

PERTINENCIA EN EL DISEÑO Y PRIMEROS RESULTADOS DEL PROGRAMA DE BECAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (PROBEMS). UNA REVISIÓN DESDE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS.

DANIEL CUÉLLAR MARTÍNEZ
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México

RESUMEN: Actualmente las políticas en el sector educativo tienen como objetivos: elevar la calidad, ampliar las oportunidades e impulsar la equidad. Estos principios se encuentran en el Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS) el cual busca elevar la eficiencia terminal y disminuir la deserción que caracteriza al nivel educativo.

El presente trabajo evalúa la pertinencia de este programa en dos momentos: el diseño y los primeros resultados. En el diseño se valora el componente de la diferencia de montos de beca por promedio, grado y género, mientras que en los resultados, se observa la distribución de becas por entidad federativa. Para verificar la pertinencia del programa se contrastó los lineamientos del PROBEMS con los indicadores educativos y de rezago social.

Los resultados obtenidos permiten sostener la diferencia de montos por promedio y

grado, no así en el caso de género, ya que son los varones quienes cuentan con menores indicadores educativos y mayor propensión a la deserción. A su vez, la distribución de becas por entidad no es consistente con el objetivo final del programa, ya que éste busca cerrar las brechas entre grupos sociales pero no asigna una mayor proporción de becas a las entidades con mayor rezago social.

Palabras clave: Deserción, programas educativos, educación media superior, políticas públicas, equidad educativa.

Introducción

México a partir de los años 90, habiendo culminado una década de crisis económica y política y hecho frente a la necesidad de incorporarse a la dinámica de organismos internacionales, desarrolló toda una nueva serie de acciones de gobierno encaminadas en promover condiciones de bienestar caracterizadas por un proyecto fundamentalmente

basado en promoción a través de evaluación. El sistema educativo del país fue uno de los sectores nodales en incorporarse a estas nuevas condiciones que generaron las políticas de calidad y equidad. Estas últimas orientadas a ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre los grupos sociales, brindando mayor acceso al bienestar personal y una mayor participación en la vida productiva con responsabilidad social.

El subsistema de educación media superior ha sido objeto de importantes acciones del gobierno en los últimos diez años, principalmente después de su reconocimiento como subsistema independiente a los de educación básica y superior. Las dos grandes acciones que se han realizado en este periodo son: la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) del 2009 que postuló la formación de un sistema de bachillerato único, así como la construcción de un marco curricular común y en segundo lugar la modificación constitucional al artículo tercero volviendo este nivel educativo como obligatorio, para lo cual se tiene estimado que en el ciclo 2021-2022 se logre alcanzar el objetivo de brindar el servicio a toda persona en condiciones de cursar el mismo.

Estas acciones de gobierno han estado enmarcadas por las condiciones que presenta el propio subsistema, siendo un nivel educativo con una estructura profundamente rígida dada la propia organización que presenta, en la que se encuentran más de 25 subsistemas de diferentes dimensiones y estructuradas. Para el ciclo escolar 2011-2012 se presentó una cobertura menor al 70% entre jóvenes 16 a 18 años, así como una eficiencia terminal de 61.8% y una deserción de 14.4%. (SEP, 2012). Uno de los fenómenos educativos que caracterizan al subsistema es el alto grado de deserción que se presenta, ya que en promedio por día 3,127 jóvenes abandonan el sistema educativo, (SEMS, 2012)¹ lo que permite valorar las dimensiones del reto así como la consecuencias que esto conlleva, dado que los efectos no sólo se encuentran en el nivel individual sino también presentan resonancia en la esfera social. Estudios nacionales e internacionales² indican que las tasas de retorno son mayores en relación a un nivel más alto de escolaridad, así mismo las consecuencias en la formación cívica y laboral se ven mermadas por el retiro anticipado del sistema. Estas consecuencias hacen necesaria la evaluación de las políticas educativas diseñadas para atender este problema. El Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS) es la respuesta del gobierno que busca a través de transferencias monetarias se logre aumentar la eficiencia terminal y combatir el fenómeno de la deserción que caracteriza al nivel educativo y con ello aumentar las oportunidades de desarrollo.

Problema

El objetivo último de las acciones del Estado democrático es incrementar el bienestar de los gobernados, entendido más allá de lo que la visión utilitarista clásica enfocada en la maximización de la utilidad y haciendo hincapié en lo que autores como Amartya Sen, Partha Dasgupta y John Rawls consideran bajo la idea de bienestar, en los términos que cada uno emplea. Estas estrategias denominadas políticas públicas pueden entenderse como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velázquez, 2009:156). La conclusión de este proceso se presenta en el impacto que tiene en la población objetivo así como en su entorno, por lo que la evaluación de las políticas forma eje central en el análisis de las acciones del gobierno, ya que es ésta la que permite nutrir el debate público al rendir cuentas ante la comunidad.

Dentro de la literatura de la evaluación de políticas Dolbeare (1975), Saxe y Fine (1981), Palumbo (1987) y Rossi y Freeman (1993), realizan una revisión haciendo ahínco en los puntos básicos de la investigación y enfatizando la dicotomía entre la evaluación de la política específica y la evaluación de las personas que trabajan en las instituciones. Para los objetivos de este trabajo, el análisis corresponde a dos momentos de la política: el diseño y los primeros resultados de la política. El primer momento se considera como una valoración de la evaluabilidad, la cual tiene como propósito “descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de política” (Tamayo, 1997: 308). Por otra parte la segunda evaluación refiere a la consistencia entre los objetivos del programa y los resultados, lo cual no debe confundirse con la evaluación de impacto, ya que esta última involucra elementos de análisis de un periodo de tiempo de mayor extensión.

El Programa de Becas en Educación Media Superior ha sido la principal acción que se ha implementado para disminuir el problema de la deserción en este nivel educativo, lo que hace ineludible el análisis de éste desde la perspectiva de política pública. Para ello se plantea el siguiente cuestionamiento:

¿Es pertinente el programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS) en su diseño de asignación de recursos diferenciado por género, promedio y grado así como en la distribución de becas según la población que busca atender?

Para dar respuesta a ello, se realizó una revisión de las Reglas de Operación con las que se ejecuta el programa y se contrastó con los indicadores educativos y sociales para identificar si los instrumentos del programa son los apropiados y si los recursos están siendo orientados a la población en rezago social, ya que el fin último del programa es el cierre de brechas sociales, para esto se consideró el padrón de beneficiarios del año 2012 así como los indicadores escolares del ciclo 2011-2012.

Programa de becas de Educación Media Superior

A partir del año 2007 el Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS) ha sido la respuesta cardinal ante el reto de fomentar la equidad a través de la ampliación de oportunidades educativas. En aquel año el PROBEMS consistía en tres programas independientes diseñados para atender la absorción, retención y eficiencia terminal, los cuales a partir del año 2009, se constituyeron en un solo programa.

Para valorar la pertinencia del diseño así como la distribución de becas, se presentan los aspectos principales de los lineamientos específicos para la operación del programa que rigen actualmente, en éstos se plantea como objetivo:

Contribuir a la permanencia y el egreso de la población estudiantil, mediante el otorgamiento de becas a estudiantes de educación media superior, con el fin de coadyuvar a ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales. (SEP, 2012)

El programa se considera de cobertura nacional y tiene definida su población objetivo como aquellos:

Estudiantes de EMS del país que se encuentren por debajo de la línea de bienestar, que inician o se encuentran cursando estudios en cualquiera de las Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS) participantes en el programa. (SEP, 2012)

Los tipos de apoyo consisten en transferencias monetarias que se entregan bimestralmente y varían según el tipo de apoyo, el grado escolar y el género de cada estudiante. (Ver cuadro 1). Los requisitos para poder ser acreedor al padrón del programa consisten en:

- Estar inscrito en cualquier plantel de las IPEMS participantes en el programa.
- No estar recibiendo una beca educativa a través de ningún otro programa gubernamental.
- Provenir de familias cuyo ingreso mensual por persona sea menor al valor de las líneas de bienestar establecidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyo valor a precios de agosto de 2011 es de \$1,378.76 pesos en zonas rurales y \$2,186.55 pesos en zonas urbanas.
- Llenar debidamente el formato de solicitud de beca, consistente con la Encuesta Socioeconómica de Estudiantes de EMS, disponible en la página www.becasmediasuperior.gob.mx, durante los periodos para el registro de postulantes de una beca. (SEP, 2012).

Habiendo cumplido con estas condiciones, el programa realiza la verificación de los criterios de selección, cálculo de nivel de pobreza y prelación, este último punto es importante ya que como criterio de asignación es identificar a aquella población que cuenta con las condiciones de pobreza más adversas.

Resultados

Pertinencia del esquema de becas por grado, promedio y género.

La razón que sustenta el incremento de la beca por grado y promedio se basa en la noción meritocrática de recompensar a los jóvenes que presentan buen desempeño y progreso en su vida escolar, lo que no presenta mayor inconveniente en el programa, sin embargo, la diferenciación hecha por género encuentra débil sustento si se hace el ejercicio de contrastar los indicadores educativos por esta variable.

El cuadro 2 presenta la evolución del nivel educativo a partir del ciclo 1990-91, en el que se logra observar el avance en términos de cobertura, reprobación, eficiencia terminal y deserción. Al valorar la tasa de cobertura se observa que el indicador en mujeres pasó de 40.4% a 70.2% de jóvenes entre los 16 a 18 años, mientras que en los varones fue de

40.6% a 68.5%, lo que significa que el grupo que cuenta con mayor proporción en las aulas es el de las adolescentes. El porcentaje de eficiencia terminal ha aumentado en conjunto, sin embargo, aún se mantiene una diferencia arriba del 9% entre mujeres y hombres, ya que a mediados de los 90, las mujeres contaban con 60.9% y pasaron a 66.8%, mientras que los adolescentes transitaban de 50.6% a 57%. En términos de deserción, para los varones el indicador evolucionó de 21.1% a 16.5% y para las mujeres fue de 15.9% a 12.4%. Estos resultados guardan relación aun cuando se valoran los indicadores por entidad federativa, siendo el estado de Chihuahua el que mayor diferencia en cobertura y eficiencia terminal cuenta entre ambos géneros, mientras que Tlaxcala presenta el mayor contraste en términos de deserción. (Ver cuadro 3)

Si bien los resultados evidencian que aún se requiere trabajar para alcanzar las metas que países desarrollados han logrado, es importante señalar que en términos de permanencia y egreso -los objetivos específicos del programa- es el grupo de los varones quien cuenta con los mayores rezagos, por la diferenciación de montos por género no corresponde a las condiciones contextuales que presenta el sub sistema educativo.

Un segundo elemento a valorar son los resultados de la Encuesta Nacional de Deserción en Educación Media Superior (ENDEMS) en términos de razones manifiestas para abandonar la escuela. Para los hombres “tiene mayor impacto la falta de dinero, el reprobar materias, la falta de gusto por el estudio y el considerar trabajar como más importante que estudiar. En el caso de las mujeres tiene mayor impacto para la deserción, el embarazarse o tener un hijo, el casarse y el tener problemas familiares”. (SEMS, 2012: 53). Este resultado evidencia que son los jóvenes los que cuentan con mayor propensión a abandonar la escuela por cuestiones directamente económicas.

Pertinencia en la asignación de becas.

El programa de becas tiene como objetivo favorecer la permanencia y egreso de los jóvenes en EMS con el fin último de contribuir a la ampliación de oportunidades educativas para reducir las desigualdades entre grupos sociales, por lo que se espera que esta acción gubernamental tenga mayor impacto en la población que tiene una condición de mayor rezago social. Para verificar esta situación se contrastó el porcentaje de becas asignadas por estado, así como la proporción de la matrícula y la condición de rezago de cada entidad, esto, con el fin de identificar si son los estados con mayor rezago social los que

cuentan con una proporción más amplia de becas que buscan como objetivo final, cerrar las brechas entre clases sociales. (Ver cuadro 4)

Los resultados de este contraste evidencian que en el caso de las entidades históricamente identificadas con el mayor rezago social (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) sólo en el caso de Oaxaca se presenta una mayor proporción de becas que porcentaje de matrícula por lo que puede considerarse que en esta entidad, el programa de transferencias está apoyando con mayores recursos a aquel estado con un “Muy alto” rezago social, condición opuesta sucede en los casos de Guerrero y Chiapas, en los que el porcentaje de becas asignadas a estos estados es similar a la matrícula que atienden.

En el caso de los estados identificados por el CONEVAL con un nivel de rezago social “Alto”, corren la misma suerte que los estados de Guerrero y Chiapas, ya que la proporción de becas que se encuentra en estos 7 estados, es menor o similar a la del porcentaje de matrícula, sólo en el caso de Hidalgo esto no se cumple, ya que la proporción de becas duplica la proporción de los estudiantes en esa entidad. Otro resultado de esta comparación es que en los casos de Durango, Tlaxcala, Zacatecas, Nayarit, Sinaloa y Sonora, los cuales se encuentra en los niveles de rezago “Medio” y “Bajo”, las proporciones de apoyos por parte del programa superan al porcentaje de matrícula en más de 70%. Lo que indica que la asignación para estas entidades difiere de la propuesta de considerar como criterio de asignación el orden de prelación.

Conclusiones

Los resultados obtenidos en esta investigación señalan que el diseño del programa de becas (PROBEMS) cuenta con áreas de mejora, ya que al asignar montos diferenciados por género no encuentra sustento dado que son los varones quienes presentan mayores indicadores de deserción y bajos porcentajes en eficiencia terminal. A la par la asignación de becas que ha realizado el programa presenta inconsistencias ya que la proporción de estímulos económicos que se otorgó a los estados con mayor rezago social es similar al porcentaje de matrícula que estas entidades cuentan, por lo que no se observa que se esté apoyando en mayor medida a los estados que presentan índices más altos de desigualdad social.

Algunas de las medias que pueden reorientar al programa estriban en la especificación de la población objetivo y los montos de asignación, por lo que la diferencia de montos puede considerarse no por género sino por el tipo de media superior al que asisten los jóvenes, ya que en el caso del Profesional Técnico los indicadores educativos se encuentran por debajo de los que han alcanzado el Bachillerato General y el Bachillerato Técnico. Otro elemento que tiene que ser valorado es el hecho de rediseñar o desarrollar nuevas acciones de gobierno que busquen atender a aquellos factores extra económicos que incentivan la deserción ya que no sólo este elemento forma parte del proceso causal del abandono por parte de los jóvenes.

Notas

¹ Cálculo realizado considerando el año escolar que consta de 200 días naturales.

² (Véase: Banco de México; 2011, Instituto Mexicano para la Competitividad: 2012, OCDE Educational at a Glance; 2010)

Anexo

Cuadro 1.

Modalidad de apoyo (Promedio 6.0 a 7.9)	Grado Escolar	Bachillerato General, Tecnológico, Profesional Técnico y tecnológico	
		Hombre	Mujer
	1º	\$500	\$525
	2º	\$525	\$575
	3º y 4º	\$575	\$625
	Grado Escolar	Bachillerato General, Tecnológico, Profesional Técnico y tecnológico	

Modalidad de retención (Promedio 8.0 a 8.9)		Hombre	Mujer
	1º	\$650	\$700
	2º	\$700	\$750
	3º y 4º	\$750	\$790
Modalidad de excelencia académica	Grado Escolar	Bachillerato General, Tecnológico, Profesional Técnico y tecnológico	
		Hombre	Mujer
	Promedio de 9.0 a 9.4	\$850	\$900
	Promedio de 9.5 a 9.7	\$900	\$950
	Promedio de 9.8 a 10.0	\$950	\$1000

Tomado de (SEP, 2012)

Cuadro 2.

Evolución de la Educación Media Superior. 1995 - 2012												
Indicador educativo	1995-96			2000-01			2005-06			2011-12		
	Tota l	H	M									

Cobertura (16 a 18 años)	40.5	40. 6	40. 4	48.4	47. 8	49. 0	58.6	56. 6	60. 6	69.3	68. 5	70. 2
Reprobación	42.3	43. 7	40. 9	37.4	42. 4	32. 7	34.7	39. 8	30. 0	32.5	37. 6	27. 6
Eficiencia Terminal	55.5	50. 6	60. 9	57.0	51. 7	62. 7	58.3	53. 1	63. 5	61.8	57. 0	66. 8
Deserción	18.5	21. 1	15. 9	17.5	20. 8	14. 3	16.5	19. 0	14. 0	14.4	16. 5	12. 4

Elaborado a partir de (SEP, 2013)

Cuadro 3.

INDICADORES EDUCATIVOS

ENTIDAD FEDERATIVA	Cobertura 16 a 18 años (%)			Eficiencia terminal (%)			Deserción (%)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Aguascalientes	65.4	63.9	66.9	63.0	59.3	66.8	14.7	16.4	13.0
Baja California	66.3	63.1	69.9	57.6	53.5	61.9	15.6	17.4	13.7
Baja California Sur	83.4	80.9	86.1	62.0	58.6	65.5	14.1	16.3	11.8
Campeche	63.3	65.6	61.1	57.9	53.8	62.4	15.9	17.7	14.1
Coahuila	66.6	66.4	66.8	61.4	56.7	66.5	16.9	18.7	15.1
Colima	77.3	72.0	83.0	65.2	63.0	67.4	13.1	13.6	12.6
Chiapas	67.1	70.9	63.3	70.9	70.9	70.9	10.2	10.1	10.3
Chihuahua	67.9	64.9	71.0	58.6	54.1	63.0	17.0	19.5	14.6
Distrito Federal	106.6	107.3	105.9	49.3	44.7	54.3	18.2	20.3	16.0
Durango	75.9	75.3	76.5	56.4	52.5	60.3	15.4	17.4	13.5
Guanajuato	59.4	59.9	59.0	58.4	52.3	64.5	17.1	20.2	14.2
Guerrero	59.3	59.3	59.3	66.6	61.1	72.1	12.4	14.7	10.3
Hidalgo	77.8	78.1	77.4	61.8	55.8	67.7	14.3	16.8	12.0
Jalisco	64.7	61.5	67.9	58.9	54.2	63.3	15.3	17.7	13.1
México	63.2	60.0	66.6	62.4	56.1	68.7	14.6	17.5	12.0
Michoacán	61.2	60.2	62.2	65.1	59.0	71.0	12.3	14.7	10.1
Morelos	76.1	72.6	79.6	56.8	50.7	62.7	16.9	19.5	14.4
Nayarit	76.7	74.8	78.6	64.6	61.0	68.0	12.5	13.4	11.7
Nuevo León	63.2	66.2	60.2	54.9	51.3	58.9	22.0	24.3	19.5
Oaxaca	61.6	61.7	61.5	63.9	58.8	68.9	13.8	16.1	11.6
Puebla	70.5	68.8	72.2	73.1	67.6	78.5	9.7	11.6	8.0
Querétaro	63.7	61.6	65.7	64.5	59.2	69.7	13.2	15.6	11.0
Quintana Roo	58.2	58.0	58.4	61.5	57.2	66.1	13.4	14.5	12.2
San Luis Potosí	65.0	65.1	64.8	68.3	64.2	72.4	12.2	14.0	10.5
Sinaloa	82.7	80.0	85.5	62.5	58.1	66.9	12.9	15.0	10.8
Sonora	76.9	75.0	79.0	68.3	62.7	74.2	13.9	15.8	12.1
Tabasco	80.3	82.5	78.1	66.3	62.4	70.6	11.5	12.9	9.9
Tamaulipas	67.9	66.0	69.8	66.2	62.3	70.2	12.6	14.3	10.9
Tlaxcala	72.3	71.8	72.8	63.6	57.0	70.4	14.1	17.8	10.5
Veracruz	66.1	65.9	66.4	67.5	63.0	71.9	11.7	13.5	9.9
Yucatán	66.4	67.2	65.5	57.7	51.7	64.4	15.9	18.8	12.8
Zacatecas	67.4	66.8	68.1	62.2	56.2	68.1	13.3	12.3	14.2
Total Nacional	69.3	68.5	70.2	61.8	57.0	66.8	14.4	16.5	12.4

Nota: Cifras estimadas para eficiencia terminal y deserción.

* El índice de cobertura se calculó de las cifras de CONAPO, versión 2007.

Tomado de (SEP, 2013)

Cuadro 4.

Rezago social, asignación de becas y matrícula de EMS por estado				
	Estado	Rezago social	% de padrón de becas (PROBEMS)	% de matrícula en EMS
1	Guerrero	Muy alto	2.83	2.80
2	Oaxaca	Muy alto	5.42	3.23
3	Chiapas	Muy alto	2.51	2.31
4	Veracruz	Alto	6.27	6.46
5	Puebla	Alto	3.39	5.69
6	Michoacán	Alto	3.89	3.35
7	Hidalgo	Alto	4.15	2.56
8	San Luis Potosí	Alto	1.81	2.28
9	Yucatán	Alto	1.20	1.73
10	Campeche	Alto	0.78	0.71
11	Guanajuato	Medio	1.21	4.23
12	Durango	Medio	3.95	1.64
13	Tlaxcala	Medio	2.59	1.14
14	Tabasco	Medio	3.02	2.27
15	Zacatecas	Medio	2.30	1.27
16	Morelos	Medio	1.95	1.68
17	Nayarit	Bajo	1.59	0.98
18	Querétaro	Bajo	1.44	1.56
19	México	Bajo	15.10	12.26
20	Quintana Roo	Bajo	1.71	1.13
21	Baja California Sur	Bajo	0.57	0.61
22	Sinaloa	Bajo	4.34	2.91
23	Chihuahua	Bajo	0.26	0.60
24	Tamaulipas	Muy bajo	2.85	2.75
25	Jalisco	Muy bajo	2.99	6.05
26	Sonora	Muy bajo	4.97	2.50
27	Colima	Muy bajo	2.90	3.00
28	Baja California	Muy bajo	3.71	2.85
29	Aguascalientes	Muy bajo	0.65	1.07
30	Coahuila	Muy bajo	4.92	4.76
31	Distrito Federal	Muy bajo	2.42	10.12

32	Nuevo León	Muy bajo	2.30	3.47
----	------------	----------	------	------

Elaborado a partir de Coneval 2010, SEMS 2012 y SEP 2012

Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo. (2010) Índice rezago social 2010.
- Secretaría de Educación Pública. (2012) Lineamientos específicos para la operación de los programas de becas de educación media superior. Diario Oficial de la Federación. Enero 2012.
- Secretaría de Educación Pública. (2013) Principales cifras. Ciclo escolar 2011-2012. SEP.
- Tamayo, M. (1997) El análisis de las políticas públicas. En Bañon, R. y Carrillo, E. (comps). La nueva administración pública, Madrid. Alianza Universidad.
- Velásquez, R. (2002) Hacia la nueva definición del concepto de políticas públicas. En *Revista Desafíos*. Colombia No. 20. 149-187.