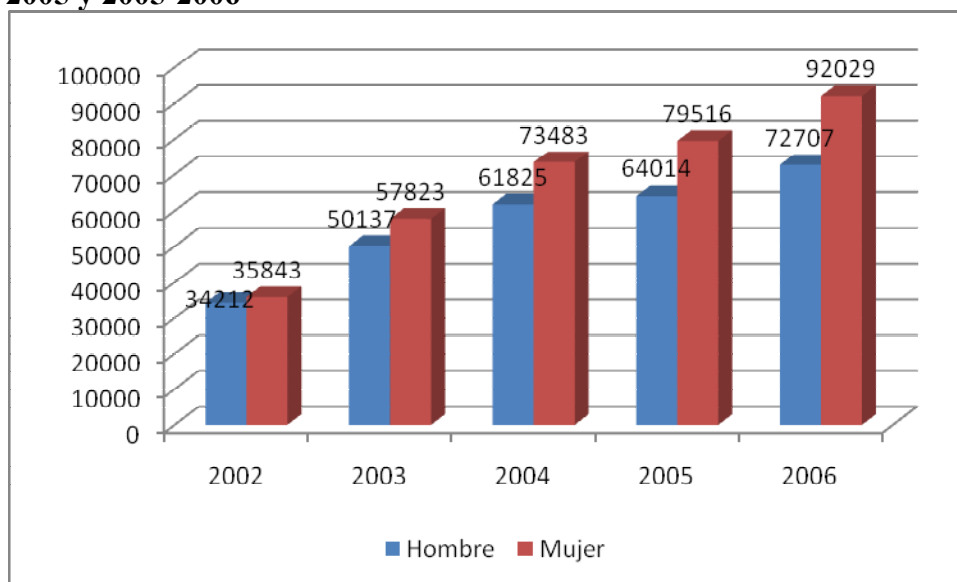


Fuente: Bases de datos de los componentes educativo y patrimonial de “Oportunidades” 2002-2007. Gráfico de elaboración propia.

Así mismo, tal como se ha abordado anteriormente, en el caso de la distribución de becas entre mujeres y hombres, se aprecia que hay un mayor porcentaje de mujeres becarias del programa que terminaron la educación media superior y que el porcentaje de hombres que finalizaron los estudios tiende a la baja a pesar de que del ciclo 2002-2003 al ciclo 2006-2007 su número se haya duplicado. De acuerdo a los datos del componente “Jóvenes con Oportunidades”, las mujeres fueron el grupo que mayor crecimiento tuvo en materia de

culminación de estudios pues, con respecto al primer año de ejecución, casi triplicaron el número de alumnas que pudieron finalizar su educación media superior.

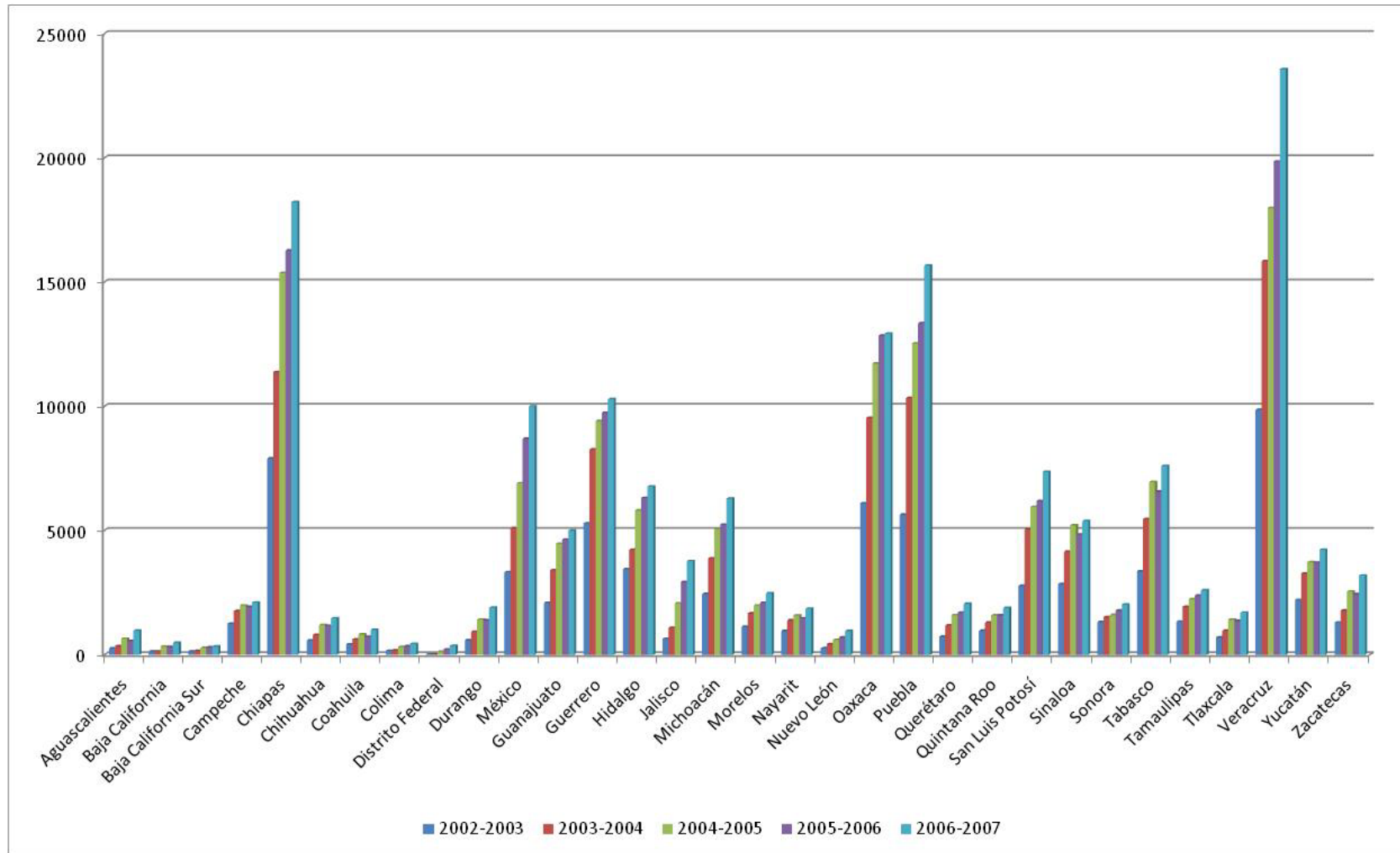
Gráfico 8. Número de hombres y mujeres becarios del Programa Oportunidades que terminaron su educación media superior ciclos escolares 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006



Fuente: Base de datos del componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” 2002-2007. Gráfico de elaboración propia.

Por otro lado, se puede observar que en todos los estados aumentó el número de alumnos beneficiarios de Oportunidades que al concluir la educación media superior se podían beneficiar del componente “Jóvenes con Oportunidades”. La siguiente gráfica muestra que los estados en los cuales se acrecentó de manera más que significativa el número de jóvenes egresados de educación media superior se ubica en los estados con mayor marginación y pobreza. Se observa que en Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz son los estados en dónde este fenómeno se presenta.

Gráfico 9. Número de becarios del programa “Oportunidades” que terminó la educación media superior por entidad federativa y ciclos escolares



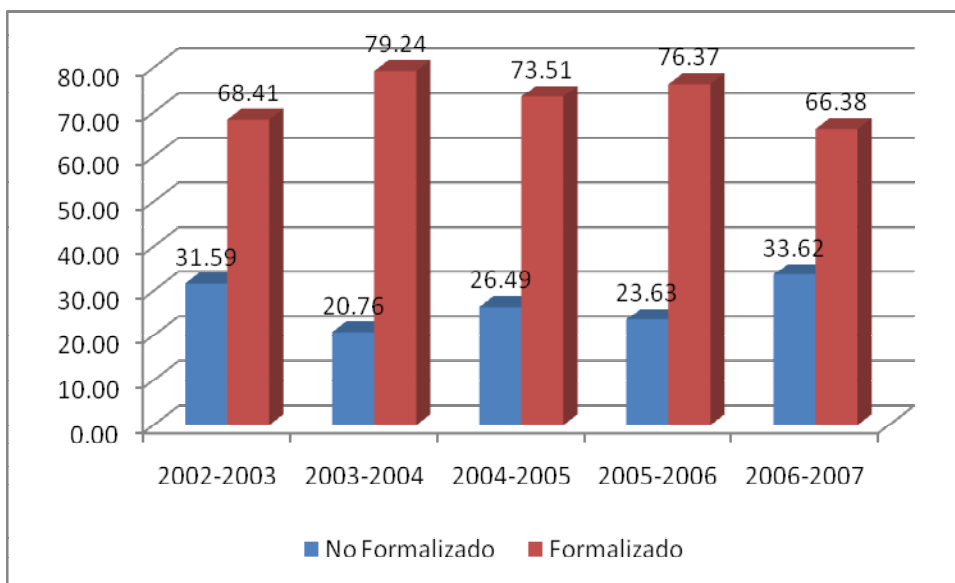
Fuente: Base de datos del componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” 2002-2007. Gráfico de elaboración propia.

Los mejores resultados se dieron en los estados de México, Puebla, San Luis Potosí y Michoacán, dado que fueron las entidades con más apoyos a lo largo del periodo analizado, y si bien los demás estados aumentaron considerablemente el número y porcentaje de alumnos que terminaron la educación superior, los estados antes mencionados llegaron a casi triplicar el número de alumnos que culminaron este nivel educativo.

En cuanto a la cantidad de apoyos diferidos, durante los cuatro años no se pudo lograr alcanzar el 80% de cuentas formalizadas puesto que en el año 2003 solamente el 68% de los jóvenes formalizó su cuenta en BANSEFI, por lo cual de los 70,005 alumnos que tenían derecho a este apoyo sólo 47,927 alumnos participaron finalmente en dicho componente. El año 2003 fue el año con mayor porcentaje de cuentas pues se formalizó el 79%. En los dos años posteriores fueron el 73% y 76% y en el último ciclo se registró 66%, es decir el porcentaje más bajo durante toda la historia del componente, aunque cabe mencionar que se tienen dos años para poder formalizar las cuentas según lo marcado en las reglas de operación.

Dado este dato, se puede decir que no todos los jóvenes beneficiarios que tenían derecho al componente lo ejercieron a través del tiempo. Si bien el número de alumnos que lograron finalizar la educación media superior y que tenían derecho a recibir dicho estímulo ascendió en 135%, el número de estos jóvenes que formalizó su cuenta creció en 128% del ciclo escolar 2002-2003 al ciclo 2006-2007, de esta forma, para el último ciclo analizado fueron 164,736 los alumnos que tenían derecho a formalizar su cuenta de ahorro, sin embargo sólo lo han hecho el 66.38% equivalente a 109,344 estudiantes.

Gráfico 10. Porcentaje de cuentas formalizadas durante los cinco ciclos escolares



Fuente: Base de datos del componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” 2002-2007. Gráfico de elaboración propia.

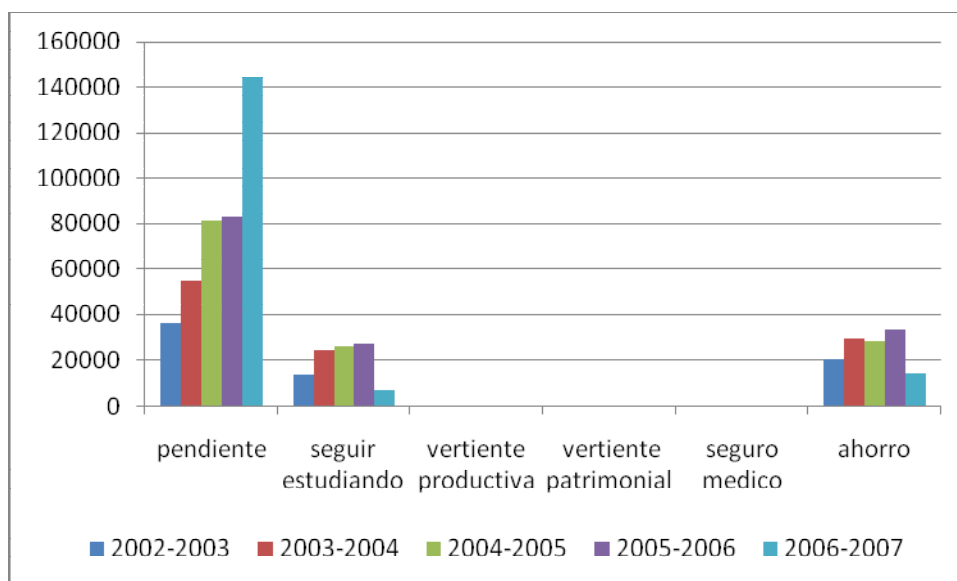
Si se compara el número de alumnos que ingresaron a primer año de bachillerato durante los ciclos 2002-2003, 2003-2004 y 2004-2005 con el número de cuentas formalizadas de los alumnos que egresaron en los ciclos 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007, se encontrará que sólo el 37% de los alumnos que ingresaron en 2002-2003 formalizaron su cuenta de ahorro una vez terminados sus estudios. En los dos años siguientes este porcentaje fue de 35.6% y 34.4%, lo cual indica que el impacto que ha tenido el componente “Jóvenes con Oportunidades” ha sido bajo en comparación con aquel del componente educativo de becas medido en eficiencia terminal.

Los estudiantes tuvieron la oportunidad de preelegir la opción a la cual destinarían su dinero. De las cinco variantes existentes, aquella de seguro médico y la vertiente patrimonial nunca fue solicitada. La vertiente de continuar con estudios superiores fue bien aceptada en los primeros dos años dado que el 19% y 22% de los jóvenes optaron por ella respectivamente. Sin embargo, a partir de 2004 ha habido un descenso de las personas que optan por esa opción, en el último año sólo el 4% prefirió esta vertiente.

En cuanto a la vertiente productiva a través de “las redes mi gente”, sólo 62 jóvenes optaron por ella durante los cinco primeros años del programa. La vertiente de ahorro en

todos los años fue la más solicitada en los cinco años con porcentajes del 29% en el primer año a 23% en el ciclo 2005-2006. De acuerdo a estos datos, parece ser que no hay demasiados incentivos para las diferentes opciones salvo para aquella de continuación de estudios y ahorro que han sido las más escogidas, con lo cual se pone en duda que “Jóvenes con Oportunidades” tenga un carácter patrimonial dado que son muy pocos los jóvenes que deciden utilizar su cuenta de ahorros para obtener un patrimonio como tal. Así mismo, puede ser que los beneficiarios del componente consideren que esperar dos años para poder recibir el total de su cuenta sea un periodo largo y como tal muchos dejan pendiente la decisión sobre que vertiente ocuparan, con lo cual, se debería de pensar en flexibilizar los tiempos de retiro de la suma ahorrada bajo riesgo de que una vez obtenidos todos los fondos, estos no sean utilizados para ampliar sus oportunidades e invertir en un futuro.

Gráfico 11. Número de alumnos por vertiente escogida del componente “Jóvenes con Oportunidades”



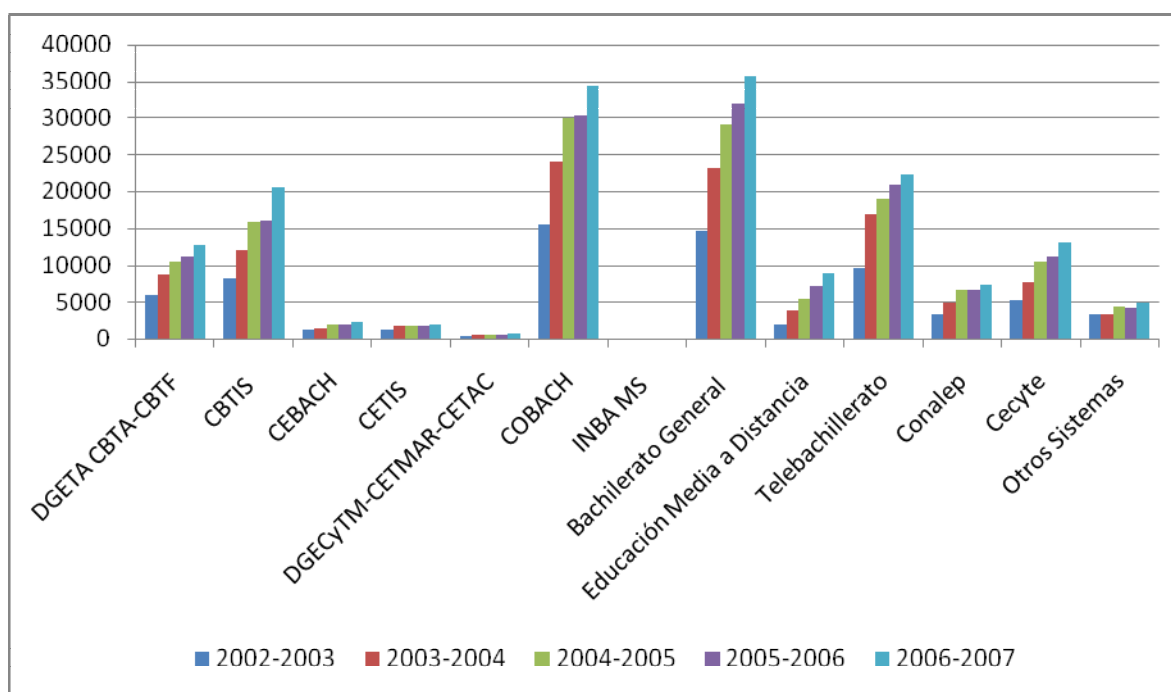
Fuente: Base de datos del componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” 2002-2007. Gráfico de elaboración propia.

Por último, se ha podido agrupar a los alumnos según los subsistemas de bachillerato y sus diversas modalidades existentes. Se observa que a diferencia del programa de “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” en este componente de Oportunidades, el bachillerato general en sus diferentes modalidades es el subsistema que mas alumnos apoyados tiene, seguido por el subsistema tecnológico y el técnico. Cabe

destacar que en los cuatro años la distribución de alumnos fue casi idéntica a la distribución por subsistemas a nivel nacional presentada en el cuadro número 1 de este trabajo.

El Colegio de Bachilleres fue la institución de la cual el mayor número de alumnos egresó de educación media superior y se convirtieron en beneficiarios para obtener los apoyos diferidos. Por su parte, las instituciones de bachillerato a distancia concentran en promedio 17% de los alumnos que obtienen dichos apoyos superando a los alumnos de CBTIS que es la institución con mayor número de alumnos dentro del subsistema tecnológico.

Gráfico 12. Número de alumnos becarios egresados por tipo de institución y por año del Programa Oportunidades que terminaron su educación media superior. Ciclos escolares 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006



Fuente: Base de datos del componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” 2002-2007. Gráfico de elaboración propia.

3.3. Comentarios finales

A través del análisis de resultados de los dos programas más importantes de becas en el sexenio presidencial 2000-2006 se ha encontrado:

El programa de “becas a la excelencia y al merito académico” tiene un perfil meritocrático, pero éste sólo opera de dicha manera en lo correspondiente a becas de excelencia y talento

artístico y/o deportivo. En el caso de las becas de aprovechamiento escolar y becas compensatorias, pierde parte de este carácter dado que las becas se otorgan más en función de las necesidades de la población estudiantil del plantel en turno que en función del aprovechamiento. Así mismo, el programa no opera con condiciones de equidad, sobre todo en el tipo de becas compensatorias cuyo número de becas es el mayor dentro de dicho programa junto con las becas al aprovechamiento escolar. La distribución de los presupuestos para becas de este programa no toma en cuenta factores de pobreza, marginación, población indígena o número de alumnos inscritos en los diferentes estados. Además es un programa dedicado en gran parte a instituciones tecnológicas que apoya en una mínima proporción tanto a indígenas como personas discapacitadas.

Por su parte el componente becas “Oportunidades” si opera con elementos de equidad, dado que es focalizado y como tal su distribución en los estados se da por criterios de tamaño de población y factores de pobreza y marginación en los estados. El programa ha servido para elevar la eficiencia terminal en una cantidad de estados importante, incluso la eficiencia terminal de los becarios se encuentra por arriba de la media nacional y la media de dichos estados a nivel general.

En cuanto al componente patrimonial, su impacto no ha sido tan alto dado que sólo el 36% de los becarios que ingresan a educación media superior formaliza su cuenta, y sólo una tercera parte decide en la preselección cual será su vertiente de utilización del dinero.

CONCLUSIONES

El tema de la equidad e igualdad de oportunidades es atractivo dado que estos dos aspectos son de suma importancia al interior del sistema educativo. La educación es uno de los factores de crecimiento humano más importantes y como tal, una educación equitativa que genere igualdad de oportunidades al seno del mismo sistema educativo puede hacer una gran diferencia en el tipo de sociedad en el que se desenvuelvan los seres humanos. Si bien la educación es un reflejo del tipo de sociedad existente, también es a través de la educación como se pueden iniciar cambios y modificar el tipo de sociedad existente.

El analizar la equidad dentro de una política pública no está exento de problemas dado que son pocos los trabajos e investigaciones que abordan el tema y que como tal pueden servir de referentes para desarrollar el tema. En el plano teórico existe una confusión entre el significado de equidad y aquel de igualdad de oportunidades, que en ocasiones hace difícil el tratamiento del tema. Así mismo, otra dificultad es que no existe una escala o indicadores bien definidos que puedan ayudar a medir sobre todo la equidad presente, puesto que como se ha visto, la igualdad de oportunidades sí puede ser encuadrada en una serie de etapas o niveles, tal como se vio en el capítulo II.

Otro problema en el desarrollo de esta investigación fue que teóricamente el tema del diseño de políticas públicas ha sido poco desarrollado e históricamente el diseño o hechura de políticas se confunde con la etapa de toma de decisiones en la política pública. Si bien en el ciclo de política pública ambas etapas tienen relación, son totalmente diferentes pues decidir qué tipo de política se debe realizar y porqué es diferente a crear y diseñar una política en cuestión. Como tal, en esta investigación se hizo una búsqueda exhaustiva de referentes teóricos sobre diseño o hechura de políticas y se encontró que es una etapa sobre la cual no existe mucha literatura.

Así mismo, otra dificultad en esta investigación fue el acceso a las bases de datos de los programas estudiados, dado que al ser un estudio de los primeros años de operación de dichos programas la información a la que se tuvo acceso fue incompleta y como tal no se pudieron analizar de igual forma ambos programas.

Por su parte, en el ámbito de los elementos analizados, una dificultad latente en el análisis de éstos fue que ambos tienen un diseño diferente y son estrategias ubicadas en diferentes planos. Mientras que el programa “Becas a la Excelencia Académica” es una estrategia ubicada netamente en el aspecto educativo, los componentes del programa “Oportunidades”, son parte de una estrategia mucho más grande, cuestión que hace un poco difícil la comparación. Probablemente hubiera sido mejor solamente abordar uno de los dos programas para obtener mejores resultados en el análisis.

A continuación se dará paso a las conclusiones propiamente dichas extraídas de este trabajo de investigación.

Los diversos estudios consultados han dado cuenta que existen diversas causas por las cuales se presentan desigualdades en el seno de los sistemas educativos. Las desigualdades, por su parte, se pueden reflejar tanto en los indicadores de rendimiento (baja eficiencia terminal y altas tasas de abandono), como en la calidad del sistema educativo. Los dos tipos son graves, y como tal se deben de establecer políticas que ataquen el problema desde los dos frentes: cobertura y calidad. Estos estudios han mostrado que durante muchos años la baja eficiencia terminal y las grandes tasas de abandono estaban directamente relacionadas con aspectos económicos. En un país en el cual la distribución de ingresos al seno de la sociedad tiene diferencias abismales, este factor económico salta a la luz como el más grave, pero no hay que dejar de lado que también los factores ligados a la calidad de la educación son preocupantes e influyen en la eficiencia terminal y el abandono escolar.

Si bien el problema de la igualdad de oportunidades no se puede resolver en el corto plazo, a través de políticas compensatorias se pueden realizar grandes progresos que permitan ascender en la escala de la igualdad de oportunidades y que de ser una sociedad que busca asegurar la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso, se pase a ser una sociedad que busque establecer la igualdad de resultados en el sistema educativo y posteriormente esto se traduzca en una plena igualdad de oportunidades para el conjunto de personas que forma nuestra sociedad.

Ahora bien, con base en el análisis de los dos programas desde su diseño y sus resultados es posible realizar las siguientes aseveraciones:

En primer lugar, al contrastar la hipótesis de la cual partió esta investigación²⁸ con los resultados del análisis de los dos programas creo que se comprobó que esta es falsa en algunos aspectos, pues a pesar de que los programas tienen algunos errores de diseño, esto no ha impedido que se establezca una igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso en parte del subsistema de educación media superior. Los programas han dado resultados (especialmente las becas de “Oportunidades”), probablemente no sean resultados espectaculares y se haya acabado con la tasa de deserción en la EMS, pero si han sido factor importante para la ampliación de la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso, sin embargo los indicadores de rendimiento del sexenio están ahí y muestran que a pesar de que la eficiencia terminal de los becarios fue mucho mayor en distintas entidades a la eficiencia terminal nacional, dichos indicadores a nivel global no cambiaron mucho, a partir de lo cual se deduce que en los indicadores de rendimiento no sólo la población se ve afectada por factores económicos, sino que existen otros factores que tienen un peso equivalente que están afectando seriamente los resultados en la educación media superior.

“Becas de Excelencia y de Aprovechamiento Escolar”

Del diseño de la política:

- 1) En este programa no hay un diagnóstico de la situación por la cual se debe de establecer el problema, es decir hay problemas argumentativos en el programa. En la misma tónica, es necesario decir que no hay metas establecidas, no se aclara si hay algún grado de cobertura que quieran lograr, si hay un número mínimo de becas que quieran entregar o si hay un número de alumnos que se quieran integrar cada año al programa.
- 2) Así mismo, hay objetivos mal establecidos dado que se quiere elevar la calidad de los procesos educativos al reconocer a los alumnos de mayor nivel, pero mediante dicho mecanismo (las becas como tal) la calidad educativa en los planteles no se va a elevar.

²⁸ “En la medida que los programas de becas ejecutados no presentaron criterios de equidad y tuvieron errores en su diseño, el objetivo de aumentar la eficiencia terminal no presentó avance alguno con respecto a años anteriores y como tal la situación de igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso en la educación media superior no tuvo un avance significativo.”

El programa no precisa como se pretende elevar dicha calidad, cuales son los factores en los que influirá. Al parecer el simple hecho de reconocer a los alumnos más brillantes generará un aumento de la calidad, lo cual lo pongo en duda. Además, se busca elevar el autoestima de los alumnos e incentivarlos, sin embargo hay muy pocas becas de excelencia y no todas se distribuyen año con año.

- 3) Dentro de los objetivos se quiere incentivar el aprendizaje de lenguas extranjeras y la certificación de estas, sin embargo las oportunidades se dan solo a los becarios de excelencia o talento artístico que cada año no suman más de cuarenta, por lo tanto se les niega la oportunidad a los demás becarios y esto va en contra tanto de la equidad como de la igualdad de oportunidades. Además, si bien dentro del programa se ofrecen becas para estudiar inglés, no hay un número definido y éstas se ofrecen de acuerdo al presupuesto no ejercido en becas cada año, con lo cual son muy pocas las oportunidades de obtener una beca de este tipo.
- 4) Los requisitos para las becas de excelencia son muy altos y es difícil que alumnos de bajos recursos, de origen indígena o con alguna discapacidad puedan cumplirlos. Para desarrollar actividades extracurriculares muchas veces se necesita un sustento económico que no todos pueden tener.
- 5) Los promedios para conjuntar becas Oportunidades y becas de excelencia son muy altos, por lo que puede haber casos de jóvenes que por estar inscritos en Oportunidades y tener un promedio menor a 9.5, no pueden recibir una beca de excelencia.
- 6) En las reglas de operación no se establecen criterios, condicionantes o factores bajo los cuales se entregan los presupuestos para becas y eso hace que se generen desigualdades.

De los resultados

- 1) Los planteles educativos distribuyen las becas según las necesidades del plantel, esto puede generar inequidades, por dos razones; a) puede haber alumnos con promedios muy buenos que no lleguen a ser premiados debido a que las becas se distribuyan como compensatorias y como tal se otorguen a quien mayor necesidad tiene; b) caso contrario, ante la presencia de promedios altos y un tope presupuestal bajo muchos

alumnos reciben becas de nivel compensatorio y quienes sí necesitan estos apoyos pueden no obtenerlos.

- 2) De la misma manera, hay alumnos con excelentes promedios que reciben montos de becas compensatorias cuando por sus logros deberían recibir becas de aprovechamiento o de excelencia.
- 3) El hecho de modificar los montos y niveles de las becas de este programa hizo que disminuyera la cantidad de becas entregadas. Se establecieron montos más satisfactorios pero se restringió el número de apoyos, con lo cual la afectación la tuvieron los jóvenes que cumpliendo los requisitos no pudieron obtener un apoyo de estos, pues de haber apoyado al 5.9% de la población inscrita en planteles educativos federales se terminó apoyando al 4.4% de dicha población.
- 4) Las mujeres son el grupo que mayor aprovechamiento tuvo y como tal son quienes mayores becas tienen.
- 5) Los alumnos de origen indígena y con capacidades diferentes no son apoyados como debieran en este programa. El porcentaje de becas entregadas a alumnos indígenas es ínfimo en cualquiera de los cuatro tipos de becas. Peor aún, en el caso de becas de excelencia se premió sólo a un alumno de este tipo en los cuatro años analizados, a pesar de que en varios casos podrían hacerse merecedores a estos premios. En el caso de las becas compensatorias, que debieran ser asignadas preferentemente a jóvenes de estos grupos sociales, son muy pocas las becas entregadas.
- 6) El número de becas es reducido con lo cual hay jóvenes que cumplen con los promedios establecidos pero que reciben becas de menor nivel a las que por su promedio se hacen merecedores.
- 7) Además a nivel presupuestal no hay una equidad dado que hay entidades en donde los índices de pobreza son altos, la población inscrita es mucho mayor que en otros estados y la presencia de población indígena es considerable y los presupuestos que reciben son precarios con respecto a otras entidades que no presentan estas características. Esto contraviene lo establecido en el artículo 34 de la ley general de educación en el que se dice que los estados con mayor rezago deben de tener mayor apoyo de los programas de becas. Así, se genera desigualdad e inequidad cuando la distribución de los recursos es asimétrica, en este caso entre los estados, los planteles y los grupos sociales,

teniendo como resultado que haya quienes tienen más que otros aun cuando sus características no lo ameriten.

- 8) Por último, es necesario decir que para que haya una igualdad relativa al sistema educativo que incida realmente en los seres humanos debe existir una igualdad de resultados con la cual todo individuo no importando su sexo, condición física o social y sus recursos pueda tener un desempeño igual en el ámbito académico. Así mismo, se debe considerar que si bien es necesario premiar el mérito académico, la igualdad de oportunidades meritocrática puede generar desigualdades dado que se está apoyando a los que tienen mejores resultados, pero no se toman en cuenta las condiciones previas o de base de los diferentes alumnos inscritos en el sistema educativo. Por lo tanto, dadas las diferentes condiciones en que los jóvenes de los diversos sectores sociales presentes en la sociedad acceden a la escuela, este tipo de igualdad puede desencadenar logros educativos dispares. Así, mediante un sistema meritocrático, puede que no se esté atacando el problema de fracaso escolar y deserción, debido a que aquellos jóvenes que no tengan las condiciones apropiadas para obtener un desempeño académico favorable, si no cuentan con apoyos nunca podrán alcanzar el desempeño académico de aquellos alumnos que cuentan con las condiciones necesarias de desarrollo escolar.

Componentes educativo y patrimonial (Jóvenes con Oportunidades) del programa “Oportunidades”

Del diseño:

- 1) Al igual que el anterior programa, en las reglas de operación no hay un diagnóstico que indique la problemática existente ni que lo cuantifique, además si bien los objetivos son adecuados, no existen metas planteadas a corto, mediano o largo plazo que desarrollen lo que se quiere lograr de forma cuantificada, es decir, qué número de becas se planea repartir, qué eficiencia terminal se quiere lograr o la cantidad de cuentas de ahorro formalizadas se desea lograr, etc.
- 2) Uno de los aciertos en materia de diseño existentes es la focalización de los apoyos. A diferencia de los programas universales, un programa focalizado permite llegar a la gente que más lo necesita y como tal hacer un uso eficiente de los recursos, cuestión que un programa compensatorio debe de tener.

- 3) Tal como se observa en la parte de resultados, desde el diseño las vertientes de vinculación del componente patrimonial no parecen ser muy atractivas dado que los montos que se establecen parecen ser muy bajos para poder establecer un negocio o hacerse de una vivienda, por lo que puede ser comprensible que este componente no sea un incentivo muy grande. Además en el caso del acceso a la universidad o la obtención de los fondos sin relacionarse con alguna de las cuatro vertientes, los plazos parecen ser muy largos pues se obtendrían los fondos hasta dos años después de haber concluido la educación media superior, con lo cual puede ser un factor desmotivante para los jóvenes realizar diversos trámites fuera de sus comunidades que obvio implican algunos gastos que probablemente no puedan cubrir para obtener los fondos dos años después. Otra posibilidad es que los trámites necesarios para obtener el dinero sean demasiado tardados y como tal les desanime a seguir con el proceso.
- 4) Creo que uno de los aciertos, contrario al programa de becas de excelencia, es que la compatibilidad de apoyos establecida en este programa no es restrictiva, con lo cual en caso de hacerse merecedores a una beca del programa de excelencia con un promedio menor a 9.5 no tendrían impedimento alguno en obtenerlo de acuerdo a su aprovechamiento y sus méritos académicos, sine embargo becas de excelencia si tiene una restricción de ese tipo.
- 5) En cuanto a los indicadores de evaluación, todos están centrados al componente educativo, pero ninguno toma en cuenta la eficiencia terminal ni el número de cuentas formalizadas del componente patrimonial.

De los resultados:

- 1) El programa ha tenido un impacto importante en las mujeres pues la cantidad de ellas que ha terminado el nivel medio superior se triplico.
- 2) El componente educativo si opera con criterios de equidad al destinar más apoyos a aquellas entidades en donde la situación de pobreza es mayor y como tal se puede generar una mayor igualdad de oportunidades.

- 3) Se logró que el índice de eficiencia terminal fuera mayor al 65.3% en 2006, al menos en el caso de los becarios de Oportunidades, además de que se incrementó dicho índice en los estados con mayor pobreza humana.
- 4) Sin embargo, en la realidad las becas del componente educativo no son apoyos al alumno, sino que son parte del ingreso familiar para cubrir necesidades básicas. Como tal, no son incentivos directos para los jóvenes. Así mismo, si bien las becas obligan al alumno a ir a la escuela, eso no implica que la calidad educativa se eleve y que las capacidades aumenten. Sólo en educación básica hay un programa paralelo (el Programa Escuelas de Calidad) que va enfocado a dicho objetivo, pero en educación media superior no hay ninguno.
- 5) En cuanto a “Jóvenes con Oportunidades” es claro que se deben reconsiderar las opciones a las que se pueden vincular los jóvenes. Se encontró que las vertientes las vertientes de vivienda y salud nunca fueron escogidas. La vertiente que más aceptación tuvo fue la de ahorro y posteriormente la de continuación de estudios. En este último caso es un acierto que se les de mayor oportunidad a becarios de Oportunidades para que a través del PRONABES puedan continuar con sus estudios.
- 6) El porcentaje de cuentas formalizadas del componente patrimonial puede considerarse alto, sin embargo parece ser que su impacto es menor con respecto al componente educativo dado que del total de alumnos que ingresan a educación superior, sólo el 37% formaliza su cuenta de ahorro. Por lo tanto debe haber estrategias de información que hagan que los jóvenes formalicen su cuenta de ahorro y elijan la vertiente que más les convenga. Habría que ver si en la implementación los jóvenes encuentran problemas para formalizar su cuenta, ya sea porque no hay sucursales de BANSEFI cercanas, porque no se les notificó que al terminar la educación media superior tenían derecho a una cuenta de ahorro y porque no existe la información necesaria sobre dónde realizar los trámites de formalización de las vertientes escogidas.

Recomendaciones:

Derivado de las distintas aseveraciones antes hechas se emiten las siguientes recomendaciones:

“Becas de Excelencia y de Aprovechamiento Escolar”

- a) Realizar un diagnóstico formal y preciso de la situación social que se intenta resolver o que se quiere potenciar. Así mismo, se deben de definir metas y objetivos claros y asequibles para que el programa tenga mayor probabilidad de éxito.
- b) El objetivo de incentivar el estudio de lenguas extranjeras debe de ser eliminado dado que éste no opera o no es asequible para todos los alumnos y como tal es un objetivo que va en contra de la igualdad de oportunidades. Si en verdad se quiere incentivar el estudio de lenguas extranjeras en el nivel medio superior se debería plantear la idea de establecer un programa específico que sea incluyente con el alumnado de las instituciones bajo el régimen de la SEP federal.
- c) Revisar los requisitos, los niveles y el número de becas correspondientes a las becas de excelencia académica y talento artístico y deportivo dado que en el caso de las becas de nivel IV y V es muy difícil que un alumno que no tenga los recursos necesarios durante su infancia pueda aparte de mantener un promedio muy alto, desarrollar actividades extracurriculares que además le impliquen premios y reconocimientos en ámbitos culturales y deportivos.
- d) Distribuir el presupuesto destinado a este programa tomando en cuenta las características de los estados, de los planteles y de la población a la cual se quiere beneficiar, es decir operar con criterios de equidad este programa.
- e) Realizar un estudio por parte de los encargados del programa con la formulación de argumentos en materia de demanda para lograr un aumento en el presupuesto de dicho programa para así poder ampliar el número de apoyos y lograr que alumnos que necesiten dichos incentivos y que cumplan los requisitos puedan obtener una beca.
- f) Revisar los criterios de vinculación con otros apoyos (Oportunidades) para que los alumnos en condición de extrema pobreza, pero con promedios altos, puedan acceder a ambos apoyos.
- g) Involucrar y motivar la participación de los alumnos tanto de origen indígena como aquellos que presentan alguna discapacidad, dado que son grupos muy poco favorecidos por este programa

- h) En el caso del componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” es necesario reestructurar o rediseñar la estrategia, ya sea al establecer nuevas vertientes de utilización de las cuentas formalizadas, o con la supresión de las tres vertientes no utilizadas dejando solamente como opciones la vinculación a educación superior y la conservación de la cuenta de ahorro y su entrega diferida dos años más tarde. En todo caso habría que analizar la factibilidad de continuar con dicho componente o de utilizar dichos recursos en la implementación de otras actividades productivas para los jóvenes becarios. En caso de mantener el componente se deberá de dar mayor promoción a este para que los jóvenes lo vean como un estímulo real y como tal influya en la continuación de estudios de manera más importante y a su vez crezca el número de cuentas formalizadas.
- i) Establecer indicadores para medir la eficiencia terminal de los becarios del programa, así como el número de cuentas formalizadas del componente “Jóvenes con Oportunidades”

A manera de comentario final, tengo que decir que los programas analizados, han ayudado a expandir la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso en la educación media superior, sobre todo las becas Oportunidades que cubren al 27% de los alumnos inscritos en instituciones de EMS públicas del país. Sin embargo, los indicadores de rendimiento, en especial el de eficiencia terminal no mejoraron en mucho, con lo cual es claro que existen otros problemas aparte de las desigualdades económicas que influyen en la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y egreso, a pesar de que ésta sea marcada por muchos autores como la principal.

Creo que una de las virtudes de las becas Oportunidades, es ser parte de un programa focalizado y esto influye en el éxito del mismo programa. Si bien se puede argumentar que deja fuera a diversos individuos de la prestación de servicios de un apolítica y como tal alguien pude plantear que es desigual, como ya lo hemos visto y como lo plantea Rawls, una política compensatoria está basada en la adopción de medidas desiguales para tratar una desigualdad y así nivelar las oportunidades de la gente menos beneficiada al menos con la media de la sociedad. Los resultados, en particular de las becas Oportunidades, no son

desdeñables, han logrado que en más de la mitad de los estados la eficiencia terminal incremente a niveles muy altos, superiores muchas veces no sólo la media nacional, sino incluso a la media de los estados que mejores resultados han tenido en ese ámbito. Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, surgen dos cuestionamientos: ¿por qué las tasas de eficiencia terminal no reflejan este resultado?, y ¿qué otros factores de gran peso motivan esta situación? De acuerdo con lo visto en la encuesta nacional de la juventud, hay otro problema por el que los jóvenes abandonan sus estudios, no les gusta estudiar o no les gusta la escuela, esta cuestión debe de tener una influencia grande en las motivaciones de los jóvenes y por lo tanto surgen distintas preguntas: ¿por qué no les gusta estudiar?, ¿qué hay en el sistema educativo que no los atrae y los desmotiva? Así mismo, es necesario plantear una pregunta que seguramente tiene relación con lo anterior, si bien se está logrando que más jóvenes permanezcan en las aulas y terminen sus estudios, ¿qué se les está enseñando y que calidad tiene esa enseñanza?, dado que como se ha visto, lo optimo no solo es que terminen la EMS y con niveles básicos de aprendizaje, sino que a su vez tengan asegurados conocimientos mínimos para el desarrollo de sus potencialidades y de oportunidades en el siguiente ciclo o en el mercado laboral. Por lo tanto, uno de los retos más importantes es el de establecer una igualdad de resultados al interior del sistema. Si bien esta no es una tarea fácil y sencilla, se deben hacer esfuerzos y explorar instrumentos y alternativas para comenzar a marcar el camino que nos guíe a este objetivo, el cual debe ser el principal reto dentro de nuestro sistema educativo nacional.

Agenda de investigación pendiente:

Como parte de una agenda pendiente sobre los temas abordados en este trabajo, creo que es necesario abordar tres temas:

- 1) Realizar evaluaciones de impacto desde la academia a ambos programas con el fin de medir de mejor manera los resultados de estos programas, principalmente en los componentes educativo y patrimonial de Oportunidades. La única evaluación se realizó en el año 2002, primer año en que se implementaron las becas en educación media superior, y como tal el componente patrimonial no ha sido evaluado particularmente.
- 2) Realizar evaluaciones de costo-beneficio en torno al componente “Jóvenes con Oportunidades” para saber hasta qué grado este componente puede seguir funcionando

o en caso contrario con el mismo presupuesto pueden establecerse otros mecanismo para seguir incentivando el acceso, permanencia y egreso en la EMS y mejor aún que dicho programa tenga estrategias enfocadas a la igualdad de resultados.

- 3) Realizar investigaciones sobre la implementación del programa “Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar” dentro de los comités de becas de las escuelas, para conocer cómo funcionan y cuáles son los criterios con que ellos reparten las becas
- 4) Realizar investigaciones en materia de política pública que propongan nuevos instrumentos en materia de equidad para fortalecer la igualdad de oportunidades de acceso y desarrollar la igualdad de resultados en el sistema educativo en general, uno de estos instrumentos para el caso de México pueden ser los cheques educativos.
- 5) Realizar investigaciones académicas que refuercen la teoría del diseño de políticas públicas (diferente al diseño institucional) dado que es una etapa de la política pública en donde hay muy pocos elementos de trabajo y discusión.

BIBLIOGRAFÍA:

- **Bartolucci Incico, Jorge.** “Desigualdad Social, educación superior y sociología en México”. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. 1994.
- **BID.** “¿Los de afuera?: Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe Anual.” BID. New York, 2008.
- **Birkland, Thomas.** “An introduction to the policy process”. Ed. M.E. Sharpe. Armonk, New York. 2001.
- **Bolivar, Antonio.** “Equidad educativa y teorías de la justicia”. En Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación. 2005. Vol. 3, No. 2.
- **Calero, Jorge y Bonal, Xavier.** “Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español.” Ed. Pomares-Corredor. Barcelona, España. 1999.
- **Cardozo Brum, Myriam.** “La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México”. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, D.F. 2006.
- **CONAPO.** “La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México”. México, D.F. 2005
- **Diario Oficial de la Federación.** Reglas de operación “Programa de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar”. 2003-2006.
- **Diario Oficial de la Federación.** Reglas de operación “Programa Oportunidades”. 2003-2006.
- **Fernández Mellizo-Soto, María.** “Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa”. Ed. Pomares. Barcelona, España. 2003.
- **Guzmán, Marcela.** “Evaluación de programas. Notas técnicas”. ILPES-CEPAL. Santiago de Chile, 2007.
- **Knoepfel, Peter et al.** “Análisis y conducción de las políticas públicas”. Institut d’Hautes Études en Administration Publique. Francia.

- **Lester, James.** “Public Policy implementation: evolution of the field and agenda for future research”. Policy Studies Review, Volumen 7, número 1. Arizona, EUA. 1987.
- **López, Néstor.** “Equidad educativa y desigualdad social.” Ed. IIPE. Buenos Aires, Argentina.
- **Luccisano, Lucy.** “The Mexican Oportunidades Program: questioning the linking of security to conditional social investments for mothers and children.” En “Revue canadienne des etudes latino-américaines et caraïbes”. Univerity of Calgary Press. 2006. Vol. 31. No.62.
- **Martínez Rizo, Felipe.** “Calidad y equidad en educación. 20 años de reflexiones.” Ed. Santillana. 2003.
- **Márquez, Gustavo.** “¿Los de afuera?: Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe Anual. Capitulo 1”. BID. New York, 2008.
- **Muñoz Izquierdo, Carlos.** Muñoz Izquierdo, Carlos, “La contribución de la educación al cambio social”. Ed. Gernika. México, D.F., 1994.
- **Muñoz Izquierdo, Carlos.** “Origen y consecuencias de las desigualdades educativas”. Ed.FCE. México. 1996.
- **Niremborg, Olga et al.** “Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia”. Ed. Paídos. Barcelona, España. 2003.
- **Niremborg, Olga et al.** “Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales”. Ed. Paídos. Barcelona, España, 2000.
- **Observatorio Ciudadano de la Educación.** “Plataforma educativa 2006, Educación Media Superior.”. 2006.
- **OCDE.** Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2003. Ed. Santillana.
- **Parsons, Wayne.** “Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. Ed. FLACSO-Mino Dávila. México, 2007.
- **PREAL.** “Educación y brechas de equidad en América Latina. Capitulo 1”. Tomo I. PREAL. Santiago de Chile, 2006.
- **Reimers, Fernando (Coord).** “Distintas escuelas, distintas oportunidades”. Ed. La muralla.Madrid, España, 2002.

- **Reimers, Fernando.** “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, en “Revista Iberoamericana de Educación”, OEI, número 23. Págs. 21-50.
- **Roth Deubel, André-Noël.** “Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación”. Ed. Aurora. Bogotá, Colombia. 2002.
- **Ruiz Sánchez, Carlos.** “Manual para la elaboración de políticas públicas”. Ed. Plaza y Valdés – UIA. México, D.F., 1986.
- **Sampieri Hernández, Roberto.** “Metodología de la investigación”. Ed. Mc Graw Hill, México, D.F., 2003.
- **SEP.** “Equidad, calidad e Innovación en el desarrollo educativo nacional”, Ed. FCE-SEP, México, D.F., 2005.
- **SEP.** “Plan Nacional de Educación”. México, D.F., 2001.
- **Schmelkes, Sylvia.** “Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas”, SEP, México, D.F., 1992.
- **Schmelkes, Sylvia.** “La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso”, Ed. FCE, México, D.F., 1999.
- **Solana, Fernando,** Compilador. “Educación y desigualdad”, Ed. Siglo XXI. México, D.F. 2005.
- **Stiglitz, Joseph E.** “La economía del sector público”. Ed. Antoni Bosch. Barcelona, España. 1986.
- **Villa Lever, Lorenza.** “La educación media superior ¿Igualdad de oportunidades?”, en Revista de la Educación Superior. Vol. XXXVI (1), No. 141, Enero – Marzo de 2007, pp. 93-100.
- **Weimer, David L. y Vining, Aidan R.** “Policy analysis. Concepts and practice”. Ed. Prentice Hall. New Jersey, EUA. 1999.