



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas
VII (séptima) promoción
2015-2017

**“La equidad en la educación superior en México: análisis del
diseño del Programa Nacional de Becas”**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas
Comparadas
Presenta:

Kenia Pérez Torres

Directora de Tesis:
Dra. Sughei Villa Sánchez

Línea de investigación: Educación, Políticas Públicas y Mundo del
Trabajo

Ciudad de México, Septiembre de 2017

Agradecimiento especial a CONACYT por su financiamiento para esta maestría

Resumen

Esta investigación presenta a la política educativa superior en México y su relación con el problema de inequidad en el acceso y permanencia de jóvenes de bajos recursos en la educación superior, desde el enfoque de las políticas públicas. El análisis centra su atención en el diseño del Programa Nacional de Becas creado por el gobierno federal que entre sus objetivos está el reducir la inequidad educativa que si bien existen indicadores y datos que la cobertura y el acceso a la educación superior han avanzado en los últimos dieciséis años, no han traído avances en la reducción de la equidad en el acceso por nivel socioeconómico, lo cual motiva al análisis y revisión de lo alcanzado y lo que falta por alcanzar.

Palabras clave: Políticas públicas, diseño, equidad educativa, nivel socioeconómico, educación superior, instituciones de educación superior.

Abstract

This research presents the higher education policy in Mexico and its relation to the problem of inequality in access and continuance for low-income students in higher education from a public policy standpoint. The analysis focuses on the design of the National Scholarship Program as created by the federal government, which has among its main objectives the reduction of educational inequality. Despite the advances reflected on indicators and data regarding educational coverage and access in higher education over the last sixteen years, access by socioeconomic level remains unequal. This problem motivates the review and analysis of what has been achieved thus far and, furthermore, what still remains to be done.

Key Words: Public policy, design, educational equity, socio-economic status, higher education, higher education institutions.

A mi abuelita, por creer siempre en mí
y por todo el apoyo y amor que me ha brindado.

A la memoria de mi prima, Anel.

Agradecimientos

A mis padres, a quienes les debo todo y quienes siempre han sido mi ejemplo a seguir. Gracias por enseñarme que puedo lograr todo lo que me proponga. Gracias infinitas por su apoyo incondicional, paciencia y confianza en mí.

A mi tía Bris, por ser mi segunda mamá y por siempre apoyarme en todas mis locuras, que no han sido pocas.

A mi hermano, porque has sido el mejor compañero y cómplice que pude haber pedido.

A Luis, gracias por las palabras de aliento y motivación, por ser mi compañero de banca en cafés y en la casa cuando trabajaba en la tesis, pero sobre todo gracias por estar siempre ahí y por ser mi motor y sostén en todo momento.

Agradezco también a la FLACSO-Sede México por brindarme la oportunidad de realizar esta maestría y por las herramientas que me ha otorgado para concretar este trabajo. Gracias a toda la planta docente y al personal por las enseñanzas y el apoyo durante todo este periodo.

Finalmente, una mención especial a la Dra. Sughei Villa Sánchez por aceptar dirigir esta tesis y no solo por orientarme, asesorarme y aconsejarme en la definición y desarrollo de esta investigación, sino también por haber sido mi tutora durante cinco cuatrimestres. Gracias por la paciencia y por todas las valiosas recomendaciones.

Índice General

Introducción	9
Ficha Metodológica.....	13
 Capítulo 1	
Marco Teórico: teorías y revisión de conceptos.....	19
1.1. Equidad educativa: teorías y conceptos.....	19
1.1.1. Teoría del Capital Humano.....	19
1.1.2. Teorías de la Justicia Distributiva.....	22
1.1.3. Operacionalización del marco analítico-conceptual.....	27
1.2. Enfoque de políticas públicas: proceso y ciclos de las políticas.....	35
1.2.1. Diseño de políticas públicas: conceptos, instrumentos y criterios.....	37
1.3. Operacionalización de conceptos y variables.....	45
 Capítulo 2	
La equidad en el acceso a la educación superior en México.....	51
2.1. Problematización de la equidad educativa: antecedentes y situación actual.....	51
2.2. Experiencias internacionales en equidad educativa: Chile y Argentina.....	61
2.2.1. Chile: política de equidad educativa y acciones afirmativas.....	62
2.2.2. Argentina: políticas y medidas para una mayor equidad en la educación superior.....	68
2.3. México: qué medidas y acciones se han realizado en materia de equidad educativa en el acceso al nivel superior.....	72
 Capítulo 3	
El Programa Nacional de Becas y su incidencia en la problemática de la equidad educativa en educación superior.....	82
3.1. Programa Nacional de Becas.....	82
3.2. Diagnóstico del Programa Nacional de Becas: identificación de la problemática.....	92
3.3. Resultado del análisis: conceptualización de equidad educativa y pertinencia del diseño.....	99
 Capítulo 4	
Hallazgos de la investigación y recomendaciones de políticas públicas.....	118
Referencias Bibliográficas	128

Anexos

Anexo 1. Gráfico. Descomposición de los cambios en la tasa de acceso entre 2000 y 2013.....	140
Anexo 2. Gráfico. Tasa de graduación, jóvenes de edades 25-29 años, América Latina y el Caribe, <i>circa</i> 2013.	141

Índice de diagramas, tablas y cuadros

Diagramas

Diagrama 1. Mapa Conceptual de equidad educativa en educación superior en el diseño de una política.....	33
Diagrama 2. Mapa conceptual de los elementos de un diseño pertinente en política educativa.	44
Diagrama 3. Población objetivo del Programa de acuerdo al nivel educativo, ROP, 2017.	116

Tablas

Tabla 1. Operacionalización de conceptos y variables: equidad educativa y diseño.	46
Tabla 2. Tasa Bruta de Escolarización en Educación Superior. México, 2013.	57
Tabla 3. Evolución de la definición de Grupos Vulnerables, Reglas de Operación 2014 y 2017.	102
Tabla 4. Tasa de cobertura en Educación Superior, algunas entidades. México, 2013.	108
Tabla 5. Valores y caracterización de las variables: equidad educativa y diseño.	118

Cuadros

Cuadro 1. Porcentaje de la Tasa Neta de Escolarización universitaria por nivel de ingreso <i>per cápita</i> familiar. Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú, 2006.	53
Cuadro 2. Porcentaje de becas otorgadas, México, 2015.	85
Cuadro 3. Tipos de becas del Programa Nacional de Becas para el año 2017.	86
Cuadro 4. Población objetivo de las Becas para grupos en contexto y situación de vulnerabilidad y para el apoyo al ingreso, permanencia y/o terminación de estudios, Programa Nacional de Becas, ROP, 2017.	90

Siglas y Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNBES	Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior
COLMEX	El Colegio de México
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
ES	Educación Superior
IES	Institución de Educación Superior
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
IPES	Institución Pública de Educación Superior
IPN	Instituto Politécnico Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
PNB	Programa Nacional de Becas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRONABES	Programa Nacional de Becas para Educación Superior
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
PSE	Plan Sectorial de Educación
ROP	Reglas de Operación
SEP	Secretaría de Educación Superior
SES	Subsecretaría de Educación Superior
TSU	Técnico Superior Universitario
UAAAN	Universidad Autónoma Agrónoma Antonio Narro
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

Introducción

La presente investigación tiene el propósito de aportar en la discusión sobre la equidad en el acceso y permanencia en la educación superior en América Latina. Revisa una serie de medidas e iniciativas que han buscado reducir esta problemática en la región, centrándose particularmente en el caso de México y las acciones que el gobierno ha implementado en los últimos dieciséis años en la materia. El centro del estudio es el análisis del diseño de un programa público con miras a aminorar la inequidad educativa en el país. Por ello, es imprescindible definir la equidad educativa para luego explicar la importancia de su correcta conceptualización en el diseño de una política, lo cual se detalla en el primer capítulo de esta investigación.

Pese a los grandes avances en cobertura en educación superior en la región, todavía persisten brechas en el acceso para diversos jóvenes que buscan ingresar a este nivel educativo. De acuerdo a Ferreyra, Avitabile, Botero et al. (2017), un buen sistema educativo es equitativo cuando los jóvenes tienen acceso a las mismas oportunidades, por ejemplo ingresar a una Institución de Educación Superior.

Sin embargo, la discusión sobre la equidad educativa es muy amplia y resulta complicado ser exhaustivos en su estudio, debido a que incluye a las minorías, a grupos vulnerables, al género, así como conlleva además de las oportunidades, el acceso, la permanencia y la obtención de resultados. No obstante, por las características que esta investigación demanda y por la disponibilidad de datos, el estudio se centra en la equidad por nivel socioeconómico y en el acceso, aunque se retoman algunos datos e información disponibles para la permanencia. Para los objetivos de este análisis se entiende por equidad educativa a la condición de ofrecer oportunidades para que los estudiantes que se encuentren en condiciones de desventaja por su nivel socioeconómico puedan ingresar a la educación superior a través de

acciones compensatorias proporcionadas por el Estado.¹ Es decir, la investigación se basa en el papel que ha desempeñado el gobierno desde principios de la década pasada, a través de diversos programas, para lograr una mayor igualdad de oportunidades en el acceso a este nivel educativo, sin importar el origen socioeconómico de los estudiantes.

Así, la investigación tiene el objetivo de analizar el diseño de una política pública a través del uso de un concepto operacionalizado de equidad educativa. Centra la atención en el diseño del Programa Nacional de Becas para mostrar si esta estrategia contempla los elementos necesarios para incidir en la problemática de equidad. Además, pretende aportar recomendaciones de política que sean de utilidad para los diseñadores de programas públicos relacionados con la equidad educativa. La razón por la que se ha elegido, puntualmente, el análisis del diseño radica en que es una actividad crucial en la formulación de políticas, puesto las actividades que se desarrollan durante esta etapa tendrán una influencia significativa en la implementación de la política y en sus resultados (DeLeon, 1988; Marsh y McConnell, 2010). Si una política no está bien diseñada desde un principio, no traerá los resultados esperados.²

En México, pese a las políticas dirigidas a democratizar la educación superior, el sistema educativo sigue excluyendo a miles de jóvenes provenientes de sectores de pobreza (Silva-Laya, 2011). El país sigue enfrentando enormes desafíos en materia de equidad educativa. Esta situación representa un problema de política pública porque las posibilidades de acceso a la educación superior no se distribuyen equitativamente. Las políticas y programas implementados han focalizado su atención en la ampliación de la cobertura; sin embargo, persisten los problemas de acceso particularmente entre los jóvenes provenientes de sectores de pobreza (Silva-Laya, 2012).

¹ La discusión más detallada sobre la equidad educativa y sus aspectos más relevantes se aborda en el marco teórico de esta investigación.

² El primer capítulo profundiza más este punto.

De ahí surge la pregunta de investigación de la que parte este estudio: ¿Qué elementos debiera de contemplar el Programa Nacional de Becas en su diseño para buscar incidir en resolver los problemas de inequidad en el acceso y en la permanencia en la educación superior? Y la hipótesis sugerida es *La política de equidad en la educación superior, a través del Programa Nacional de Becas, debería considerar una adecuada conceptualización de equidad educativa para mejorar la pertinencia en su diseño.*³

La investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos. En el primero de ellos se expone el marco teórico que da sustento al diseño de la investigación. En primer lugar se revisan las teorías en las que se sustenta este estudio, desde el enfoque educativo. Enseguida se expone lo que en esta investigación se debe entender por equidad educativa, así como las bases que permiten su operacionalización. Después, se explora el papel que juega el diseño de políticas y su relevancia para la investigación, para finalmente, mostrar la operacionalización de las variables que serán utilizadas en el análisis del Programa Nacional de Becas.

El segundo capítulo es un análisis descriptivo que tiene el objetivo de profundizar sobre la problemática de la equidad educativa en México para después examinar algunas acciones que se han llevado a cabo a la fecha. Se realiza una exploración de la problemática de equidad: antecedentes y situación actual. Enseguida se revisan dos experiencias internacionales: Chile y Argentina. Finalmente, se abordan las acciones que México ha implementado en la materia en los últimos años.

En el tercer capítulo se exponen los resultados de la investigación, analiza si el diseño del Programa Nacional de Becas toma los elementos necesarios para incidir en la problemática de equidad. Primero se examina la descripción

³ En la ficha metodológica se profundiza más en la hipótesis y los factores de una adecuada conceptualización de la equidad educativa.

detallada del Programa, después se revisa su diagnóstico, posteriormente, se realiza la contrastación de variables.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan los hallazgos principales de la investigación y, de manera simultánea, se ofrecen una serie de recomendaciones de política dirigidas a los diseñadores que se proponen implementar medidas para aminorar la problemática de la equidad en el acceso y permanencia en la educación superior, con el objetivo de establecer la pauta para la realización de nuevos estudios que abarquen otros factores.

Ficha Metodológica

Planteamiento y justificación del problema

América Latina y el Caribe es la tercera región del mundo que mejor desempeño ha tenido en crecimiento de estudiantes de educación superior en los últimos años, según datos del Banco Mundial (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., 2017). De hecho, en los últimos quince años, la tasa bruta promedio de matrícula ha pasado del 21 al 43 por ciento, entre 2000 y 2013. Pese a que la educación superior es el nivel educativo con acceso más desigual en la región, en los últimos años el progreso ha sido sustancial pues ha significado un mayor acceso para todos los estudiantes, pero especialmente para aquellos procedentes de entornos socioeconómicos bajos y medios.⁴ No obstante, Ferreyra, Avitabile, Botero et al. (2017) señalan que todavía persisten brechas en el acceso educativo.

El acceso aumentó para todos los estudiantes, también para aquellos procedentes de entornos socioeconómicos bajos y medios. Sin embargo, todavía persisten brechas en el acceso equitativo, sobre todo porque los estudiantes con menos recursos económicos cuentan con una educación previa de menor calidad. Asimismo, el estudio *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe* (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., 2017) revela diferencias notables entre algunos países del continente. Por ejemplo, Colombia lideró el porcentaje de número de alumnos universitarios con un repunte cercano al 20% entre 2000 y 2013; mientras en México, el ritmo de generación estuvo entre 0% y -3%.⁵ Es decir, a pesar de los avances en la región, México todavía se encuentra rezagado en la materia, lo cual se puede observar en el anexo 1.

⁴ Sin embargo, "a pesar de la mayor equidad en el acceso, los jóvenes del quintil superior de la distribución del ingreso todavía tienen una probabilidad 45 puntos porcentuales más alta de acceder a la educación superior que los jóvenes procedentes del quintil inferior" (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., 2017: 10).

⁵ México es de los países junto con Perú con mayores tasas de graduación en educación superior en la región (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., 2017), dato que puede observarse en el anexo 2. Sin embargo, su tasa de cobertura se encuentra por debajo de otros países con un nivel de desarrollo similar (Silva-Laya, 2012), lo cual se explora a mayor detalle en el segundo capítulo de esta investigación.

Los últimos tres programas sectoriales de educación han contemplado a la equidad como un objetivo estratégico.⁶ Las principales acciones se dirigen al incremento de la matrícula y a la ampliación de oportunidades para jóvenes con desventajas socio-económicas. Sin embargo, un estudio de Solís (citado por Silva Laya, 2014) revela que el incremento de la cobertura de la educación no se tradujo en una reducción sustantiva en la desigualdad de oportunidades de ingreso, puesto para el 2010, la asistencia a la educación superior de los jóvenes de 19 a 23 años pertenecientes al decil de ingresos más altos era seis veces mayor a sus contrapartes en el primer decil (Silva y Rodríguez, 2012). En efecto, los jóvenes de origen socioeconómico alto tienen una tasa neta de escolarización entre tres y cuatro veces superior que la de los de ingreso más bajo (García de Fanelli y Jacinto, 2010).

La inequidad educativa es importante por los puntos antes mencionados pero además porque existe una relación estrecha entre niveles de educación y crecimiento económico, así como también una relación estrecha con el nivel salarial percibido.⁷ Diversos estudios han llegado a la conclusión que un año adicional de escolaridad puede motivar una tasa de crecimiento económico de 0.44% anual (Amador citando a Barro, 2008). Según Urciaga y Almendarez (2008) los salarios están estrecha y directamente asociados con la escolaridad, entre más sea ésta, mejores serán las percepciones de las personas.⁸

Hay muchos factores que inciden en la inequidad educativa, si la persona se encuentra en una zona urbana o rural, en un municipio de alta, mediana o baja

⁶ El Plan Sectorial de Educación 2013-2018 tiene como tercer objetivo, el asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa (SEP, 2013). De hecho prioriza los apoyos a las escuelas ubicadas en las comunidades más dispersas para impulsar la equidad en la educación superior.

⁷ Según el modelo de capital humano, la educación es el factor más importante para mejorar los ingresos; los salarios están estrecha y directamente asociados con la escolaridad, entre más sea ésta, mejores serán las percepciones (Urciaga y Almendarez, 2008). A su vez, la población adulta (25 a 64 años) con educación superior percibió ingresos 76% mayores que quienes habían alcanzado media superior (INEE, 2009). Lo cual claramente es un indicador sobre la importancia de mejorar los niveles educativos para tener una mejor calidad de vida.

⁸ En un Seminario sobre desigualdad y trabajo en la FLACSO Sede México se estipuló que estudiar una carrera en México ya no es garantía de un trabajo bien remunerado que ofrezca estabilidad económica y la OCDE (2014) señaló también que en este país alcanzar niveles educativos no se traduce en mejores resultados en el mercado laboral. Sin embargo, es pertinente aclarar que México y Corea del Sur fueron los únicos países de la OCDE que mostraron tasas de desempleo más altas en estudiantes de educación superior que los que solo estudiaron educación media superior, así como salarios a la baja. Según la OCDE (2014), lo anterior podría ser consecuencia de la reducción salarial que se ha experimentado en México en los últimos años. Sin embargo, en el Panorama de la Educación 2017 publicado por este organismo señala que en México, los adultos con un título de educación superior ganan en promedio más del doble que quienes solo tienen estudios de educación media superior (Moreno, 2017).

marginación, si pertenece a un grupo indígena o no, etc. Por estas razones, dos de los principales desafíos y oportunidades para el sistema educativo es tanto la búsqueda de la equidad como el mejoramiento de la calidad en la formulación de la política educativa (Amador, 2008).⁹

En este tenor, el gobierno federal ha creado programas compensatorios bajo el principio de equidad educativa, entre otros, de ayuda estudiantil para sectores vulnerables, destinados a incentivar el acceso y la permanencia en el nivel superior. Uno de ellos es el Programa Nacional de Becas, referente en esta investigación. Este programa busca contribuir a mejorar el acceso, la permanencia, egreso y/o superación académica, mediante el otorgamiento anual de becas y/o apoyos a estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad, entre otros (SEP, 2014).

Pregunta de investigación

De ahí surge el planteamiento de la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué elementos debiera de contemplar el Programa Nacional de Becas en su diseño para buscar incidir en resolver los problemas de inequidad en el acceso y en la permanencia en la educación superior?

Hipótesis

En consecuencia, se plantea la siguiente hipótesis general o supuesto de investigación: *La política de equidad en la educación superior, a través del Programa Nacional de Becas, debería considerar una adecuada conceptualización de equidad educativa para mejorar la pertinencia en su diseño.*

⁹ No obstante, este proyecto se enfocará únicamente en la equidad y no en la calidad, más adelante se explicarán los motivos.

Los factores que se consideran para observar una adecuada conceptualización de equidad educativa en educación superior en el diseño de una política son: una clara segmentación y definición de grupos vulnerables, una pertinente selección de los beneficiarios y una correcta focalización de acuerdo a desigualdades territoriales; por otra parte, los elementos para que dicho diseño sea considerado como pertinente son una adecuada estrategia de cobertura y una identificación correcta de la problemática y sus causas.¹⁰

Esta investigación parte de la premisa de que los instrumentos de la política de equidad educativa en México, a pesar que han tenido avances en la cobertura, no han mejorado significativamente la equidad en el acceso a la educación superior en los niveles socioeconómicos más bajos, así como la permanencia de sus estudios. Cabe aclarar que este programa (Programa Nacional de Becas) no está enfocado solamente a la educación superior, sino que también va dirigido a los demás niveles educativos. Sin embargo, esta investigación solamente se centra en lo concerniente a la educación de tipo superior.

Por el carácter del proyecto, el enfoque está centrado en el diseño del programa pero se recuperan ciertos puntos de la implementación que merecen la pena ser señalados.

Este estudio presenta a la política educativa superior en México y su relación con el problema de inequidad en el acceso y permanencia de jóvenes de bajos recursos en la educación superior, desde el enfoque de las políticas públicas.¹¹ De acuerdo a Valenti y Del Castillo (1997: 95) el enfoque de políticas públicas se ocupa de delimitar el problema público por estudiar, cumpliendo con el ciclo de uso objetivo y analítico de los datos, las herramientas, los argumentos y las evidencias y utiliza el análisis de las políticas públicas como instrumento metodológico para buscar soluciones alternativas óptimas a problemas públicos

¹⁰ La definición y operacionalización de estas variables se realiza en el apartado cuatro del primer capítulo (marco teórico) de esta investigación.

¹¹ La investigación se enfoca en el diseño del Programa Nacional de Becas a partir de su creación en 2013 a la fecha (Reglas de Operación 2017); sin embargo para efectos del análisis de la política educativa superior mexicana y su relación con la equidad educativa, se retoman datos e información de programas y acciones implementadas por el gobierno desde principios del 2000.

específicos, por lo que se pone especial énfasis a los antecedentes y situación actual de la política.

Diseño metodológico

La justificación para la elección del Programa Nacional de Becas como unidad de análisis en el presente estudio se sustenta en diversos factores. Primero, el Programa fue creado con el objetivo de facilitar el acceso y permanencia a la educación superior de estudiantes en condiciones económicas desfavorables. Segundo, fue importante para ampliar las oportunidades de miles de estudiantes para acceder a alguna Institución. Tercero, se convirtió en el primer paso para definir una nueva política sobre las becas en el sector educativo para favorecer a la población más vulnerable. Finalmente, se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.¹² Adicionalmente, se vincula con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018¹³ y con la tercera línea transversal “Igualdad de oportunidades, no discriminación” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.¹⁴

En el proyecto de investigación se analiza en qué medida el diseño de este Programa atiende el problema de la inequidad educativa en la educación de tipo superior. Aborda un análisis de cómo está estructurado el programa, su diagnóstico y su diseño. En términos generales es una investigación de tipo descriptiva, documental y exploratoria. Es descriptiva porque no utiliza técnicas de aproximación directa, no se busca una variable de causalidad, sino es univariada, buscando describir las características de un concepto suficiente y oportuno de equidad educativa en la educación superior en el diseño de una política; es documental porque se realiza una revisión normativa, se basa en

¹² En su meta 3. “México con educación de calidad”, particularmente el objetivo 3.2 “garantizar la inclusión y equidad en el sistema educativo” y en su estrategia 3.2.1 “ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”. Asimismo, también se alinea a la estrategia 3.2.2 “ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad”, particularmente en la línea de acción “propiciar la creación de un sistema nacional de becas para ordenar y hacer viables los esfuerzos dirigidos a universalizar los apoyos entre los jóvenes provenientes de familias de bajos recursos” (PND, 2012).

¹³ En el tercer objetivo “asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (SEP, 2013).

¹⁴ De acuerdo al DOF (2016: 22) “el Programa se consolida como una estrategia del Gobierno Federal que permita compensar las carencias de las familias mexicanas, evitando que los/as estudiantes abandonen su educación escolar, promoviendo así la equidad en el sector educativo.”

documentos públicos relevantes como el diagnóstico, las reglas de operación y la evaluación de diseño, de procesos y el monitoreo del Programa y, por último, es exploratoria porque no hay bibliografía suficiente todavía sobre la conceptualización de equidad educativa en políticas de transferencia de renta y esta investigación podría marcar la pauta para analizar otros programas públicos que operan bajo el principio de equidad.

Al concluir se pretende identificar las acciones que el gobierno federal implementa para disminuir la inequidad por nivel socioeconómico en el acceso a Instituciones Públicas de Educación Superior, a través de programas públicos y medidas compensatorias incluidas en éstos. Se espera, una vez analizado el Programa y respondida la pregunta de investigación, ofrecer sugerencias y recomendaciones para un mejor diseño que conlleve a la disminución efectiva de inequidad en el acceso a Instituciones dentro de la política educativa en el nivel superior.

La información que se utilizó para realizar el análisis proviene de organismos tales como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Diario Oficial de la Federación (DOF) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se eligieron estos organismos por su confiabilidad y por la disponibilidad de información.

Capítulo 1

Marco Teórico: teorías y revisión de conceptos.

A la educación se le atribuye la capacidad de aportar al crecimiento de las naciones, de promover la movilidad social de las personas y de garantizar una mayor cohesión social y una mayor democracia.¹⁵

El presente capítulo tiene el objetivo de establecer las vinculaciones teórico-conceptuales que se requieren para esta investigación. La primera parte de este apartado revisa la Teoría del Capital Humano y la Teoría de la Justicia Distributiva (la justicia como equidad de John Rawls y, en paralelo, la perspectiva de capacidades de Amartya Sen), desde la educación. Además, se revisan los conceptos de igualdad, igualdad de oportunidades y equidad educativa y, al mismo tiempo, se establece la relación y conexión entre los mismos. En la segunda parte se aborda de manera más breve el diseño y su relevancia desde el Enfoque de Políticas Públicas, el proceso y ciclo de las políticas, conceptos del diseño, instrumentos y herramientas y, los criterios generales para un buen diseño de políticas. Finalmente, en el último apartado se muestra la operacionalización de variables por medio de una ficha metodológica.

1.1. Equidad educativa: teorías y conceptos.

1.1.1. Teoría del Capital Humano.

A finales de la década de los cincuenta surge la Teoría del Capital Humano,¹⁶ la cual estudia los efectos de la educación sobre la productividad de las personas y su impacto en el desarrollo económico. Sus principales exponentes, Theodore

¹⁵ Jorge Castillo y Daniel Contreras (2014). *El papel de la educación en la formación del bienestar subjetivo para el desarrollo humano. Una revisión al caso chileno*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. p. 5. Recuperado de <http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2014/10/Libro-informe-desarrolloprod-10619p.pdf>

¹⁶ Al capital humano se le conoce como "un conjunto de capacidades intelectivas y motoras, hábitos, habilidades, que el hombre adquiere y se encuentran vinculados a la productividad" (Garrido, 2007: 74).

Shultz y Gary Becker,¹⁷ sostienen que la educación es un bien que repercute de manera positiva en el individuo, a través de un mayor nivel de productividad y un aumento de sus posibilidades de ingreso futuro. Según Garrido (2007) esta teoría considera que la base de los conocimientos, capacidades y habilidades propias surgen por el proceso educativo. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, defendió la existencia de ciertos elementos que acompañaban al crecimiento productivo y a la expansión de la economía, siendo el capital humano uno de ellos (Garrido citando a la CEPAL, 2007: 76). El Banco Mundial agregó que la educación fue sin duda un “ingrediente decisivo” en el éxito de las cuatro economías de Asia Oriental que tuvieron un crecimiento económico destacado (China, Corea, Singapur y Taiwán). Estas y otras contribuciones del Banco Mundial evidenciaron la estrecha relación entre la educación y el crecimiento económico (Garrido, 2007).¹⁸

En este sentido, los estudios sobre los efectos del capital humano¹⁹ en el crecimiento económico han sido numerosos; algunos de los más recientes relacionan a la inversión en capital humano con el crecimiento económico. Tanto el Banco Mundial, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL afirman que cuando mayor es la inversión en recursos humanos y mayor la educación, aumenta la productividad y el ingreso per cápita (Garrido, 2007). Al respecto, existen estudios empíricos²⁰ que señalan que mientras más años de escolaridad se tengan, aumentan las probabilidades de obtener un empleo bien remunerado (Villalobos y Pedroza, 2009). De acuerdo a este modelo, existe una relación estrecha entre niveles de educación y crecimiento económico, así como también una relación estrecha con el nivel salarial

¹⁷ Becker señala que el desarrollo de una nación se mide por la utilización de los conocimientos, las técnicas y hábitos de la población (Villalobos y Pedroza citando a Becker, 2009).

¹⁸ Aun más, Garrido citando a Ruiz añade que autores como Lucas, 1986, 1988; Krugman, 1993; Romer, 1986, 1990, 1993, 1994 coincidieron que el crecimiento económico es un proceso que se vincula directamente al capital humano (2007: 76).

¹⁹ “El capital humano es considerado como un factor propiciador de desarrollo y crecimiento económico, para su formación entran en juego diversos elementos, los más importantes son la educación y la capacitación laboral” (Villalobos y Pedroza, 2009: 280). Para efectos de esta investigación, el enfoque es únicamente hacia la educación.

²⁰ Un claro ejemplo es el estudio de Mendoza quien relaciona las variables educación, experiencia y especialización con los ingresos. Concluye que hay una relación positiva entre los niveles de educación (hasta licenciatura) y los ingresos (Villalobos y Pedroza, 2009).

percibido.²¹ Según Urciaga y Almendarez (2008) los salarios están estrecha y directamente asociados con la escolaridad, entre más sea ésta, mejores serán las percepciones de las personas.

En el caso particular de México, el INEE (2009) señala que la población adulta (25 a 64 años) con educación superior percibe ingresos 76% mayores que quienes estudian hasta la media superior. Lo cual claramente refleja la importancia del nivel educativo en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

Adicionalmente, la educación es una herramienta para impulsar el desarrollo humano, la productividad y competitividad de los países y para generar una mayor igualdad de oportunidades.²² Así, los años adicionales de educación que acumulan las personas se traducen en bienestar tanto para ellas²³ como para el país en donde habitan (González, 2014). De ahí que la educación sea la fuente de la formación del capital humano y, a pesar de las limitantes de esta teoría, existe consenso en el sentido de que la acumulación de capital humano influye sobre el progreso económico de un país (Yañez, 2001).²⁴

No obstante, es conocido por todos que las posibilidades de acceso a la educación no se distribuyen equitativamente entre todos los grupos de la población, particularmente en la educación superior siendo este un mecanismo que reproduce y agudiza las inequidades económicas y sociales (Viveros, 2012). Este nivel educativo no ha logrado beneficiar suficientemente a los estratos sociales de bajos recursos.²⁵ En efecto, los jóvenes de origen socioeconómico alto tienen una tasa neta de escolarización entre tres y cuatro veces superior que la de los de ingreso más bajo (García de Fanelli y Jacinto,

²¹ No obstante, es importante aclarar que la práctica de esta teoría no ha funcionado en todos los países (Cuba y Mongolia, por ejemplo) pero ello es debido a otros factores y coyuntura. Sin embargo, este debate no forma parte de esta investigación, si se desea conocer más al respecto se sugiere revisar a Garrido (2007).

²² En otras palabras, la educación tiene un papel fundamental para favorecer la igualdad de oportunidades de acceso al bienestar y al desarrollo económico y social, siempre y cuando se ofrezca una educación con equidad para todos.

²³ En este sentido, Villalobos y Pedroza agregan que "la inversión en los seres humanos es uno de los principales factores de crecimiento económico, el cual se expresa a través del aumento de salarios de los trabajadores" (2009: 283).

²⁴ Aunado a lo mencionado por Yañez, Amador (2008) establece que diversos estudios han llegado a la conclusión que un año adicional de escolaridad puede motivar una tasa de crecimiento económico de 0.44% anual.

²⁵ En el caso particular de México, de acuerdo a Cordera, Heredia y Navarrete (2009: 36) "aún estamos lejos de tener una cobertura satisfactoria para los jóvenes que demandan educación superior. En la actualidad 2.2 millones de jóvenes cursan alguna licenciatura universitaria o tecnológica, que representa solo a uno de cada cuatro jóvenes en edad de acudir a educación universitaria". Es decir, casi tres de cada cuatro jóvenes en edad de cursar estudios superiores no pueden hacerlo.

2010). Por tanto, es necesario para la presente investigación, revisar las teorías que analizan estas desigualdades.

1.1.2. Teorías de la Justicia Distributiva.

Valera (2012) afirma que uno de los primeros y más constantes temas del pensamiento social y de las ciencias políticas, es el constituido por el debate en torno a la desigualdad y su relación con la justicia. Al respecto han predominado dos corrientes: una sostiene que las recompensas que obtiene cada individuo son el resultado de sus cualidades y esfuerzos; en cambio, la otra corriente concibe a la desigualdad como el resultado de condiciones externas a la persona, de estructuras económicas que no proveen las mismas oportunidades a todos, además de las condiciones y actitudes individuales.²⁶ No fue sino hasta décadas recientes que las políticas públicas comenzaron a prestar atención a los problemas sociales derivados de la inequidad (Valera, 2012).

En la línea de pensamiento que considera inaceptable a la desigualdad destacan varios analistas contemporáneos, uno de ellos es John Rawls,²⁷ quien desde la perspectiva de la filosofía política expone la necesidad de resolver la desigualdad con una distribución que beneficie más a los menos afortunados. De acuerdo a Valera (2012) Rawls aporta al análisis de políticas públicas la justificación de la acción compensatoria del Estado. Martínez (2011) añade que la Teoría de la Justicia de Rawls se distancia del utilitarismo y se ubica en contraste en la corriente contractualista teniendo como inspiración a Locke, Rousseau y a Kant. No obstante, Rawls difiere de los contractualistas clásicos pues no pretende responder a la cuestión de legitimidad del Estado, sino a cómo debería constituirse una sociedad para que sea justa.

²⁶ Para efectos de esta investigación, se adopta una postura más apegada a esta última corriente.

²⁷ La publicación en 1971 de *A Theory of Justice* dio lugar a situar a la teoría de la justicia distributiva en el centro del debate de filosofía moral y política. Desde entonces, se empezaron a realizar publicaciones con aplicaciones al ámbito educativo como Derouet y Derouet-Besson, 2009; Meuret, 1999, por ejemplo. Rawls criticó al utilitarismo y formuló su teoría a partir de principios como la libertad y el principio de diferencia. Para analizar más a detalle ambos principios se recomienda revisar a Bolívar (2012), a Vidal (2009) y a Osorio (2010).

Aún más, Bolívar (2012) menciona que para revisar teorías de la equidad es necesario analizar el planteamiento de John Rawls por las implicaciones que tiene para la igualdad de oportunidades. De igual manera, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) sostiene que para reflexionar sobre la equidad en la educación, o equidad educativa, se debe partir de los ejes centrales: justicia social y educación como ámbito de lo público. Según este organismo, si se percibe a la equidad dentro de la justicia social, ayudará a recorrer perspectivas contemporáneas que contribuyen a involucrar a la educación como ámbito de distribución de diversos bienes.

La idea de justicia social se vincula con la necesidad de redistribución de los recursos; es decir, dando más a los que menos tienen. Para Bolívar (2012) si se percibe la justicia social desde el paradigma de la igualdad todos los individuos deberían recibir siempre el mismo tratamiento; no obstante, desde el paradigma de la equidad, los individuos son diferentes entre sí y merecen, por lo tanto, un tratamiento diferenciado que elimine o reduzca la desigualdad de partida. Medeiros y Diniz (citados por Bolívar, 2008: 12) destacan que “actuar con equidad, podría revertir las desigualdades injustas de modo focalizado y diferenciado en los casos en los que se presentan y tratar igualmente a todos cuando no hubiera desigualdades”. Muchas teorías de justicia distributiva adoptan elementos del paradigma de equidad en su concepción. Por ejemplo, el principio de diferencia de Rawls se basa en la idea de que los individuos deben ser tratados de modo diferenciado para que la desigualdad se reduzca. Según Bolívar (2012) en términos educativos, la igualdad de oportunidades²⁸ se relaciona con el paradigma de igualdad, mientras que algunas propuestas compensatorias lo son del paradigma de equidad, propuestos por Rawls. Martínez (2011: 17) remarca el hecho de que “Rawls no solo concebía a la igualdad de los ciudadanos en términos económicos sino también en el refuerzo

²⁸ La igualdad de oportunidades involucra a diversos tipos de igualdad. Igualdad de acceso, de enseñanza y de resultados. Esta investigación se enfoca a la igualdad de acceso debido a la disponibilidad de datos. Más adelante se ahonda en este tema y su relación con la equidad educativa.

de sus capacidades a través de un proceso de educación que le permita transformarse en un ciudadano participativo, activo y capaz de cuestionar al gobierno”. La educación, entonces, pasa a considerarse cuestión de política pública, exigible en términos de justicia (OEI, s.f.). Es decir, se asocia directamente a las políticas tendientes a mejorar las oportunidades educativas de los sectores menos favorecidos y las políticas compensatorias para responder al segundo principio de justicia (equidad), tratando de acortar las desigualdades iniciales (OEI, s.f.).

De manera más específica, la equidad ha emergido con fuerza a partir de la obra de Rawls (1979), como una noción más compleja que trata de “superar que una igualdad estricta... sea justificable” (Bolívar, 2012: 13). Si bien el planteamiento de Rawls abre un horizonte en la discusión acerca de la desigualdad, también ha generado críticas. Por ejemplo Latapí (1993) considera que hay una especie de justificación de las diferencias. En este debate, Sen (1995: 13),²⁹ otro analista contemporáneo y quien cuestiona el fundamento de la teoría de Rawls, señala que “el hecho de considerar a todos por igual puede resultar en que se dé un trato desigual a aquellos que se encuentran en una posición desfavorable”, por lo que es necesario ir más allá de la igualdad. Para estos autores, la igualdad de acceso a la educación, debe ser compensada equitativamente para garantizar una igualdad de oportunidades, apoyando con mayores recursos a los grupos que se encuentran en desventaja (Bolívar, 2012). “Una justicia social debe tender a la equidad (repartir los medios para favorecer a los desfavorecidos), no a la distribución igualitaria de recursos entre todos los alumnos” (Bolívar, 2012: 13). En otras palabras, la equidad en educación se refiere a cómo resolver la situación de los que se encuentran peor situados y actuar de manera focalizada según sus necesidades por medio de recursos compensatorios y acciones afirmativas.

²⁹ Por otra parte, Silva Laya añade que para Sen focalizarse en igualar los bienes primarios no necesariamente asegura que las personas tengan la capacidad de transformarlos, logrando su desarrollo. Para Sen la igualdad debería darse en la capacidad de cada persona para transformar los bienes y recursos en libertad. Este autor se enfoca en las capacidades de los individuos para llevar un tipo de vida u otro (perspectiva de capacidades). Asimismo, pone de relieve que el no tomar en cuenta las diferencias entre las personas puede llegar a tener consecuencias de poca igualdad (2012: 6).

Uno de los análisis que ha cobrado mayor relevancia sobre la igualdad de acceso es el de John Roemer (1998) quien establece dos enfoques de la igualdad de oportunidades: uno es sobre “nivelar el campo de juego”, mediante acciones y recursos compensadores para que todos estén inicialmente en las mismas condiciones y el otro, la no discriminación de ningún individuo por sus condiciones personales. De acuerdo a Roemer se deben compensar las circunstancias de las que no es responsable la persona (por ejemplo su origen socioeconómico) que pueden afectar sus posibilidades, pero no aquellas de las que la persona es responsable (por ejemplo su esfuerzo o talento). Rawls, por su parte, hace hincapié en defender la igualdad equitativa de oportunidades, donde el talento no debe ser tomado en cuenta. Van Parijs (citado por Bolívar, 2012: 15) añade:

“La igualdad equitativa de oportunidades... 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”.

Entonces para Roemer cualquier persona podría entrar a la carrera e institución que desee a condición de su esfuerzo y resultados; en cambio, para Rawls esto no satisface los principios de justicia porque no todos los individuos se encuentran en una situación similar,³⁰ por lo que se requiere de políticas compensatorias.

Adicionalmente, el principio de diferencia que sostiene Rawls admite la existencia de desigualdades, mientras no perjudiquen a los grupos en desventaja social. El origen social, no debe afectar a las posibilidades de acceso a la educación. Es decir, “iguales oportunidades de educación para todos independientemente de la renta de la familia” (Bolívar citando a Rawls, 2012: 22). Para Rawls (1979) la idea es compensar las desventajas en

³⁰ Para Viveros (2012) el sistema de educación superior excluye del acceso a quienes pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos por razones derivadas de la deficiente calidad de formación ofrecida a ellos en los niveles precedentes.

dirección hacia la igualdad, dar más atención a quienes menos tienen y a quienes hayan nacido en las posiciones sociales menos favorables. Rojas (2004) agrega que para garantizar una igualdad de oportunidades, se debe apoyar con mayores recursos a los grupos más vulnerables. Meuret (1999) añade que un sistema educativo sería más equitativo si los hijos de familias desfavorecidos pueden ascender en la escala social gracias a una buena escolaridad. Parfit (citado por Bischoff y Shores, 2014) menciona que un principio prioritario demanda que la atención deba ser puesta en el mejoramiento de los menos favorecidos.

Como ya se mencionó, la teoría de Rawls ha recibido críticas, siendo relevantes las de Nozick por no respetar suficientemente los derechos de propiedad de la persona sobre sí misma y la de Sen por ignorar que todos los individuos no tienen capacidades iguales para utilizar los bienes primarios, como la educación. No obstante, no es objeto de esta investigación entrar en estos debates internos.³¹

De manera relacionada, Espinoza, González y Latorre (2009) asumen que las desigualdades generadas por la sociedad, como el nivel socioeconómico, son inadmisibles como condición predeterminada. Por ello, se plantea que estas desigualdades debieran ser subsanadas mediante intervenciones compensatorias, a través de políticas públicas, como ya se ha venido mencionando. De acuerdo a estos autores estas intervenciones conducen a la equidad, que supone lograr el desarrollo de las potencialidades de los individuos. Asimismo, plantean desafíos al Estado, entre los cuales está garantizar que todas las personas puedan alcanzar resultados educativos que les permitan insertarse en el mundo laboral y en el sistema social con igualdad de condiciones.

³¹ Solamente es importante mencionar la posición de Sen sobre la teoría de la justicia desde su perspectiva. Para este autor, un adecuado planteamiento de la equidad debe incluir la libertad para elegir las formas de vida que prefiere y esto no puede hacerlo si carece de capacidades.

Durante las últimas décadas el número de personas que acceden a la educación superior se ha incrementado en casi todos los países de América Latina. No obstante, esta expansión se caracteriza por una distribución desigual de las oportunidades de acceso que se manifiesta en la participación de estudiantes sesgada a los quintiles de mayores ingresos en la mayoría de los países de la región; siendo México uno de ellos (Aponte, 2008). Por ello, para efectos de esta investigación, la desigualdad en el acceso a la educación superior se manifiesta en términos de la insuficiencia de opciones y de oportunidades de estudio para las personas de bajo nivel socioeconómico que aspiran ingresar a una IES.

Debido a su relevancia en este estudio, en el siguiente apartado se abordan los conceptos de igualdad, igualdad de oportunidades y equidad, más detalladamente de lo que se abordó en la sección anterior, para establecer la conexión entre ellos y su importancia para esta investigación.

1.1.3. Operacionalización del marco analítico-conceptual.

Este apartado revisa los conceptos y definiciones básicas de igualdad, igualdad de oportunidades y equidad, esto con el objetivo de establecer las vinculaciones teórico-conceptuales que permitan realizar una revisión del debate teórico sobre los efectos de las políticas compensatorias en la educación superior, sobre todo aquellas enfocadas en aumentar la equidad en el acceso a este nivel educativo.

En los últimos años la problemática de la desigualdad socioeconómica y su relación con las oportunidades de acceso de los jóvenes de distintos estratos sociales a las diversas modalidades de educación superior ha ocupado una creciente atención en diversos países, quienes han buscado atenuar esta problemática a través de diversas medidas, políticas y estrategias.³² En este sentido, las políticas compensatorias destinadas a aminorar el problema de la

³² Algunos ejemplos de medidas, políticas y estrategias se analizan en el capítulo dos.

inequidad en la educación superior son objeto de análisis y parte central de la hipótesis de la presente investigación, por lo tanto es importante definir y delimitar conceptos que se relacionan con estas medidas y su impacto en el acceso a este nivel educativo.

Al respecto, Viveros (2012 :1) define a la equidad como:

“un concepto de carácter distributivo y material, sensible a las diferencias de ingreso, poder o estatus social que definen la posición de un individuo en el espacio social. En sentido estricto y tradicional, equidad es dar a cada uno lo que le corresponde... Se debe dar a cada uno lo que necesita, en términos de recursos, oportunidades, beneficios, bienes y servicios que permitan mejorar las condiciones de vida de los más pobres”.

Para tratar la falta de equidad educativa es necesario revisar la terminología. En el caso de la educación, de acuerdo a Silva-Laya (2012) la discusión acerca de qué es la equidad educativa no está agotada. Rodríguez (2008) afirma que el tema es relativamente reciente, debido a que es la década de los noventa cuando aparece el concepto de equidad en las discusiones de políticas educativas. Existen múltiples definiciones que hacen que el concepto resulte en poco claro y certero.³³ Por un lado, la igualdad y la equidad son conceptos ampliamente interrelacionados. Algunos autores los usan indistintamente. La igualdad refiere a la característica común compartida, es decir, según Arrupe (2002) la base común de derechos y responsabilidades deben corresponder a todos los miembros de la sociedad de acuerdo a las pautas que rigen su funcionamiento. En tanto, la equidad refiere desde la igualdad a la consideración de la especificidad de la diferencia (Arrupe, 2002). Aguilar (2010: 642) citando a López señala que la “equidad no pretende competir ni desplazar a la igualdad sino, por el contrario, integrarla y ampliarla en sus múltiples dimensiones. No hay equidad sin igualdad”. Sin embargo, la equidad incluye un valor moral para que un bien no sea distribuido igualitariamente, sino en

³³ De hecho, a pesar de diversos análisis y discusiones sobre el tema, estos aportes aún no permiten un diseño adecuado de políticas educativas, en las cuales se perciben vacíos en el sustento teórico que obstaculizan su avance (Silva Laya, 2012).

beneficio de los sectores sociales más desfavorecidos.³⁴ Este debate pone de relieve la necesidad de distinguir entre igualdad y equidad y su relación con la justicia. Es importante mencionar que la justicia guarda una estrecha relación con el concepto de igualdad o que aspira a ella, de acuerdo a Silva Laya (2012) y como se revisó anteriormente en la teoría de Rawls. Por esta razón, Latapí (citado por Silva-Laya, 2012) afirma que al concepto de igualdad se sobrepone el de equidad, al buscar un trato proporcional que tome en cuenta las desigualdades existentes. De igual forma, Bolívar (2012) explica que la equidad es sensible a las diferencias de los seres humanos y la igualdad solo refiere a iguales oportunidades a un nivel formal y añade que la justicia distributiva debe atender a la equidad, en el sentido de repartir los medios para favorecer a los más desfavorecidos. Es importante resaltar que en esta investigación se utiliza el concepto de equidad, puesto tiene un valor más amplio que la igualdad: compensar las diferencias entre los individuos.

Asimismo, como ya se abordó con anterioridad, en el ámbito de la educación, la noción de equidad se ha equiparado con la de igualdad de oportunidades. En este sentido, San Segundo (citado por Silva-Laya, 2012) señala que la igualdad de oportunidades significa que cualquier individuo pueda recibir tanta educación como cualquier otro, con independencia de factores como raza, ingreso o sexo. En otras palabras, la igualdad de oportunidades significa que todos los alumnos tengan las mismas posibilidades. Según Silva Laya (2012) esta concepción de la equidad que está más dirigida a la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación es necesaria pero no suficiente. Otros autores (Muñoz Izquierdo, 2009; Rivero, 1999 y García Huidobro, 2005) mencionan que la igualdad de oportunidades debe asegurar tanto el acceso como la permanencia en la escuela y la obtención de resultados significativos.³⁵

³⁴ De acuerdo a Silva Laya (2012) cuando se habla de equidad educativa, persiste la idea de que es ofrecer educación a todas las personas, sin distinción ni discriminación, lo cual remite al ámbito de la justicia distributiva que se mencionó con anterioridad ("dar a cada quien lo que corresponde") y a la propuesta de Rawls.

³⁵ Aun más, para Silva Laya (2012) algunas de las críticas más fuertes en América Latina y particularmente en México es que las políticas educativas se han centrado más en atender el acceso poniendo poco empeño en las otras etapas (permanencia y resultados, por ejemplo).

De manera adicional, Reimers (2000) ofrece una propuesta integral que abarca tanto el acceso, la permanencia y el logro de los individuos. Añade que es función de la educación el beneficiar a todas las personas por igual. Espinoza, González y Latorre (2014: 100) agregan que la equidad en el acceso a la educación es “permitir que todos los individuos que tengan similares necesidades, capacidades y logros tengan acceso a una educación de calidad”. No obstante, aunque los autores anteriores coincidan en “aterrizar la igualdad de oportunidades en todas las etapas del proceso educativo garantizando la calidad... no aparece explícitamente cómo atender las desigualdades” (Silva Laya, 2012: 8). Ahí es donde Roemer (2000) resalta que se deben ofrecer recursos compensatorios para que todos estén en las mismas condiciones de aprovechar los bienes sociales. Este enfoque es central para el concepto de equidad, entendido como un trato diferencial en función de las necesidades de las personas.³⁶ Así la equidad educativa tendría que asegurar el acceso, permanencia y resultados significativos de los miembros de una sociedad atendiendo las desigualdades previas que limitan la capacidad de estas personas de aprovechar este bien público (Silva Laya, 2012). En este tenor, Latapí ofrece una serie de principios normativos para aproximar a México al logro de sus objetivos, uno de ellos es incrementar la equidad en el acceso y permanencia a través de subsidios y becas a los más necesitados.³⁷ De ahí que en esta investigación la equidad educativa se considera en términos de recursos compensatorios y acciones afirmativas para grupos en desventaja.

Si bien, estas reflexiones aplican para la educación en general, es necesario hacer la distinción para el nivel superior.³⁸ Para Latapí (1993) hay una diferencia esencial entre la educación obligatoria y la que no lo es y señala que

³⁶ En consecuencia, una política de igualdad de oportunidades no tendría que compensar los diferentes resultados entre los individuos por asimetrías de esfuerzo, sino más bien tendría que enfocarse en garantizar las condiciones para que todos aprovechen la educación y obtengan determinados resultados como consecuencia de su esfuerzo y no de circunstancias sociales (Silva Laya, 2012).

³⁷ En este sentido, se toma como unidad de análisis el Programa Nacional de Becas, tal como se mencionó en la introducción de este estudio y cuya descripción detallada se realiza en el tercer capítulo.

³⁸ Para la Secretaría de Educación Superior (SEP), la educación de tipo superior comprende la formación que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura (como técnico superior universitario (TSU) o profesional asociado), la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades. Sin embargo, para efectos de este estudio, el concepto y el enfoque de educación superior es únicamente a la licenciatura (incluyendo a la TSU, profesional asociado y educación normal), debido a que es el punto central de análisis de esta investigación.

la educación superior debería tener una distribución más justa.³⁹ Muñoz Izquierdo (2009) menciona que la educación superior debe distribuirse equitativamente entre los diversos sectores de la sociedad. Para Flores Crespo (2009) la equidad en la educación superior debe reflejar un número representativo de jóvenes sin importar su origen étnico, condición social, cultural o situación económica o personal. Silva Laya (2012: 11) añade, finalmente, que con base en estos autores, “la equidad en educación superior significa que todos los jóvenes provenientes de los estratos sociales más desfavorecidos tengan acceso a una educación... que les permita beneficiarse para mejorar sus condiciones de vida”.

“La búsqueda de la equidad educativa implica la provisión de una educación que satisfaga necesidades diferenciadas” (Valera, 2012: 29). Es decir, la equidad, según Silva Laya (2012) incluye también a las minorías, grupos vulnerables y al género, pero para las características que esta investigación demanda, el enfoque es solamente a la equidad por nivel socioeconómico. Asimismo, como ya se mencionó la equidad conlleva también además de las oportunidades, el acceso, la permanencia y la obtención de resultados significativos (estadios del proceso educativo).⁴⁰ La UNESCO (2009) argumenta que la equidad no es únicamente cuestión de acceso, sino que el objetivo debe ser la participación y conclusión con éxito de los estudios. De igual manera, este organismo hace hincapié en el apoyo económico y educativo adecuado para los estudiantes que provienen de comunidades pobres y marginadas. Sin embargo, por la disponibilidad de datos, este estudio se centra más en el acceso,⁴¹ aunque se retoman algunos datos e información disponibles para la permanencia.⁴²

³⁹ Instrumentos jurídicos a los que México está suscrito como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 26), así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13) reconocen la importancia de la educación superior y la necesidad de que el Estado la haga accesible a la población en igualdad de oportunidades.

⁴⁰ Estos estadios se refieren a las etapas, avances y condiciones de éxito que dan vida a la trayectoria educativa de un individuo. Para Espinoza, González y Latorre (2014) además del acceso, la permanencia y los resultados, el logro también es uno de los estadios de la trayectoria.

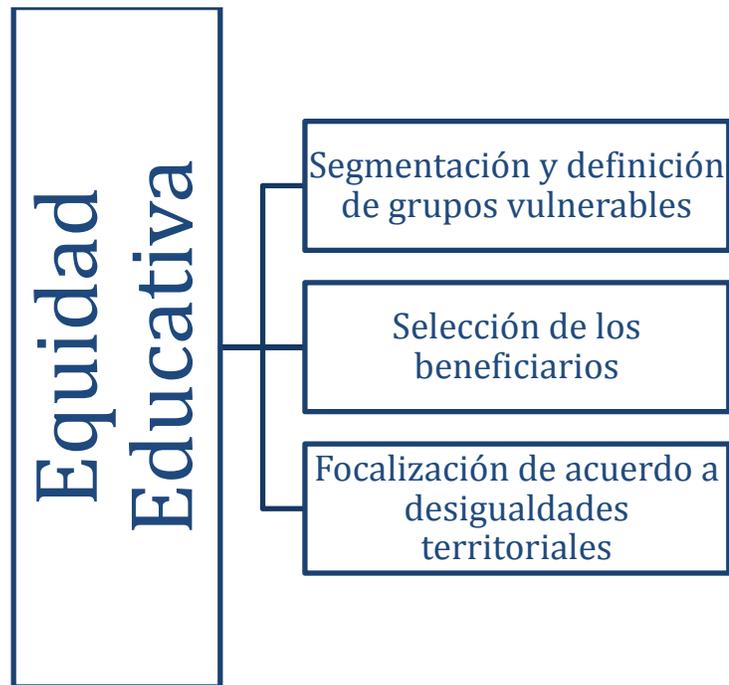
⁴¹ El acceso “es la posibilidad de incorporarse a un nivel determinado del sistema educativo. En el caso de la educación superior se debe considerar tanto a los estudiantes que ingresan al sistema como a los jóvenes que postulan” (Espinoza, González y Latorre, 2014: 99). Además, Demeuse (citado por Rodríguez, 2008) agrega que un sistema educativo es equitativo si todas las personas tienen las mismas oportunidades de acceder a él.

⁴² La permanencia se refiere a la condición de sobrevivencia y progreso al interior del sistema educativo. En este caso, el sistema educativo de nivel superior.

Entonces, a partir de esta distinción y para los objetivos de este análisis se entiende por **equidad educativa la condición de ofrecer oportunidades para que los estudiantes que se encuentren en condiciones de desventaja por su nivel socioeconómico puedan ingresar a la educación superior a través de acciones compensatorias proporcionadas por el Estado.**

En este sentido, para los fines de esta investigación, los factores que se consideran para observar un concepto suficiente y oportuno de equidad educativa en educación superior en el diseño de una política se pueden observar en el siguiente diagrama. Anteriormente se expuso lo que en esta investigación se debe entender por equidad educativa.

Diagrama 1. Mapa Conceptual de equidad educativa en educación superior en el diseño de una política.



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, una segmentación y definición de los grupos vulnerables, se refiere a la fragmentación de los grupos de población que carecen de ciertos beneficios o recursos en contraste con los demás grupos de la sociedad. Como se ha mencionado anteriormente, estos pueden considerar tanto a los migrantes, como a la población indígena, a la población de nivel socioeconómico bajo, entre otros. Para efectos de este estudio y por el tipo de política (transferencia de renta) que se aborda que es el Programa Nacional de Becas, este debiera tomar en cuenta, primordialmente, a los estudiantes de bajos recursos económicos para considerar el concepto de equidad como suficiente.

Con relación a la selección de los beneficiarios, se considera debería contar con una distinción e identificación de la población potencial y la población objetivo. La población potencial es la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención. Por otra parte, la población objetivo es la

población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad (CONEVAL, 2017a). Un criterio de elegibilidad son las características socioeconómicas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de un programa o acción. Entonces, en el Programa debería existir una correcta distinción entre la población objetivo de la potencial y que realmente se tome en cuenta las condiciones socioeconómicas en la selección de los beneficiarios. Por ejemplo: indicadores como el ingreso corriente monetario de la familia (bajo), ubicación territorial (estado debajo de la media de cobertura: 35.1%) y edad del beneficiario (17 a 23 años).

Finalmente, la focalización de acuerdo a las desigualdades territoriales se refiere a tomar en cuenta a los estados con una menor tasa de escolarización (cobertura) en educación superior. Es decir, aquellos estados que se encuentren bajo la media de cobertura (35.1%), particularmente los que estén bajo el umbral del 25% de cobertura, como Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, así como también si se encuentra en una zona urbana o rural o si se localiza en un municipio de alta o mediana marginación. El propósito de la focalización es asegurar que los beneficios de las acciones lleguen a las personas que más requieren de las intervenciones públicas (Hernández, Orozco y Vázquez, 2005).

Una vez analizadas las diferentes teorías y conceptos que ayudan a entender las desigualdades entre los individuos y el porqué es necesario una mayor equidad en el acceso a la educación superior a través de acciones compensatorias, así como haber delimitado los factores que se consideran para observar un concepto suficiente y oportuno de equidad educativa en el diseño de un programa, a continuación se aborda el marco teórico del diseño de políticas públicas. Se eligió el enfoque de políticas públicas porque permite recurrir a varias disciplinas para explicar la intervención del Estado en el ámbito público y sus mecanismos de intervención (Michel, 2009). De manera más

específica, un marco analítico que aborda y explica el proceso de políticas es el ciclo de vida de las políticas, en el cual se establece que este proceso suele comprender diversas etapas que van desde el surgimiento del problema, percepción de los problemas privados y públicos, inclusión en la agenda, formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa, implementación y evaluación de los efectos y resultados (Subirats et al., 2008). En este sentido, este estudio se enfoca a la etapa del diseño de las políticas públicas puesto el diseño es una actividad crucial en la formulación de políticas, ya que las actividades que se desarrollan durante esta etapa tendrán una influencia significativa en la implementación de la política y, por ende, en sus resultados (DeLeon, 1988; Marsh y McConnell, 2010). Además, si una política no está bien diseñada desde un principio, lo más probable es que su implementación no sea exitosa y, por ende, no traerá los resultados esperados. De ahí la relevancia de analizar el diseño del Programa Nacional de Becas.

1.2. Enfoque de políticas públicas: proceso y ciclos de las políticas.

A mediados del siglo XX, Harold Lasswell, planteó el enfoque de las políticas públicas.⁴³ El surgimiento de este enfoque está vinculado a la transformación de la esfera pública y la forma en que ha ido cambiando la intervención del Estado, su relación con el mercado y cómo se ha concebido la acción gubernamental (Del Castillo y Méndez, 2015: 27).

Thomas Dye define a la política pública como “cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o dejar de hacer” (Ortiz citando a Dye, 2014:16). Lemieux la define como actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con intenciones estructuradas y que

⁴³ Es importante resaltar que no hay un único enfoque de políticas públicas, sino hay varios en función del criterio de clasificación. Por ejemplo, para Lasswell hay dos enfoques distintos (conocimiento *del* y conocimiento *en* el proceso de las políticas públicas). De igual forma, dentro de estos enfoques se pueden encontrar enfoques específicos. Dentro del enfoque *del* conocimiento del proceso de las políticas, los cuales son más cercanos a la ciencia política, antropología, se encuentra el Enfoque Amplio de Política Pública de Bazúa y Valenti o el análisis de políticas como “ciencia de la acción” (Subirats, Knoepfel, Laurrue y Varone) que busca ofrecer evidencia sobre los factores que pueden explicar el buen o mal funcionamiento de políticas públicas desde la perspectiva de su administración. En cambio, dentro del conocimiento *en* el proceso de las políticas, se pueden ubicar enfoques más cercanos a la economía como el análisis de políticas y análisis de costo-beneficio (Del Castillo y Méndez, 2015).

evolucionan a lo largo del tiempo (Subirats et al. citando a Lemieux, 2008: 38). En otras palabras, las políticas públicas son las acciones que el gobierno decide realizar para atender y resolver problemas considerados como públicos.⁴⁴

Para Del Castillo y Méndez (2015: 9) una “política pública constituye un conjunto de acciones o actividades concatenadas que comúnmente abarcan o cubren un cierto espectro de etapas o dimensiones más que una acción aislada”. En otras palabras, es un proceso. Lasswell, quien fue uno de los fundadores del enfoque de política pública habló del modelo del proceso de decisión y lo concibió como un conjunto de etapas o secuencia de fases en las cuales se estructura y se forma la política pública.

Finalmente, Aguilar también señala a la política pública como un proceso y la define de la siguiente manera:

“[E]s un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo) interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo... La política pública es entonces un proceso más que un acto de decisión” (Aguilar, 2010: 31-32).

El proceso de las políticas públicas es complicado. Sabatier expone que involucran un conjunto extremadamente complejo de elementos que interactúan en el tiempo, entre los que destacan: el número de actores involucrados, el amplio periodo de tiempo en que duran los ciclos de políticas públicas, el número de instituciones y niveles de gobierno involucrados en cada proceso, el número de programas públicos, los debates técnicos, los intereses, entre otros, que forman parte de cada proceso de política pública (Del Castillo y Méndez, 2015).

⁴⁴ Cuando una problemática se transforma en una situación que afecta o podría afectar el bienestar de la población (o una parte de ésta) pasa a ser considerado como un problema público. Un problema público, según Parsons (2007) es una dimensión de la actividad humana que requiere intervención gubernamental o social. Para Parsons (1995: 3), una política tiene que ver con la racionalidad, la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos y esta racionalidad es central en el enfoque de políticas públicas.

De manera más específica, un marco analítico interesante que aborda y explica el proceso de políticas es el ciclo de vida de las políticas. A pesar de que existan diferencias entre varios autores sobre las propuestas del ciclo de políticas,⁴⁵ hay un consenso sobre los pasos fundamentales del mismo como: la definición del problema, la identificación de alternativas, respuestas o soluciones, la evaluación de opciones, la selección de la opción de política, la implementación y la evaluación (Parsons, 2007: 111). Asimismo, Del Castillo y Méndez (2015) resaltan que cada etapa del ciclo de las políticas puede ser analizada con distintas herramientas que ayudan a capturar la complejidad de la realidad, así como la naturaleza de los problemas públicos.⁴⁶ Existe una vasta literatura sobre cada etapa en la que se pueden encontrar enfoques y marcos analíticos, así como también herramientas técnicas y metodológicas que ofrecen la posibilidad de analizar problemas dentro de cada etapa bajo diferentes perspectivas (Del Castillo y Méndez citando a deLeon, 2015).

1.2.1. Diseño de políticas públicas: conceptos, instrumentos y criterios.

El interés particular de esta investigación es el diseño de las políticas públicas. De acuerdo a los teóricos del diseño de políticas para entender el éxito o fracaso de cualquier política pública es necesario ir más allá de la cadena causal, conocer la manera en que los diseños han contribuido a determinar la implementación (Dussauge citando a Sidney, 2016).

“Estructurar un problema es la fase más crucial del análisis de políticas públicas; los analistas fallan más porque se dedican a resolver el problema equivocado que porque obtienen una solución equivocada a un problema correcto” (Ingraham citando a Dunn, 1987: 618).

⁴⁵ Por ejemplo, Del Castillo y Méndez (2015) añaden que Rose y Brewer proponen distintos tipos de etapas o pasos aunque coincidan en los más importantes. Por otra parte, Sabatier es uno de los críticos del enfoque porque señala que el ciclo puede conducir a un error porque el desarrollo cronológico de una política en práctica y el desarrollo de las etapas no siempre coinciden.

⁴⁶ En este sentido, es importante mencionar que el estudio de las etapas del ciclo de políticas públicas se ha ido modificando en los últimos años y como todo modelo tiene sus limitantes. Si se desea conocer más detalladamente los limitantes del modelo del ciclo de políticas públicas se recomienda revisar a Subirats et al. (2008).

En este sentido, para Marsh y McConnell (2010) el diseño es una actividad crucial en la formulación de políticas y en las consideraciones del éxito o fracaso de las mismas, puesto que incorpora las lecciones aprendidas de otras actividades políticas en el momento en que se está desarrollando una nueva política o se está reformando una ya existente. Para estos autores es fundamental para la formulación de políticas que las lecciones de esfuerzos pasados (tanto éxitos como fracasos) estén incluidos en un diseño sólido que pueda ofrecer una mejor oportunidad de alcanzar las metas y objetivos del gobierno. Para Ingraham (1987) el costo económico y humano del fracaso de una política obliga a que se entiendan mejor los procesos e implicaciones de su diseño. DeLeon (1988: 304) agregó que “las actividades que tengan lugar durante las fases de diseño de políticas tendrán una influencia significativa en las fases subsecuentes del proceso de la política”, señalando su relevancia e importancia en el proceso.

De manera relacionada para Dussauge (2016) el diseño de políticas públicas es un proceso en donde los analistas prevén y seleccionan las mejores condiciones e instrumentos posibles para atender un determinado problema público y es en la implementación donde se ponen en marcha las acciones y medidas definidas previamente. De ahí la relevancia de la selección idónea de intervención, y las herramientas e instrumentos propicios para su ejecución. Un buen diseño influye positivamente en la puesta en marcha de una política y/o programa.

De acuerdo a Amador (2008) la elaboración de una política pública en materia de educación debe considerar un diálogo entre los distintos actores, así como las presiones y demandas de la sociedad y la propia realidad educativa del país en cuestión. Asimismo, deben responder a los más amplios consensos nacionales y a los desafíos que debe enfrentar dicho país.⁴⁷ En palabras de la UNESCO (2007) persisten problemas de desigualdad que afectan en mayor

⁴⁷ Para el caso de México, la búsqueda de la equidad y el mejoramiento de la calidad de la educación deben ser las piedras angulares en la formulación de las políticas educativas (Amador, 2008).

medida a los individuos o colectivos más vulnerables. Por ende, este organismo recomienda en materia de políticas educativas, mejorar los diseños incluyendo a la igualdad de oportunidades en el acceso y continuación de estudios y considerando la diversidad para atender necesidades específicas en la población. Para la OCDE (2010) el diseño de una política educativa debe tomar en cuenta el contexto y las posibilidades de la implementación, así como el diálogo y comunicación entre todos los actores relevantes y asegurar que los actores y las políticas estén alineados. En este sentido y debido a su importancia para esta investigación, cabe resaltar que para Del Castillo (2012) uno de los grandes retos en el diseño e implementación de políticas públicas destinadas particularmente a la equidad educativa es que exista la menor distancia posible entre el diseño y la implementación para el mejoramiento de resultados, así como la identificación de la población afectada. Además, es necesario que desde un principio se identifique bien el problema que se busca aminorar, sus causas y, se definan bien los elementos e instrumentos de la política y/o del programa que guiarán su puesta en marcha. De no ser así, no traerá los resultados esperados y no influirá en la problemática por la cual fue creada. De ahí que el diseño de una política educativa de transferencia de renta, como lo es la analizada en esta investigación, debería tener en cuenta ciertos elementos para ser considerada como pertinente, los cuales se mencionan más adelante.

Retomando la literatura del diseño, “el diseño comenzó a entenderse de una manera más compleja, como una actividad por la cual se podían construir mejores alternativas con cierto grado de racionalidad, para atender mejor los problemas públicos” (Dussauge, 2016: 10) y para conseguir mejores resultados en la ejecución de la política.

En este tenor, algunos autores (Jobert y Muller, 1987; Aguilar, 2000) han destacado la escasa atención que se brinda al diseño de políticas públicas, a diferencia de otras etapas que han sido más estudiadas en este ciclo, como la

implementación y la evaluación. Para Ingraham (1987) gran parte de la atención que se le ha dado al diseño ha sido descriptiva. En otras palabras, para esta autora hace falta una teoría o conjunto de teorías para orientar el diseño de políticas.⁴⁸

Dussauge (2016) señala que la literatura académica sobre el diseño de políticas surgió durante 1980 y 1990 en Estados Unidos.⁴⁹ Asimismo, define al diseño como la etapa en la cual los analistas construyen los cursos de acción específicos que habrán de ponerse en marcha en términos prácticos (Dussauge, 2008: 8). Es una fase que sigue a la agenda y antecede la implementación de programas. El diseño según Dryzek (1983: 346) es el proceso de inventar, desarrollar y ajustar un curso de acción para mejorar algún problema o alcanzar algún objetivo en mente. Para Ingraham (1987:625) es un proceso por medio del cual se exploran de forma sistemática los vínculos causales entre problema y solución. Linder y Peters (1988: 739) añaden que es un esfuerzo deliberado por reajustar los aspectos manipulables de algún problema y, finalmente, Howlett y Rayner (2013: 2) argumentan que es un esfuerzo más o menos sistemático por desarrollar políticas eficientes y efectivas por medio del uso de conocimiento acerca de los medios relacionados con las políticas... para desarrollar y adoptar cursos de acción que tienen probabilidades de ser exitosos en cuanto a alcanzar sus objetivos o metas. Sidney (citado por Dussauge, 2016: 16) señala que la idea de diseñar las políticas públicas se sustenta en la ambición de dotar de cierta racionalidad al proceso de políticas, para así garantizar una buena implementación y, por lo tanto, el cumplimiento eficaz de los objetivos propuestos.

En este sentido, para fines de esta investigación se entiende al diseño de una política pública como el proceso por medio del cual se elaboran los cursos de

⁴⁸ En este sentido, algunos autores como Ruiz Sánchez han propuesto esquemas (pasos) respecto al diseño de políticas. Este autor propone lo siguiente: identificación y definición de problemas, percepción de la problemática actual o futura, descripción del ámbito de acción pública, selección de soluciones, establecimiento de objetivos o metas, preselección de medios inmediatos, establecimiento de prioridades, análisis de propuestas y formalización de las políticas (Valera citando a Ruiz Sánchez, 2012: 23).

⁴⁹ Alexander, 1982; McDonnell y Elmore, 1987; Ingram y Schneider, 1990; Schneider e Ingram, 1990, 1997; May, 1991, 1993; Weimer, 1992a, 1992b, 1993; Lippincott y Stoker, 1992 (Dussauge, 2016: 10).

acción que se pondrán en marcha para aminorar una situación que ha sido caracterizada como problemática mediante la identificación adecuada de sus causas.

No obstante, hay diversas modalidades de intervención para alcanzar los objetivos de una política y la elección de los instrumentos depende en gran medida de la intervención seleccionada. Por ejemplo, prestaciones, incentivos, prohibiciones, medidas de redistribución, creación de estructuras, entre otras (Subirats et al., 2008). Al respecto, Linder y Peters (1993: 13) propusieron crear una teoría de selección de instrumentos y diseño de políticas con base en instrumentos, atributos de dichos instrumentos, los contextos en los que se insertan y los usuarios de los instrumentos. De ahí introdujeron una discusión sobre los procesos de selección de instrumentos y su influencia en el diseño de políticas. Para Peters (2002: 552) “los instrumentos de políticas no son neutrales... la movilización y los factores políticos afectan la selección de instrumentos y la consecuente implementación de la política”.⁵⁰

A pesar de estas investigaciones, el auge de la literatura sobre diseño perdió un poco el interés cuando surgió la gobernanza y globalización. Sin embargo, en los últimos años algunos autores como Hood (2007) han tratado de enfatizar la importancia que siguen teniendo las preocupaciones y problemas en esta etapa y su repercusión en las etapas posteriores.

Keiser y Meier (citados por Dussauge, 2016: 17-18) sugieren que “una política tendrá mayores probabilidades de ser exitosa si tiene objetivos claros, coherentes dentro de un contexto sin ambigüedades, si la agencia implementadora recibe amplios recursos, si la política misma es construida usando el mejor conocimiento sobre el tema de política que esté disponible... y si los *policymakers* reconocen los impactos que tendrá en aquellos factores

⁵⁰ Para Peters los factores de influencia para la selección de instrumentos son: los intereses, las ideas, los individuos, las instituciones y el entorno internacional (Peters, 2002: 552).

locales que podrían afectar la implementación”. Ingraham⁵¹ (1987: 611) por su parte señala que “[a] menos de que entendamos el problema por resolver y las técnicas que usaremos para resolverlo, lo más probable es que entremos en ciclos recurrentes de fracasos en las políticas”. En otras palabras, señala la relevancia del diseño en el ciclo de una política.

En este sentido, existen criterios para valorar si el diseño de una política pública determinada es adecuado o no. Para Dussauge (2016) un buen diseño generalmente será en el que las propuestas de solución e instrumentos⁵² empleados responden adecuadamente a las necesidades surgidas por los problemas públicos por atender o resolver. De las propuestas más destacadas sobre criterios para valorar la calidad del diseño se encuentran las de Howlett y Rayner (2013), Hood (1986; Hood y Margetts, 2007) y Salamon (2002a). Al respecto Howlett y Rayner (2013) resaltan la importancia de la consistencia, la coherencia y la congruencia.⁵³ Para estos autores una política bien diseñada será la que contenga estos tres principios sin importar del tipo de política que se trate (educativa, agrícola, de transporte, etc.). Por su parte, Hood ofrece cuatro posibles criterios para determinar una buena aplicación de los instrumentos de política que los gobiernos tienen a su disposición: a) el instrumento o la combinación de instrumentos deben ser seleccionados después de que se hayan examinado los diversos instrumentos que pudieran servir para la problemática en cuestión, b) el instrumento debe ser compatible con la tarea por

⁵¹ Ingraham (1987) subrayó que el diseño puede dividirse respecto al nivel de diseño y lugar del diseño. El nivel se refiere al grado en que una política o programa ha sido creado de manera consciente y sistemática (es decir, hasta qué punto se han considerado la causalidad del problema, los vínculos causales, la variedad de soluciones, la elección de estrategia y los recursos disponibles) y el lugar de diseño tiene que ver dónde se elaboró la política, qué actores participaron, en qué ambiente institucional, y, por tanto, las características institucionales que afectan el proceso. Asimismo, esta autora analizó un conjunto de variables que influyen en ambas dimensiones (nivel y lugar de diseño) y que resultan clave para interpretar procesos de diseño: características del problema (grado de complejidad), grado de consenso en torno a los objetivos por alcanzar, ubicación en la agenda gubernamental, disponibilidad de instrumentos y alternativas, diversidad de partes interesadas, experiencia y conocimientos requeridos, recursos disponibles y responsabilidades de implementación y criterios de evaluación.

⁵² Las instituciones e intereses de los involucrados generalmente influyen en la selección de instrumentos. Existe numerosa literatura sobre discusión, construcción y análisis de las herramientas o instrumentos utilizados en las políticas. Por ejemplo, Hood distingue cuatro recursos esenciales utilizados por el gobierno: modalidad, autoridad, tesoro y organización, al combinar estos recursos con herramientas (efectores y detectores) construye una tipología para catalogar el uso de instrumentos gubernamentales. Por otra parte, Salamon señala que un instrumento es un paquete que se integra por cuatro elementos: tipo de bien o actividad, mecanismos de entrega/provisión del bien o actividad, una institución o conjunto de instituciones que apoyan el proceso de entrega/provisión y un conjunto de reglas formales o informales para estructurar la relación entre las instituciones participantes. No obstante, la selección e instrumentos puede ser influida por las políticas del lugar, los intereses de los líderes o por el período determinado. Asimismo, según Peters “las instituciones tienen preferencias respecto de los instrumentos usados” (Dussauge, 2016: 23-29).

⁵³ La consistencia es la capacidad de que múltiples instrumentos de políticas se refuercen entre sí, la coherencia es la capacidad de que múltiples objetivos de política puedan coincidir de manera armoniosa y lógica junto con sus instrumentos correspondientes y, finalmente, la congruencia es la capacidad de que los objetivos e instrumentos de política puedan trabajar de manera conjunta de forma unidireccional (Dussauge, 2016: 31).

realizar, c) la selección del instrumento debe satisfacer criterios éticos como la justicia y la equidad y d) la efectividad del instrumento no es suficiente, sino que el efecto deseado debe alcanzarse con el menor gasto posible de los recursos del gobierno (Dussauge citando a Hood, 2016: 32). Finalmente, Salamon sugiere cinco criterios para valorar los instrumentos de política: la efectividad (grado en que un instrumento alcanza sus objetivos), la eficiencia (se alcanza un equilibrio entre costos y beneficios), la equidad (en términos de justicia: distribuye costos y beneficios de manera más o menos equilibrada entre los grupos involucrados o en términos de redistribución: compensa de alguna forma a los grupos de población que carezcan de ciertos beneficios o recursos), la facilidad de administrar y la legitimidad y viabilidad política (grado de apoyo suficiente).

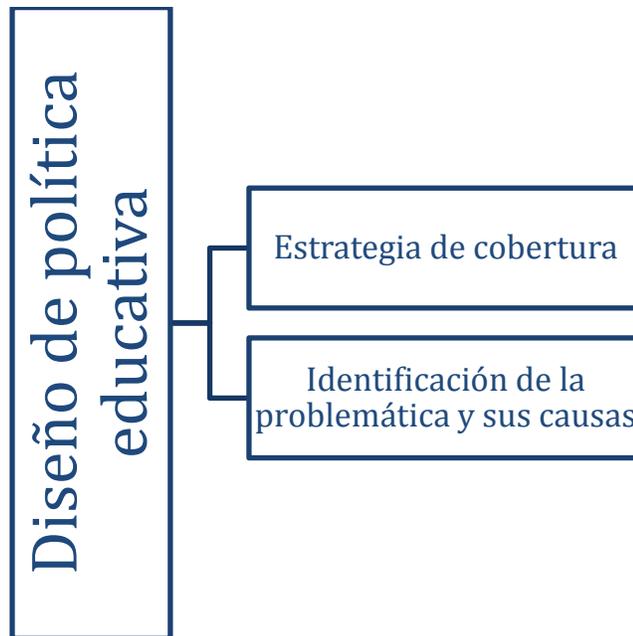
Estos son los criterios mencionados por Dussauge (2016) que pueden servir como una guía para validar la calidad de los instrumentos y herramientas utilizados en el diseño de una política pública. De manera concreta, según Ortigón (2008) el diseño de las políticas públicas que efectivamente busca contribuir al bienestar de la población está fundamentado en diagnósticos acertados,⁵⁴ en la visión correcta de la política, las causas, sus fines y propósitos y se delimitan los alcances, instrumentos, actores, restricciones y limitaciones, las metas a lograr y el cronograma a seguir. Con ello, el diseño de una política debería dar respuestas a preguntas bien estructuradas y planteadas desde un comienzo que faciliten su diseño, la toma de decisiones y su coordinación.⁵⁵

⁵⁴ Aun más, Lima y Aguilar (2011) agregan que es de vital importancia para el diseño de una política pública, la elaboración de un diagnóstico que permita identificar verdaderamente el problema que se busca atenuar, ya que en la mayoría de los casos, los programas no identifican de forma clara el problema o necesidad que pretende atender y esto se debe a que los diseñadores no lo contemplan. Para estos autores, la mayoría de las políticas públicas no describen claramente el problema, sí existe una descripción, pero se hace de manera incompleta, ya que no identifican con precisión a la población afectada, además de que existe una falta de estimación correcta de la población objetivo y su cobertura.

⁵⁵ Asimismo, es importante también mencionar las limitaciones del diseño, para Howlett y Rayner las negociaciones, el oportunismo, los intereses y las inercias institucionales aparecen seguido en el diseño de políticas y van en contra de la racionalidad. Para Bobrow los diseños de políticas, en muchas ocasiones, no son un reflejo de consideraciones analíticas y preocupaciones, sino de intereses particulares y a corto plazo, los partidos y burócratas se interesan más en ganar recursos y poder que por un buen diseño de una política. En adición, Howlett y Rayner mencionan también que los diseñadores cuentan con pocos márgenes de maniobra cuando se trata de diseño. Por ejemplo, Linder y Peters subrayan que por lo general los gobiernos mantienen los mismos programas y solo los ajustan de manera marginal, por lo que los márgenes de los *policy makers* son más bien limitados (Dussauge, 2016). Aun así, a pesar de las limitantes, los autores sugieren que el diseño sea lo más adecuado posible para garantizar una mejor puesta en marcha de la política, así como una evaluación más atinada.

Por tanto, para efectos de esta investigación los elementos que se toman en cuenta para contemplar un diseño como pertinente son los que se observan en el siguiente diagrama.

Diagrama 2. Mapa conceptual de los elementos de un diseño pertinente en política educativa.



Fuente: elaboración propia.

Al respecto, la estrategia de cobertura es la selección de unidades beneficiarias. A su vez abarca la subselección interna de los beneficiarios de acuerdo a la magnitud de la problemática y las características de la población por atender. Por ejemplo, la estrategia debería guiarse por el perfil de las universidades, el subsistema educativo (tecnológico, politécnico, autónomo, normal, etc.), la modalidad (escolarizada, no escolarizada, mixta), el perfil socioeconómico de los estudiantes (alto, medio, bajo) y su localización geográfica (estados por encima o debajo de la media de cobertura).

La identificación de la problemática y sus causas se refiere a la priorización del problema, los elementos que intervienen en éste y su interrelación. Es decir, la

identificación debiera considerar un diagnóstico pertinente sobre la problemática y sus causas directas, una justificación teórica clara que sustente la intervención y la consistencia y vinculación del diseño de la política y/o programa con los planes de desarrollo o de gestión de la nación.⁵⁶

Ahora bien, después de haber mencionado el proceso y el ciclo de las políticas públicas, conceptos del diseño, relevancia y criterios generales para un buen diseño de políticas, es conveniente operacionalizar las variables (factores y elementos) que se utilizan en este estudio para analizar tanto un concepto suficiente y oportuno de la equidad educativa como la pertinencia en el diseño del Programa Nacional de Becas. Por ello, a continuación se muestra la ficha metodológica de dichas variables.

1.3. Operacionalización de conceptos y variables.

En los apartados anteriores se expuso lo que en esta investigación se debe entender por equidad educativa y por diseño de política pública. A continuación se resaltan nuevamente.

Equidad educativa - Es la condición de ofrecer oportunidades para que los estudiantes que se encuentren en condiciones de desventaja por su nivel socioeconómico puedan ingresar a la educación superior a través de acciones compensatorias proporcionadas por el Estado.

Diseño de política pública - Es el proceso por medio del cual se elaboran los cursos de acción que se pondrán en marcha para aminorar una situación que ha sido caracterizada como problemática mediante la identificación adecuada de sus causas.

⁵⁶ Es necesario conocer cuáles son las causas principales que están generando el problema que se desea atender, puesto que las soluciones que se planteen deben estar enfocadas en atacar las causas y no las consecuencias del problema. Para Franco (2014) "una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental".

Como se comentó con anterioridad en la introducción de este estudio, con el objetivo de analizar el diseño del Programa Nacional de Becas (a través de la utilización de un concepto operacionalizado de equidad educativa) para mostrar si esta estrategia contempla los elementos necesarios para incidir en la problemática de equidad, es necesario abordar los factores y los posibles valores que se consideran en esta investigación para observar un concepto suficiente y oportuno de equidad educativa en la educación superior en el diseño de una política, así como los elementos para que dicho diseño sea considerado como pertinente. En la siguiente tabla se pueden visualizar la dimensión, la variable, su descripción y sus posibles valores.

Tabla 1. Operacionalización de conceptos y variables: equidad educativa y diseño.

Dimensión	Variable	Descripción	Posibles valores
Equidad educativa	Segmentación y definición de grupos vulnerables	Fragmentación de los grupos de población que carecen de ciertos beneficios o recursos en contraste con los demás grupos de la sociedad. Por el tipo de política (transferencia de renta) que se aborda, el Programa debería tomar en cuenta, primordialmente, a los estudiantes de bajos recursos económicos.	<p>Clara El Programa toma en cuenta a estudiantes de bajos recursos económicos.</p> <p>No clara El Programa no toma en cuenta a estudiantes de bajos recursos económicos.</p>
	Selección de los beneficiarios	El programa debería contar con una distinción entre la población objetivo de la potencial y tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas en la selección de los beneficiarios. Por ejemplo: indicadores como el ingreso corriente monetario de la familia	<p>Pertinente Existe una correcta distinción entre la población objetivo de la potencial. Toma en cuenta las condiciones socioeconómicas.</p> <p>Semi pertinente Existe una correcta distinción entre la</p>

Dimensión	Variable	Descripción	Posibles valores
		<p>(bajo), ubicación territorial (estado debajo de la media de cobertura: 35.1%) y edad del beneficiario (17 a 23 años).</p>	<p>población objetivo de la potencial pero no toma en cuenta las condiciones socioeconómicas.</p> <p>Poco pertinente No existe una correcta distinción entre la población objetivo de la potencial pero sí toma en cuenta las condiciones socioeconómicas.</p> <p>No pertinente No existe distinción entre la población objetivo y la potencial. No toma en cuenta condiciones socioeconómicas.</p>
	<p>Focalización de acuerdo a desigualdades territoriales</p>	<p>Tomar en cuenta, principalmente, a los estados con una menor tasa de escolarización (cobertura) en educación superior. Es decir, aquellos estados que se encuentren bajo la media de cobertura (35.1%), particularmente los que estén bajo el umbral del 25% de cobertura. Así como también si se encuentra en una zona urbana o rural o si se localiza en un municipio de alta o mediana marginación.</p>	<p>Correcta Toma en cuenta, principalmente, a los estados con una cobertura menor al promedio y a zonas desfavorecidas.</p> <p>Relativamente correcta Toma en cuenta a algunos estados con una cobertura menor al promedio y a zonas desfavorecidas.</p> <p>No correcta No toma en cuenta, principalmente, a los estados con una cobertura menor al promedio y a zonas</p>

Dimensión	Variable	Descripción	Posibles valores
			desfavorecidas.
Diseño de política	Estrategia de cobertura	<p>Selección de unidades beneficiarias. A su vez abarca la subselección interna de los beneficiarios de acuerdo a la magnitud de la problemática y las características de la población por atender. Por ejemplo, la estrategia debe guiarse por el perfil de las universidades, el subsistema educativo (tecnológico, politécnico, autónomo, normal, etc.), la modalidad (escolarizada, no escolarizada, mixta), el perfil socioeconómico de los estudiantes (alto, medio, bajo) y su localización geográfica (estados por encima o debajo de la media de cobertura).</p>	<p>Adecuada Se guía por el perfil de las universidades, el subsistema educativo, la modalidad, el perfil socioeconómico del estudiante y su localización geográfica.</p> <p>Semi adecuada Considera el perfil de las universidades, el subsistema educativo y la modalidad pero no el perfil socioeconómico del estudiante ni su localización.</p> <p>Poco adecuada No toma en cuenta el perfil de las universidades pero sí considera el perfil socioeconómico del estudiante aunque no su localización.</p> <p>Inadecuada No considera el perfil de las universidades, el subsistema educativo, la modalidad, el perfil socioeconómico del estudiante ni su localización geográfica.</p>
	Identificación de la problemática	Se refiere a la priorización del problema, los elementos	<p>Correcta Existe una teoría causal que identifica</p>

Dimensión	Variable	Descripción	Posibles valores
	y sus causas	que intervienen en éste y su interrelación. Es decir, la identificación debería considerar un diagnóstico pertinente sobre la problemática y sus causas directas, una justificación teórica clara que sustente la intervención y la consistencia y vinculación del diseño de la política y/o programa con los planes de desarrollo o de gestión de la nación.	<p>el problema principal y sus causas y es congruente con sus alternativas de solución. Es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Semi correcta Existe una teoría causal que identifica el problema y sus causas y es congruente con sus alternativas de solución pero no es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Poco correcta Cuenta con múltiples causas y no es congruente con sus alternativas de solución aunque sí se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>No correcta No cuenta con una teoría causal, tiene diversos problemas y causas, no es consistente y no es congruente con las alternativas de solución. Aun más, no está vinculado al Plan Nacional de Desarrollo.</p>

Fuente: elaboración propia.

Al respecto, en la tabla anterior se pueden observar los valores que pueden tomar las variables (factores) en el análisis del diseño del Programa Nacional de Becas y que se abordan en el tercer capítulo.⁵⁷

Después de haber definido, delimitado y relacionado los conceptos que se requieren para esta investigación, las principales teorías y enfoques en los que se sustenta este estudio y haber operacionalizado las variables que son utilizadas en la investigación, es importante examinar el caso de México. Por lo cual, en el próximo capítulo se trata a mayor profundidad la problemática de equidad en el acceso a la educación superior (antecedentes y situación actual) en México; posteriormente, se revisan algunas experiencias internacionales en el tema y después se analiza qué es lo que ha realizado México para aminorar la equidad educativa en educación superior.

⁵⁷ En este estudio se analizan estas cinco variables para observar un concepto suficiente y oportuno de equidad educativa en el diseño de una política, así como elementos para considerar dicho diseño como pertinente. Estas variables representan un punto de partida útil para brindar un respaldo teórico a esta investigación. Evidentemente, se reconocen que existen otros factores relevantes para el análisis del diseño del Programa Nacional de Becas. Sin embargo, por el tipo de investigación que se demanda, en este estudio se decidió analizar solamente las variables que fueron seleccionadas.

Capítulo 2

La equidad en el acceso a la educación superior en México.

El capítulo anterior ofrece la definición y delimitación de los conceptos que se requieren para esta investigación; así como las teorías en las que se sustenta dicho estudio. Por tanto, en este punto, debe quedar clara la importancia de la equidad educativa en la educación superior. Por otra parte, el presente capítulo tiene el objetivo de profundizar sobre la problemática de la equidad educativa en México para después examinar algunas acciones que se han llevado a cabo a la fecha. En términos generales el capítulo se desarrolla de la siguiente manera, en la primera parte se realiza una exploración de la problemática de equidad en la educación superior en México, tanto sus antecedentes como la situación actual. Después, se revisan algunas experiencias internacionales como lo son el caso de Chile y Argentina en relación a políticas y programas desarrollados con el objetivo de reducir los problemas de inequidad en el acceso a la educación superior. Finalmente, se abordan las acciones que México ha implementado a la fecha en esta materia a través de medidas, acciones y programas.

2.1. Problematización de la equidad educativa: antecedentes y situación actual.

En las últimas décadas la problemática de la desigualdad socioeconómica en América Latina⁵⁸ y su relación con las oportunidades de acceso de los jóvenes a las diversas modalidades de la educación superior ha venido ocupando una creciente atención en diversos países. De hecho, el tema de equidad en el acceso a la educación superior se hizo evidente como política desde 1998 en la

⁵⁸ De acuerdo a Chiroleu (2013) esta región se ha caracterizado por su profunda desigualdad social, traduciéndose en una distribución inequitativa del ingreso. Chiroleu citando a la CEPAL (2013) señala que el ingreso per cápita del quintil más rico supera en promedio 19 veces más al del quintil más pobre.

Conferencia Mundial sobre la Educación Superior promovida por la UNESCO, tratando de influir con lineamientos generales en todas las regiones del mundo (Verduzco y Silva, 2014). Una de las políticas y recomendaciones internacionales de los noventa en adelante que orientaron el desarrollo de la educación en los países, fue mejorar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior (Verduzco y Silva, 2014).

De ahí que una de las preocupaciones más grandes en el ámbito educativo ha sido resolver estos problemas de desigualdad de oportunidades (Lozano, 2009). A pesar que el número de personas que acceden a la educación superior se ha incrementado en casi todos los países de América Latina,⁵⁹ esta expansión se caracteriza por una distribución desigual de las oportunidades de acceso que se sesga a los quintiles de mayores ingresos en la mayoría de los países de la región (Aponte-Hernández, 2008).⁶⁰ En otras palabras, la educación superior en Latinoamérica se encuentra con grandes desventajas tanto al interior de cada uno de los países como hacia el exterior (Lozano, 2015a).⁶¹

De acuerdo a Lozano (2009) estas desigualdades en lugar de decrecer, se han agudizado y han afectado a diversos sectores, especialmente, los más desfavorecidos en términos socioeconómicos. Si bien es cierto que la cobertura en la región en educación superior se ha incrementado de 28% a 35% (de 1990 a 2005), esto para Lozano (2009) no ha significado una igualdad de acceso, permanencia y conclusión del nivel educativo si se analizan las desigualdades

⁵⁹ En los últimos cincuenta años el número de 75 instituciones de educación superior se incrementó a más de 5,000 (de las cuales 900 son universidades), con una matrícula de 16 millones de estudiantes para 2008 (Aponte-Hernández, 2008).

⁶⁰ Al comenzar el siglo XXI, la tendencia en la región era que el 10% más rico de la población tenía 8 años más de educación que el 30% más pobre; ampliándose la brecha en la población rural y los grupos excluidos. En particular los más pobres de las zonas rurales tenían menos posibilidades de ir a escuelas en el nivel educativo que fuere (Aponte-Hernández, 2008). "La experiencia de la mayor parte de los países, revela que la distribución de acceso a las oportunidades de estudio en los sistemas de educación superior en la región, están condicionadas... en relación con el trasfondo económico y social de los estudiantes de acuerdo con el quintil de ingreso per cápita del hogar de procedencia" (Aponte-Hernández, 2008: 21). Un ejemplo es que en el quintil con menores ingresos menos del 20% de los jóvenes asisten a la educación superior. La participación del quintil más pobre oscila entre un tercio en República Dominicana y Bolivia, menos de un 15% en Colombia, México y Uruguay (Aponte-Hernández citando al Banco Mundial y a CINDA, 2008). Finalmente, de acuerdo a Aponte-Hernández (2008) existe un gran abismo entre el quintil más pobre y el quintil más rico en varios países latinoamericanos, entre los que destacan: Bolivia, Barbados, Chile, Nicaragua, Brasil y Colombia. En otros países con la mayor matrícula en educación superior como Chile y Argentina persiste también la desigualdad de ingreso entre los estratos más pobres y una condición favorable de los grupos con mayores ingresos para acceder a Instituciones de Educación Superior (Aponte-Hernández, 2008).

⁶¹ Desde hace veinticinco años una de las mayores preocupaciones en la región en el ámbito educativo es atender el problema de las desigualdades educativas y con ello responder a las demandas por una mayor igualdad de oportunidades (Lozano, 2009).

por ingreso per cápita.⁶² Datos presentados por Alicia García de Fanelli y Claudia Jacinto en el texto “Equidad y educación en América Latina”, el acceso a los estudios de educación superior está segmentado por condiciones socioeconómicas y niveles educacionales de los hogares de origen, lo que aumenta las dificultades y disminuye las probabilidades de ingresar a este nivel educativo (Lozano, 2015b), como se puede observar en el siguiente cuadro que menciona la Tasa Neta de Escolarización (TNE) por ingreso socioeconómico en algunos países de la región.

Cuadro 1. Porcentaje de la Tasa Neta de Escolarización universitaria por nivel de ingreso *per cápita* familiar. Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú, 2006.

País	TNE por nivel de ingresos <i>per cápita</i> familiar		
	Bajo	Medio	Alto
Argentina	12.4	28.5	44.8
Bolivia	13.7	22.1	39.2
Chile	10.4	17.2	33.9
México	9.1	17.7	34.7
Perú	13.3	13.1	24.19

Fuente: García de Fanelli, Ana y Jacinto, Claudia (2010). Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias. *Universia*, 1 (I), 58-75. Recuperado de: <https://ries.universia.net/article/viewFile/33/92>

Por lo mismo, a partir de la década de los noventa, surge la preocupación por atender las desigualdades educativas en educación superior, siendo este el foco de atención en diversos países latinoamericanos; México uno de ellos. En este sentido, Rama (citado por Lozano, 2009) señala que se han impulsado diversas modalidades compensatorias con el propósito de atender la igualdad de oportunidades en este nivel educativo. Con ellas se busca reconocer de manera diferenciada a los diversos sectores más desfavorecidos que no logran ingresar o permanecer en este nivel.

⁶² Por ejemplo, en el nivel universitario los estudiantes argentinos, chilenos y mexicanos de origen socioeconómico alto tienen una Tasa Neta de Escolarización (TNE) (población que por su edad debiera estar asistiendo a un nivel está efectivamente escolarizada en el mismo) entre tres y cuatro veces superior que la de los de ingreso más bajo (García de Fanelli y Jacinto, 2010).

En el caso particular de México, pese a las políticas dirigidas a democratizar la educación superior, el sistema educativo sigue excluyendo a miles de jóvenes provenientes de sectores de pobreza y a otros tantos no les brinda la atención adecuada (Silva-Laya, 2012). México sigue enfrentando enormes desafíos en materia de equidad educativa. Las posibilidades de acceso a la educación superior no se distribuyen equitativamente. En palabras de Cordera, Heredia y Navarrete (2009) sin negar los avances y la expansión que se ha tenido en educación superior, se debe decir que están lejos de responder a las necesidades de la población.⁶³ Este nivel educativo no ha logrado beneficiar suficientemente a los estratos sociales de bajos recursos. Es decir, el sistema educativo mexicano falla en su primer paso hacia la equidad: la garantía del acceso a una Institución de Educación Superior.⁶⁴

Las políticas y programas implementados en México a la fecha han focalizado su atención en la ampliación de la cobertura.⁶⁵ Sin embargo, persisten los problemas de acceso, fundamentalmente entre los jóvenes provenientes de sectores de pobreza (Silva-Laya, 2012). En el Diagnóstico Nacional de Educación realizado en 2000 se encontró que los jóvenes provenientes de grupos marginados enfrentan serios obstáculos de acceso, permanencia y graduación en las Instituciones de Educación Superior.⁶⁶ Los jóvenes que asisten a este nivel son el 11% de sectores urbanos pobres, 3% de rurales pobres y apenas 1% de quienes pertenecen a grupos indígenas (Alcántara y Navarrete, 2014).⁶⁷ De hecho, según datos del Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas (PAEIIES), la inequidad en la educación superior en

⁶³ Un ejemplo de esto, según los autores, es la baja cobertura.

⁶⁴ A pesar que la educación superior no está considerada como obligatoria por la Ley General de Educación, en su artículo 9º sí hace hincapié en que el Estado promoverá y atenderá, mediante sus organismos centralizados, a través de apoyos financieros o por cualquier otro medio, la educación superior. Por otra parte, el Modelo Educativo 2016 señala que el principio de equidad exige que el acceso y permanencia en el sistema educativo de los individuos que se encuentran en una situación de rezago o desventaja sean prioridad para las autoridades educativas de los distintos órdenes de gobierno.

⁶⁵ Por otra parte, para Galaz y Sevilla (2006), tanto la cobertura como la equidad son problemas estructurales del sistema de educación superior. Sin embargo, es importante aclarar que la cobertura y equidad de este sistema está limitada también por los niveles educativos previos para llevar a cabo su parte correspondiente en este esfuerzo. En otras palabras, una mayor y mejor articulación de la educación superior con la educación media superior y educación básica es un factor importante para aumentar la cobertura y equidad en el sistema. Sin embargo, no es objeto de análisis dicha articulación en este estudio, solo se maneja como un factor importante que debe de tomarse en cuenta.

⁶⁶ Las tasas de conclusión descienden más y son aún más bajas para la población con menores ingresos, de zonas rurales y de población indígena (SEP, 2014).

⁶⁷ Galaz y Sevilla (2006) agregan que existen IES que atienden en una mayor proporción a estudiantes que provienen de sectores socioeconómicos bajos, pero en general el panorama nacional es inequitativo respecto a ellos.

México es tan evidente que de la población urbana de medio ingreso, 80% de los jóvenes tienen oportunidad de acceder a ese nivel, en la rural solo el 3% puede aspirar y menos del 0.2% egresa y se titula (Alcántara y Navarrete, 2014).

Por las razones antes mencionadas, los últimos tres programas sectoriales de educación han contemplado a la equidad como un objetivo estratégico.⁶⁸ Las principales acciones se dirigen al incremento de la matrícula y a la ampliación de oportunidades para jóvenes con desventajas socio-económicas. Sin embargo, un estudio de Solís (citado por Silva Laya, 2014) revela que el incremento de la cobertura de la educación no se ha traducido en una reducción sustantiva en la desigualdad de oportunidades de ingreso, puesto para el 2010, la asistencia a la educación superior de los jóvenes de 19 a 23 años pertenecientes al decil de ingresos más alto era seis veces mayor a los jóvenes en el primer decil (Silva y Rodríguez citados por Silva Laya, 2014).⁶⁹ En otras palabras, existe un acceso diferenciado del nivel socioeconómico. Esto revela una distribución inequitativa en este nivel educativo (Silva Laya, 2012).⁷⁰

En efecto, los jóvenes de origen socioeconómico alto tienen una tasa neta de escolarización entre tres y cuatro veces superior que la de los de ingreso más bajo (García de Fanelli y Jacinto, 2010). Tuirán (2012) afirmó que en 2004 la cifra de jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos que estudiaba una carrera apenas superaba el 13%, en 2012 llegó a casi el 20%. No obstante, aunque es un avance, México todavía está lejos de contar con una igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior. Un joven que proviene de

⁶⁸ El Plan Sectorial de Educación 2013-2018 tiene como tercer objetivo, el asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa (SEP, 2013). De hecho prioriza los apoyos a las escuelas ubicadas en las comunidades más dispersas para impulsar la equidad en la educación superior. Aun más, la Ley General de Educación, en su artículo 32 hace énfasis en una mayor equidad educativa. Este punto se amplía más adelante en la tercera sección de este capítulo.

⁶⁹ Aunado a esto, otros autores como Cordera, Heredia y Navarrete (2009: 36) señalan que "aún estamos lejos de tener una cobertura satisfactoria para los jóvenes que demandan educación superior. En la actualidad 2.2 millones de jóvenes cursan alguna licenciatura universitaria o tecnológica, que representa solo a uno de cada cuatro jóvenes en edad de acudir a educación universitaria". Es decir, casi tres de cada cuatro jóvenes en edad de cursar estudios superiores no pueden hacerlo. El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 toma en cuenta la edad de 18 a 22 años para la educación superior en México.

⁷⁰ Un acercamiento más preciso de esta realidad se logró al obtener la tasa neta de matriculación de jóvenes de 19 a 23 años en México, efectivamente estudiando alguna licenciatura o similar. Estos cálculos realizados por Gil, Mendoza, Rodríguez y Pérez en el 2009 (citados por Silva Laya, 2012) para el ciclo escolar 2006-2007 fueron que en esa situación solamente se encontraban 16 de cada 100 jóvenes.

un hogar de los dos deciles más altos de ingreso tiene una probabilidad cuatro veces mayor de estudiar una carrera profesional que un joven de bajos recursos (Tuirán, 2012).⁷¹

De hecho Solís (2014) analizó la relación entre el porcentaje de jóvenes que ingresaron a la Educación Superior por cohorte de nacimiento y estrato socioeconómico de la familia de origen alto, medio y bajo y demuestra que las brechas existentes no se han modificado sustancialmente, es decir, la inequidad persiste.⁷² Por otra parte, Aponte-Hernández (2008) señala que los quintiles de la población más pobre son los más rezagados en todas las categorías de desigualdad en cuanto a la posibilidad de acceder a oportunidades de estudio en el nivel superior.⁷³

Así, en el sexenio (2000-2006) se generaron 472 mil nuevos lugares y, en los primeros tres años del sexenio pasado (2006-2012) se registraron 224 mil más. En este sentido, la matrícula de la educación superior en 2006, ascendió a 2.6 millones de estudiantes, captando solo a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años. De los alumnos inscritos, el 93.4% se encontraban en los niveles de técnico superior universitario y licenciatura. En 2013 se logró una cobertura (Tasa Bruta de Escolarización, TBE) del 32.1%,⁷⁴ según datos de la SEP y para 2015, el 35.1%. No obstante, la TBE para jóvenes del 1º al 4º decil, para el 2013, es de 14.7% (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015), como se puede apreciar en la siguiente tabla.

⁷¹ Esta inequidad resulta de un proceso en el que se acumulan diversas situaciones de exclusión en jóvenes de los estratos más bajos, las cuales se reflejan en el rezago educativo, abandono temprano de la escuela; más tarde, propician inserciones laborales precarias, baja productividad e ingreso insuficiente para salir de la situación de vulnerabilidad en la que viven (Tuirán, 2012).

⁷² Para la cohorte 1951-1953, en un escenario de baja cobertura, mientras que el 31.1% de los jóvenes del estrato alto asistía a la educación superior sólo el 4% del estrato bajo lo hacía; la brecha era de 7.8 puntos. Aunque la cobertura aumentó, lo hizo mucho más en el estrato alto, que llegó al 55% en la cohorte 1978-1980, la brecha entre este estrato y el bajo fue de 7.4 (Silva-Laya, 2012).

⁷³ Aun más, en relación con la cantidad de años de estudio alcanzados por la mayoría de la población, en el 2000 se observaba que el promedio de años de escolaridad para el conjunto de la población mayor de 15 años era 7,6 años (Sverdlick, Ferrari y Jaimovich, 2005).

⁷⁴ El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 propone aumentar la cobertura en la educación superior a 40% para el 2018. Sin embargo, todavía persiste el problema que 19 entidades están por debajo de 32.1%, entre estos se encuentran: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Guanajuato, Michoacán y Tlaxcala, todos estos con una cobertura menos de 25% (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015: 45).

Tabla 2. Tasa Bruta de Escolarización en Educación Superior. México, 2013.

Indicador	Situación 2013	Meta 2018	Número
1. Tasa bruta de escolarización (TBE)	32.1%	40%	7.9
2. TBE para jóvenes del 1º al 4º decil de ingresos ⁷⁵	14.7%	17%	2.3

Fuente: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (2015), p. 44.

A pesar de la expansión de la matrícula aún persiste una tasa de cobertura relativamente baja, ya que los estudiantes matriculados representan solo el 29.1% del total de jóvenes entre 19 y 23 años de acuerdo a cifras de la Secretaría de Educación Pública.⁷⁶ Este escenario revela que México se encuentra por debajo de otros países con un nivel de desarrollo similar en el nivel de cobertura de educación superior.⁷⁷

Ahora bien, en México, la Tasa Bruta de Escolarización (TBE) del nivel medio superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita se encuentra en una situación intermedia (61.8% en el año 2012), en cambio la TBE del nivel superior, para los mismos deciles, es de menos del 15% (para el mismo año), como se mostró en la tabla anterior.⁷⁸ Ante esto conviene preguntarse: Por qué no todos los egresados de educación media superior de los primeros deciles de ingreso (alrededor del 40%)⁷⁹ continúan en la educación superior. Según Silva Laya (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015) si esta situación ya se identificó como un problema y si la

⁷⁵ El Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (2015: 44) cuestiona "el diferencial a la baja de la expectativa de crecimiento de la cobertura entre los jóvenes pertenecientes a los sectores más pobres de la población".

⁷⁶ En este sentido, durante 2006 a 2012 se crearon 92 IES, casi en su totalidad correspondientes al subsistema tecnológico integrado por institutos y universidades tecnológicas, así como universidades politécnicas. La expansión del sistema mejoró los indicadores de cobertura a nivel estatal. Según la información más reciente, son ya 24 las entidades federativas que sobrepasan el nivel de 25% en este indicador, cuando en el año 2000 únicamente siete entidades superaban esta tasa. Debajo del umbral de 20% de cobertura permanecen los estados de Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En el extremo opuesto se encuentran los estados de Colima, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Sonora con tasas en torno a 40% (Ordozika y Rodríguez, 2012).

⁷⁷ Por ejemplo, para 2012 Argentina tenía una cobertura de 68%, Chile de 52% y Brasil de 34% (Silva-Laya, 2012).

⁷⁸ En otras palabras, México se ubica en una situación con una alta Tasa Bruta de Escolarización (TBE) media y una TBE superior mucho más reducida (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015). De acuerdo al CONEVAL (2016a) la TBE de la educación media superior para 2015 pasó a 72.2%.

⁷⁹ Tuirán, Rodolfo (2017). *La política educativa: ¿Qué es? ¿Cómo se hace? ¿Cuáles son los retos principales que plantea? ¿Por qué importa?* [Material de clase]. Diplomado en Intervenciones y Políticas Educativas. PIPE-CIDE, Ciudad de México. Al respecto, es relevante señalar que la tasa de deserción en 2012 para la educación media superior fue de 14.9% (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015).

equidad es el principio que guiará a la política, sería imprescindible tomar medidas correctivas que garanticen una mayor afluencia de estos jóvenes al nivel superior. Aun más, esta información revela que a la educación superior llegan jóvenes con serios rezagos tanto culturales como académicos por razones derivadas de la deficiente calidad de formación ofrecida a ellos en los niveles precedentes.

Asimismo no existe una suficiente diversificación de la oferta (diseño de programas) y modalidades educativas de acuerdo a lo que la población requiere, sobre todo en los estratos más desfavorecidos. Según Viveros (2012), esta nueva discriminación en la formación reproduce y agudiza las inequidades económicas y sociales. Por ello, estos estudiantes necesitan atención especial para superar las barreras (Silva Laya, 2014) y nivelar el terreno. Por ejemplo, Tinto (citado por Silva Laya, 2014: 33) mencionó que cuando se favorece el acceso a la educación superior sin ofrecer la atención, asesoría y tutoría necesaria a los estudiantes provenientes de contextos de mayor vulnerabilidad y desfavorecidos económicamente: “la puerta abierta se convierte en una puerta giratoria por la que vuelven a salir”. Para ilustrar este punto, Lozano (2015b) muestra datos de la eficiencia terminal (permanencia), punto importante dentro de la equidad educativa. Según datos de la SEP para el ciclo 2001-2002 la eficiencia terminal fue de 57.2% (711, 858 egresados) mientras que para el ciclo 2013-2014 fue de 64.4% (1 159 161 egresados) a nivel nacional (Lozano, 2015b). En otras palabras, es de suma importancia que las políticas dirigidas a aumentar la equidad educativa, tomen en cuenta además del acceso, también la permanencia.⁸⁰ Sin embargo, como se comentó con anterioridad, por la disponibilidad de datos, el estudio se centra más en el acceso, aunque vale la pena mencionar algunos datos e información disponibles y relevantes para la

⁸⁰ Por ejemplo, según Silva Laya (2012: 17) “es necesario analizar lo concerniente a la compensación de las desventajas en términos de habilidades y competencias académicas. Los jóvenes que provienen de contextos de pobreza, arrastran consigo múltiples circunstancias desventajosas para emprender la formación profesional. Del estudio de Guzmán y Serrano (2009) puede inferirse que los alumnos de estratos sociales pobres (con menores ingresos, madres con menor escolaridad, escasos recursos culturales) y que asisten a bachilleratos que no son de buena calidad, no logran aprobar los exámenes de admisión, lo que indica que no cuentan con las habilidades y competencias necesarias para cursar estudios superiores”.

permanencia en este nivel educativo que apoyen a la investigación y a la identificación de la problemática.⁸¹

El alcance de la meta de equidad en educación frecuentemente se asocia con la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos educativos, con independencia del origen socioeconómico de los estudiantes, su sexo o pertenencia étnica, como se mencionó en el capítulo anterior. En general, las políticas públicas en América Latina han puesto mayor énfasis en políticas de inclusión y equidad en la educación primaria y secundaria, que contribuyan con esta meta, que en la educación superior (García de Fanelli y Jacinto, 2010).

En México, del total de municipios del país solo 582, es decir 23.5%, cuentan con algún servicio de educación superior en cualquiera de sus modalidades y formas de sostenimiento. En los municipios rurales, en ciudades pequeñas, en las zonas fronterizas, así como en la región costera, el número de Instituciones públicas o particulares se vuelve insuficiente para atender la demanda. A pesar de la dinámica de crecimiento registrada en los últimos años, la cobertura alcanzada todavía es insatisfactoria con el contraste internacional y, aun más, persisten brechas importantes entre las entidades federativas (Ordorika y Rodríguez, 2012).

Por último, cabe añadir que en la distribución territorial de la oferta se percibe una tendencia según la cual las universidades públicas con mayores recursos académicos y financieros, se asientan en las capitales estatales, ocasionalmente con sedes descentralizadas, y el resto de los municipios es generalmente atendido por instituciones tecnológicas. De acuerdo a Tuirán (2012) para avanzar hacia una cobertura regional integral de educación superior, es preciso acelerar el paso en los estados rezagados pero sin

⁸¹ Es importante resaltar que no se cuentan con datos estadísticos suficientes para medir la permanencia de los estudiantes de educación superior por nivel socioeconómico. Por ello y por las características que esta investigación demanda, el enfoque se centra más en las estrategias para el acceso, aunque de acuerdo a los objetivos del Plan Sectorial de Educación 2013-2018, éstos van de la mano.

perjudicar la expansión y consolidación de los más adelantados, a través de políticas educativas distributivas.

Al respecto, es importante tomar en cuenta que algunas de las nuevas instituciones que se crean para ampliar la cobertura no cuentan con las condiciones idóneas para ofrecer una educación de calidad. De acuerdo a Silva-Laya (2012) la estrategia de ampliación del acceso a la educación superior se ha canalizado a través de opciones poco costosas y eso se refleja en el subsidio por alumnos. En este sentido, mientras las universidades federales (UNAM, IPN, UAM, UPN) gozan de un presupuesto anual por alumno de poco más de 72 mil pesos, las interculturales disponen de 34 mil, las tecnológicas de 32 mil y el caso más severo es el de los Institutos Tecnológicos Descentralizados de los estados cuyo presupuesto es de 24 mil pesos (Silva-Laya, 2012). Para Silva Laya (2012) esto resulta contradictorio, ya que estas Instituciones están dirigidas a atender a la población de más bajos recursos, por lo que desde el principio de equidad tendrían que contar con mayores recursos para ofrecer más a quienes más lo necesitan.

De acuerdo al Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (2015) llama la atención en el Plan Sectorial de Educación 2013-2018 la ausencia de un nuevo tipo de diseño del sistema para atender las desigualdades desde una perspectiva de equidad, sobre todo si la tasa bruta de escolarización de educación superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita tenía una línea base en 2012 del 14.7% (PSE, 2013).⁸²

Ahora bien, después de haber revisado antecedentes y la situación actual de la equidad en el acceso a la educación superior en México y por qué es relevante el tema, ahora se analizan dos experiencias internacionales (Chile y Argentina)

⁸² Por lo que sugiere implementar estrategias, acciones y programas que apunten a un mayor desarrollo educativo en el país, así como "reconocer las diferentes circunstancias y necesidades que viven los diferentes grupos poblacionales para darles atención proporcional" (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015: 47), como ya se ha mencionado a lo largo de esta investigación.

en materia de equidad educativa para contextualizar qué es lo que estos países han desarrollado e implementado con el objetivo de reducir los problemas de inequidad en el acceso a la educación superior. Se eligieron estos dos países porque además de localizarse en la misma región que México, ambos mantienen un desarrollo económico similar y políticas educativas semejantes; sin embargo, tanto en Chile como en Argentina la proporción de acceso de jóvenes a la educación superior supera en gran medida a la de México. Por lo que vale la pena, para efectos de esta investigación, revisar sus políticas, programas y medidas implementadas.

2.2. Experiencias internacionales en equidad educativa: Chile y Argentina.

“La equidad de acceso a oportunidades en la educación superior es un acontecimiento reciente en el ámbito internacional” (Aponte-Hernández, 2008: 20). De hecho, tanto la declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe en 2008, como en la Conferencia Mundial de la UNESCO en 2009, se establecieron retos y oportunidades que apuntaron a una educación superior de mayor cobertura con calidad y equidad en todos los países de la región (Espinoza y González, 2010).⁸³

De manera relacionada, en Latinoamérica la tendencia a igualar las oportunidades de estudio se ha caracterizado por tratar de nivelar la cantidad de recursos para los estudiantes y por adecuar la infraestructura existente en las instituciones; de esta forma, los candidatos a ingresar a este nivel pueden acceder a las diferentes oportunidades y opciones educativas disponibles (Aponte-Hernández, 2008).

De acuerdo a Aponte-Hernández (2008) el acceso a la educación superior en esta región ha sido condicionado por la trayectoria previa de los estudiantes y por su nivel socioeconómico. Las tasas de participación se reducen en el nivel

⁸³ Chiroleu (2013: 280) agrega que “la cobertura de la educación superior paso a constituir el foco de atención de las políticas nacionales en varios países, representándose a través de un avance de la oferta pública y de un mayor compromiso de los gobiernos con este nivel educativo”.

secundario y se acentúan en la transición de la educación media superior a la superior. Es por ello que las políticas de acceso a la educación superior incluyen: becas, créditos, cupos, cuotas reservadas de admisión para la participación de grupos sociales, prerrequisitos de ingreso para promover la permanencia y culminación de estudios, y un mayor acceso a la educación a distancia. Al respecto, los grupos que han experimentado mayores avances en el acceso a la educación superior en los últimos años, en la región, son las mujeres y los estudiantes con capacidades diferentes (Aponte-Hernández, 2008).

No obstante, a pesar de la expansión de los programas virtuales y nuevas modalidades de estudio, del crecimiento de las IES en diferentes regiones dentro de los países, así como la creación de sedes regionales han permitido reducir la brecha entre la oferta académica en las ciudades más grandes en relación a las del interior, todavía persiste la desigualdad en el acceso. Según Aponte-Hernández (2008) la mayor parte de la población estudiantil que accede al nivel superior proviene de los quintiles más altos de ingreso familiar. “Los quintiles de la población más pobres son los más rezagados en todas las categorías de desigualdad en cuanto a la posibilidad de acceder a oportunidades de estudio en este nivel superior” (Aponte-Hernández, 2008: 28). Por esta razón, algunos países como Chile y Argentina han puesto en marcha políticas y programas diversos con el fin de aumentar la equidad en el acceso a la educación superior por nivel socioeconómico (tema central de este estudio). En este sentido, primero se analiza el caso de Chile y, posteriormente, el caso de Argentina para revisar las acciones implementadas por ambos países en este campo.

2.2.1. Chile: política de equidad educativa y acciones afirmativas.

En Chile, desde el año 1990 ha existido cierta continuidad en las políticas educativas centradas en la calidad y equidad de la educación superior (Espinoza, González y Latorre, 2009). De 1980 al 2013 la cobertura en este

nivel ha aumentado de un 8% a un 46%, explicado por un crecimiento sostenido de la matrícula y del número de instituciones del sistema de educación superior que responde a una presión social por mayor educación y a un incremento de la oferta privada; sin embargo, todavía está lejana una equidad de los sectores más desventajados⁸⁴ en el acceso y permanencia en la educación superior (Espinoza, 2015). A pesar que se ha reducido en Chile la brecha educacional existente, entre el quintil V y el quintil I de ingresos, todavía es evidente la desigualdad de ingreso a la educación superior por nivel socioeconómico (Espinoza, 2015).⁸⁵ De hecho, en Chile, a la educación superior ingresa una porción baja de egresados de la Enseñanza Media Técnico Profesional (EMTP) que de la Enseñanza Media Científico-Humanista (EMCH). Espinoza (citando a Larrañaga, Cabezas y Duissillant, 2015) menciona que en el primer quintil de ingresos un 62% de los estudiantes va a la EMTP, mientras que en el quintil más rico esta proporción solo alcanza el 13%. En cambio, solo un 38% de los egresados de la EMCH pertenece al primer quintil, mientras que el 87% corresponde al más rico. Entonces para los estudiantes más vulnerables se genera una doble discriminación: una por su origen socioeconómico y otra por la insuficiente preparación que reciben en la enseñanza media, lo cual no les alcanza para obtener una puntuación mejor en las pruebas de aptitud para ingresar a la universidad (Espinoza, 2015).⁸⁶

En este sentido, el gobierno ha planteado subsanar esta problemática a través de intervenciones compensatorias por medio de políticas públicas y acciones afirmativas, la mayoría centrada a transferencias de renta.

Entre 1999 y 2008 han aumentado el número de egresados en la educación superior en Chile, el cual se ha triplicado en apenas una década, según

⁸⁴ La Universidad de Chile (2014) agrega que de 1983 a 2012, la cobertura en educación superior aumentó de 172,995 a 1,068,263. Sin embargo, el crecimiento mayor se da en el decil más alto de ingreso per cápita (62% contra el 16% del primer decil) y el mayor crecimiento de la matrícula se registra en la educación privada, con escasa regulación y baja selectividad.

⁸⁵ Aunado a esto, Espinoza (2015) señala que el nivel de años de escolaridad en Chile es de 11. Sin embargo, se observa una diferencia de casi cinco años de escolaridad para el quintil de ingresos más alto en relación al de menor ingreso, lo cual marca la inequidad educativa por nivel socioeconómico.

⁸⁶ Por ejemplo, para 2011, solo el 28% de estudiantes del primer decil estudiaba en la educación superior contra un 91% del décimo decil. Asimismo, el 54% de los jóvenes de menores ingresos estaba desocupado e inactivo, contra un 9.3% de los jóvenes que pertenecían al decil de mayores ingresos (Espinoza, 2015: 46).

Espinoza (2015).⁸⁷ El mayor aumento se ha dado en los Centros de Formación Técnica (CFT) en un 500%, los Institutos Profesionales (IP) un 279% y las universidades un 214%. De acuerdo a Espinoza (2015) el incremento en los CFT se puede explicar por el Programa de Becas Nuevo Milenio⁸⁸ y para los IP y las universidades por la implementación del crédito con aval del Estado. Este último instrumento ha permitido el acceso significativo de jóvenes que provienen de familias de escasos recursos y con bajo capital cultural (Espinoza, 2015).⁸⁹

Desde la administración de Patricio Aylwin (1990-1994) surgió una notable preocupación por proveer de recursos financieros a los estudiantes de menores ingresos para aumentar la equidad.⁹⁰ A mediados de los noventa, el gobierno de Eduardo Frei pone en marcha el Fondo Solidario de Crédito Universitario, manteniendo activos los programas de becas. Después, el ex presidente Ricardo Lagos extendió los beneficios del crédito fiscal y becas a estudiantes que no estuvieran en instituciones universitarias bajo la premisa de que ningún joven se quede sin ingresar a la educación superior por razones económicas. Al mismo tiempo, se impulsaron dos iniciativas para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema de educación superior: aumentar el nivel de gasto público en la educación y, la revisión y mejora de los programas de becas y asistencialidad existentes en ese momento (Espinoza, González y Latorre, 2009).

En 2006, Michelle Bachelet, planteó implementar programas integrales de beneficios que incluyeran también alimentación, movilización y otras formas de ayuda (Espinoza, González y Latorre citando a Bachelet, 2009). En efecto, de 1990 al 2005 los aportes a la educación superior pasaron de 113 mil millones

⁸⁷ Esto se puede atribuir a que el egresado de educación superior tiene una remuneración tres veces mayor que el egresado de media superior, lo cual ha motivado una demanda creciente de ingreso a este nivel educativo desde hace dos décadas (Espinoza, 2015: 46).

⁸⁸ Estas becas permiten financiar total o parcialmente el arancel anual de referencia a alumnos de la población de menores ingresos del país que se matriculen en primer año carreras técnico-profesionales impartidas por IES acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) (ChileAtiende, 2017).

⁸⁹ No obstante, Espinoza (2015) señala que la mayoría de esos CFT e IP no están acreditados con lo cual es altamente probable que los jóvenes no estén recibiendo una formación idónea.

⁹⁰ "La composición del aporte estatal a la educación superior se estructura en 4 ítems presupuestarios: Aporte Fiscal Directo (AFD) que es un aporte basal que se asigna exclusivamente a las universidades que conforman al Consejo de Rectores; el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que se asigna a las universidades que reclutan a los estudiantes que obtienen los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria; las ayudas estudiantiles que se entregan a los estudiantes que lo solicitan y justifican su mérito, y otros fondos, en su mayoría concursables" (Espinoza, González y Latorre, 2009: 101).

de pesos a 245 mil millones de pesos. En el ámbito de los programas de asistencialidad en 1990 existía solo el Programa de Crédito Universitario y después fueron creados otros catorce programas;⁹¹ además de incrementarse sustantivamente los recursos invertidos en éstos. De hecho, según Ferreyra, Avitabile, Botero et al. (2017: 29) “la implementación de préstamos educativos con garantía estatal eliminó las restricciones de liquidez para muchos estudiantes de ingresos bajos. Como consecuencia, se volvieron más propensos a embarcarse en la educación superior, y... se volvieron más propensos a elegir programas largos o... con un retorno menor de los que hubieran elegido en circunstancias distintas”.

Debido a estas medidas, aumentó la participación en la educación superior del quintil de menores ingresos de un 4.4.% a un 14.7% en el periodo de 1990 a 2003 (Espinoza, González y Latorre citando a Espinoza y González, 2009). El quintil V creció del 41% al 74% en el mismo lapso. Sin embargo, de acuerdo a Espinoza, González y Latorre (2009) existe una segmentación en el sistema por tipo de institución. Los jóvenes de mayores recursos suelen matricularse en universidades, los de menores recursos se concentran en los CFT.⁹²

De manera relacionada, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (Mecesup), creado desde 1998 con apoyo del Banco Mundial ha financiado acciones de mejoramiento académico y de infraestructura a diversas universidades chilenas; además ha impulsado la ampliación del acceso a la educación superior para estudiantes de sectores de bajos ingresos, considerando la nivelación de competencias básicas de entrada. Asimismo, se han desarrollado acciones afirmativas para compensar los desniveles de conocimientos y habilidades de los jóvenes provenientes de los sectores más desfavorecidos (Espinoza, González y Latorre, 2009).

⁹¹ Fondo de Crédito Solidario (Ex crédito universitario), Crédito con Aval del Estado y Crédito CORFO, Beca Bicentenario (Ex Beca MINEDUC), Beca para Estudiantes de Pedagogía, Beca Juan Gómez Millas, Beca Indígena, Beca de Reprogramación (descontinuada desde el año 2004), Beca de Reparación (descontinuada desde el año 1999), Beca para Hijos de Profesionales de la Educación, Beca Nuevo Milenio, Beca Zona Extrema (Ex Primera Dama), Beca de Alimentación JUNAEB, y Beca Presidente de la República (Espinoza, González y Latorre, 2009: 102).

⁹² Espinoza, González y Latorre (2009) ilustran esta aseveración mencionando que los jóvenes del quintil I y V alcanzaron el 6% y 40% respectivamente en las universidades y el 16% y 17% (mismos quintiles) en los Centros de Formación Técnica.

Según Lemaitre (2005) el gobierno chileno ha hecho un gran esfuerzo en el establecimiento de becas y en el incremento de los recursos destinados al crédito universitario en Chile. Un 50% de los alumnos matriculados en las universidades con aporte fiscal y un porcentaje creciente de estudiantes matriculados en otras instituciones recibe algún tipo de ayuda, sea crédito, beca o ambos. Para Lemaitre (2005) el esfuerzo que ha desarrollado el sistema chileno por mejorar las condiciones en que los estudiantes de menores ingresos acceden a la educación superior ha tenido un efecto importante en la distribución de cobertura.⁹³

Aun más, existe una iniciativa llamada “Cupos de Equidad”⁹⁴ (CE) que busca formas alternativas de ingreso a la educación superior, debido a la alta segregación por niveles socioeconómicos (Moya, 2011). A finales de 2009, se abrió la convocatoria para postular al sistema de ingreso especial de equidad educativa mediante cupos para estudiantes prioritarios o cupos de equidad.⁹⁵ De acuerdo a Moya (2011) estos cupos están centrados en el acceso a la educación superior, el que tiene desde 2003 un mismo y único sistema de selección (a través de una prueba universitaria).⁹⁶ En este sentido, a los alumnos seleccionados por medio de estos cupos de equidad, se les dan clases de matemáticas y lenguaje, así como un taller de gestión personal, buscando “nivelar el terreno” en su ingreso a la universidad.⁹⁷ Esta medida se plantea, según Moya (2011), como una política de discriminación positiva asegurando un porcentaje de cupos para los estudiantes de grupos socioeconómicos de bajos ingresos y que no hayan alcanzado un puntaje alto en las pruebas de admisión.

⁹³ Por ejemplo para 1990, los quintiles I, II, III, IV y V tenían un 4.4%, 7.8%, 12.4%, 21.3% y 40.2% de cobertura respectivamente. Para 2003, los mismos quintiles pasaron a 14.5%, 21.2%, 32.8%, 46.4% y 73.7% (Lemaitre, 2005).

⁹⁴ El Sistema de Ingreso Prioritario de Equidad Educativa (SIPEE) basado en el programa “Cupo de Equidad” fue diseñado e implementado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile para ampliar el ingreso a los jóvenes de sectores menos favorecidos. Está focalizado a estudiantes egresados de establecimiento municipales (escuelas públicas) de alta vulnerabilidad que, teniendo una buena trayectoria, no alcanzan el puntaje de ingreso regular por la Prueba de Selección Universitaria. Este modelo fue creado para generar igualdad de oportunidades de los estudiantes durante su ingreso y permanencia en la Institución (Universidad de Chile, 2014). Este es solo un modelo aplicado en una universidad en Chile, existen otros modelos e iniciativas en otras universidades del país, pero vale la pena destacarlo por los efectos que ha traído consigo en el ingreso para jóvenes que de otra manera no hubieran tenido oportunidad de ingresar a dicha universidad.

⁹⁵ “Estos cupos consisten en que una carrera asigna un número determinado de cupos para estudiantes de excelencia pertenecientes a los tres quintiles más pobres que hayan cursado su enseñanza media en establecimientos de dependencia municipal” (Moya, 2011: 257).

⁹⁶ Hay universidades que piden solo realizar la prueba, sin importar el puntaje o que hacen sus pruebas y los estudiantes entran mientras puedan costear los aranceles y queden cupos disponibles (Moya, 2011).

⁹⁷ Estos cupos de equidad buscan favorecer el ingreso de los estudiantes pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso familiar y provenientes del sector municipal (escuelas públicas) (Moya, 2011: 263).

No obstante, estos cupos de equidad no proveen ninguna ayuda económica, solo la oportunidad de ingresar, por ello forma parte de los requisitos el estar inscrito en el sistema estatal de becas y créditos para la educación superior. Entonces, el estudiante además de asegurar su ingreso, también obtiene una beca para su permanencia en la institución. De hecho, la matrícula en 2015 aumentó un 17% por esta vía (Díaz y Monreal, 2016).

Efectivamente, de acuerdo a Espinoza (2015) se ha producido un crecimiento notable de los egresados de la educación superior en la última década. No obstante, aún existe una notable inequidad por nivel socioeconómico en el ingreso y egreso de la educación superior. Por lo mismo, el gobierno se ha enfocado a diversas políticas y programas, entre los que destacan los de becas (tanto para el estudio, como para alimentación, transporte, salud), los créditos universitarios y algunas iniciativas para que estudiantes que enfrenten situaciones de vulnerabilidad por su nivel socioeconómico, puedan ingresar a una institución.

En este sentido, también es relevante mencionar las altas tasas de deserción en la educación superior en Chile. De acuerdo a cifras del Consejo Nacional de Educación, para 2010, cerca del 50% que se matriculaban en la universidad o en los CFT no completaban el programa; mientras que en los IP esta cifra llegó al 60% (Ministerio de Educación de Chile, 2012).⁹⁸ En otras palabras, ha habido grandes avances en el ingreso a la educación superior; sin embargo, todavía queda trabajo por hacer, en materia de políticas educativas, para que los estudiantes puedan culminar sus estudios y así lograr verdaderamente una mayor equidad educativa.

A continuación se revisa el caso de las políticas educativas y compensatorias en Argentina para el ingreso y permanencia en la educación superior.

⁹⁸ El Ministerio de Educación de Chile (2012) sugiere seguir analizando los factores y las causas de la deserción y, sobre todo, los distintos instrumentos de beneficios a los estudiantes (becas y créditos) y su impacto en la retención, debido a que además de los requisitos a los estudiantes, existen exigencias relacionadas con el tipo de institución en el que se matricularán los estudiantes. Por ejemplo, las universidades deben estar acreditadas. No obstante, de acuerdo a una investigación del Centro de Estudios MINEDUC, se observó que en los casos de los estudiantes con beneficio, ya sea beca o crédito, la tasa de retención era cercana al 93%.

2.2.2. Argentina: políticas y medidas para una mayor equidad en la educación superior.

En las últimas décadas en Argentina la población ha logrado obtener mayores niveles educativos que en períodos anteriores, además que la demanda social de educación superior cada vez es mayor. De acuerdo a Otero y Corica (2017) una gran parte del incremento en la escolarización se debe a la incorporación de jóvenes que provienen de los sectores menos favorecidos de la población. Estos jóvenes logran terminar el nivel medio superior e ingresar al nivel superior.

Este país ha mostrado, a diferencia de otros países de la región, una temprana masificación del nivel superior, un aumento significativo en la cantidad de estudiantes y de instituciones de este nivel educativo. La cobertura ha sido tradicionalmente alta (Chiroleu, 2013). El sistema de educación argentino ha mostrado una evolución positiva en relación a las tasas de escolarización en los distintos niveles de enseñanza, incluida la educación superior (Otero y Corica, 2017). De acuerdo a Chiroleu (2013: 287) esto puede relacionarse a una rápida expansión del nivel medio, a una masificación del nivel superior en los años cincuenta, a un crecimiento centrado en la oferta pública y a una movilización social que elimina las barreras al acceso.

El sistema de educación superior argentino se divide en dos subsistemas educativos: el Sistema Universitario Nacional, integrado por universidades e institutos universitarios, ya sean de gestión estatal o privada, y el Sistema de Educación Superior no Universitaria (compuesto por institutos de formación docente para los distintos niveles de enseñanza e institutos o escuelas de orientación técnica) de jurisdicción nacional, provincial y gestión estatal o privada (Otero y Corica, 2017: 13).

Según Otero y Corica (2017) desde finales del siglo XX inició un periodo de cambios importantes en el nivel superior, durante el cual se evidencia un

crecimiento matricular (desde los ochenta), así como una ampliación de la cantidad de instituciones de gestión tanto pública como privada.⁹⁹ Las acciones realizadas por Argentina que han derivado en una mayor cobertura en la educación superior son el ingreso irrestricto y el que no existe un examen nacional común a todos los estudiantes que desean incorporarse a una universidad (Otero y Corica, 2017),¹⁰⁰ así como la creación de universidades nacionales y la expansión de la oferta a distancia (Chiroleu, 2013).¹⁰¹ Además, a partir de 2009, en el contexto del Programa de Diagnóstico y Evaluación de la Expansión de la Educación Superior, se crean también Centros Regionales de Educación Superior, por los cuales se plantea ampliar la oferta, atendiendo simultáneamente las necesidades locales y regionales (Chiroleu, 2013).

En materia de política educativa, las intervenciones del Estado en programas para la educación superior han tenido menos prioridad que para el resto de los niveles. Se destinan becas económicas para distintos destinatarios de acuerdo a sus requisitos. Estos “programas están dirigidos a promover la igualdad de oportunidades, a través de la implementación de un sistema de becas que facilite el acceso y/o la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en Universidades Nacionales o Institutos Universitarios” (Otero y Corica, 2017: 14). Entre los requisitos que se necesitan cubrir para poder ser acreedores de una beca¹⁰² son: la situación económica, el desempeño académico del estudiante en el nivel previo, la lejanía con respecto a la universidad más cercana en la cual deseen inscribirse y la edad de los solicitantes (de preferencia no mayores

⁹⁹ De hecho, Chiroleu (2013: 289) agrega que en el sector público, el quinto quintil tiene una representación tres veces superior al primero, mientras que en el privado, la participación es pareja.

¹⁰⁰ El acceso a la educación superior está mediado por las regulaciones de las propias instituciones (por ejemplo: sistema mixto donde convive el ingreso directo, exámenes, cursos de ingresos, etc.) Como condición básica se requiere la aprobación del nivel medio superior, aunque con el último cambio en la ley, se admite el ingreso de personas mayores de 25 años que sin contar con el título de la medio superior aprueben una evaluación con la cual acreditan sus condiciones para comenzar sus estudios superiores (Otero y Corica, 2017).

¹⁰¹ Con la creación de algunas instituciones, por ejemplo, en once en la zona conurbada de Buenos Aires, en un medio socioeconómico desventajoso, se ha atendido a una población de escasos recursos económicos y culturales, para los cuales acceder a este nivel, hasta entonces, no consistía en una opción real (Chiroleu, 2013). En general, estas universidades establecen cursos preuniversitarios cuya finalidad no es la selectiva, sino introductoria a la vida universitaria y para nivelar el terreno frente a otros estudiantes (Chiroleu, 2013).

¹⁰² Entre los principales programas y becas se encuentran: el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), dirigido a alumnos de las ramas de salud, humanidades y ciencias sociales. El Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), cubre las carreras vinculadas a las ciencias aplicadas, ciencias naturales, ciencias exactas y ciencias básicas y el cual prevé estrategias de acompañamiento de los becarios en su trayecto como tutorías, cursos de nivelación, etc. y, finalmente, el Programa Nacional de Becas para Carreras de grado en Área TICS (Otero y Corica, 2017: 15).

a 30 años) (Otero y Corica, 2017). Sin embargo, Otero y Corica citando a Alieto y a Chiroleu (2017) la cobertura de las becas es relativamente baja comparando la proporción de los estudiantes.¹⁰³ No obstante, estas autores resaltan que a pesar del bajo alcance de las becas, es un avance importante para que la población de bajos recursos pueda acceder a estudiar el nivel superior. De hecho, en 2012, la población entre 18 y 24 años que asistía a un establecimiento de educativo era del 49%.¹⁰⁴ Asimismo, Otero y Corica (2017) afirman que se incrementó la participación de los distintos quintiles de ingresos, mejorando las condiciones de acceso a grupos sociales con desventajas socioeconómicas;¹⁰⁵ sin embargo, todavía es necesario mejorar la permanencia de los jóvenes del quintil más bajo.

Esto da cuenta que las políticas educativas orientadas a la inclusión y equidad en el ingreso han sido efectivas. De hecho, Otero y Corica (2017) sostienen que el nivel superior es el que más se desarrolló en los últimos treinta años. No obstante, a pesar de que Argentina ocupa uno de los primeros lugares en matrícula en educación superior, enfrenta un grave problema: la permanencia de los estudiantes en las IES.¹⁰⁶ “Es decir, logran acceder pero esta situación no es garantía de permanencia y graduación del nivel” (Otero y Corica citando a Ezcurra, 2017: 22). En otras palabras, si bien los programas de becas y las medidas de ingreso irrestricto y las características de gratuidad, claramente han aumentado el ingreso de los jóvenes a la educación superior, no han sido del todo efectivas para lograr la permanencia y culminación de estudios.¹⁰⁷

Sin embargo, para el 2012, los jóvenes de 18 a 24 que tenían el nivel educativo superior incompleto era un 68.4% contra un 30.43% de jóvenes de 25 a 29 años. Y los que tenían el sistema universitario completo era un 79.71% de

¹⁰³ Para el año 2011, los tres programas cubrían un total de 48,052 estudiantes de 1, 808, 415 alumnos (Otero y Corica tomando como base al Anuario SPU, 2017).

¹⁰⁴ Comparando con México, la cobertura que se busca alcanzar para el 2018 es del 40% de los jóvenes.

¹⁰⁵ Por ejemplo, el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que asistían a una institución en el 2012 en el primer quintil era de 43.69%, 49.71% para el segundo quintil, 54.29% para el tercer quintil y 53.03% para el cuarto quintil (Otero y Corica, 2017). En otras palabras, la cobertura en educación superior en los quintiles de ingreso más bajos en Argentina en el 2012 es mucho mayor a la media actual de cobertura en México.

¹⁰⁶ Para el 2013, solamente se graduaban 2.4 estudiantes por cada mil habitantes (Otero y Corica citando a Rabossi, 2017).

¹⁰⁷ A pesar de esta problemática, ha existido un aumento en la obtención del título de nivel superior de los jóvenes pertenecientes a los sectores de menores ingresos. De 2000 al 2012 se incrementó un 5% (Otero y Corica, 2017).

jóvenes de 25 a 29 años contra un 20.29% de jóvenes de 18 a 24 años (Otero y Corica, 2017: 22). Es decir, sí concluyen sus estudios pero a una edad más tardía, por ello su nivel de cobertura en educación superior en 2012 fue de 68% pero incluía también a jóvenes de 25 y 29 años.¹⁰⁸ Según Chiroleu (2013) estas altas tasas de deserción y el atraso en los estudios no anula los efectos de la expansión, pero sí los limitan.

De hecho, existe un programa (Programa de respaldo a Estudiantes de Argentina PROGRESAR) que es destinado a jóvenes entre 18 y 24 años que no terminaron sus estudios y que estén desocupados o que trabajan en empleos precarios, quienes pueden solicitar una beca para apoyarlos a reincorporarse en distintos niveles educativos.

Asimismo, es importante mencionar que los jóvenes de origen socioeconómico más bajo en Argentina han ingresado a la educación terciaria.¹⁰⁹ Se ha dado un aumento en los quintiles I, II y III, principalmente y en los quintiles de mayores ingresos ha habido una disminución en los jóvenes que cursan carreras terciarias. De acuerdo a Otero y Corica (2017: 24) “se evidencia un avance significativo en el acceso al nivel superior de los jóvenes de bajos ingresos y un incremento en la obtención de la certificación educativa de nivel terciario”. Esto debido principalmente a las carreras ofrecidas de corta duración y rápida salida al mercado laboral, por las menores exigencias en las instituciones, por los formatos pedagógicos más estandarizados, por una mayor distribución regional de la oferta y las posibilidades de conciliar tiempos de estudio y trabajo (Otero y Corica, 2017). Sin embargo, todavía sigue pendiente una mayor inclusión de estos jóvenes en carreras universitarias.

¹⁰⁸ Entre los factores de deserción las principales determinantes se encuentran vinculados al capital social (Otero y Corica citando a García de Fanelli, 2017). Cabe resaltar que la deserción escolar no es objeto de estudio de esta investigación; sin embargo, vale la pena mencionar algunos factores para tomar en cuenta en el diseño de las políticas. Aun más, para Otero y Corica (2017: 24) es pertinente y oportuno no solo sostener y aumentar la cobertura de becas para contribuir a la permanencia en el sistema educativo, sino elaborar dispositivos pedagógicos que acompañen las trayectorias educativas de los estudiantes para apoyar en la culminación de sus estudios.

¹⁰⁹ Por ejemplo, en el caso de México, de acuerdo a García de Fanelli y Jacinto (2010), la cobertura en el nivel terciario es particularmente baja en relación a otros países de la región, como Chile, Perú y Argentina. Por ejemplo, en el caso de México “como el título terciario no está tan bien posicionado como el universitario en el mercado laboral, esa puede ser una de las razones por las que resulta poco atractivo” (García de Fanelli y Jacinto, 2010: 74). La mayoría de las instituciones de carácter terciario son las de formación técnica de nivel superior.

En términos generales, en Argentina se refleja una ampliación de posibilidades de acceso a la educación superior y una mayor asistencia de los jóvenes de menores ingresos. Sin embargo, existen brechas significativas entre los jóvenes que asisten a este nivel y la población que logra culminar sus estudios. Asimismo, si bien la población de menor nivel socioeconómico ha ampliado su representación en la educación superior, todavía sigue siendo menor que los grupos de mayores ingresos. Los mayores avances de este grupo social se han dado en el acceso en este nivel y no en la permanencia. No obstante, sí se destaca una tendencia en el incremento de estos jóvenes en establecimientos de educación terciaria y en la culminación de sus estudios en estas Instituciones.

Ahora bien, después de haber explorado las acciones que se han implementado tanto en Chile como en Argentina, ahora se analiza qué es lo que el gobierno mexicano ha implementado en relación a la equidad educativa en este nivel educativo.

2.3. México: qué medidas y acciones se han realizado en materia de equidad educativa en el acceso al nivel superior.

De acuerdo a Aguilar (2015), fue a partir de la transición de los noventa que se dieron cambios significativos en el sistema educativo nacional. Por ejemplo, se empezó a hacer explícito el papel de la SEP en su función compensatoria entre estados y regiones, particularmente destinando más recursos a aquellas zonas con mayores limitaciones y carencias. Asimismo, el gobierno empezó a plantear el diseño de programas que permitieran elevar el nivel educativo en las zonas más desfavorecidas y/o con niveles educativos críticos. De esta forma, la política de fomento a la equidad educativa alcanzó un rango jurídico nacional con la nueva Ley General de Educación en 1993 (Aguilar, 2015).¹¹⁰ De manera específica, en la educación superior, a finales de la década de los noventa, se

¹¹⁰ En esta Ley, el Estado se comprometió a reducir las desigualdades educativas, encauzándolas por medio de programas compensatorios (Aguilar, 2015).

promovieron diversas iniciativas para fortalecer este nivel educativo como la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI (Lozano, 2015a).

En este tenor, México ha suscrito diversos instrumentos jurídicos que reconocen la importancia de la educación superior y la necesidad de que el Estado la haga accesible para la población en igualdad de oportunidades. Un ejemplo de ello es la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹¹¹ Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13 indica que la educación superior debe ser igualmente accesible para todos (Lozano, 2015a). Además, reconoce la importancia de la educación y el derecho a todo individuo a recibirla en su artículo tercero constitucional y, en consecuencia, en la Ley General de Educación establece en su artículo segundo que todos los habitantes del país tiene las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional y en el noveno que el Estado promoverá y atenderá, a través de apoyos financieros o cualquier otro medio, todos los tipos y modalidades educativas, incluida la educación superior (Lozano, 2015a). Aun más, en su artículo 32 hace énfasis en una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso, dirigido de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas en desventaja y en su artículo 33 señala que para cumplir lo dispuesto en el artículo 32, las autoridades atenderán de manera especial las escuelas que están localizadas en zonas aisladas, marginadas, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar sus problemas educativos.

Como puede observarse, de acuerdo a Silva Laya (2012), el Estado mexicano se ha comprometido *de jure* a impulsar este nivel educativo y a garantizar las oportunidades de acceso al mismo. Por ende, las políticas educativas han tratado de buscar solución a la creciente demanda de educación superior

¹¹¹ En su artículo 26 establece que toda persona tiene derecho a la educación y que "la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos" (Lozano, 2015).

mediante la creación de nuevas instituciones que permiten la entrada a los jóvenes que provienen de los sectores menos favorecidos (Silva Laya, 2014).

De esta manera, el principio de equidad se ha convertido en una constante en la política educativa en México (Silva Laya, 2014). Los últimos tres programas sectoriales han contemplado a la equidad como un objetivo estratégico.¹¹² En el nivel superior, las principales acciones que ha realizado el gobierno van dirigidas al incremento de la matrícula y a la ampliación de oportunidades para jóvenes con desventajas socioeconómicas.

De manera más específica, Galaz y Sevilla (2006) afirman que el gobierno mexicano reconoce la demanda de la población para que sus servicios de educación superior aumenten tanto en cobertura como en equidad. En este sentido, ha habido desde hace algunos años esfuerzos encaminados en esa dirección, como la creación de universidades tecnológicas,¹¹³ universidades politécnicas,¹¹⁴ universidades interculturales,¹¹⁵ el Programa Nacional de Becas¹¹⁶ y los esfuerzos por aumentar la calidad de los servicios a través del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional¹¹⁷ y del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa.¹¹⁸ Además, se ha tratado de ampliar la oferta de algunas instituciones como las tecnológicas; se ha brindado un mejor uso de la capacidad instalada; ha aumentado la matrícula en diversas

¹¹² El Plan Sectorial de Educación 2013-2018 tiene como tercer objetivo, el asegurar mayor cobertura, y equidad educativa entre los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa (SEP, 2013). De hecho prioriza los apoyos a las escuelas ubicadas en las comunidades más dispersas para impulsar la equidad en la educación superior.

¹¹³ Estas Instituciones ofrecen a los estudiantes una formación intensiva que les permite incorporarse en corto tiempo (luego de dos años) al trabajo productivo o continuar sus estudios a nivel licenciatura o especialidad a través de la Ingeniería Técnica. El modelo está basado en 70% práctica y 30% teoría. Actualmente hay 114 Universidades Tecnológicas en 31 estados del país. El estudiante puede obtener un título de Técnico Superior Universitario, Ingeniero Técnico o Licenciatura (SES, 2017).

¹¹⁴ "Las universidades politécnicas están diseñadas en tres etapas: una que otorga el grado de técnico superior universitario en dos años intensivos; otra, en un año más que da la licenciatura, y la última, en un cuarto año que otorga la especialidad tecnológica" (de la Garza Vizcaya, 2003:75). Aun más, estas universidades ofrecen una salida lateral a los estudiantes que no concluyan sus estudios de licenciatura (profesional asociado), actualmente operan 62 universidades politécnicas en 28 entidades federativas (SES, 2017).

¹¹⁵ La universidad intercultural busca promover la formación, particularmente, de los pueblos indígenas del país. Ofrecen programas formativos en los niveles de profesional asociado, licenciatura, especialización, maestría y doctorado, pertinentes al desarrollo regional, estatal y nacional. Actualmente existen 12 universidades interculturales en 12 entidades federativas (SES, 2017).

¹¹⁶ Este Programa se aborda en la siguiente sección.

¹¹⁷ Se creó con el objetivo que los programas educativos de nivel Técnico Superior Universitario, Licenciatura y Posgrado de las IES, logren o conserven la acreditación por organismos reconocidos nacionales. El Programa brinda apoyos económicos a las Universidades Públicas Estatales y de Apoyo Solidario que presentan proyectos dictaminados favorablemente (CONEVAL, 2013). Al parecer, en la actualidad ya no se encuentra activo este Programa.

¹¹⁸ Este Programa inicia en 2016 y orienta sus acciones a que las Instituciones Educativas fortalezcan e instrumenten los planes y programas de estudio para lograr una mayor calidad en la educación, a través de fondos financieros (Secretaría de Educación Pública y MOCYR, 2016).

instituciones y se ha dado un mayor impulso a la educación a distancia (Tuirán, 2012).

Según Didou (2011), esta re-inserción del tema en la agenda pública desde finales de los noventa se ha traducido en medidas orientadas a densificar la red territorial de instituciones, a diversificar los programas y a elevar las tasas promedio de acceso, permanencia y egreso de los estudiantes.

De esta manera, de acuerdo a Silva Laya (2012) las acciones en materia de equidad implementadas por el gobierno se han concentrado en la creación de nuevas instituciones y en el otorgamiento de becas. Al respecto, esta autora establece que algunos de los nuevos tipos de instituciones muchas veces no cuentan con las condiciones idóneas para ofrecer una educación con calidad como se mencionó en la primera sección. Además, Silva Laya (2012) hace hincapié en que si bien la creación de nuevas instituciones contribuye a diversificar la oferta y a ampliar las posibilidades de acceso, estas instituciones no logran una amplia captación de la demanda potencial, “por lo que habría que preguntarse en qué medida satisfacen las necesidades de la población” (Silva Laya, 2012: 4).

Por otro lado, Tuirán (2012) señala que los programas de becas dirigidos a atender a los jóvenes de bajos recursos económicos son un instrumento eficaz para aumentar su posibilidad de acceso y permanencia en la educación superior. De acuerdo a Tuirán (2012), estos programas han contribuido a revertir una antigua deficiencia de la educación superior: la incapacidad para atraer y retener a los jóvenes provenientes de los sectores de bajos recursos.¹¹⁹ Sin embargo, el estudio de Silva y Rodríguez (citado por Silva Laya, 2014) también demuestra que, aún con las becas, para muchos estudiantes el factor económico continúa siendo el principal obstáculo. Es decir, la magnitud del

¹¹⁹ Por ejemplo, Silva y Rodríguez (citados por Silva Laya, 2012) reportan que en la UTN entre los estudiantes becados no se dio baja alguna; mientras que en la UIEM solo el 9%, índice que está por debajo de los estudiantes becarios (20%). “Estos hallazgos son consistentes con los reportados por Miller (2009) quien demuestra el incremento de la probabilidad de mantenerse como regulares entre los estudiantes becados de la UAM, así como por Bracho (2007) quien comprueba la importancia de este programa dentro de las políticas de equidad en México. En síntesis, este apoyo compensatorio permite mitigar las desventajas económicas que enfrentan” (Silva Laya, 2012: 16).

problema es proporcional a las carencias de los alumnos (Silva Laya, 2014).

Regresando a las acciones implementadas por el gobierno federal, a principios de 2012, durante la administración de Felipe Calderón, surgió el Programa Nacional de Financiamiento a la Educación Superior. Su objetivo era la democratización del acceso a la educación, así como acelerar su cobertura. En su fase piloto otorgó 1,200 créditos.¹²⁰ El monto de los préstamos ascendió a 130 millones de pesos.¹²¹ Sin embargo, para muchos era una limitante porque el Programa solo otorgaba créditos que contemplaran escuelas particulares. En parte, el Programa ayudaba a cubrir un 30%, 50% o 60% de la colegiatura total, puesto la mayoría de las universidades que participaban tenían colegiaturas elevadas. Por ello, se beneficiaban sobre todo a jóvenes pertenecientes a los grupos con mayores ingresos. Era más bien, una alternativa para estudiantes de ingresos medios o estudiantes que ya contaban con alguna beca en las universidades participantes (Gómez, 2012). Difícilmente, su diseño llegaría a la población de ingresos bajos y con carencias. En la actualidad, este Programa ya no se encuentra activo. En 2013, con la entrada de la nueva administración, pasó a formar parte del Programa Nacional de Becas y Financiamiento pero ya solamente otorgando becas. De acuerdo a la SEP (2014b) de 2007 a 2012 se otorgaron más de 1.6 millones de becas.¹²²

Continuando con las políticas y acciones, a finales de diciembre de 2012 se firmó el Pacto por México,¹²³ acuerdo elaborado por el Gobierno Federal en el que se fijaron una serie de compromisos como: incrementar la cobertura en educación superior, mediante la aseguración de los recursos presupuestales para incrementar la calidad y cobertura en al menos un 40% y la creación de un

¹²⁰ De hecho, en México, en la actualidad son pocos los universitarios que solicitan créditos. En 2014, existían cinco firmas principales que otorgaban créditos educativos: Finae (Sofom), Finem (Sofom), Laudex (Sofom), Santander y HSBC. Entre estos cinco, otorgaron 12 000 créditos del 2010 al 2014. Por ejemplo, mientras en Estados Unidos, entre 50% y 60% de los estudiantes de nivel universitario tiene un crédito para pagar sus estudios, en Europa es entre 25% y 30%, en México la cifra se encuentra lejos de llegar siquiera al 10% (Contreras, 2014).

¹²¹ "El programa funciona otorgando, a los estudiantes, préstamos de hasta 215 mil pesos, de los cuales hasta el 80% podrá ser destinado al pago de colegiatura total. El pago de este se realizará mensualmente una vez que el estudiante haya concluido sus estudios. Además, contará con un periodo de gracia de 6 meses con la finalidad de que el egresado tenga un plazo para insertarse en el mercado laboral. El plazo para finalizar el pago del crédito es de hasta 10 años y el interés por dicho préstamo es una tasa fija de 10%" (Gómez, 2012).

¹²² Se ahonda en este punto en el siguiente capítulo.

¹²³ Para mayor información sobre este acuerdo y sus compromisos. Pueden acceder a la siguiente liga <http://pactopormexico.org/>

Programa Nacional de Becas para alumnos de educación superior, en una primera etapa orientado a la totalidad de los alumnos provenientes de las familias ubicadas en los cuatro deciles de ingreso. Este Pacto marcó la agenda inicial de reformas de la presente administración (2013-2018). Por ejemplo, la Reforma Educativa, de acuerdo a la SEP, impulsa la educación de calidad con equidad, inclusión y diversidad, es decir, busca un enfoque integral para abatir la inequidad e injusticia social y que todos los colectivos tengan acceso: personas con capacidades distintas, indígenas, estudiantes más desfavorecidos; todos en igualdad de condiciones (SEP, 2015).

Aun más, el Modelo Educativo menciona que el principio de equidad exige que el acceso y permanencia en el sistema educativo de los estudiantes que se encuentran en una situación de desventaja sea prioridad para las autoridades de los distintos órdenes de gobierno. Este modelo propone, en materia de equidad, redoblar esfuerzos para destinar mayores recursos educativos a la población en condiciones de vulnerabilidad o desventaja. Por ello, tanto la inclusión como la equidad son principios básicos que deberían guiar el sistema educativo. Asimismo, el modelo sugiere avanzar en el fortalecimiento del sistema de becas para que su distribución beneficie a los estudiantes con mayores carencias, primordialmente aquellos que se encuentran en los cuatros deciles de ingreso más bajos, tal como lo marcó el Pacto por México (Secretaría de Educación Pública, 2016).

En este tenor, el gobierno federal ha creado programas compensatorios bajo el principio de equidad educativa, entre otros, de ayuda estudiantil y/o institucional para sectores vulnerables, destinados a incentivar el acceso y la permanencia en el nivel superior.¹²⁴ Uno de ellos es el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa Tipo Superior. Este Programa surgió en 2014 de la fusión de siete estrategias de intervención tanto en educación básica, media superior y superior, busca otorgar a las Instituciones de Educación Superior (así como los

¹²⁴ El Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (2015: 47) sugiere implementar estrategias, acciones y programas que apunten a un mayor desarrollo educativo en el país, así como "reconocer las diferentes circunstancias y necesidades que viven los diferentes grupos poblacionales para darles atención proporcional".

demás niveles educativos) que atienden población en contexto de vulnerabilidad, apoyos financieros para contribuir a asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población (SEP, 2014a). El Programa se alinea al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.¹²⁵ En la actualidad, las unidades responsables del Programa son la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y la Subsecretaría de Educación Superior (SES). El Programa atiende el problema de la inadecuada e insuficiente oferta de educación pública para las personas que están en situación de vulnerabilidad, incluyendo a personas con capacidades diferentes, a indígenas y a migrantes. Busca otorgar apoyos financieros para adquirir equipamiento, infraestructura y materiales necesarios para atender a este tipo de población (CONEVAL y SEP, 2015b). Estos apoyos son considerados como subsidios que se entregan por única ocasión para el fortalecimiento de los servicios educativos (CONEVAL y SEP, 2015b).¹²⁶

Otro Programa implementado por el gobierno federal y parte de los compromisos del Pacto por México es el Programa Nacional de Becas. Este programa busca contribuir a mejorar el acceso, la permanencia, egreso y/o superación académica, mediante el otorgamiento anual de becas y/o apoyos a estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad, entre otros (CONEVAL, 2016a).¹²⁷ Este Programa es abordado en el siguiente capítulo por ello, solo se realiza una breve mención en este apartado. Sin embargo, vale la pena mencionar que aunado a este Programa, el Programa Prospera otorga una beca educativa y un apoyo para transporte a los jóvenes beneficiarios que ingresan al primer grado de Licenciatura o Técnico Superior Universitario (TSU) en IPES, en colaboración con la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior. Este apoyo se entrega únicamente a los beneficiarios que estudian el

¹²⁵ En su meta 3. "México con educación de calidad", particularmente el objetivo 3.2 "garantizar la inclusión y equidad en el sistema educativo" y en su estrategia 3.2.1 "ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población" (Gobierno Federal, 2012).

¹²⁶ En 2016 se beneficiaron a 47 instituciones pertenecientes a 21 estados. Si desea consultar el listado, puede acceder a la siguiente liga http://ses.sep.gob.mx/pdfs/s244_2016.pdf

¹²⁷ Si desea consultar más información sobre este apoyo, ingrese al siguiente link http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operaci_n_2017.pdf

primer grado, la beca se concede durante 12 meses y el apoyo para transporte durante 10 meses. Se entregan directamente al becario. Lo que busca Prospera es apoyar la transición escolar de los jóvenes que concluyen la educación media superior, otorgando apoyos a quienes ingresan a primer grado del nivel superior. Solamente se brinda a jóvenes cuyas familias forman parte del padrón de beneficiarios de Prospera.

Otro es el Programa Presupuestario Expansión de la Educación Media Superior y Superior,¹²⁸ los recursos de este Programa van dirigidos a Instituciones para ser canalizados a la creación de nuevos campus, planteles, unidades académicas o unidades foráneas; a la creación de nuevos programas educativos; al incremento de la matrícula en sus programas en cualquier modalidad de reciente creación; al incremento de la matrícula en programas educativos de cualquier modalidad reconocidos por su buena calidad. En este Programa pueden participar con proyectos las Universidades Públicas Estatales, las Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario, las Universidades Tecnológicas, las Universidades Politécnicas, las Universidades Interculturales y los Centros Regionales de Formación Docente e Investigación Educativa de Chiapas, Sonora y Tamaulipas (SEP, 2017a). Los recursos son considerados como subsidios y podrán ser para proyectos nuevos o para proyectos que den continuidad a los realizados en años anteriores. Deben considerar un diagnóstico de necesidades de nuevos espacios educativos. Es creado con la finalidad de atender las deficiencias y obstáculos en materia de construcción, rehabilitación y equipamiento, teniendo como principal objetivo el incrementar la matrícula, mediante fondos concursables que apoyan anualmente a Instituciones que no cuentan con un presupuesto específico para atender estas necesidades (CONEVAL, 2016b). No obstante, en 2015 disminuyó la cobertura en el caso de las Universidades Tecnológicas y Politécnicas debido a que los recursos autorizados no se incrementaron de

¹²⁸ El cual también se alinea al objetivo 3.2. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Garantizar la inclusión y equidad), así como a las estrategias 3.2.1 y 3.2.3. (ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población, así como crear nuevos servicios educativos y ampliar los existentes) (SEP, 2017a).

forma importante en función de las universidades y planteles que requieren infraestructura y/o equipamiento (CONEVAL, 2016b).¹²⁹ Estos son los programas actuales que son implementados por el gobierno federal en educación superior bajo el principio de equidad educativa.

En efecto, según Silva Laya (2012), México sigue enfrentando enormes desafíos en relación a la equidad educativa. “Para avanzar en los objetivos de equidad es necesario que las políticas educativas contemplen acciones afirmativas que garanticen una educación de calidad para los jóvenes provenientes de sectores desfavorecidos” (Silva Laya, 2012: 20). Como se mencionó en el primer capítulo, la calidad es parte fundamental de una mayor equidad educativa. Aunque la calidad no es objeto de este estudio, cabe resaltar nuevamente, su importancia. Las políticas y programas implementados se han enfocado en la ampliación de la cobertura; no obstante, todavía permanecen los problemas de acceso particularmente de los jóvenes provenientes de sectores de pobreza y, aun más, continúan problemas para su permanencia. Aunque la cobertura ha aumentado de un 32.1% (2013) a un 35.1% (2015), todavía la TBE de los cuatro primeros deciles de ingreso monetario no supera el 15%; es decir, la inequidad por nivel socioeconómico aún persiste y de acuerdo a la información presentada en la primera sección de este capítulo, de los 32.1% estudiantes que ingresaron a la educación superior en 2013, solamente el 64% permanecieron estudiando.¹³⁰ Sin embargo, no se tiene la estadística del porcentaje de permanencia de ese 14.7% perteneciente a los jóvenes de los primeros cuatro deciles de ingreso en educación superior.

De acuerdo a Silva Laya (2012) en el sistema superior mexicano sí existe esa preocupación. En la última década, han cobrado fuerza las tutorías que buscan brindar atención a los estudiantes más rezagados, otras estrategias son los cursos propedéuticos y remediales que implementan varias instituciones. Sin

¹²⁹ En otras palabras, el Programa atendió al 56.19% de su población objetivo, en relación al 74.33% observado en 2014 (CONEVAL, 2016b).

¹³⁰ Vale la pena mencionar que la permanencia en educación superior en México es más alta que en Argentina y Chile, como se observó en las secciones respectivas a estos países. No obstante, la TBE para educación superior en México es mucho menor que en estos dos países.

embargo, todavía es necesario hacerlos más focalizados a los requerimientos de los alumnos, así como instrumentar el desarrollo de un Programa enfocado a las tutorías, asesorías y cursos para nivelar a los estudiantes en las IPES.

Finalmente, para esta autora (Silva Laya, 2012: 20) es necesario seguir contemplando el apoyo económico que ha resultado beneficioso para la trayectoria escolar de muchos jóvenes; esto incluye tanto a las becas, como también a la instrumentación de “nuevas formas y mecanismos que permitan compensar las desventajas acumuladas en esta materia”.

Estas son las políticas, programas, acciones y medidas implementadas por el gobierno mexicano en los últimos años para aminorar el problema de la equidad educativa en el nivel superior.

Ahora bien, después de haber explicado con mayor profundidad la problemática de la equidad educativa en el nivel superior en México, específicamente el acceso a este mismo y haber mencionado las acciones emprendidas por otros países como Chile y Argentina en la materia, así como las medidas del gobierno mexicano en los últimos años, es necesario realizar en el siguiente capítulo un análisis más detallado sobre el diseño del Programa Nacional de Becas, que muestre si esta estrategia contempla los elementos necesarios para incidir en la problemática de equidad, tal y como lo señala la hipótesis del presente trabajo.

Capítulo 3

El Programa Nacional de Becas y su incidencia en la problemática de la equidad educativa en educación superior.

El capítulo anterior profundizó en la problemática de la equidad educativa en México. Se realizó una exploración de la equidad en la educación superior, tanto sus antecedentes como situación actual en el país. Después, se revisaron algunas experiencias internacionales como Chile y Argentina para contextualizar lo que otros países han implementado en relación a políticas y programas y, finalmente, se examinaron las acciones más importantes efectuadas en México en este campo en los últimos años.

El presente capítulo tiene el objetivo de analizar el diseño del Programa Nacional de Becas para mostrar si esta estrategia del gobierno toma los elementos necesarios para incidir en la problemática de equidad, tal y como lo señala la hipótesis de esta investigación.

Por tanto, el capítulo se desarrolla de la siguiente manera, en la primera parte se examina la descripción detallada del Programa Nacional de Becas, mediante una breve exposición sobre cómo surge, qué unidad es la responsable, quién o quiénes lo gestionan y a quiénes beneficia. Después, se revisa el diagnóstico del Programa (identificación y descripción del problema, objetivos, cobertura y diseño de la intervención) y, posteriormente, se realiza la contrastación de variables mencionadas en el marco teórico para analizar el diseño del programa.

3.1. Programa Nacional de Becas (PNB).

Antes del 2000, México no contaba con un sistema nacional de becas dirigido a estudiantes de bajas condiciones económicas. En 2001 fue creado el Programa

Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), con el objetivo de facilitar el acceso y permanencia a la educación superior de estudiantes en condiciones económicas desfavorables (con ingresos familiares que no rebasaran tres salarios mínimos) (Silva Laya, 2012).¹³¹

Para Galaz y Sevilla (2006) este Programa fue muy importante para ampliar las oportunidades de miles de estudiantes para acceder a alguna Institución. Al principio de su creación la población objetivo eran jóvenes de familias con ingresos menores o iguales a tres salarios mínimos. Después, en la convocatoria de 2012, la población objetivo correspondió a jóvenes de hogares con ingreso igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita mensuales (UAM, s.f.), dando prioridad a la población indígena y a aquellos con discapacidad, que querían iniciar o estuvieran cursando estudios de educación técnica superior o de licenciatura y además de brindar el beneficio económico mensual, también ofrecía a sus beneficiarios la asignación de un tutor que le sirviera de guía durante sus estudios.¹³² No obstante, un año más tarde, en 2013, el PRONABRES cambió de nombres a Beca Manutención, dirigida a estudiantes inscritos en IPES que cursen licenciatura o TSU y que provengan de hogares cuyo ingreso sea igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita (por persona) mensuales vigentes al momento de solicitar la beca.¹³³

En 2013 el sector educativo mexicano buscó incorporar la coordinación de becas en un solo programa que incluyera también a los diversos niveles educativos. Por ello, creó el Programa Nacional de Becas cuyas Reglas de Operación se emitieron en diciembre de 2013.¹³⁴ Asimismo, se incorporaron acciones afirmativas para favorecer tanto el acceso, permanencia como la

¹³¹ En 2010 se otorgaron poco más de 160 mil becas de las 300 mil proyectadas (Silva Laya, 2012).

¹³² En 2012 se atendieron 403 municipios y 449 localidades en las 32 entidades federativas. Se atendió el 62.21% de la población objetivo. La meta eran 400, 000 becas para el mismo año y se otorgaron 318, 655 becas (CONEVAL, 2012b). Este Programa tenía un enfoque transversal, ya que era el único programa de política educativa que beneficiaba a todas las IES públicas del país sin importar el subsistema de educación superior al que pertenecían (ANUIES, 2008).

¹³³ Actualmente, esta beca forma parte del Programa Nacional de Becas. Si desea conocer más sobre las Becas Manutención, consultar el siguiente link <http://www.cnbes.sep.gob.mx/10-becas/199>

¹³⁴ Los antecedentes de este Programa se encuentran en las acciones de diferentes organismos adscritos al sector educativo que otorgaban becas o estímulos hasta el año 2008. En 2009 se creó un programa presupuestario U018 denominado Programa de Becas que concentraba la asignación presupuestal a 16 Unidades Responsables (UR) que otorgaban distintos tipos de becas para poblaciones y tipos educativos diferentes (DOF, 2016).

conclusión de los estudios de las mujeres. “Para 2015, el Programa se convirtió en el primer paso para definir una nueva política pública sobre las becas en el sector educativo, clasificando los apoyos conforme a la población objetivo... para favorecer a la población más vulnerable, entre las que destacan: las personas de escasos recursos” (DOF, 2016).

En este sentido, el objetivo general actual del programa es favorecer el acceso, la permanencia, el egreso y la superación académica y de investigación de los estudiantes, recién egresados, docentes, personal académico y profesores investigadores, investigadores y personas con funciones de dirección que participan en el Sistema Educativo, mediante una beca y/o apoyo económico, siendo uno de sus objetivos específicos el otorgar becas a estudiantes de educación superior para fomentar el ingreso, permanencia, egreso y continuación de estudios.

Este Programa, en la actualidad, cuenta con diecisiete unidades responsables; no obstante, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) señala como unidad responsable a la Subsecretaría de Educación Superior, aunque las becas van dirigidas tanto al nivel básico como al medio superior también (CONEVAL y SEP, 2015a). Sin embargo, cabe señalar que el mayor porcentaje de becas que se otorgaron en 2015 se ubicó en la Secretaría de Educación Media Superior con el 56.1% de becas y el 30.2% para la Subsecretaría de Educación Superior¹³⁵ (CONEVAL, 2016a), como se puede observar en el siguiente cuadro.

¹³⁵ De manera más específica, la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES), dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior, es la responsable del otorgamiento y operación de diversas modalidades de este Programa para estudiantes que se encuentran inscritos en Licenciatura o Técnico Superior Universitario (TSU) en Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) (SEP, 2017b).

Cuadro 2. Porcentaje de becas otorgadas, México, 2015.

Unidades Responsables	Porcentaje de becas otorgadas en 2015
Subsecretaría de Educación Media Superior	56.1%
Subsecretaría de Educación Superior	30.2%
17 Unidades (restantes) Responsables del Programa ¹³⁶	13.7%

Fuente: elaboración propia con datos de la Ficha de Monitoreo 2015-2016 del Programa Nacional de Becas.

Al respecto, la cobertura del Programa se incrementó de 70.57% en 2014 a 73.88% en 2015, donde aproximadamente el 55.5% de los becarios son mujeres y el 44.5% son hombres.

Asimismo, como ya se comentó anteriormente, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 indican la necesidad de ampliar las oportunidades a los estudiantes de todas las regiones y sectores del país con mayor necesidad económica, mediante organismos que garanticen la igualdad y equidad.

En efecto, el Programa Nacional de Becas¹³⁷ referente en esta investigación se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018¹³⁸. Adicionalmente, se vincula con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018¹³⁹ y con la tercera línea transversal “Igualdad de oportunidades, no discriminación” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.¹⁴⁰

¹³⁶ En 2015 contaba con 19 unidades responsables, por ello se mencionan 17 unidades restantes (CONEVAL y SEP, 2015a).

¹³⁷ Este programa busca contribuir a mejorar el acceso, la permanencia, egreso y/o superación académica, mediante el otorgamiento anual de becas y/o apoyos a estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad, entre otros (SEP, 2014b).

¹³⁸ En su meta 3. “México con educación de calidad”, particularmente el objetivo 3.2 “garantizar la inclusión y equidad en el sistema educativo” y en su estrategia 3.2.1 “ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”. Asimismo, también se alinea a la estrategia 3.2.2 “ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad”, particularmente en la línea de acción “propiciar la creación de un sistema nacional de becas para ordenar y hacer viables los esfuerzos dirigidos a universalizar los apoyos entre los jóvenes provenientes de familias de bajos recursos” (Gobierno Federal, 2013).

¹³⁹ En el tercer objetivo “asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (SEP, 2013).

¹⁴⁰ De acuerdo al DOF (2016: 22) “el Programa se consolida como una estrategia del Gobierno Federal que permita compensar las carencias de las familias mexicanas, evitando que los/as estudiantes abandonen su educación escolar, promoviendo así la equidad en el sector educativo”.

De acuerdo a las Reglas de Operación para el año fiscal 2017, una beca es un “apoyo o estímulo económico o en especie, en beneficio de los/as estudiantes, recién egresados/as y/o docentes, personal académico y profesores/as investigadores/as, investigadores/as y personal con funciones de dirección (directores/as) que cubren los requisitos de elegibilidad” y los beneficiarios del Programa son los mismos nombrados con anterioridad (DOF, 2016). Un contexto de vulnerabilidad, según estas Reglas de Operación, se refiere al conjunto de condiciones tales como edad, sexo, estado civil, origen étnico, lengua, discapacidad, aptitudes sobresalientes y/o condición migratoria que impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar a diferentes grupos de la población. Es importante resaltar que no se menciona a la situación económica como contexto de vulnerabilidad.

Según las Reglas de Operación para 2017 (DOF, 2016: 21) el “Programa coadyuva a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación en el desarrollo de México, a fin de identificar oportunamente a las poblaciones que han sido excluidas del sistema educativo o que se encuentran en mayor riesgo de abandonarlo”.

El Programa cuenta con dieciséis becas divididas en seis categorías, las cuales se pueden observar en el siguiente cuadro, siendo la primera categoría la enfocada en los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Cuadro 3. Tipos de becas del Programa Nacional de Becas para el año 2017.

Categoría	Becas
Estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad	Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios
	Beca de manutención
Apoyo al ingreso, permanencia y/o terminación de estudios	Beca de capacitación
	Beca para la continuación de estudios
	Beca para prácticas
	Beca para el desarrollo y/o participación en proyectos

	de investigación o emprendedores
	Beca o apoyo para la titulación
	Beca salario
	Beca de servicio social
Estudiantes sobresalientes y personal académico	Beca de excelencia
	Beca de movilidad internacional
	Beca de movilidad nacional
Posgrado	Beca para estudios de especialidad, maestría, doctorado y estancias posdoctorales
	Beca para investigación en posgrado
Personal académico	Beca para la profesionalización docente
Especiales	Beca para la atención de contingencias o planes a nivel nacional o regional

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación 2017 del Programa Nacional de Becas (DOF, 2016).

Estas son las becas otorgadas por el Programa, más adelante se ahonda en sus requisitos. Sin embargo, para efectos de esta investigación el enfoque es solamente a las dos primeras dimensiones: estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad y el apoyo al ingreso, permanencia y/o terminación de estudios. Dando mayor prioridad a la primera por el tipo de beca y su contexto.

En la primera categoría “**Estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad**”, de acuerdo a las Reglas de Operación (DOF, 2016), en particular la primera beca (*grupos en contexto y situación de vulnerabilidad*) está designada a: personas indígenas, personas afrodescendientes, personas con alguna discapacidad, madres y padres jefes de familia, madres jóvenes y jóvenes embarazadas que estén realizando sus estudios. La población objetivo son los estudiantes que se encuentren en contexto y situación de vulnerabilidad para el acceso, permanencia y conclusión de la educación superior¹⁴¹ y que pertenezcan a la UAM (estudiantes con alguna discapacidad permanente física, intelectual, mental o sensorial) y a la UNAM (estudiantes indígenas y afrodescendientes inscritos en las facultades y escuelas de la UNAM).¹⁴² En

¹⁴¹ Esta beca también está dirigida a los estudiantes de educación básica y media superior. Sin embargo, la descripción y requisitos mencionados en este apartado corresponden solamente a la educación superior.

¹⁴² Los requisitos generales para solicitar la beca es estar inscrito en algún servicio educativo público de acuerdo a la convocatoria, no estar recibiendo algún beneficio otorgado para el mismo fin por dependencia u organismo del Gobierno Federal. Entre los requisitos específicos para la UAM es ser mexicano y tener alguna discapacidad permanente física, intelectual, mental o sensorial; para la UNAM

otras palabras, esta beca está dirigida solamente a estudiantes de educación superior con capacidades diferentes en la UAM y afrodescendientes e indígenas en la UNAM, independientemente de su nivel socioeconómico.

Por otra parte, la *Beca Manutención* tiene el objetivo de apoyar a estudiantes inscritos en instituciones públicas del sistema educativo nacional en un programa de licenciatura o TSU, provenientes de hogares cuyo ingreso sea igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita (por persona), según la zona geográfica a la que pertenezcan para que tengan acceso a los servicios de educación superior y terminen oportunamente sus estudios (DOF, 2016). Vale la pena recordar que esta beca es la que se conocía como PRONABES anteriormente.¹⁴³ Algunos de sus requisitos son, entre los generales, ser alumno de una institución del sistema educativo nacional en la que solicite la beca, provenir de hogares cuyo ingreso sea igual o menor a cuatro salarios mínimos mensuales por persona, no haber concluido estudios del tipo educativo al que aplica, salvo en el caso de las becas para el transporte. Entre los requisitos específicos se encuentran: ser mexicano, estar inscrito en un programa de licenciatura o TSU y para la beca de transporte deberán comprobar (el estudiante o su familia) que se encuentran en el padrón de beneficiarios de PROSPERA y que debe realizar un gasto mensual igual o mayor a 500 pesos para trasladarse a la institución educativa.¹⁴⁴ Las convocatorias para esta beca se publican anualmente por estado.¹⁴⁵ A diferencia de la primera beca, la Beca Manutención sí abarca las diferentes entidades federativas del país.

En relación a la segunda categoría “**Apoyo al ingreso, permanencia y/o terminación de estudios**” se encuentran siete tipos de becas. La primera,

es ser miembro de un pueblo originario de México, ser miembro de un pueblo afrodescendiente, ser preferentemente hablante de alguna lengua indígena, certificar buen rendimiento académico y presentar estudio socioeconómico (DOF, 2016).

¹⁴³ Una de las diferencias más relevantes entre PRONABES y la Beca Manutención es que la primera incluía un tutor para apoyar y asesorar al estudiante durante sus estudios.

¹⁴⁴ Estos requisitos pueden revisarse en el siguiente apartado: <http://www.cnbes.sep.gob.mx/10-becas/199>

¹⁴⁵ Lo anterior se puede observar en el siguiente link: http://www.cnbes.sep.gob.mx/2-principal/153-hist_conv_2016. Es importante destacar que existen convocatorias en 2017 para casi todos los estados, excepto para Chihuahua, Michoacán, Puebla, Sinaloa y Veracruz.

Beca de Capacitación está dirigida a estudiantes, docentes y egresados de una IPES propuestos por su escuela a fin de que realicen actividades, talleres, congresos, cursos o diplomados por un periodo no mayor a dos años.¹⁴⁶ La segunda beca de esta categoría corresponde a la *Beca para la Continuación de Estudios*. Esta beca está dirigida para estudiantes de la UNAM, el COLMEX, el IPN y la UAAAN. Asimismo, para otras instituciones pertenecientes a la Secretaría de Educación Superior,¹⁴⁷ esta beca es exclusiva para los estudiantes hijos de militares de las Fuerzas Armadas Mexicanas, en activo, en situación de retiro, fallecidos en combate o incapacitados, que se encuentren cursando la licenciatura o TSU. Entre los requisitos destacan el ser estudiante de la institución en la que solicite la beca, no contar con algún beneficio equivalente de tipo económico o en especie otorgado para el mismo fin.¹⁴⁸

La tercera beca, *Beca para Prácticas*, está orientada a estudiantes de educación superior inscritos en los dos últimos años de licenciatura o los dos últimos cuatrimestres de TSU en una IPES, o que hayan terminado de cursar sus asignaturas hasta dos años antes de solicitar la beca y que tengan el propósito de realizar prácticas profesionales, estadías o residencias profesionales en los sectores productivo o social.¹⁴⁹ La cuarta es la *Beca para el desarrollo y/o participación en proyectos de investigación o emprendedores*.¹⁵⁰ La quinta beca, *Beca o apoyo para la titulación*, permite apoyar a los estudiantes que hayan concluido o estén por concluir sus estudios de educación superior del IPN, COLMEX, UAAAN y alumnos o egresados de licenciatura o TSU de una IPES. La sexta beca, *Beca Salario*, está dirigida a estudiantes mexicanos inscritos en una IPES que se encuentren cursando la licenciatura o

¹⁴⁶ Los requisitos generales de esta beca son: no estar recibiendo algún beneficio económico otorgado para el mismo fin, cumplir con los requisitos de las convocatorias. Entre los requisitos específicos destacan: ser alumno, docente o egresado de una IPES, ser propuesto por su IPES u algún otro organismo público, asociación, en el caso de alumnos, deberán contar con un promedio general mínimo de 8.0 (DOF, 2016). Existen algunos criterios de priorización como menor ingreso mensual per cápita del hogar de la persona solicitante, residir en uno de los municipios incluidos en el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, aspirantes provenientes de municipios rurales, indígenas de alto y muy alto grado de marginación, aspirantes con algún tipo de discapacidad, entre otros.

¹⁴⁷ Subsistemas Centralizados de los Gobiernos de las Entidades Federativas, Subsistemas Autónomos y Universidades Públicas Autónomas Estatales (DOF, 2016).

¹⁴⁸ Los requisitos específicos varían de acuerdo a la Institución que ofrece la beca (COLMEX, IPN, UNAM, UAAAN). Para los aspirantes a otras instituciones deben ser descendientes en primer grado de un integrante de las Fuerzas Armadas. Si desea consultar todos los requisitos puede hacerlo en las ROP, en el siguiente link: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468337&fecha=31/12/2016

¹⁴⁹ También forman parte de la población objetivo estudiantes de sexto, séptimo y octavo semestre de escuelas normales públicas (DOF, 2016).

¹⁵⁰ Esta beca es para desarrollar competencias emprendedoras o profesionales en la formación de estudiantes, a través del desarrollo o participación en un proyecto de investigación o de emprendimiento. Está dirigida a estudiantes del COLMEX, IPN y UNAM (DOF, 2016).

TSU y que participen en proyectos que contribuyan a mejorar el entorno comunitario o social en el que viven; dicho proyecto deberá estar reconocido por una IPES. Entre los requisitos más importantes destacan el participar mínimo cuatro horas semanales en un proyecto de contribución social por un tiempo mínimo de un semestre. Finalmente, la séptima beca, *Beca de Servicio Social*, es para estudiantes de educación superior o TSU o egresados con no más de un año de haber concluido el plan de estudios, que se encuentren inscritos en un programa de servicio social reconocido por la institución en la que realizan sus estudios. La UNAM, la UPN y la UAM cuentan con requisitos específicos distintos en cuestiones de créditos, calificaciones, entre otros puntos (DOF, 2016).

El siguiente cuadro resumen muestra la población objetivo de las becas antes comentadas.

Cuadro 4. Población objetivo de las Becas para grupos en contexto y situación de vulnerabilidad y para el apoyo al ingreso, permanencia y/o terminación de estudios, Programa Nacional de Becas, ROP, 2017.

Categoría	Nombre de la beca	Población objetivo (Educación Superior)
Grupos en contexto y situación de vulnerabilidad	Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios	UAM Estudiantes con capacidades diferentes UNAM Afrodescendientes e indígenas
	Beca Manutención	Estudiantes inscritos en IPES en un programa de licenciatura o Técnico Superior Universitario (TSU), provenientes de hogares cuyo ingreso sea igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita (por persona), según la zona geográfica a la que pertenezcan.
Apoyo al ingreso, permanencia y/o terminación de estudios.	Beca de Capacitación	Estudiantes, docentes y egresados de una IPES propuestos por su escuela a fin de que realicen actividades, talleres, congresos, cursos o diplomados

Categoría	Nombre de la beca	Población objetivo (Educación Superior)
		por un periodo no mayor a dos años.
	Beca para la Continuación de Estudios	<p>-Estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Colegio de México (COLMEX), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Agrónoma Antonio Narro (UAAAN).</p> <p>-Otras instituciones pertenecientes a la Secretaría de Educación Superior, exclusiva para los estudiantes hijos de militares de las Fuerzas Armadas Mexicanas.</p>
	Beca para Prácticas	Estudiantes de educación superior inscritos en los dos últimos años de licenciatura o los dos últimos cuatrimestres de TSU en una IPES, o que hayan terminado de cursar sus asignaturas hasta dos años antes de solicitar la beca y que tengan el propósito de realizar prácticas profesionales, estadías o residencias profesionales en los sectores productivo o social.
	Beca para el desarrollo y/o participación en proyectos de investigación o emprendedores	Dirigida a estudiantes del COLMEX, IPN y UNAM.
	Beca o apoyo para la titulación	Estudiantes que hayan concluido o estén por concluir sus estudios de educación superior del IPN, COLMEX, UAAAN y alumnos o egresados de licenciatura o TSU de una IPES.
	Beca Salario	Estudiantes mexicanos inscritos en una IPES que se encuentren cursando la licenciatura o TSU y que participen en proyectos que contribuyan a mejorar el entorno

Categoría	Nombre de la beca	Población objetivo (Educación Superior)
		comunitario o social en el que viven.
	Beca de Servicio Social	Estudiantes de la UAM, UNAM y UPN y estudiantes de educación superior o TSU o egresados con no más de un año de haber concluido el plan de estudios, que se encuentren inscritos en un programa de servicio social reconocido por la institución en la que realizan sus estudios.

Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación 2017 (DOF, 2016).

Al respecto, estas son las becas de la Secretaría de Educación Superior dirigidas a grupos vulnerables y al acceso, permanencia y terminación de estudios, divididas en dos categorías diferentes. Esta sección solamente revisó la población objetivo y requisitos de estas becas, en el apartado tres de este capítulo se realiza la contrastación de las variables mencionadas en el marco teórico con el fin de analizar si están presentes o no en el diseño del programa y si abonan o no a la problemática de la equidad educativa en el acceso y permanencia en este nivel superior.

Retomando la descripción y diseño del Programa, a continuación se explora el diagnóstico del mismo que contempla la definición del problema y sus causas principales. En el capítulo del Marco Teórico se describió la importancia de la definición del problema e identificación de sus causas en el diseño de una política pública. Por ello, la relevancia de su observación.

3.2. Diagnóstico del Programa Nacional de Becas: identificación de la problemática.

Como bien se comentó en el primer capítulo de este estudio, el diseño de las políticas públicas que efectivamente busca contribuir al bienestar de la población está fundamentado en diagnósticos acertados (Ortegón, 2008). Lima

y Aguilar (2011) coinciden en que es de vital importancia para el diseño, la elaboración de un diagnóstico que permita identificar verdaderamente el problema que se busca atenuar y sus causas. Para Merino (2013: 120) en “el análisis de las políticas públicas la definición o desagregación de los problemas es un tema fundamental, pues en esa tarea se juega buena parte del éxito”. La definición del problema debe indicar de qué se trata la intervención del Estado, a dónde quiere llegar y qué efectos está buscando (Merino, 2013). En palabras de Ahumada (2016) un diagnóstico debería contener las causas y consecuencias del problema público, las características de la población afectada y un análisis de alternativas de solución para examinar las opciones de política que podrían resolver el problema público y para determinar la población que el programa atenderá. Por ende, la importancia de revisar la definición del problema y las causas que se enuncian en este diagnóstico y dan pauta a la creación del Programa Nacional de Becas.

El diagnóstico del Programa fue elaborado en agosto de 2014 y actualizado en diciembre del mismo año. La identificación y estado actual del problema está separado por nivel educativo. En el caso de la educación superior señala que se ha colocado en la agenda de la política educativa el asunto de la equidad, es decir, la incorporación de los jóvenes de segmentos de menores ingresos. De hecho, el diagnóstico prevé que alrededor de 31 por ciento de la matrícula total en 2020 podría estar representada por jóvenes de escasos recursos.¹⁵¹ Asimismo, manifiesta que se requiere desarrollar mecanismos que permitan tanto el acceso como la permanencia de los jóvenes en situación de desventaja económica (SEP, 2014b: 13). En otras palabras, en el documento se resalta la importancia de la equidad por nivel socioeconómico.

Sobre la evolución del problema, en el diagnóstico se establece que el más relevante desde el punto de vista de la equidad es la creciente heterogeneidad social de la matrícula. En otras palabras, responder de manera adecuada a una

¹⁵¹ No obstante, la meta que se establece en el PSE para la Tasa Bruta de Escolarización de jóvenes del primer al cuarto decil de ingresos es del 17% para el 2018, siendo de 14.7% en 2012.

demanda diferenciada de manera creciente (SEP, 2014b). El diagnóstico señala que una realización plena de la equidad va más allá del enfoque tradicional de ampliar la capacidad física de las instituciones,¹⁵² sino que las políticas deberían enfocarse en reconocer y atender la ampliación de oportunidades de educación a los sectores más desfavorecidos que se expresan tanto en el acceso como en la permanencia en la educación superior. Menciona que México no contaba con un programa de becas y estímulos económicos para promover la incorporación a la enseñanza de tipo superior de jóvenes provenientes de estratos sociales vulnerables (SEP, 2014b).

De acuerdo al diagnóstico del Programa, las “becas son una herramienta esencial para impedir que el origen social condicione el destino educativo de las personas” (SEP, 2014b: 20). Menciona que por ello, en 2001 comenzó a operar PRONABES como primera respuesta dirigida a mitigar los efectos de la desigualdad en el acceso a la enseñanza superior y a pesar de la expansión del mismo no perdió su orientación hacia los estratos sociales más desfavorecidos (SEP, 2014b).

Retomando la identificación de la problemática, en el árbol de problemas¹⁵³ se señala que tanto los estudiantes de educación básica, media superior y superior interrumpen sus estudios, por lo cual no se logra la permanencia y el egreso de la población estudiantil.¹⁵⁴ Las causas principales que se enumeran son: 1) ausencia de becas a estudiantes e investigadores del sistema escolarizado y no escolarizado, 2) adolescentes con hijos a temprana edad, 3) carencia de recursos económicos para continuar sus estudios, 4) estudiantes no pueden pagar transportes, materiales didácticos y alimentos y 5) un bajo nivel de alumnos becados en nivel licenciatura y posgrado. De acuerdo a Ahumada

¹⁵² La cual menciona que se ha mostrado insuficiente e inadecuada para enfrentar los retos contemporáneos de la equidad (SEP, 2014b). Este punto contradice el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa cuyos apoyos a la educación superior van destinados a fortalecer los servicios educativos, equipamiento e infraestructura de las IES.

¹⁵³ El árbol de problemas define el problema público y señala sus causas y consecuencias (Ahumada, 2016). Su elemento central es la definición del problema (situación negativa) y la población perjudicada. De ahí el diagnóstico se encarga de examinar la evolución y estado actual del problema, argumentar por qué esta situación negativa es considerada un problema público y por qué necesita la intervención del Estado (Ahumada, 2016).

¹⁵⁴ La formulación del problema público requiere la definición e identificación de la población potencial, en este caso, de acuerdo al árbol de problemas son estudiantes de educación básica, media superior y superior que interrumpen sus estudios.

(2016) la calidad del diseño de un programa depende de la solidez del análisis de las causas del problema. No obstante, no existe una coherencia sólida en relación a las causas directas que provocan el problema público (excepto la carencia de recursos que podría englobar que los estudiantes no pueden pagar transporte, materiales y alimentos), además menciona a la ausencia de becas como causa de la interrupción de estudios; aun más, las consecuencias y efectos del problema que se señalan no son directamente causados por el problema central.

Por otro lado, el árbol de objetivos¹⁵⁵ del Programa sugiere que con una beca no interrumpirían sus estudios con lo cual se logra la permanencia y el egreso de la población estudiantil (SEP, 2014b). En teoría, el árbol de objetivos debe mencionar las condiciones que permitirán lograr el propósito del programa y los fines del mismo, los cuales también presentan inconsistencias pues parten de los mismos supuestos que el árbol de problemas. Además, no segmenta los efectos por nivel educativo, solamente menciona la mejora de la cobertura, inclusión y equidad en la educación básica.¹⁵⁶

En este sentido, un punto que vale la pena discutir en relación a la identificación del problema es que la educación superior no tiene la misma tasa de escolarización que la educación básica y la educación media superior. Si bien es cierto que la deserción escolar es un problema importante y que debe ser atendido, lo es también el acceso a la educación superior. Tanto el árbol de problemas como el de objetivos debería ser diseñado de acuerdo a cada nivel educativo, debido a que se deja a un lado una de las principales prioridades en la educación superior, que es el acceso a este nivel y que se menciona reiteradamente en la identificación y evolución del problema.

¹⁵⁵ El árbol de objetivos propone la solución del problema público y plantea los cambios buscados en sus causas y consecuencias, es decir el fin (Ahumada, 2016).

¹⁵⁶ Es importante resaltar que cada nivel educativo tiene una evolución diferente del problema y, por ende, sus efectos no serán los mismos.

Ahumada (2016) señala que con base en estos elementos (problema, causas, efectos) se determina a la población que dejaría de registrar el problema y se formula la estrategia de cobertura en el mediano plazo. Esta estrategia surge de un análisis de alternativas de solución que examina diversas acciones que podrían ser implementadas. Con base en este análisis se selecciona la estrategia de intervención que implementará el programa, justificando su elección con evidencias empíricas y argumentos sustentados. Una vez definida la intervención se determina a la población objetivo, la que será beneficiada por el programa. Es importante mencionar que un programa no busca beneficiar a toda la población potencial, sino se focaliza en la población objetivo. Una vez identificada esta población, se cuantifica y se caracteriza.

En este tenor, el diagnóstico establece como objetivo de la intervención: “contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante el otorgamiento de becas y estímulos a estudiantes y profesores de instituciones públicas de cualquier tipo educativo” (SEP, 2014b: 24).¹⁵⁷ En cuanto a la población potencial se considera “el universo de estudiantes y docentes de instituciones educativas públicas de todos los tipos educativos, especificándose en las Reglas de Operación del Programa [en] los anexos de cada beca las características sociales, económicas y académicas de la población” (SEP, 2014b: 25).¹⁵⁸ Por otra parte, en relación a la población objetivo del programa se menciona que “se dirige a estudiantes y docentes de instituciones educativas públicas de todos los tipos y niveles educativos que solicitaron un tipo de beca, especificándose en las Reglas de Operación del Programa los anexos de cada beca, las características sociales, económicas y

¹⁵⁷ En el diagnóstico se mencionan los casos específicos del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV), Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN (COFAA), UAAAN y la UNAM que también otorgan becas para realizar cursos propedéuticos, concluir la tesis, asistir a eventos, realizar prácticas profesionales y movilidad estudiantil, las cuales se detallan en las reglas de operación (SEP, 2014b).

¹⁵⁸ En el diagnóstico se presenta un resumen de la caracterización de la población potencial de acuerdo a la unidad responsable que opera. En el caso de la Subsecretaría de Educación Superior señala que se dirige a estudiantes y docentes de IPES, especificándose en los anexos de cada beca las características de la población a la cual van dirigidos los apoyos. Mismas que se detallaron en el apartado anterior.

académicas de la población a la cual van dirigidos los apoyos” (SEP, 2014b: 28).

De acuerdo a este punto, es importante mencionar que el diagnóstico no presenta con claridad una justificación teórica o empírica que sustente la intervención. No menciona otras alternativas de solución y no menciona las consecuencias del otorgamiento de becas. Aún más, no distingue a la población objetivo de la potencial. Si bien hace mención de la condición económica de los estudiantes en el país, no caracteriza a la población que será beneficiaria del Programa. De acuerdo a la Evaluación de Diseño (CONEVAL y SEP, 2015a), la causa más directa a la justificación del Programa es la carencia de recursos económicos para estudiar y para asumir gastos de transportes, materiales y alimentos, pero no se especifica si esta población será entonces la principal beneficiada.¹⁵⁹

Sin embargo, en el diagnóstico sí se menciona que la población objetivo asciende aproximadamente a 5,002,195 alumnos y docentes y tal como en la población potencial, viene también un resumen de la población objetivo de acuerdo a la unidad responsable¹⁶⁰ (ejemplo: Universidad Pedagógica Nacional [UPN], Universidad Autónoma Metropolitana [UAM], Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], Instituto Politécnico Nacional [IPN], El Colegio de México [COLMEX] y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro [UAAAN]). Para el caso de la Subsecretaría de Educación Superior, la caracterización de la población viene dividida por tipo de beca.¹⁶¹ De manera más particular, las becas destinadas a los estudiantes de IPES tanto de TSU como de licenciatura provenientes de hogares cuyo ingreso es igual o menor a cuatro salarios

¹⁵⁹ El diagnóstico presenta diferentes grados de profundidad en el análisis de la evolución del problema por nivel educativo y no incluye la ubicación territorial de la población que presenta el problema (SEP y CONEVAL, 2015a). Por ejemplo, en el caso de la educación básica presenta un estudio en donde se analiza el embarazo como causa de deserción escolar. Para el caso de la educación media superior se analiza la deserción escolar presentada por la SEP en 2013 y, finalmente, para la educación superior se analiza el acceso a la educación de acuerdo al decil económico de los estudiantes (SEP y CONEVAL, 2015a). Por ende, la población afectada por el problema es diferente en cada nivel educativo y, en el caso de la superior, se enfoca en el acceso y no en la permanencia.

¹⁶⁰ Para las ROP de 2017 hay 17 instancias ejecutoras (responsables del Programa) las cuales se dividen en: sector central, órganos desconcentrados, órganos descentralizados y universidades públicas federales. Cada uno emite su propia convocatoria de acuerdo al tipo de beca.

¹⁶¹ Para revisar la información de manera más detallada favor de ingresar al siguiente link: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50099/Diagno_stico.pdf

mínimos per cápita mensuales mencionadas en el diagnóstico son: Beca Manutención, Beca de transporte y Beca Salario (estudiantes incorporados al ámbito laboral).¹⁶² En la actualidad, en las Reglas de Operación 2017, la única beca que va dirigida a estos estudiantes es la Beca Manutención con posibilidad de incorporar la beca de transporte, tal como se mencionó en la sección anterior.

Retomando la revisión del diagnóstico, en este se menciona que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa, en 2014, tenía como fin el contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de becas y apoyos. El propósito es que los estudiantes beneficiados no interrumpan sus estudios con lo cual se logra la permanencia y el egreso de la población estudiantil (SEP, 2014b). Sin embargo, persisten algunas inconsistencias en la MIR debido a que las actividades no se encuentran agrupadas por componentes, algunos componentes están diferenciados por nivel educativo y otros por tipo de beca, el propósito no establece los niveles educativos a los que va dirigido el Programa y no menciona las características sociales o económicas de la población beneficiada; además, el fin presenta varias ambigüedades en la población a la que va dirigido, el tipo de beneficios y los impactos esperados (CONEVAL y SEP, 2015a). En otras palabras, existen inconsistencias que no permitirán un monitoreo y evaluación adecuada del Programa.

Para resumir lo comentado hasta ahora, el diagnóstico establece como principal problema la interrupción de los estudios en todos los niveles educativos y la causa principal del problema es la carencia de recursos económicos para continuar los estudios y para asumir gastos de transportes, materiales y alimentos. Sin embargo, muestra la información con diferente grado de

¹⁶² En las Reglas de Operación ha habido cambios en relación a la población objetivo de estas becas, como puede observarse en los requisitos descritos en el apartado anterior. Por ejemplo, la Beca Salario en 2014 ha variado tanto en población objetivo como en requisitos al 2017. Antes se consideraba a los estudiantes que provinieran de hogares cuyos ingresos fueran igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita mensuales y que estuvieran incorporados en el ambiente laboral. Ahora, está destinada a estudiantes que se encuentren estudiando en una IPES y que participen en proyectos, independientemente de su situación económica.

profundidad por nivel educativo y “no se presenta con claridad una justificación teórica o empírica que sustente la intervención [ni] tampoco existen datos sobre la ubicación territorial de la población que presenta el problema” (CONEVAL y SEP, 2015a: 2). En otras palabras, como lo mencionaron Ahumada (2016), Lima y Aguilar (2011), y como se explicitó en el primer capítulo, es de vital importancia para lograr una mayor calidad en el diseño de una política pública la elaboración de un diagnóstico que permita identificar verdaderamente el problema que se busca atenuar y la población afectada.¹⁶³

Es importante mencionar que algunos cambios han sido adoptados en las Reglas de Operación del Programa, sobre todo relacionados a la población objetivo. No obstante, el diagnóstico no ha sido actualizado a pesar de las sugerencias y recomendaciones en la evaluación de diseño y monitoreo del Programa. Sigue operando, como base, el documento actualizado en diciembre de 2014.

Ahora bien, después de destacar los puntos más relevantes del diagnóstico (identificación y descripción del problema, causas y objetivos) es momento de contrastar las variables mencionadas en el primer capítulo (marco teórico) para analizar el diseño del programa y su aporte a la equidad educativa.

3.3. Resultado del análisis: conceptualización de equidad educativa y pertinencia del diseño.

Como se comentó a principios de este capítulo, en el presente apartado se realiza la contrastación de las variables mencionadas en el marco teórico para analizar el diseño del programa y mostrar si contempla los elementos

¹⁶³ Este punto se aborda con más detalle en el siguiente capítulo.

necesarios para incidir en la problemática de la equidad, como lo establece la hipótesis de esta investigación.

Retomando el Programa Nacional de Becas, ya se explicó en la ficha metodológica cuál es la justificación de su elección para esta investigación, así como se comentó en el primer capítulo cuáles son las variables elegidas para observar un concepto suficiente y oportuno de equidad educativa y, también, las variables para que el diseño sea considerado como pertinente. Este punto es sumamente relevante ya que permite conocer qué significa “equidad” para quienes diseñan e implementan las políticas y, por ende, qué implicaciones tiene para la población en rezago como son los jóvenes de bajos recursos económicos.

En relación a la conceptualización de la equidad educativa; es decir, los factores que se consideran para observar un concepto suficiente y oportuno de equidad educativa en el diseño de una política destinada al ingreso y permanencia en la educación superior se señalaron: una clara segmentación y definición de los grupos vulnerables, una pertinente selección de los beneficiarios (población potencial y población objetivo) y una correcta focalización de acuerdo a las desigualdades territoriales. Por otra parte, como también se mencionó en el marco teórico de este estudio, para que el diseño de una política educativa de transferencia de renta sea considerada como pertinente debe tomar en cuenta ciertos elementos como: una adecuada estrategia de cobertura y una identificación correcta de la problemática y sus causas. A continuación su análisis en el diseño del Programa.

Segmentación y definición de los grupos vulnerables

La noción de equidad aparece de forma recurrente en documentos de política de la Reforma Educativa, así como en el Plan Sectorial de Educación (PSE), conformando uno de los nuevos ejes del modelo educativo (Mendoza, 2017).

En otras palabras, atender prioritariamente y con equidad a los grupos vulnerables de la sociedad. De hecho, el PSE menciona en sus líneas de acción el ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades educativas. Sin embargo, aunque en el PSE se hace referencia reiteradamente a los grupos vulnerables, no se especifica “quiénes son, cuál es la diversidad que los caracteriza, cuáles son sus principales necesidades en materia de políticas... educativas para derivar estrategias efectivas de atención” (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015: 7), aunque sí se menciona que individuos en situación de rezago o desventaja sean prioridad para el Estado.

Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como ya se ha mencionado, se establece que se deberá garantizar y ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población, incrementando apoyos a jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad (SEP, 2014b), aunque no se especifica claramente quiénes son estos jóvenes en desventaja y/o vulnerabilidad, sí se mencionan a los jóvenes provenientes de familias de bajos recursos y sí se establece que por medio de programas de becas se aumente la proporción de jóvenes que transitan de educación media superior al nivel superior.

En este sentido, el diagnóstico del Programa Nacional de Becas (SEP, 2014b) reitera que es necesario incorporar y ampliar las oportunidades en la educación superior a los jóvenes de segmentos de menores ingresos (particularmente los cuatro primeros deciles). De hecho, en la evolución del problema se enfoca a los jóvenes provenientes de estratos sociales vulnerables como sinónimo de jóvenes provenientes de segmentos de menores ingresos. No obstante, en las Reglas de Operación de 2014 se consideran como grupos vulnerables a personas indígenas, personas con alguna discapacidad y a madres y padres jefes de familia; agregando a personas afrodescendientes y a madres jóvenes y

jóvenes embarazadas en las Reglas de Operación de 2017,¹⁶⁴ dejando a un lado a los jóvenes de bajos recursos económicos, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 3. Evolución de la definición de Grupos Vulnerables, Reglas de Operación 2014 y 2017.

	ROP 2014	ROP 2017
Definición de Grupos Vulnerables	Personas indígenas, personas con alguna discapacidad, madres y padres jefes de familia.	Personas indígenas, personas afrodescendientes, personas con alguna discapacidad, madres y padres jefes de familia y madres jóvenes y jóvenes embarazadas que realicen sus estudios.

Retomando la operacionalización del concepto segmentación y definición de grupos vulnerables en el marco teórico como fragmentación de los grupos de población que carecen de ciertos beneficios o recursos en contraste con los demás grupos de la sociedad, el Programa sí fragmenta, en menor medida, a los grupos vulnerables (en educación superior va dirigida a personas con alguna discapacidad [UAM], a afrodescendientes y a indígenas [UNAM]);¹⁶⁵ sin embargo, no toma en cuenta a las personas con bajos recursos económicos como grupo vulnerable *per se* (ni en el diagnóstico ni en las Reglas de Operación del Programa), sino como un grupo aparte pero que sí forma parte de la categoría grupos en contexto y situación de vulnerabilidad creando una beca específicamente para ellos.¹⁶⁶ Cabe resaltar que la Beca Manutención es la continuación de PRONABES, con diversos cambios, como se mencionó en el primer apartado de este capítulo.

¹⁶⁴ En las Reglas de Operación de 2017 se define como contexto de vulnerabilidad al “conjunto de circunstancias o condiciones tales como edad, sexo, estado civil, origen étnico, lengua, discapacidad, aptitudes sobresalientes y/o condición migratoria que impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar a diferentes grupos de población” y a los grupos sociales en situación y contexto de vulnerabilidad como “aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida, y por lo tanto, requieren de la atención del gobierno para lograr su bienestar” (DOF, 2017: 15).

¹⁶⁵ En menor medida se refiere a que solo dos Instituciones de Educación Superior (al menos en esta beca) pueden otorgar becas a personas con alguna discapacidad (UAM) y a indígenas y/o afrodescendientes (UNAM).

¹⁶⁶ En otras palabras, el Programa no define a los jóvenes de estratos sociales bajos como grupo vulnerable pero sí incluye un apartado para esta población en las becas dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad, dejando un poco ambiguo el término. Más adelante se ahonda en este punto.

La Beca Manutención como se explicó anteriormente va dirigida a apoyar el acceso y terminación oportuna a estudiantes en instituciones del sistema educativo nacional en un programa de licenciatura o técnico superior universitario,¹⁶⁷ provenientes de hogares cuyo ingreso sea igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita (por persona) vigentes¹⁶⁸ al momento de solicitar la beca, según la zona geográfica a la que pertenezcan (DOF, 2017). El monto máximo varía de \$9,000 (primer año) a \$12,000 (quinto año de estudios) anuales para todos los estudiantes en todos los estados que opera este tipo de beca. Los estudiantes también pueden solicitar un apoyo complementario para el transporte “Apoya tu Transporte” si son beneficiarios del programa PROSPERA y si comprueban que gastan, por concepto de transporte para trasladarse a la IES, más de \$500 mensuales. Este apoyo puede ascender hasta \$2,000 al año junto con la Beca Manutención.¹⁶⁹

Esta beca prioriza a jóvenes en situación económica adversa para que puedan ingresar y permanecer en una institución educativa. Las becas de la categoría “apoyo al ingreso, permanencia y/o terminación de estudios” que van desde capacitación hasta servicio social no van dirigidas especialmente a los estudiantes de recursos económicos bajos como la Beca Manutención,¹⁷⁰ en algunos casos sí existen criterios de priorización a estudiantes pertenecientes a los deciles más bajos pero vale la pena aclarar que realmente las becas de Capacitación, Prácticas Profesionales, Proyectos, Salario, Apoyo a la Titulación y Servicio Social son muy específicas y van dirigidas sobre todo a apoyar la permanencia de los estudiantes que requieren apoyo para titularse, para realizar un proyecto, para tomar un curso, etc., independientemente de su nivel socioeconómico. En otras palabras, del total de dieciséis becas del Programa,

¹⁶⁷ En algunos estados como Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Hidalgo, entre otros no todas las IES participan, así como en otros como Guerrero participan ciertos programas educativos.

¹⁶⁸ El salario mínimo vigente en las Reglas de Operación de 2017 es de \$73.04 (DOF, 2017).

¹⁶⁹ Asimismo los estudiantes con alto rendimiento (promedio igual o superior a 9.0) en el ciclo anterior pueden contar con un apoyo complementario; sin embargo, las convocatorias no son muy claras al respecto. La mayoría dicen que esta beca es compatible con la Beca Excelencia; no obstante, la Beca Excelencia tiene entre sus requisitos un promedio igual a 10 (salvo la UAM y la UNAM).

¹⁷⁰ Sin embargo, en algunas convocatorias estatales de la Beca Manutención se menciona que dicha beca puede ser compatible con las becas de Capacitación, Prácticas y Servicio Social solo si así se expresa en las convocatorias respectivas.

solo una va dirigida específicamente a estudiantes de bajos recursos económicos en diversos estados del país.

El Programa sí segmenta a los grupos vulnerables que menciona en las Reglas de Operación; explícitamente, no define a los jóvenes de estratos sociales bajos como grupo vulnerable pero sí con vulnerabilidad económica. Aun más, los incorporan en la categoría de grupos en contexto y situación de vulnerabilidad aunque en el glosario no aparezcan referidos como tal bajo ese término.

En este mismo sentido, el Programa Sectorial de Educación (SEP, 2013) establece que se requieren tanto acciones para grupos vulnerables específicos como para grupos vulnerables en general para la eliminación de barreras que limitan su acceso y permanencia en la educación, por lo que es imperante identificar oportunamente a las poblaciones excluidas del sistema educativo o que se encuentran en mayor riesgo de abandono.

En resumen, el Programa sí toma en cuenta a estudiantes de bajos recursos económicos por medio de la Beca Manutención, así como mediante criterios de priorización. Entonces, la variable segmentación y definición de grupos vulnerables es *clara*. Se recomendaría nada más incluir la vulnerabilidad económica de manera más explícita porque implícitamente ya se encuentra en el diseño.

Selección de los beneficiarios

En el Diagnóstico 2014 se define a la población potencial de manera muy general como el universo de estudiantes y docentes de IES de todos los tipos educativos. Las Reglas de Operación de 2014 definen a la población objetivo y potencial de la misma forma, especificándose en los anexos de cada beca las características sociales, económicas y académicas de la población a la cual van dirigidos los apoyos. En las Reglas de Operación de 2017 mencionan que se

dirige a estudiantes, recién egresados, docentes, investigadores y personal con funciones de dirección de IEP; es decir, incrementaron el número de beneficiarios de los apoyos y también en cada anexo se especifican las características de la población que recibirá los apoyos. Sin embargo, son diversas las instancias participantes y tres los niveles educativos en cada beca que se sigue dificultando establecer la población objetivo del Programa.¹⁷¹ Además, la inclusión de docentes, recién egresados, investigadores y directivos de las Instituciones no se relaciona de manera directa con lo establecido en la definición del problema y tampoco se encuentra en el propósito de la MIR. En otras palabras, “existen inconsistencias entre el planteamiento del problema y la definición completa de las poblaciones del Programa” (CONEVAL y SEP, 2015a: 39).

La evaluación de diseño realizada a este Programa en 2015 observó que no cuenta con una medida general tanto para la población potencial como para la población objetivo y se desconoce la metodología utilizada por cada Unidad Responsable. “Algunas definiciones hacen referencia a estudiantes y docentes y de manera específica algunas unidades responsables o becas se refieren a jóvenes mexicanos, adolescentes, hijos de militares, etc., en lugar de establecer estudiantes en situación de, o con tal característica” (CONEVAL y SEP, 2015a :13). Agrega también que tal heterogeneidad en el manejo de la información dificulta la creación de un padrón de beneficiarios que permita el análisis de manera eficiente o que al menos pueda caracterizar de manera consistente a la población atendida.

En su creación, el PNB no contó con un mecanismo general para identificar la población objetivo total. Cada beca identificaba y caracterizaba a la población objetivo. Cada Unidad Responsable determinaba la población objetivo aplicando criterios de selección y priorización de acuerdo a las Reglas de

¹⁷¹ Adicionalmente, en las ROP 2017 “no se hace explícita la forma en que se debe definir la población objetivo o cómo determinar los montos de las becas cubiertas por el Programa. En consecuencia hay becas que son otorgadas por distintas [Instancias Educativas], que tiene objetivos similares pero beneficios distintos” (Insad, 2017: 173).

Operación. No obstante, dada la generalidad y heterogeneidad del Programa este mecanismo lo vuelve un tanto complejo (CONEVAL y SEP, 2015a).

En sí, el Programa no cuenta con una base de datos y/o sistema informático único que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. Según la evaluación de diseño del Programa, 71% de las becas contaba con un sistema informático que permitía conocer la demanda total de apoyos, 29% contaba con información sistematizada de manera documental y solo el 40% contaba con información socioeconómica de sus beneficiarios. Por lo mismo, se urgió unificar patrones de beneficiarios y procesos de sistematización de información (CONEVAL y SEP, 2015a). Es decir, sí existe información que permite conocer quién recibe los apoyos, sin embargo está desagregada por Unidad Responsable y por tipo de apoyo y no es del todo pública. En 2016, todavía se le sugería mejorar los procesos de sistematización de información referentes a la identificación de su población atendida por grupos de edad y desagregación geográfica ya que no todas las unidades presentaron información suficiente (CONEVAL, 2016a). Asimismo, se le sugería revisar la factibilidad de concretar una sola definición y cuantificación de la población potencial del programa (la cual se encuentra en proceso de definición) debido a la diversidad de poblaciones que reciben algún tipo de beca por parte de las instituciones participantes. Esto es, existe ambigüedad en la población a la que está dirigido el Programa, solo 12 de 17 Unidades Responsables identifican a la población potencial y no todas las becas establecen criterios claros de elegibilidad o son ambiguos.

Retomando la operacionalización de la selección de los beneficiarios realizada en el capítulo uno de esta investigación en la cual se señala que el programa debe contar con una distinción entre la población objetivo de la potencial y tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas en la selección de los beneficiarios. Por ejemplo: indicadores como el ingreso corriente monetario de la familia (bajo), ubicación territorial (estado debajo de la media de cobertura:

35.1%) y edad del beneficiario (17 a 23 años). En este caso se puede establecer que no hay una distinción clara entre la población objetivo de la potencial en el diagnóstico. En cambio, en las Reglas de Operación se define la población objetivo en cada apoyo que otorga el Programa pero es demasiado heterogénea, va desde estudiantes hasta directivos de instituciones. De hecho, todavía se sigue trabajando en la definición de la población potencial debido a la diversidad de beneficiarios del Programa. Sobre las condiciones socioeconómicas en la selección, se observa que la Beca Manutención sí toma en cuenta a los estudiantes de ingreso corriente monetario bajo, toma en cuenta a la mayoría de los estados de la república (no prioriza a los que están debajo de la media de cobertura) y sí toma en cuenta la edad de los beneficiarios. Otras becas no van dirigidas particularmente a estos estudiantes, pero sí existen criterios para elegir cierto tipo de beneficiarios (bajos recursos, con alguna discapacidad, entre otros) cuando las solicitudes de becas tienen una demanda alta.

De hecho, el PSE (SEP, 2013) resalta que uno de los aspectos que deben ser mejorados es el registro de las becas que el gobierno financia, ya que no existe un padrón único de beneficiarios que facilite la administración de las becas. No obstante lo anterior, todavía cuatro años después sigue sin sistematizarse un padrón único.

En otras palabras, la selección de los beneficiarios es *poco pertinente*, ya que no existe una correcta distinción entre la población objetivo de la potencial pero sí se toma en cuenta las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, al menos en la Beca Manutención que es la única dirigida a atender a esta población.

Focalización de acuerdo a desigualdades territoriales

Como se mencionó en el segundo capítulo, en México del total de municipios del país solo 23.5% cuentan con algún servicio de educación superior en

cualquiera de sus modalidades y formas. En municipios rurales, en ciudades pequeñas, en zonas fronterizas, así como en región costera, el número de IES es insuficiente para atender la demanda y, por ello, aun persisten brechas importantes entre entidades federativas (Ordorika y Rodríguez, 2012).

A continuación en la siguiente tabla se pueden apreciar las diferencias en la cobertura de educación superior por entidades federativas.

Tabla 4. Tasa de cobertura en Educación Superior, algunas entidades. México, 2013.

Cobertura alta		Cobertura baja	
Ciudad de México	74%	Oaxaca	19%
Sinaloa	43%	Chiapas	19%
Nuevo León	40%	Guerrero	21%
Colima	39%	Quintana Roo	21%
Sonora	39%	Guanajuato	21%
Aguascalientes	36%	Michoacán	24%
Nayarit	35%	Tlaxcala	25%

Fuente: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015, p. 45.

En este sentido, Tuirán (2012) señala que para avanzar hacia una cobertura regional integral, es preciso acelerar el paso en los estados más rezagados a través de políticas educativas distributivas. Sin embargo, en el caso particular de este Programa no se establece la ubicación territorial de la población que presenta principalmente el problema. Es decir, no mencionan datos sobre la ubicación de la población potencial (CONEVAL y SEP, 2015a). Sí mencionan que la cobertura del Programa va dirigida a las 31 entidades federativas y a la Ciudad de México, pero no se menciona en la problemática las diferencias que existen entre las entidades federativas. De hecho, no hay información pública para conocer los municipios y las localidades atendidas por el Programa (CONEVAL, 2016a).¹⁷²

¹⁷² En cambio, PRONABES sí contaba con datos sobre la ubicación territorial de sus beneficiarios. Para el ciclo 2012-2013 fueron 403 los municipios y 449 las localidades atendidas. Para el mismo ciclo la población atendida en la Ciudad de México fue de 75, 567 personas, en el Estado de México fueron 28, 662 beneficiarios; mientras que para Guerrero fueron 4, 713; Chiapas 8,752; Michoacán 9,392 y Oaxaca 15,763 beneficiarios, atendándose las 32 entidades federativas del país (SEP, SES y CNBES, 2013).

Aun más, no hay convocatorias estatales para el ciclo 2016-2017 para Chihuahua, Michoacán, Puebla, Sinaloa y Veracruz, siendo Michoacán uno de los estados más rezagados en cuestión de cobertura. El promedio de cobertura en el país es de 35.1% para 2015; sin embargo, como se puede apreciar en la tabla anterior, son diversos los estados que se encuentran bajo esa media.

Sin embargo, la Beca Manutención sí establece en sus convocatorias que cuando los recursos disponibles sean insuficientes para otorgar una beca a todos los aspirantes, serán seleccionados en función de los siguientes criterios: 1) ingreso mensual per cápita del hogar, 2) alumnos cuyas familias se encuentren en el padrón de PROSPERA, 3) residir en uno de los municipios que se encuentren incluidos en el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, o bien en alguno incluido en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y 4) aspirantes provenientes de municipios rurales, indígenas de alto y muy alto grado de marginación establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y/o su equivalente estatal en contextos urbanos marginados (DOF, 2017).

En relación a la descripción de focalización de acuerdo a desigualdades territoriales que se mostró en el marco teórico de este estudio, el Programa debería tomar en cuenta principalmente, a los estados con una menor tasa de escolarización (cobertura) en educación superior.¹⁷³ Es decir, aquellos que se encuentren bajo la media de cobertura (35.1%), particularmente los que estén bajo el umbral del 25% de cobertura. Así como también si se encuentra en una zona urbana o rural o si se localiza en un municipio de alta o mediana marginación. El Programa, en general, sí toma en cuenta a todos los estados del país, la Beca Manutención que es la que específicamente va dirigida a estudiantes de bajos recursos cuenta con convocatorias para 27 entidades del

¹⁷³ De acuerdo a la Evaluación de Procesos del Programa, los datos muestran que entre mayor es el nivel educativo atendido, menor es el nivel de marginación de los municipios atendidos. Más del 60% de los municipios atendidos en EMS y ES corresponden a localidades con grado de marginación bajo o muy bajo. En cambio, en el nivel básico los datos muestran una mayor focalización en los municipios de alta y muy alta marginación, en concordancia con los objetivos del Programa (Insad, 2017). Esto es debido también a la falta de Instituciones de Educación Superior en este tipo de localidades (como se comentó en el capítulo 2), a diferencia de Instituciones de Educación Básica.

país¹⁷⁴ (para el caso de la Ciudad de México se destina al IPN) pero no prioriza a los estados que cuentan con mayores brechas de inequidad educativa, solamente señala que prioriza sobre estudiantes de municipios o zonas marginadas cuando la demanda sobre pasa a la oferta; sin embargo, no es un criterio estandarizado en el Programa, ni tampoco en la Beca Manutención que es el principal referente para estudiantes de bajos recursos. Cada estado emite su convocatoria pero no es posible conocer la cantidad de beneficiarios ni su ubicación porque la información hasta el momento no se encuentra disponible de manera pública.¹⁷⁵ Por ende, es complicado saber con exactitud si realmente el Programa prioriza a jóvenes en zonas marginadas sobre zonas urbanas cuando la demanda sobre pasa a la oferta. Por lo tanto, se puede concluir que la focalización de acuerdo a desigualdades territoriales es *relativamente correcta* porque toma en cuenta en su diseño a algunos estados con una cobertura menor al promedio y a zonas desfavorecidas (criterios de priorización).¹⁷⁶

Estrategia de cobertura

En la operacionalización de variables se definió a la estrategia de cobertura como la selección de unidades beneficiarias; la subselección interna de los beneficiarios de acuerdo a la magnitud de la problemática y las características de la población por atender. Es decir, la estrategia debería guiarse por el perfil de las universidades, el subsistema educativo, la modalidad, el perfil socioeconómico de los estudiantes y su localización geográfica.

El Programa Nacional de Becas, como se ha comentado, no cuenta con una estrategia de cobertura ni una caracterización ni cuantificación de la población

¹⁷⁴ En el siguiente link se pueden revisar las convocatorias para los estados mencionados: http://www.cnbes.sep.gob.mx/2-principal/153-hist_conv_2016

¹⁷⁵ De manera relacionada, la Evaluación de Procesos (Insad, 2017) muestra que la valoración general de los procesos del PNB varía notablemente entre los estados y a nivel central en cuestiones de infraestructura, personal, información, recursos, tiempos y procesos, lo cual es un área de oportunidad a mejorar para el Programa. Señala que en la operación a nivel estatal, la información es el recurso más deficiente.

¹⁷⁶ Tal como se comentó en el capítulo dos, Tuirán (2012) resalta que para avanzar hacia una cobertura integral de educación superior, es preciso acelerar el paso en los estados rezagados pero sin perjudicar la expansión y consolidación de los más adelantados.

que va a atender. Como son diversos los beneficiarios, la estrategia es muy heterogénea.

En suma, el PNB no cuenta con una estrategia general y única que esté documentada para atender a la población objetivo, sino que reúne un conjunto grande y diferenciado de poblaciones objetivo y tipos de apoyo. De acuerdo a la Evaluación de Diseño (CONEVAL y SEP, 2015a), la causa más directa a la justificación del Programa es la carencia de recursos económicos para estudiar y para asumir gastos de transportes, materiales y alimentos, pero no se especifica si esta población será entonces la principal beneficiada, como ya se expuso anteriormente. En este mismo sentido, no se cuenta con la identificación de una población objetivo que sea integral para todo el Programa. No hay un plan de cobertura en un horizonte a mediano y largo plazo. De acuerdo al CONEVAL y a la SEP (2015a: 16) “al no contar con una estrategia documentada para atender a la población objetivo no se puede calificar la congruencia sobre el diseño del Programa”.

En el caso particular de la Beca Manutención que es la única enfocada a la población de bajos recursos sí existe una subselección de los beneficiarios de acuerdo a la magnitud del problema, son los estudiantes que se encuentran en los primeros cuatro deciles de ingreso. Sin embargo, no se guía por el perfil de las instituciones, ni el subsistema, ni por modalidades ni tampoco por la localización geográfica, sino es una estrategia general para estudiantes de pocos recursos. Sí hay criterios de elegibilidad que ya fueron mencionados en los puntos anteriores; no obstante, no hay manera de revisar si en efecto se ha seleccionado a la población con base en ellos, puesto esa información no está sistematizada. Es decir, la estrategia de cobertura es *poco adecuada* debido a que de todos los elementos mencionados en la descripción de esta variable (marco teórico) solo toma en cuenta el perfil socioeconómico de los estudiantes.

Identificación de la problemática y sus causas

En el marco teórico de esta investigación se refirió a la identificación de la problemática y sus causas como la priorización del problema, los elementos que intervienen en éste y su interrelación. Es decir, se debiera contar con información pertinente sobre la problemática y sus causas directas, una justificación teórica que sustente la intervención; así como consistencia y vinculación del programa con los planes de desarrollo de la nación.

En relación a la identificación del problema y sus causas directas se revisó ya en el apartado del diagnóstico que el estado actual del problema está separado por nivel educativo. Se reconoce que uno de los problemas más apremiantes es la interrupción de estudios.¹⁷⁷ En el caso de la educación superior señala que se ha colocado en la agenda el asunto de la equidad, es decir, la incorporación de los jóvenes de segmentos de menores ingresos a IES. En otras palabras, al menos en este nivel educativo el problema que señala es el acceso inequitativo de jóvenes de bajos recursos a la educación superior; mientras que para la educación básica y la educación media superior se basa en la deserción de los estudiantes en ambos niveles.¹⁷⁸ Por ende, desde un principio hay una diferencia en la identificación de la problemática principal. Tanto en educación básica como en media superior el principal problema es la deserción por falta de recursos; en cambio, en la educación superior es el acceso por falta de recursos también.

Aun más, no existe una coherencia sólida en relación a las causas directas que provocan el problema público (excepto por la carencia de recursos que podría englobar que los estudiantes no puedan pagar transporte, materiales y

¹⁷⁷ No obstante, la evolución del problema en la educación superior se centra en el acceso. No hay datos sobre la interrupción de los estudios en este nivel educativo, como los hay para los otros dos niveles. (CONEVAL y SEP, 2015a). Para el caso de la educación media superior se analiza la información oficial de deserción escolar presentada por la Secretaría de Educación Pública y para el caso de educación superior, se analiza el acceso a la educación de acuerdo al decil económico de los estudiantes, utilizando la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (CONEVAL y SEP, 2015a).

¹⁷⁸ Es importante volver a señalar que en la identificación y evolución del problema en el nivel superior no se mencionaron datos sobre la deserción ni la permanencia de (a diferencia de los demás niveles educativos) solamente información y cifras sobre el acceso a las instituciones de estudiantes de bajos recursos, indicando que ese era el principal problema, al menos en este nivel.

alimentos). Menciona a la ausencia de becas como causa de la interrupción de estudios, además que las consecuencias y efectos del problema que se señalan no son directamente causados por el problema central, el cual se centra en la interrupción de estudios.¹⁷⁹

En este sentido, un punto que vale la pena discutir y que se mencionó en el apartado anterior es que la educación superior no tiene la misma tasa de escolarización que la educación básica y la educación media superior. Si bien es cierto que la deserción escolar es un problema importante y que debe ser atendido en todos los niveles, lo es también, primordialmente, el acceso a la educación en el nivel superior y esto se menciona reiteradamente en la identificación y evolución del problema, pero no forma parte explícitamente de la problemática principal. Por ello, tanto el árbol de problemas como de objetivos debería ser diseñado de acuerdo a cada nivel educativo, o bien, agregar el acceso como parte de la problemática. Ahí es donde radica la conceptualización suficiente de la equidad.

Por otra parte, como también se comentó anteriormente, no se presenta con claridad una justificación teórica o empírica que sustente la intervención. No se mencionan otras alternativas de solución y tampoco las consecuencias del otorgamiento de becas. De hecho, tampoco mencionan experiencias internacionales o casos de éxito de este tipo de transferencias de renta, solamente señalan que la ausencia de becas es causa de la interrupción de estudios, lo cual no es congruente. Una solución no puede formar parte del problema.

Por otro lado, el Programa sí es consistente y sí se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo, así como el Programa Sectorial de Educación (ambos 2013-2018). El propósito del PNB presenta conceptos comunes con diversas

¹⁷⁹ La interrupción de estudios también es fundamental en la equidad educativa; sin embargo, si se señala que uno de los problemas en la educación superior es la falta de oportunidades de estudiantes de bajos recursos para ingresar a instituciones, sería conveniente agregarlo en el problema principal para que las opciones de política partan de ahí también. Es importante resaltar que cada nivel educativo tiene una evolución diferente del problema y, por ende, sus efectos no serán los mismos.

estrategias y líneas de acción del PSE y líneas transversales del PND, tales como: a quién va dirigido el apoyo, el tipo de apoyo (becas y estímulos) y el fin que persiguen (acceso de jóvenes de bajos recursos económicos, favorecer la retención de los jóvenes en riesgo de abandono escolar, acercar la población rural a la escuela y conclusión oportuna de los estudios, entre otros) (CONEVAL y SEP, 2015a).

El Programa está vinculado al PND dentro de su meta nacional (México con Educación de Calidad) directamente con el objetivo dos: garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo y sobre todo con las estrategias y líneas de acción dirigidas a ampliar las oportunidades de acceso a la educación a todas las regiones y sectores de la población y fomentar la ampliación de la cobertura del programa de becas en educación superior. Finalmente, coincide con la línea de acción que va encaminada a universalizar los apoyos entre jóvenes provenientes de familias de bajos recursos (CONEVAL y SEP, 2015a). En resumen, existe una clara vinculación con metas, objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas en la planeación nacional. No obstante, como se resalta en la evaluación de diseño del Programa, “no existen indicadores que capten todos los resultados del PNB como: el incremento en las tasas de escolarización y la disminución de la deserción escolar” (CONEVAL y SEP, 2015a: 39). Otra área de oportunidad más que debe fortalecer este Programa. De modo que la identificación de la problemática y sus causas es *poco correcta* debido a que cuenta con múltiples causas y no es congruente con sus alternativas de solución aunque sí se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo, tal como se comenta en la operacionalización de variables en el marco teórico de esta investigación.

En suma, esta es la revisión para observar la incidencia del diseño del Programa Nacional de Becas en la equidad en el acceso y permanencia en la

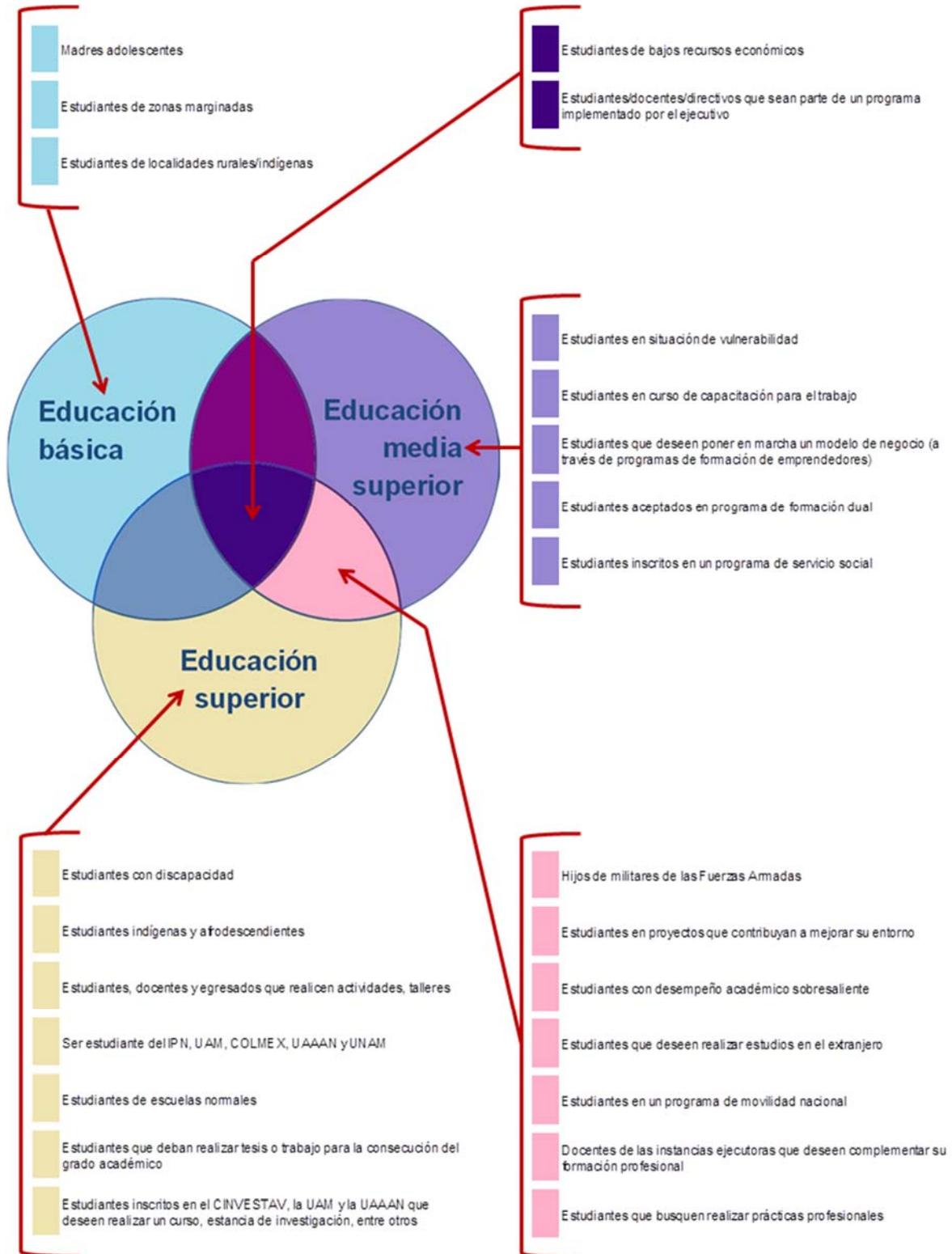
educación superior, a través de las variables seleccionadas tanto de equidad educativa como de diseño operacionalizadas en el marco teórico.¹⁸⁰

Ahora bien, después de analizar y contrastar las variables, se consideró relevante mostrar un diagrama de la población beneficiaria del Programa por nivel educativo.¹⁸¹ En este sentido se muestra en un intento de síntesis, la población (beneficiarios) de las dieciséis becas y los niveles en que se interrelacionan los beneficiarios. Por ejemplo, los niños y jóvenes de bajos recursos son parte de la población objetivo de los tres niveles educativos; sin embargo, los jóvenes indígenas o que pertenecen a localidades indígenas pueden ser beneficiarios de becas del Programa en educación básica y superior pero no forman parte de la población objetivo en la educación media superior. No obstante, para cada grupo existen requisitos que deben cumplir. El siguiente diagrama muestra de manera resumida a la población a la que va dirigida el Programa.

¹⁸⁰ En el siguiente capítulo se mostrará un cuadro resumen de las variables, sus valores y caracterización, así como los hallazgos más importantes de la investigación.

¹⁸¹ Es conveniente resaltar que la población objetivo en el diagrama está resumida, si desean revisar los requisitos pueden hacerlo en las ROP para 2017.

Diagrama 3. Población objetivo del Programa de acuerdo al nivel educativo, ROP, 2017.



Fuente: elaboración propia con datos de las Reglas de Operación 2017 (DOF, 2016).

Como se observa, la población objetivo a la que va dirigida el Programa es numerosa y varía de acuerdo a cada nivel educativo (va desde personas de bajos recursos económicos, hijos de militares hasta estudiantes de posgrado y directores de Instituciones) lo cual dificulta una descripción adecuada que pueda englobar a todo el Programa. Finalmente, como ya se comentó, algunos de los beneficiarios como los docentes, recién egresados, investigadores y directivos no se relacionan con lo establecido en la definición del problema. Uno de los principales puntos a revisar dentro del diseño del Programa.

Finalmente, en el siguiente y último capítulo se muestra un cuadro resumen con las variables y sus valores correspondientes revisados en este apartado, así como los hallazgos más importantes de la investigación y el grado de confirmación de la hipótesis. Para concluir se muestran algunas recomendaciones de políticas basadas en experiencias internacionales, mejores prácticas y directrices de organismos internacionales.

Capítulo 4

Hallazgos de la investigación y recomendaciones de políticas públicas.

En este capítulo se presentan las conclusiones obtenidas a partir de este trabajo de investigación. Asimismo se ofrecen algunas recomendaciones de políticas públicas dirigidas a los diseñadores de programas que se proponen implementar medidas para aminorar la problemática de la equidad en el acceso y permanencia en la educación superior. Se presentan primero los hallazgos más importantes del estudio y, enseguida, las recomendaciones de política.

4.1. Hallazgos en la investigación.

De acuerdo con los resultados de esta investigación, la información recolectada permite confirmar que la hipótesis general de la investigación es válida, *la política de equidad en la educación superior, a través del Programa Nacional de Becas, debería considerar una adecuada conceptualización de equidad educativa para mejorar la pertinencia de su diseño*. De las cinco variables revisadas en este estudio solamente una cumple con la descripción completa, las demás presentan áreas de oportunidad que deberían ser revisadas y corregidas para lograr incidir en mayor medida en la equidad educativa en este nivel.

A continuación se muestra la tabla resumen de los valores y caracterización de las variables.

Tabla 5. Valores y caracterización de las variables: equidad educativa y diseño.

Dimensión	Variable	Valor	Caracterización
Equidad educativa	Segmentación y definición de	Clara	Toma en cuenta a estudiantes de bajos recursos

Dimensión	Variable	Valor	Caracterización
	grupos vulnerables		económicos.
	Selección de los beneficiarios	Poco pertinente	No existe una correcta distinción entre población objetivo de la potencial pero sí toma en cuenta las condiciones socioeconómicas.
	Focalización de acuerdo a desigualdades territoriales	Relativamente correcta	Toma en cuenta a algunos estados con cobertura menor al promedio y a zonas desfavorecidas.
Diseño de política	Estrategia de cobertura	Poco adecuada	De todos los elementos solo toma en cuenta el perfil socioeconómico de estudiantes.
	Identificación de la problemática y sus causas	Poco correcta	Cuenta con múltiples causas y no es congruente con sus alternativas de solución aunque sí se vincula al PND.

Fuente: elaboración propia.

En otras palabras, esto permite concluir que el Programa sí incide, en menor medida, en la equidad educativa en la educación superior. Sin embargo, necesita diversas modificaciones en la conceptualización de la equidad. De hecho, estas modificaciones deben partir desde el Programa Sectorial de Educación, la Reforma Educativa, etc., para que puedan tener un mayor peso en el diseño de los programas dirigidos a aminorar el problema de la equidad como el analizado en esta investigación y como el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa,¹⁸² por nombrar un par de ejemplos.

Al respecto, el Programa es congruente con la Planeación Nacional pero su justificación es incompleta. No señala los elementos teóricos o empíricos que sustenten los efectos de este tipo de programas en el acceso, deserción o eficiencia terminal. No reconoce la problemática del acceso y la permanencia en cada nivel, sino los engloba en uno mismo. Es decir, no está estructurado con

¹⁸² El cual también cuenta con ciertas deficiencias en cuanto a la claridad de la estrategia y evolución de la cobertura en el nivel superior (CONEVAL y SEP, 2015b).

los diferentes niveles y modalidades educativas. Aun más, “particularmente no se atiende el crecimiento de las tasas de cobertura entre los jóvenes que pertenecen a los sectores más pobres de la población y no se aborda el problema relativo a las desigualdades persistentes entre entidades” (Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, 2015: 7). Permanece una falta de reconocimiento de aspectos estructurales como las desigualdades económicas, sociales y culturales de los contextos de los estudiantes.

En resumen, es un conjunto de apoyos con diferentes objetivos y diversas definiciones. Existe una gran diversidad de elementos que lo componen, lo cual explica las inconsistencias en la formulación de su diseño. En 2014, en las Reglas de Operación existían 105 apoyos distintos (becas) en los diversos niveles educativos; en cambio, en 2017 se compactaron a 6 categorías con un total de 16 becas. No obstante, en 2014 las becas estaban separadas por nivel educativo, ahora una misma beca abarca los tres niveles, lo cual complica un poco más su cuantificación. Es preciso actualizar la información del diagnóstico para todos los niveles educativos debido a que la información que se presenta para cada nivel es muy diferente y no permite entender el estado actual del problema. Por lo mismo, existe inconsistencia en la identificación precisa de la población potencial y objetivo.

Si bien el Programa otorga un lugar prioritario a la equidad, prevalece una insuficiencia en la visión y en la conceptualización de este principio. No obstante, no solo en este Programa, sino a nivel del Plan Sectorial de Educación. Es necesario ofrecer estrategias de inducción y prevención del abandono y mayor apoyo a aquellos estudiantes en situación de riesgo. Además, se debe conceder una mayor importancia a la atención de grupos vulnerables, agregando a la vulnerabilidad económica. Aunado a esto, es preciso repensar cómo será la dirección de las políticas y programas orientados a atender a estos grupos. Algunas acciones han tratado o tratan de atender a todos por igual y esto al final resulta inequitativo (Instituto de Investigaciones

para el Desarrollo de la Educación, 2015). Un claro ejemplo, son las Becas Manutención (del PNB) dirigidas a estudiantes en situación de desventaja económica, las cuales otorgan un mismo monto a todos los beneficiarios, independientemente de sus condiciones y necesidades. Por ello, es fundamental reconocer las diversas circunstancias y necesidades de cada grupo para darles una atención proporcional.¹⁸³

El Programa tiene en sí muchas áreas de oportunidad que podría aprovechar para incidir en mayor medida en esta problemática, además de las ya mencionadas en el capítulo anterior.¹⁸⁴ Enseguida se mencionan algunas recomendaciones de política que podrían funcionar para este Programa y/o para otros más del gobierno federal.

4.2. Recomendaciones de política.

Delinear una política educativa capaz de solucionar los problemas de inequidad en la educación superior en México evidentemente supera por mucho los alcances del presente trabajo. Por ello, esta investigación permite ofrecer algunas recomendaciones dirigidas a los hacedores de políticas que se proponen reducir la problemática de la inequidad en el acceso a la educación superior a través de programas compensatorios de renta y/o subvenciones,¹⁸⁵ como el analizado en este estudio.

Al respecto, puede afirmarse que en México existe un reconocimiento de que el desarrollo del país demanda que sus servicios de educación superior aumenten

¹⁸³ Esto aplica también a la falta de difusión y problemas generados con la saturación y caídas del sistema, exceso de documentación y falta de Internet y computadoras en localidades rurales y semirurales (brecha digital) donde reside y estudia gran parte de la población objetivo del Programa (Insad, 2017).

¹⁸⁴ De hecho, una de las recomendaciones mencionadas en la Evaluación de Procesos es "limitar las poblaciones objetivo del PNB a estudiantes cuyas necesidades económicas impedirían el acceso, permanencia o conclusión, y considerar otras vulnerabilidades como factores de priorización y de financiamiento adicional" (CONEVAL, 2017b: 1). De igual manera señala que sería conveniente reducir el número de modalidades de becas al mínimo necesario para resolver el problema de acceso, permanencia o conclusión de estudios por motivos económicos. En otras palabras, se puede observar que esta evaluación prioriza a la vulnerabilidad económica sobre otras como se ha venido comentado en esta investigación.

¹⁸⁵ De acuerdo a Gómez (2013) varios investigadores han estudiado los efectos de cómo el apoyo económico ayuda a los grupos de escasos recursos (Chen & Desjardins, 2008; Chen, 2008; Chenfang, 2011; St. John et al., 2005). Además Paulsen y St John (2002) examinaron si los estudiantes de diversos grupos sociales respondían de manera diferente a los apoyos financieros y encontraron que los alumnos de escasos recursos adquieren más responsabilidad con este apoyo.

tanto en cobertura como en equidad,¹⁸⁶ y que ya ha habido, desde hace un cierto número de años esfuerzos encaminados en esa dirección, mediante la creación de universidades, programas compensatorios y esfuerzos por elevar la calidad de los servicios (Galaz y Sevilla, 2006). Sin embargo, como ya se comentó a lo largo de la investigación, todavía persisten brechas en el acceso de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes. Es por ello que se revisaron mejores prácticas de experiencias internacionales y directrices establecidas por algunos organismos internacionales como la OCDE, el BM y la CEPAL que podrían ser tomadas en cuenta en México con el fin de incidir en esta problemática. A continuación se enumeran algunas de las más importantes.¹⁸⁷

A los estudiantes que reciben financiamiento público, deben dárseles incentivos para graduarse y para hacerlo a tiempo.¹⁸⁸ Como mencionan Ferreyra, Avitabile, Botero et al. (2017: 37) “es posible que la gratuidad universal (especialmente si se combina con la admisión sin restricciones) no logre este objetivo pero las subvenciones de matrícula basadas en el desempeño podrían conseguirlo. Los préstamos con sanciones por impago podrían suponer un incentivo incluso mayor”. Por ejemplo, subvenciones a las tasas basadas en el desempeño para los estudiantes cuyo progreso en la universidad sea satisfactorio.¹⁸⁹

Por otro lado, Ferreyra, Avitabile, Botero et al. (2017) mencionan también que las becas deberían asignarse de acuerdo a las necesidades de los estudiantes

¹⁸⁶ “En general, el diseño de un sistema de financiamiento eficiente, responsable y equitativo sigue siendo un punto importante en la agenda de la educación superior en la región” (Ferreyra, Avitabile, Botero et al. (2017: 37).

¹⁸⁷ “De hecho, el aumento en las tasas de entrada a la universidad explica la mayor parte del crecimiento justamente en los países donde éste fue mayor, como Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En estos países, los hacedores de política tomaron medidas agresivas para expandir el acceso. Además, el sector privado jugó un papel importante y las políticas como los préstamos educativos y las becas facilitaron el acceso a las IES privadas” (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., (2017: 9). Para estos autores, la demanda de la educación superior aumentó con el incremento del número de graduados de la educación media superior y la eliminación de restricciones de liquidez mediante becas y préstamos.

¹⁸⁸ Gómez (2013) señala que estudios de Johnson (2006) y de Cantón (2010) mencionan que los apoyos financieros incrementan la responsabilidad y persistencia de los estudiantes. Gómez (2013), por su parte, realizó un estudio en la Universidad Autónoma de Nuevo León de los estudiantes que habían recibido la Beca PRONABES en la generación 2007-2012 y encontró que los estudiantes becados obtuvieron un mejor rendimiento académico en el promedio de sus calificaciones, un menor porcentaje de reprobación y deserción que los alumnos que no tuvieron la beca.

¹⁸⁹ De hecho, la evidencia disponible sugiere que ese tipo de mecanismos generan mejores resultados académicos que aquellos estudiantes que no tienen ese compromiso (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., 2017: 32).

y éstas deberían monitorearse,¹⁹⁰ así como a las instituciones.¹⁹¹ Es decir, establecer criterios de focalización adecuados y mecanismos de selección de los beneficiarios. Este punto coincide con el mencionado por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación en el apartado anterior. Un ejemplo de ello es establecer montos diferenciados de beneficios, considerar la proporción del ingreso familiar, atraer a los estudiantes expuestos a un mayor riesgo de deserción, entre otros. En este mismo sentido, Espinoza y González (2010) señalan la necesidad de profundizar las políticas de equidad para el ingreso e instrumentar nuevos mecanismos de apoyo público para los estudiantes (servicios de salud y alimentación, residencias estudiantiles, apoyo y acompañamiento para los alumnos), destinados a permitir su permanencia y un buen desempeño.¹⁹² Así como también proporcionar créditos estudiantiles.¹⁹³

En cuanto al interior de los sistemas, podrían ofrecer mayores opciones a los estudiantes, a través de currículos flexibles en diversas modalidades (presenciales, semipresenciales, a distancia) que hagan posible la movilidad. (Espinoza y González, 2010). En relación a los hacedores de políticas y al sistema educativo, Espinoza y González citando a la OCDE (2010) resaltan otros puntos importantes que deben tomarse en cuenta como: desconcentrar y regionalizar la oferta educativa, articular las políticas de educación superior con los niveles precedentes, articular una mayor coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para una mejor asignación de recursos y mayor transparencia en la rendición de cuentas,¹⁹⁴ proporcionar información oportuna y de calidad sobre las oportunidades laborales y la inserción de los egresados y hacer un seguimiento de sus trayectorias,

¹⁹⁰ De Andraca (2006: 67) resalta que los programas de becas necesitan generar información sistemática adecuada para un seguimiento de su funcionamiento y resultados.

¹⁹¹ De acuerdo a Ferreyra, Avitabile, Botero et al., (2017) las instituciones que reciben financiamiento deben rendir cuentas. Es necesario mejorar la supervisión y la normativa para asegurarse de la transparencia en la rendición de cuentas de sus servicios.

¹⁹² Como se observó en el capítulo 2, la política no debe buscar solamente un mayor acceso, sino garantizar también la permanencia de los estudiantes.

¹⁹³ En México se podrían implementar los préstamos educativos que eliminen las restricciones de liquidez para estudiantes de bajos ingresos como en el caso de Chile.

¹⁹⁴ Este punto es de los más relevantes, la UNESCO sugiere "a fin de lograr una mayor transparencia en la distribución de los recursos... hacer públicos los requisitos, los montos de los beneficios distribuidos y la identificación de los estudiantes beneficiarios" (de Andraca, 2006: 66).

fortalecer la educación terciaria, fortalecer los servicios de orientación y consejería vocacional desde el nivel medio superior, mejorar el acceso a la educación superior en áreas lejanas mediante la creación de centros de aprendizaje a distancia, centros regionales de aprendizaje y becas de subsistencia para solventar los gastos de estudiantes que concurren a estudiar en áreas remotas, considerar políticas de discriminación positivas orientadas a grupos con desventajas identificadas y otorgar incentivos a instituciones que fomenten el acceso a grupos desaventajados.¹⁹⁵

Ferreyra, Avitabile, Botero et al. (2017) coinciden en acciones complementarias destinadas a inyectar rapidez y eficiencia en el proceso de educación superior. Por ejemplo: la racionalización y acortamiento de algunos programas,¹⁹⁶ la revisión de requisitos de graduación y el fortalecimiento entre la universidad y el mercado laboral. Señalan que es necesario también aumentar el nivel de preparación de los alumnos desde el nivel medio superior. Si bien es cierto que ha aumentado la cantidad de graduados de la educación media superior y que este ha sido el motor principal de expansión de la educación superior, “no se formará capital humano calificado a un ritmo rápido hasta que se logre un proceso similar en la calidad de los graduados de la educación media superior” (Ferreyra, Avitabile, Botero et al. (2017: 33)).¹⁹⁷

En relación al Programa Nacional de Becas uno de sus grandes retos, como ya se mencionó en el capítulo anterior, es la fusión en un solo programa presupuestario de un grupo tan numeroso y diverso de apoyos de los tres distintos niveles educativos que ha representado serios retos para establecer una justificación adecuada, además que son diversas las instancias que participan en él (CONEVAL y SEP, 2015a).¹⁹⁸ Lo más conveniente sería

¹⁹⁵ “Además, a las instituciones se les deben dar incentivos para que contribuyan al éxito de los estudiantes; su suerte debe estar ligada a la de sus estudiantes” (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., 2017: 37).

¹⁹⁶ “El 30% de los estudiantes de la región abandona sus estudios después de 4 años, esto cuestiona la duración e idoneidad de los programas” (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., 2017: 38).

¹⁹⁷ Agregan que es necesario tomar en cuenta el nivel precedente: el medio superior, el mercado laboral en el que los egresados de educación superior participarán y la economía en su conjunto (Ferreyra, Avitabile, Botero et al., 2017).

¹⁹⁸ En otras palabras, elaborar una sola Matriz de Resultados de diferentes niveles educativos en este Programa genera ambigüedad en cuanto a la población que está dirigida y al tipo de beneficios que brinda (CONEVAL y SEP, 2015a).

separar el Programa por nivel educativo, hacer un diagnóstico y un diseño basado en las necesidades de cada nivel.

Asimismo se sugiere que el Programa genere información sistemática adecuada para un seguimiento de su funcionamiento y sus resultados. Es decir, diseñar un mecanismo de registro de los beneficiarios, características, trayectoria escolar, resultados educativos, etc., tal como lo recomienda de Andraca (2006) y la Evaluación de Diseño del Programa (CONEVAL y SEP, 2015a). Aun más, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (2015: 45) urge “promover un nuevo tipo de diseño... para atender las desigualdades desde una perspectiva de equidad, pero también de eficacia y eficiencia en la asignación y el manejo de recursos”¹⁹⁹ y una mayor coordinación de los diferentes niveles educativos y de las distintas instancias gubernamentales para la implementación de estas medidas, tal como se mencionó con anterioridad.²⁰⁰

Estas son algunas medidas y acciones recomendadas por organismos internacionales y/o que han sido buenas prácticas en otros países. Sin embargo, es necesario resaltar que aumentar la cobertura y el acceso a la educación superior sin tomar en cuenta medidas para la permanencia de los estudiantes podría ocasionar los problemas de alta deserción que ocurren en Argentina y Chile, como se mostró en el capítulo dos. Si bien es cierto que México tiene una de las tasas más altas de graduación en educación superior, tiene también una de las tasas más bajas en el acceso (al menos más bajas que los países con los que comparte un desarrollo similar). Por ende, si se desea aumentar el acceso, habrá que tomar en cuenta medidas que garanticen que los estudiantes que acceden a las instituciones puedan concluir sus estudios.

¹⁹⁹ Es decir, el Programa sí cumple con la normatividad relacionada a la transparencia al hacer público y accesible sus documentos normativos para informar al beneficiario pero no identifica y cuantifica los gastos, con claridad, en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece (CONEVAL y SEP, 2015a).

²⁰⁰ De igual forma, se deben establecer más y mejores mecanismos de divulgación dirigidos a la comunidad escolar y fortalecer a las instituciones con menores recursos que tienden a obtener rendimientos académicos inferiores.

Asimismo, aún queda pendiente la tarea de diseñar estrategias que permitan una mayor calidad de los programas educativos, así como de las instituciones que los ofrecen para incidir en mayores y mejores niveles de aprendizaje de los estudiantes. No basta con aumentar la educación en cantidad, sino que es sumamente necesario e indispensable hacerlo en calidad también para reducir el rezago educativo y generar mejores condiciones de desarrollo.

En consecuencia, también será necesario, entre otras medidas, revisar las capacidades de las instituciones de educación media superior para formar egresados adecuadamente preparados y suficientemente motivados para pasar al nivel superior. Es preciso también fortalecer los sistemas de apoyos económicos y académicos para favorecer de manera creciente el acceso y permanencia de los estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos (Tuirán, 2012).

Existen varias preguntas por resolver en este sentido que pueden ser esclarecidas por otros estudios. Por ejemplo, sería interesante abordar un análisis detallado de la calidad educativa en las Instituciones de Educación Superior en el país y su impacto en los estudiantes. Otra investigación que podría ser una continuación de esta, es estudiar a mayor profundidad la manera en que las políticas implementadas por el Estado han impactado al acceso y permanencia de los jóvenes pertenecientes a pueblos originarios.²⁰¹ Asimismo, es necesario que otras investigaciones analicen a mayor profundidad la problemática de equidad educativa y los impactos de las medidas del gobierno mediante otros programas, algunos de los mencionados en el capítulo dos, por ejemplo. De manera relacionada, sería relevante estudiar la manera en que otros factores suscitados al interior y/o exterior de las organizaciones (intereses, inercias institucionales, costos, etc.) pueden afectar la implementación de estos programas.

²⁰¹ Mendoza (2017) realiza un buen análisis sobre este punto.

Es importante reconocer que es muy probable que existan otros factores que, en adición a los propuestos en esta investigación, afecten a la conceptualización de la equidad en la educación superior. El análisis del impacto de estos factores puede ser abordado por otras investigaciones. No obstante, independientemente de que existan otros factores que influyan en una mayor equidad en el nivel superior, es indiscutible que una conceptualización adecuada de la equidad educativa y un diseño pertinente y sus efectos son un elemento crucial para incidir positivamente en la reducción de esta problemática, tal como lo señala la hipótesis de este estudio.

Referencias Bibliográficas

Aguilar, Luis F. (2003). "Estudio introductorio", en su edición de *La Hechura de las Políticas*, México. Miguel Ángel Porrúa, pp. 14-84.

Aguilar Nery, Jesús. (2010). Políticas de equidad educativa en México. *Revista mexicana de investigación educativa*, 15 (45), pp. 639-647. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662010000200015&lng=es&tlng=es

Aguilar Nery, Jesús. (2015). Programas Educativos compensatorios en México. Problemas de equidad y de conocimiento. *Perfiles Educativos*, 37 (147), pp. 183-200. Recuperado de http://www.iisue.unam.mx/perfiles/perfiles_articulo.php?clave=2015-147-183-200

Ahumada, Ívico (2016). Evaluación de Políticas Públicas. Segunda Parte: Metodologías de la evaluación. México: FLACSO SEDE México.

Alcántara Santuario, A., y Navarrete Cazales, Z. (2014). Inclusión, equidad y cohesión social en las políticas de educación superior en México. *Revista mexicana de investigación educativa*, 19(60), 213-239. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662014000100010&lng=es&tlng=es

Amador, Juan Carlos (2008). "La evaluación y el diseño de políticas educativas en México", en Francisco J. Sales (Ed), Documentos Selectos de Estudios Sociales. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recuperado de: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/177008/424704/file/Educacion_docto_35.pdf

Aponte-Hernández, Eduardo (2008). "Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021" en Gazzola, Ana Lucía y Didriksson, Axel (eds). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.ses.unam.mx/curso2013/pdf/Aponte.pdf>

Arrupe, Olga (2002). Igualdad, diferencia y equidad en el ámbito de la educación. Organización de Estados Iberoamericanos. Recuperado de <http://campus-oei.org/equidad/Arrupe.PDF>

Bischoff, Kendra y Shores Kenneth (2014). The role of social science in action-guiding philosophy: The case of educational equity. *Theory and Research in Education*, 12 (2), pp. 131-150. Recuperado de:

<http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1477878514530243>

Bobrow, Davis (2006). "Policy design: Ubiquitous, Necessary and Difficult", en B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of Public Policy*, Londres: Sage.

Bolívar, Antonio (2012). *Justicia social y equidad escolar. Una revisión actual*, 1(1), pp. 9-45, ISSN: 2254-3139
<http://www.rinace.net/riejs/numeros/vol1-num1/art1.pdf>

Castillo, Jorge y Contreras, Daniel (2014). *El papel de la educación en la formación del bienestar subjetivo para el desarrollo humano. Una revisión al caso chileno*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

ChileAtiende (2017). Beca Nuevo Milenio para estudiantes de primer año. Recuperado de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/15118>

Chiroleu, Adriana (2013). Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior?. *Espacio Abierto*, 22(2), pp. 279-304. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12226914006>

CONEVAL (2012a). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. PRONABES. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/S EP/11_S028/11_028_Ejecutivo.pdf

CONEVAL (2012b). Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES). Ficha de Monitoreo 2012-2013. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25552/Programa_Nacional_de_Becas_y_Financiamiento_PRONABES.pdf

CONEVAL (2013). Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. Ficha de Monitoreo 2012-2013. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_S235_FM.pdf

CONEVAL y Secretaría de Educación Pública (2015a). Evaluación de Diseño Programa Nacional de Becas. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37801/Evaluacion_de_Disen_o_.pdf

CONEVAL y Secretaría de Educación Pública (2015b). Evaluación de Diseño Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. Recuperado de <http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/12327/1/images/informe-final-evaluacion-diseno-s244.pdf>

CONEVAL (2016a). Programa Nacional de Becas. Ficha de Monitoreo 2015-2016. Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/152722/S243_Ficha_de_Monitoreo_y_Evaluacion_n_2015-2016.pdf

CONEVAL (2016b). Expansión de la Educación Media Superior y Superior. Ficha de Monitoreo 2015-2016. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/U079_FMyE.pdf

CONEVAL (2017a). "Evaluación de la Política Social". Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

CONEVAL (2017b). "Posición Institucional. Evaluación de Procesos del Programa Nacional de Becas S243". Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Contreras, Lourdes (2014). Créditos, una opción (costosa) para estudiar. *FORBES México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/creditos-una-opcion-costosa-para-estudiar/#gs.XKqUn1Y>

Cordera, Rolando; Carlos Heredia y Jorge Navarrete (2009), "México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo". *Economía UNAM* Vol. 6. Núm. 18, pp. 7-60.

de Andraca, Ana María (2006). Programas de becas estudiantiles: experiencias latinoamericanas. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Cuadernos de Investigación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150249s.pdf>

de la Garza Vizcaya, Eduardo (2003). Las universidades politécnicas. Un nuevo modelo en el sistema de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 126, pp. 75-81. Recuperado de http://resu.anuies.mx/archives/revistas/Revista126_S2A5ES.pdf

Del Castillo, Gloria y Méndez, Irma (2015). Guía de estudio: Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas. Primera Parte. México: FLACSO-México.

deLeon, Peter (1988), "The contextual Burdens of Policy Design", *Policy Studies Journal*, 17 (2), pp. 297-309.

Diario Oficial de la Federación (2016). Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2017. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468337&fecha=31/12/2016

Díaz, Pamela y Monreal, Ricardo (2016). Gratuidad en la educación superior y su impacto en la equidad. Universidad de Chile. Recuperado de <http://www.uchile.cl/noticias/118907/gratuidad-en-la-educacion-superior-y-su-impacto-en-la-equidad>

Didou Aupetit, Sylvie (2011). Cobertura y promoción de la equidad en el sistema de educación superior en México ¿Cambio de política o de retórica? *Perfiles educativos*, 33, pp. 59-65. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982011000500006&lng=es&tlng=es.

Dryzek, John (1983). "Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design", *Journal of Public Policy*, 3 (4), pp. 345-368.

Dussauge, Mauricio (2016). Guía Diseño e Implementación de Políticas Públicas. Primera Parte. El Diseño de Políticas Públicas. México: FLACSO Sede México.

Espinoza, Oscar; González, Luis Eduardo y Latorre Carmen (2009). Un modelo de equidad para la educación superior: análisis de su aplicación al caso chileno. *Revista de la Educación Superior*, 38 (150), pp. 97-112. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602009000200006&lng=es&tlng=es

Espinoza, Oscar y González, Luis Eduardo (2010). "Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina: experiencias y resultados". *ISEES: Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, 7, pp. 21-35. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3777548>

Espinoza, Oscar (2015). Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile desde la perspectiva de los resultados. *Propuesta Educativa*, 43 (1), pp. 46-64. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/pe/n43/n43a06.pdf>

Ferreyra, María; Avitabile, Ciro; Botero, Javier, et al. (2017: 9). Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe. Resumen. Grupo Banco Mundial. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26489/211014ovSP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Flores Crespo, Pedro (2009). Trayectoria del modelo de universidades tecnológicas en México (1991-2009). Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional (DGEI). México: UNAM.

Franco Corzo, Julio (2014). ¿Cómo diseñar una política pública? IEXE Escuela de Políticas Públicas. Recuperado de <https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica.html>

Galaz Fontes, Jesús y Sevilla García, Juan José (2006). La estructura del sistema de educación superior como factor de acceso y equidad. *Revista de la Educación Superior*, 35 (140), pp. 103-113. Recuperado de http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista140_S2A2ES.pdf

García de Fanelli, Ana y Jacinto, Claudia (2010). Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias. *Universia*, 1 (I), 58-75. Recuperado de: <https://ries.universia.net/article/viewFile/33/92>

Garrido Trejo, Cassandra (2007). La educación desde la teoría del capital humano y el otro. *Educere*, 11, pp. 73-80. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35617701010>

Gobierno de la República (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>

Gómez López, Antonio (2012). Programa Nacional de Financiamiento a la Educación Superior. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. Recuperado de <http://ciep.mx/programa-nacional-de-financiamiento-a-la-educacion-superior/>

Gómez Triana, Fernando (2013). El impacto del programa mexicano de becas PRONABES en el rendimiento académico de los alumnos de Licenciatura de la UANL, generación 2007-2012. Primer Congreso Internacional de Investigación Educativa. Universidad Autónoma de Nuevo León. Recuperado de <http://eprints.uanl.mx/8211/>

González, María Fernanda (2014). *La deserción en la Educación Media Superior en México: Análisis de las políticas, programas y gasto educativo* (tesis de maestría). FLACSO Sede México.

Guzmán, Carlota y Serrano, Olga V. (2011). “Las puertas del ingreso a la educación superior: el caso del concurso de selección a la licenciatura de la UNAM”. *Revista de la Educación Superior*, XL (I), pp. 31-53. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60420223002>

Hernández, Daniel, Orozco, Mónica y Vázquez, Sirenia (2005). *La focalización como estrategia de política pública*. Serie: Documentos de Investigación. México: Secretaría de Desarrollo Social.

Hood, Christopher (1983). *The Tools of Government*, Chatham, NJ: Chatham House.

Hood, Christopher (2007). “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades”, *Governance*, 20 (1), pp. 127-144.

Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies*, London: Routledge.

Howlett, Michael y Rayner, Jeremy (2013). "Patching vs Packaging in Policy Formulation: Complementary Effects, Goodness of Fit, Degrees of Freedom, and Feasibility in Policy Portfolio Design", *Annual Review of Policy Design*, 1 (1), pp. 1-19.

INEE (2009). Salario relativo por hora de los trabajadores según nivel de escolaridad. *Panorama Educativo de México*. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/RE/RE02/2010_RE02__c-vinculo.pdf

Ingraham, Patricia W. (1987). "Toward more systematic consideration of Policy Design", *Policy Studies Journal*, 15 (4), pp. 611-628.

Ingram, Helen y Schneider, Anne (1990). "Improving implementation through Framing Smarter Statutes," *Journal of Public Policy*, 10 (1), pp. 67-88.

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (2015). La política educativa del sexenio 2013-2018. Alcances y límites. Documentos de investigación. México: Universidad Iberoamericana. Recuperado de: http://www.ibero.mx/campus/publicaciones/La-politica-educativa-del-sexenio-2013-2018/pdf/La_politica_educativa.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres (2013). Mujeres y hombres en México 2013. Educación. Recuperado de: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/41.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015). Reforma Educativa. Marco Normativo. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/docs_INEE/Reforma_Educativa_Marco_normativo.pdf

Investigación en salud y demografía, S.C. (Insad) (2017). Evaluación de Procesos del Programa Nacional de Becas 2016. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Latapí, Pablo. (1993). Reflexiones sobre la justicia en la educación. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXIII. No. 2, pp. 9-41.

Lemaitre, María José (2005). Equidad en la educación superior: un concepto complejo. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3, pp. 70-79. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55103206>

Lima Facio, M. y Aguilar Astorga, Carlos (2011). La importancia del diagnóstico en las políticas públicas, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccss/12/

Linder, Stephen y Peters, Guy (1993). "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Gestión y Política Pública*, 2 (1), pp. 5-34.

López, Néstor (2005). Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano. IPE – UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001425/142599s.pdf>

Lozano, Mónica (2009). Educación Superior e igualdad de oportunidades. Tendencias recientes en América Latina. En X Congreso Nacional de Investigación Educativa, Veracruz, Veracruz. Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_13/ponencias/1233-F.pdf

Lozano, Mónica (2015a). Tendencias de la educación superior en América Latina para el siglo XXI. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/tendencias-de-la-educacion-superior-en-america-latina-para-el-siglo-xxi/>

Lozano, Mónica (2015b). El problema del acceso a la educación superior. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/me-quedo-o-no-me-quedo/>

Marsh, David y McConnell, Allan (2010). "Towards a framework for establishing policy success." *Public Administration*, 88 (2), pp. 564-583.

Martínez, Emilio (2011). El pensamiento de Rawls y la teoría de la justicia. Curso llevado a cabo en el Centro de Formación Humana del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente

Mendoza, Rosa Guadalupe (2017). "Equidad en la educación para la población indígena: contradicciones y paradojas". *Blog de Educación de NEXOS*. Recuperado de <http://educacion.nexos.com.mx/?p=555>

Merino, Mauricio (2013). Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: CIDE.

Meuret, Denis (1999). Rawls, l'éducation et l'égalité des chances. En: D. Meuret (Dir.): *La justice du système éducatif* (pp. 37-54). Bruselas: De Boeck.

Michel, Marike (2009). *Estudio comparativo de los diseños de dos programas públicos de apoyo al manejo forestal comunitario en México y Guatemala* (tesis de maestría). FLACSO Sede México.

Ministerio de Educación. Gobierno de Chile (2012). Serie Evidencias: Deserción en la educación superior en Chile. Recuperado de <http://portales.mineduc.cl/usuarios/bmineduc/doc/201209281737360.EVIDENCIAASCEM9.pdf>

Moreno, Teresa (2017). "OCDE: México, último en acceso a universidad". *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/educacion-superior-mexico-ultimo-lugar-en-dar-acceso-ocde#.WbhIHAK3c2Q.twitter>

Moya, Cristóbal (2011). Equidad en el acceso a la educación superior. Los "Cupos de Equidad" en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. *Calidad en la Educación*, 35, pp. 255-275. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/caledu/n35/art11.pdf>

Muñoz Izquierdo, Carlos (2009). ¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social? Resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación. México: Universidad Iberoamericana.

Ordorika, Imanol y Rodríguez-Gómez, Roberto (2012). "Cobertura y estructura del Sistema Educativo Mexicano: problemática y propuestas" en *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. Recuperado de: http://works.bepress.com/roberto_rodriguez/32/

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (s.f.). Proyecto Equidad y Políticas Educativas. Estudio sobre ética pública en ámbito educativo- justicia social y educación. Recuperado de: <http://campus-oei.org/calidad/equipol5.htm>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2007). Educación de Calidad para todos: un asunto de derechos humanos. II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2010). Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Recuperado de <https://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014). Panorama de la educación 2014: Indicadores OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>

Ortiz, Adriana del Pilar (2014). *Financiamiento de la educación superior en México. Avances y limitaciones entre 1995 y 2010* (tesis de maestría). México: FLACSO Sede México.

Osorio García, Sergio Néstor (2010). John Rawls: Una Teoría de Justicia Social. Su Pretensión de Validez para una Sociedad como la nuestra. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5() 137-159. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92720021008>

Otero, Analía y Corica Agustina (2017). Jóvenes y educación superior en Argentina. Evolución y tendencias. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 1, pp. 10-28. Recuperado de <http://www.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-2017-1/mirador1.pdf>

Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México y Miño y Dávila Editores.

Peters, B. Guy (2002). "The Politics of Tool Choice", en Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press.

Salamon, Lester M. (2002b). *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Planeta, S.A.

Urciaga, J. y Almendarez M. A. (2008). Salarios, educación y sus rendimientos privados en la frontera norte de México. Un estudio de capital humano. *Región y Sociedad*, 20 (41), 33-56. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252008000100002&lng=es&tlng=es

Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica [ed. orig.: *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press].

Rawls, John (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós [ed. orig.: *Justice as fairness: A restatement*. Cambridge, MA: Belknap Press, 2001]

Reimers, Fernando (2000). Oportunidades y políticas educacionales en Latinoamérica. En F. Reimers (Coord.) *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades* (pp. 117-198). Madrid: Editorial la Muralla.

Rodríguez, Carlos R. (2008). Equidad en la educación en México. Propuesta de un sistema de indicadores. *Revistas Perspectivas Sociales*, 10 (2), pp. 55-79.

Recuperado de:
https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icshu/LI_EstuSociales/Carlos_Solera/Equidad.pdf

Roemer, John E. (1998). Equality of opportunity. Cambridge: Harvard University Press.

Roemer, John E. (2000). Variantes de la igualdad de oportunidades. *Fractal*, (16), pp. 151-170. Recuperado de <http://www.mxfractal.org/F16roeme.html>

Rojas, María Teresa (2004). Formas de comprender el problema de la equidad escolar: una mirada desde las racionalidades de los actores sociales 1. *Revista Praxis*, 4, pp. 6-18. Recuperado de http://www.revistapraxis.cl/ediciones/numero4/rojas_praxis_4.htm

San Segundo, M. (1998). Igualdad de oportunidades educativas. *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía*, (40). pp. 82-103.

Secretaría de Educación Pública (2013). Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Recuperado de:
http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf

Secretaría de Educación Pública (2014a). Diagnóstico del Programa Inclusión y Equidad Educativa. Recuperado de:
http://www.inclusionyequidad.sep.gob.mx/files/transparencia/diagnostico/Diagnostico_S244.pdf

Secretaría de Educación Pública (2014b). Diagnóstico del Programa Nacional de Becas. Recuperado de:
<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50099/Diagnostico.pdf>

Secretaría de Educación Pública (2015). La Reforma Educativa impulsa educación de calidad con equidad, inclusión y diversidad. Recuperado de <http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-351-la-reforma-educativa-impulsa-educacion-de-calidad-con-equidad-inclusion-y-diversidad-sep>

Secretaría de Educación Pública (2016). El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114501/Modelo_Educativo_2016.pdf

Secretaría de Educación Pública (2017a). Programa Presupuestario Expansión de la Educación Media Superior y Superior. Recuperado de <http://www.ses.sep.gob.mx/pdfs/ppeemssef2017.pdf>

Secretaría de Educación Pública (2017b). ¿Qué es la CNBES? Recuperado de <http://www.cnb.es.sep.gob.mx/2-principal/6-cnb.es>

Secretaría de Educación Pública y MOCYR (2016). Evaluación de Diseño del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131943/S267_Evaluacio_n_de_Disen_o_MOCyR_Informe_Final.pdf

Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior y Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (2013). II Informe Trimestral del Programa Nacional de Becas y Financiamiento para la Educación Superior (PRONABES). Recuperado de: http://www.cnb.es.sep.gob.mx/files/informes/II_INFORME_TRIMESTRAL_S028_OP.pdf

Silva-Laya, Marisol (2012). Equidad en la educación superior en México: la necesidad de un nuevo concepto y nuevas políticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20 (4). Recuperado de: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/965>

Silva Laya, Marisol (2014). Equidad en la educación superior mexicana: el reto persistente. *Universidades*, pp. 23-35. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37332547004>

Solís, Patricio (2014). Mayor matrícula universitaria ¿mayor equidad social?. *Educación Futura*. Recuperado de: <http://www.educacionfutura.org/mayor-matricula-universitaria-mayor-equidad-social/>

Subsecretaría de Educación Superior (SES) (2017). Instituciones de Educación Superior. Recuperado de <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones.html>

Sverdlick, I., Ferrari P. y Jaimovich, A. (2005). Desigualdad e inclusión en la educación superior. Un estudio comparativo en cinco países de América Latina. ACCEDES-Publications. Argentina: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas. Recuperado de: http://www.opech.cl/educsuperior/politica_acceso/estudio_intersindical_latinoamericano_2005.pdf

Tuirán, Rodolfo (2012). La educación superior en México: avances, rezagos y retos. Secretaría de Educación Superior. Recuperado de http://online.aliat.edu.mx/adistancia/Calidad/unidad4/lecturas/TXT_1_S4_EDUC_SUP_AVAN_REZ_RET_TUIRAN.pdf

Universidad Autónoma Metropolitana (s.f.). Diez años de Becas PRONABES-UAM. Una mirada. Recuperado de <http://www.becas.uam.mx/sepuam/pronabes01-11/index.html#/1/>

Universidad de Chile (2014). Política de Equidad e Inclusión Estudiantil. Recuperado de http://www.plataforma.uchile.cl/libros/politica_de_equidad_e_inclusion_estudiantil.pdf

Valera, Julio Manuel (2012). *El diseño del componente Apoyo a la Educación Básica del PAREIB Fase III (2004-05-2006-07) y sus efectos en las potencialidades del programa: en el caso del estado de Hidalgo* (tesis de maestría). FLACSO Sede México.

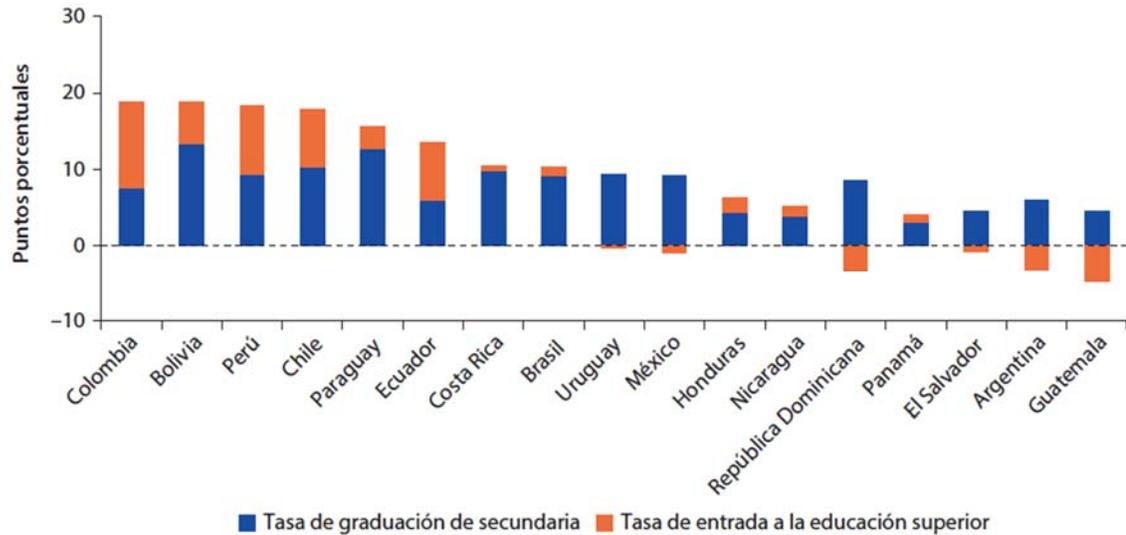
Verduzco, Mariana y Silva, Elisa Giselle (2014). Índice de equidad en el acceso a la Educación Superior por regiones en Jalisco. Memorias del Encuentro Internacional de Educación a Distancia, 3 (3). Recuperado de <http://www.udgvirtual.udg.mx/remedied/index.php/memorias/article/view/35/36>

Viveros, Mara (2012). Equidad e inclusión en la educación superior. Algunos aportes a la discusión desde la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia. Documento de trabajo. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7409/1/maraviversovigoya1.pdf>

Villalobos Monroy, G; Pedroza Flores, R; (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. *Tiempo de Educar*, 10() 273-306. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31112987002>

Yáñez, César (2001), "El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, núm. 8-9, mayo, Barcelona.

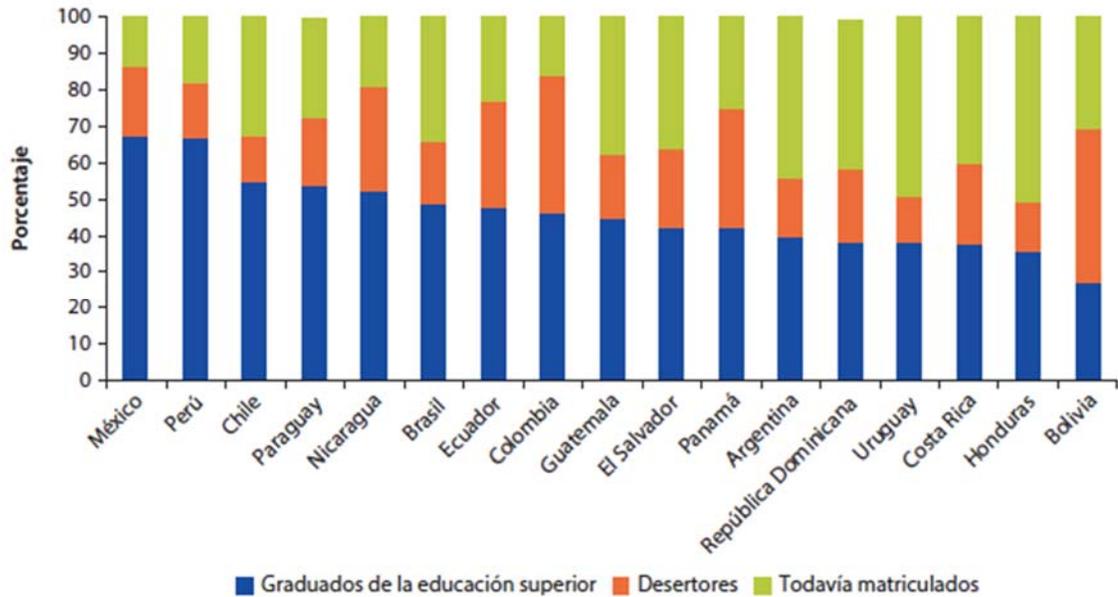
Anexo 1. Gráfico. Descomposición de los cambios en la tasa de acceso entre 2000 y 2013.



Nota: Las barras verticales muestran los cambios en la tasa de acceso en puntos porcentuales. El cambio se calcula como la diferencia entre circa 2013 y circa 2000. En cada barra, la parte anaranjada corresponde al cambio explicado por los cambios en la tasa de entrada a la educación superior, y la parte azul corresponde al cambio explicado por los cambios en la tasa de graduación de educación secundaria.

Fuente: Ferreyra, María; Avitabile, Ciro; Botero, Javier, et al. (2017: 9).

Anexo 2. Gráfico. Tasa de graduación, jóvenes de edades 25-29 años, América Latina y el Caribe, *circa* 2013.



Nota: Para cada país, los individuos de edades 25–29 años que en algún momento comenzaron la educación superior se clasifican en tres grupos: los que se graduaron de su programa, los que desertaron y los que siguen matriculados. La tasa de graduación se calcula como el ratio entre los jóvenes de edades 25–29 que se graduaron de un programa de educación

Fuente: Ferreyra, María; Avitabile, Ciro; Botero, Javier, et al. (2017: 15).