



**FLACSO**  
MÉXICO

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**  
**Sede Académica de México**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas**  
**VIII Promoción 2017-2019**

*Programa Nacional de Becas 2014-2019, incidencia sobre la equidad  
en el ingreso, la permanencia y el egreso en educación superior*

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

*Cecilia López Enríquez*

**Director de tesis:**

*Dr. Diego Solís Delgadillo*

**Lectores:**

*Dr. Mario Torrico Terán*

*Dr. Adolfo del Río Martínez*

**Línea de investigación:**

*Decisiones de Gobierno y Evaluación de Programas*

Ciudad de México, marzo de 2022.

## Resumen

En el presente trabajo se analiza una de las principales políticas en México dirigidas a promover la igualdad de oportunidades educativas, el Programa Nacional de Becas (PNB), en particular la modalidad de Beca Manutención para licenciatura durante el periodo 2014-2019. Se presenta una revisión de la evolución y resultados del programa a partir de sus referentes normativos y de distintas evaluaciones, entre otras, las realizadas bajo la coordinación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se incluye la descripción de los datos disponibles sobre las becas otorgadas en instituciones públicas de educación superior de carácter federal. El análisis de las evaluaciones y de los datos disponibles revela que a lo largo de casi dos décadas y bajo distintas denominaciones se ha mantenido básicamente el mismo objetivo y lógica de operación del programa, sin que se haya logrado generar evidencia de los efectos de las becas otorgadas sobre la permanencia y el egreso de los estudiantes beneficiarios, menos aún de su incidencia en la equidad en el acceso y tránsito por ese nivel educativo.

**Palabras clave:** becas, educación superior, igualdad de oportunidades, equidad educativa, desigualdad social, acceso a educación superior, permanencia y egreso en educación superior.

## Abstract

*This thesis analyzes one of Mexico's main policies aimed at promoting equal education opportunities, the National Scholarship Program (PNB), with emphasis on the Support Scholarship modality for undergraduate students, during the 2014-2019 period. A review of the evolution and results of this program is presented, based on its normative references and on different evaluations, which include those carried out under governance of the National Council for the Evaluation of the Social Development Policy (CONEVAL). A description of the available data on scholarships awarded to public, higher education federal institutions is included. Analysis of the evaluations and of available data reveals that basically, throughout almost two decades and under different designations, the objective and operating procedure of the program have remained the same, with no evidence produced on the impact that the granted scholarships had on permanence or graduation of benefited students in that level of education.*

**Keywords:** *scholarships, higher education, equal opportunities, equity in education, social inequality, access to higher education, permanence, and graduation from higher education.*

*A mi familia y amigos,  
gracias por su cariño, paciencia  
e incondicionalidad.*

*A la FLACSO Sede México,  
gracias por la invaluable oportunidad  
que representa formar parte de su comunidad.*

*Al equipo académico y administrativo  
de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas,  
gracias por su dedicación y apoyo.*

## Tabla de contenido

Introducción .....	1
<b>Capítulo 1. Aproximación teórico conceptual .....</b>	<b>10</b>
1.1 Desigualdad social, igualdad de oportunidades y equidad educativa .....	10
1.2 Experiencias de políticas públicas orientadas a la atención de desigualdades en educación superior .....	17
<b>Capítulo 2. Programa Nacional de Becas (Beca Manutención para educación superior) .....</b>	<b>27</b>
2.1 El origen: Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores [2001-2013].....	27
2.2 Programa Nacional de Becas (PNB) [2014-2019] .....	39
<b>Capítulo 3. Becas Manutención en IPES federales, ciclos escolares 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018.....</b>	<b>48</b>
3.1 Solicitudes.....	48
3.2 Cobertura.....	51
3.3 Distribución por sexo y edad.....	53
3.4 Condición de discapacidad.....	56
3.5 Condición de trabajo e ingreso.....	56
3.6 Sobre las familias de los beneficiarios.....	59
<b>Conclusiones.....</b>	<b>65</b>
Referencias.....	72
Anexo. Becas consideradas en el PNB (2015 y 2016) .....	77

## Introducción

La sociedad mexicana es profundamente desigual. Numerosos estudios dan cuenta de las diversas expresiones de la desigual distribución de recursos entre los diferentes grupos sociales. Según datos de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020*, la población en el decil más alto concentra 32.5% del ingreso corriente total trimestral, mientras que los hogares en el decil más bajo obtuvieron apenas 2.0%. En cuanto a la distribución por entidad federativa, destaca que el ingreso corriente promedio de los hogares en Chiapas, la entidad con el nivel más bajo, es 2.5 veces menor que en Nuevo León donde se registra el nivel más alto (INEGI, 2020).

El ámbito educativo no es la excepción, por el contrario, las brechas educativas reflejan, reproducen y acentúan las disparidades de la estructura socioeconómica. El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 9.7 años; cerca de la tercera parte de esa población no ha completado la educación básica (29.7%), 2 de cada 10 cuenta con estudios de educación media superior y menos de 2 tienen estudios superiores (INEGI, 2020).

Los programas de becas representan una de las principales políticas dirigidas a promover la igualdad de oportunidades educativas. La medida consiste en otorgar un subsidio –monetario, en especie o de exención de pago de cuotas– a estudiantes cuya situación económica, social, geográfica o de otra índole, representa limitantes para acceder o permanecer en determinado programa, institución o sistema educativo, aun cuando cumplan los requisitos y antecedentes académicos requeridos.

Ese tipo de medidas se enmarca en los enfoques sobre política social que encuentran en la educación las principales causas de la desigualdad y al mismo tiempo depositan en ella las expectativas de su resolución. Se trata de una perspectiva optimista de acuerdo con la cual garantizar posibilidades de acceso a la educación para los grupos menos favorecidos conducirá a la eventual superación de su rezago y en consecuencia a una mejora en la estructura social. En contraposición, la perspectiva de la *teoría de la reproducción* sostiene que una política de becas, lejos de contribuir a la equidad educativa, justifica la eliminación de los menos favorecidos atribuyendo el éxito o fracaso escolar a la dotación o carencia de talentos y dones.

Entre esas posturas, ¿es posible reconocer el peso del origen social como factor determinante en las trayectorias y resultados educativos de los sujetos y, al mismo tiempo, mantener la apuesta por la educación como arena en la cual se puede promover la nivelación de oportunidades de desarrollo social? Esto supone superar el optimismo ingenuo que considera suficiente expandir el acceso a la educación entre los sectores más desfavorecidos, sin registrar que las desventajas de éstos no desaparecen, por el contrario, se reflejan notablemente en sus trayectorias y desempeños educativos, reproduciendo las desigualdades de origen.

Una beca no es suficiente para compensar las desigualdades, ya que en las trayectorias educativas, además de las características socioeconómicas e historia de vida de los beneficiarios, intervienen factores como las condiciones institucionales de otorgamiento y operación de la becas.

En este marco, el presente trabajo se propone analizar una de las principales políticas en México dirigidas a promover la igualdad de oportunidades educativas, el Programa Nacional de Becas (PNB), en particular su aplicación en educación superior (licenciatura). Formal y presupuestalmente, este programa operó del año 2014 al 2019, dando continuidad en esencia, aunque con algunas modificaciones, al denominado Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES), que tuvo vigencia durante los años del 2001 al 2013, los cuales corresponden a los sexenios de los gobiernos *panistas*<sup>1</sup> (2000-2006 y 2006-2012).

En las reglas de operación del PNB se establecían distintos apoyos para estudiantes de ese nivel educativo: becas de manutención, excelencia, servicio social, prácticas profesionales y movilidad. Aquí nos circunscribimos a la denominada Beca Manutención para Educación Superior (BMES), la cual estaba dirigida a estudiantes inscritos en una Institución Pública de Educación Superior (IPES), en un programa de licenciatura o Técnico Superior Universitario (TSU), provenientes de hogares con ingreso per cápita igual o menor a cuatro salarios mínimos vigentes al momento de solicitar la beca. La lógica de la beca consiste en otorgar apoyos económicos a estudiantes de hogares con bajos ingresos a fin de evitar el abandono escolar por falta de recursos.

---

<sup>1</sup> También llamados gobiernos de la alternancia por provenir del Partido Acción Nacional (PAN), hasta entonces considerado partido político de oposición, luego de más de 70 años en el poder del Partido Revolucionario Institucional, el cual es identificado como partido *oficialista* y que regresó a la Presidencia del gobierno en el año 2012.

En la Tabla 1 se presenta la evolución del número de becas otorgadas a alumnos de educación superior (licenciatura y TSU), Becas PRONABES del ciclo escolar 2006-2007 hasta 2012-2013 y Becas Manutención del ciclo 2013-2014 al 2017-2018 (último ciclo escolar con datos disponibles). Se muestra también el porcentaje que representan las becas otorgadas respecto a la matrícula de educación superior pública, los recursos ejercidos en ese concepto, la tasa bruta de escolarización y la eficiencia terminal del nivel. Los datos del lado de becas muestran en general una tendencia creciente durante el periodo considerado, salvo el último ciclo que registra una notable disminución. Las becas otorgadas se incrementaron a más del doble (112.5%); la proporción que representan respecto a la matrícula de educación superior pública pasó de 10.8% a 14.2%, y los recursos ejercidos en el último ciclo escolar disponible se triplicaron respecto al inicio del periodo (232.2%). Sin embargo, el comportamiento de los indicadores de resultados no corresponde del todo con lo esperado, particularmente en los últimos ciclos. Si bien la tasa bruta de escolarización presenta un incremento de 13 puntos porcentuales (alrededor de un punto porcentual por año), la eficiencia terminal se mantuvo prácticamente en el mismo nivel, de 70.9% al inicio del periodo pasó a 71.5% en el último ciclo disponible, con algunos altibajos durante el periodo.

Estos datos muestran que cada vez más jóvenes en edad de cursar educación superior (de 18 a 22 años) llegan a ese nivel educativo, pero no se ha logrado abatir el abandono y rezago escolar. La Gráfica 1 muestra la correlación entre la cobertura del PNB respecto a la matrícula de educación superior pública por ciclo escolar y la eficiencia terminal del cuarto ciclo posterior que corresponde al tiempo estimado de egreso. El coeficiente de correlación es de 0.51 considerando que la última relación posible corresponde a la cobertura del ciclo 2014-2015 y la eficiencia terminal del ciclo 2017-2018. Si bien la correlación es positiva, el ajuste de puntos a la línea de tendencia es débil. Dado que la cobertura continuó aumentando en los siguientes ciclos mientras que la eficiencia terminal se ha mantenido constante, e incluso disminuido en algunos ciclos recientes, puede esperarse que en un periodo más amplio la correlación entre estos indicadores se torne más débil.

*Tabla 1. Becas Manutención para Educación Superior, recursos ejercidos e indicadores, ciclos 2005-2006 a 2017-2018*

Ciclo escolar	Becas Manutención <sup>1/</sup>			Indicadores de educación superior (porcentajes)	
	Becas otorgadas (miles) <sup>2/</sup>	% respecto a la matrícula de ES pública <sup>3/</sup>	Recursos ejercidos (millones de pesos constantes base 2005)	Tasa bruta de escolarización <sup>4/</sup>	Eficiencia terminal <sup>5/</sup>
2006-2007	183.0	10.8	841.3	25.2	70.9
2007-2008	234.2	13.4	1,415.2	25.9	63.9
2008-2009	267.4	14.8	1,099.8	26.6	68.4
2009-2010	302.7	15.7	1,258.2	27.8	67.6
2010-2011	310.7	15.4	1,536.7	29.3	71.2
2011-2012	320.8	14.9	1,646.3	30.8	71.2
2012-2013 <sup>*/</sup>	336.9	14.8	1,646.3	32.1	73.7
2013-2014	433.9	18.3	2,610.2	33.1	71.3
2014-2015	479.8	16.1	3,106.7	34.1	71.9
2015-2016	445.8	17.3	4,814.3	35.8	70.2
2016-2017	528.8	19.9	2,022.7	37.3	70.1
2017-2018 <sup>p/</sup>	388.8	14.2	2,795.2	38.4	71.5

1/ Hasta 2013, el programa se denominó Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES).

2/ A partir del ciclo 2015-2016 el número de becas otorgadas incluye becas Apoya tu transporte.

3/ Incluye normal superior; no incluye posgrado.

4/ Número de alumnos matriculados en educación superior, al inicio del ciclo escolar, por cada 100 individuos. Se considera la matrícula escolarizada y no escolarizada y la población de 18 a 22 años.

5/ Porcentaje de alumnos que concluyeron oportunamente un nivel educativo de acuerdo con el número de años programados.

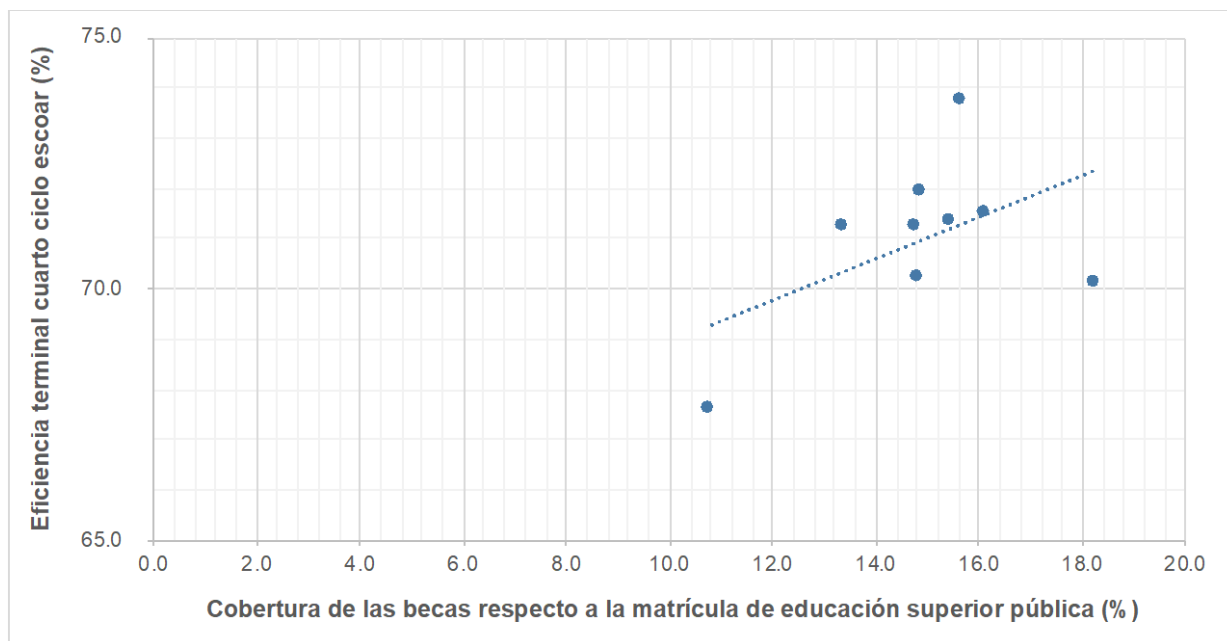
<sup>\*/</sup> En el ciclo escolar 2012-2013 (septiembre a diciembre de 2012) se otorgaron 396 Becas Universitarias mediante un programa que dejó de contar con recursos en el año 2013.

<sup>p/</sup> Cifras preliminares.

Fuente: Datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2017-2018, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2018).



*Gráfica 1. Correlación entre cobertura del PNB y eficiencia terminal en educación superior al cuarto ciclo escolar*



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2017-2018, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

Ante el escenario descrito, cabe preguntarse ¿por qué a mayor cobertura del PNB en la matrícula de educación superior pública y mayores recursos ejercidos en ese programa no se observa una mejora significativa en la eficiencia terminal del nivel? Asimismo, resulta pertinente conocer los efectos de la beca no solo sobre los resultados educativos, sino también sobre el proceso, es decir, sobre el ingreso, la permanencia y el desempeño escolar; y no solo sobre el nivel educativo en general, sino particularmente sobre la población objetivo y en concreto sobre los beneficiarios.

De acuerdo con las reglas de operación del PNB, la Beca Manutención para Educación Superior está dirigida a estudiantes inscritos en instituciones públicas de educación superior (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 vigentes al momento de solicitar la beca. La lógica subyacente consiste en otorgar apoyos económicos a estudiantes de hogares con bajos ingresos a fin de evitar el abandono escolar por falta de recursos.

El presente trabajo se propone indagar la incidencia de la Beca Manutención para Educación Superior sobre los tres aspectos en los que busca mejorar la equidad de acuerdo con el objetivo general del PNB y con el objetivo específico para educación superior, a saber: ingreso, permanencia y egreso. Al respecto, se parte de las siguientes consideraciones:

- a) En cuanto al ingreso, se asume que la beca no tiene efecto en la población que accede a educación superior, porque se otorga una vez que los estudiantes han logrado ingresar a alguna IPES, lo cual implica que los candidatos a la beca han superado el respectivo proceso de admisión, sin tener certeza o incluso conocimiento de la posibilidad de obtenerla. De aquí se deduce que la composición socioeconómica de las poblaciones de nuevo ingreso en las IPES está dada por factores diferentes a la beca.
- b) Existen diversas circunstancias, además de la carencia de recursos económicos, que inciden en las trayectorias y posibilidades de egreso de los estudiantes acreedores a la Beca Manutención.
- c) Respecto a la permanencia, los estudiantes de origen socioeconómico bajo tienen menos posibilidades de mantener la condición de becario, ya que tienden a guardar menos correspondencia con el perfil tradicional de estudiante que se privilegia en los requisitos de la beca (no trabaja, vive con sus padres y corresponde a la edad idónea para cursar educación superior).
- d) La falta de oportunidad en la entrega de la beca (en algunos casos llega a ser en una sola exhibición al semestre o al año), afecta la permanencia de los beneficiarios de origen socioeconómico más bajo ya que no les es posible financiar sus gastos durante el periodo que tarda en llegar el apoyo.
- e) En lo que toca al egreso, igualmente los estudiantes de origen socioeconómico más bajo tienden a presentar trayectorias que no corresponden con las expectativas de resultados normalizados (tiempos regulares de egreso).

Con base en tales consideraciones, se plantea la siguiente proposición:

La Beca Manutención tiene un bajo impacto en la mejora de la equidad en el ingreso, permanencia y egreso de la educación superior, ya que el diseño del programa y sus condiciones de operación

reproducen situaciones de desigualdad, beneficiando a estudiantes que de origen cuentan con mayores posibilidades para transitar por ese nivel educativo.

La hipótesis que se busca comprobar es que la Beca Manutención tiene efecto diferenciado sobre la permanencia y la terminación oportuna de estudios de los becarios, en función de las características socioeconómicas de estos, por lo que el impacto en la mejora de la equidad en la educación superior es bajo.

VARIABLES DEPENDIENTES:

- Permanencia como becarios (beneficiarios que mantienen la beca durante su trayectoria).
- Eficiencia terminal oportuna (beneficiarios que concluyen sus estudios en el tiempo esperado).

VARIABLE EXPLICATIVA:

- Nivel socioeconómico (alto-medio/bajo).

VARIABLES DE CONTROL:

- Género (hombre/mujer).
- Edad de ingreso a la educación superior (18 años o menos / 19 años / 20 años o más).
- Condición de trabajador (sí/no).
- Sostén de los estudios (padres/él mismo/otros).
- Discapacidad o enfermedad crónica (sí/no).
- Pertenencia a hogar con jefatura monoparental (sí/no).
- Oportunidad en la entrega de la beca (una, dos, tres o más exhibiciones por ciclo escolar).

Inicialmente se pretendía comprobar esta hipótesis a partir del análisis de la trayectoria de renovación de becas en una muestra de beneficiarios de una generación completa, que permitiera el análisis desde su ingreso hasta su egreso (2014-2015 a 2017-2018), en las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) de carácter federal.

Se omitió el grupo de IPES estatales que constituye un subconjunto con características heterogéneas como el tamaño de sus matrículas, sus fuentes de financiamiento y formas de gobierno, por mencionar algunas. Tampoco se incluye a El Colegio de México ya que de acuerdo con la CNBES en esa institución no se otorgaron Becas Manutención.

De modo que las instituciones consideradas por su carácter federal son las siguientes:

- Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)
- Instituto Politécnico Nacional (IPN)
- Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)
- Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- Universidad Pedagógica Nacional (UPN)

Aún cuando INAH y UAAAN son instituciones de carácter federal, presentan significativas diferencias respecto al resto del grupo de instituciones federales en cuanto al tamaño de sus matrículas debido a la especificidad de su vocación disciplinar.

Sin embargo, los datos que se obtuvieron mediante solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia no permiten realizar el seguimiento a las trayectorias de los becarios para conocer el efecto de la beca sobre su permanencia y egreso, toda vez que se trata de padrones de solicitantes por año sin forma de poder identificar la continuidad en la condición de becario. No obstante, se dispone de datos sobre algunas características socioeconómicas de los solicitantes de beca por año (tanto aceptados como no aceptados): institución de adscripción, edad, sexo, discapacidad, condición de trabajador, ingreso personal, ingreso y nivel educativo de cada integrante de la familia. Estos datos permiten realizar una aproximación al perfil socioeconómico de los becarios y realizar análisis comparativos entre las instituciones consideradas.

Ante esa limitante y con la intención de disponer de datos para realizar el seguimiento de las trayectorias de los becarios, se decidió acotar el alcance de la investigación a una de las instituciones, el Instituto Politécnico Nacional, el cual es reconocido por su vocación social. Sin embargo, aun cuando la solicitud fue bien recibida por las autoridades de dicha institución, las

precauciones en materia de confidencialidad de datos personales, la carga de trabajo de las áreas de administración escolar y becas, y la situación de emergencia sanitaria por COVID-19 impidieron la entrega de las bases de datos requeridas.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo se circunscribe al análisis de la evolución y resultados del PNB, a partir de las evaluaciones de diagnóstico, diseño, procesos, consistencia y resultados, que bajo la coordinación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se realizaron al programa durante los años de su operación, así como a su antecedente PRONABES.

Aún cuando no se dispone de datos específicos sobre las trayectorias de los becarios, el análisis documental de las evaluaciones referidas permite aproximarse a respuestas en torno a las preguntas planteadas al inicio de este documento: ¿qué incidencia tiene la Beca Manutención sobre la equidad en el ingreso, la permanencia y el egreso en el nivel superior y, en particular, sobre las trayectorias de los becarios?

El documento está organizado en tres capítulos. En el primero se presenta una aproximación a las principales posturas teóricas respecto al tema de la desigualdad social y la función de las políticas de becas en los sistemas educativos. Asimismo, se presentan algunas experiencias de políticas públicas orientadas a procurar equidad en la educación superior en países de Latino América. El segundo capítulo está dedicado a los antecedentes del programa, referentes normativos, evolución y evaluaciones practicadas. En el tercer capítulo se presenta la descripción de los datos de la Beca Manutención en IPES de carácter federal como forma de aproximación al análisis de los resultados del PNB. Por último, se presentan las conclusiones y se proponen elementos que podrían dar lugar a una línea de investigación orientada a generar información y evidencias para orientar las decisiones de las políticas de becas para educación superior con miras a mejorar su efectividad en el objetivo de procurar equidad en el acceso y tránsito por ese nivel educativo.

## Capítulo 1. Aproximación teórico conceptual

### 1.1 Desigualdad social, igualdad de oportunidades y equidad educativa

Distintos enfoques sobre política social encuentran en la educación las principales causas de la desigualdad y al mismo tiempo depositan en ella las expectativas de su resolución. Se trata de una perspectiva optimista de acuerdo con la cual la educación es la base de la igualdad de oportunidades. En términos del discurso sobre el capital humano: “individuos y países requieren más capital humano para competir mejor en los mercados de trabajo y en los mercados internacionales, respectivamente” (Saraví, 2015, p.57).

En el otro extremo, se encuentra la postura de Bourdieu y Passeron (1964), quienes además de reconocer el peso de las ventajas o desventajas sociales sobre las trayectorias educativas y de vida en general de los individuos, ponen en evidencia el papel de dos mecanismos interrelacionados que reproducen la desigualdad social. Por un lado, la herencia cultural dada por el efecto acumulativo de privilegios o desventajas sociales y, por otro, el sistema escolar, cuya organización y funcionamiento se encarga de legitimar la exclusión de las clases más desfavorecidas. En esta perspectiva, una política de becas lejos de contribuir a la equidad educativa justifica la eliminación de los menos favorecidos atribuyendo el éxito o fracaso escolar a la dotación o carencia de talentos y dones. En la siguiente cita se explica como operan tales mecanismos.

“... no hay mejor manera de servir al sistema –creyendo combatirlo– que imputar únicamente a las desigualdades económicas o a una voluntad política todas las desigualdades ante la educación. En efecto, el sistema educativo puede asegurar la perpetuación del privilegio por el solo juego de su propia lógica; dicho de otro modo, puede servir a los privilegiados sin que los privilegiados deban servirse de él: en consecuencia, toda reivindicación que tienda a autonomizar un aspecto del sistema de enseñanza, se trate de la enseñanza superior en su totalidad o, por una abstracción de segundo grado, de tal o cual aspecto de la enseñanza superior, sirve objetivamente al sistema y a todo lo que sirve al sistema porque alcanza con dejar actuar a los factores, desde el jardín maternal a la enseñanza superior, para asegurar la perpetuación del privilegio social. Es así como los mecanismos que aseguran la eliminación de los niños de clases baja y media actuarían casi con la misma eficacia (pero más discretamente) en el caso en el que una política sistemática de becas o subsidios de estudio volviera formalmente iguales ante la educación a los sujetos de todas las clases sociales; se podría entonces, con más justificaciones que nunca, imputar a la desigualdad de dones o a la aspiración desigual a la cultura la representación desigual de los diferentes niveles sociales en los diferentes niveles de enseñanza.

En resumen, la eficiencia de los factores sociales de desigualdad es tal que la igualación de los medios económicos podría realizarse sin que el sistema universitario deje por eso de consagrar las desigualdades a través de la transformación del privilegio social en don o en mérito individual. Mejor aún, habiéndose cumplido con la igualdad formal de posibilidades, la educación podría poner todas

las apariencias de la legitimidad al servicio de la legitimación de los privilegios” (Bourdieu y Passeron, 1964, p. 44-45).

Estos autores concluyen que en ausencia de una *pedagogía racional*<sup>2</sup> que neutralice la acción de los factores sociales de desigualdad cultural, la voluntad política de brindar a todos posibilidades iguales ante la enseñanza no puede llegar hasta el fondo de las desigualdades reales a menos que se provea de todos los medios institucionales y económicos (Bourdieu y Passeron, 1964, p. 114).

El desvelamiento de la contribución del sistema escolar a la reproducción de desigualdades no debe interpretarse como un determinismo natural ante el que no hay nada que hacer, por el contrario, el propio Bourdieu (1997) aclara que “es porque conocemos las leyes de la reproducción por lo que tenemos alguna oportunidad de minimizar la acción reproductora de la institución escolar” (p. 160).

Por su parte, Amartya Sen (2011) sostiene que la distribución equitativa de un bien primario puede no ser suficiente para combatir las desigualdades, ya que en función de sus características o por la influencia del ambiente físico y social, las personas pueden tener muy variadas oportunidades para convertir recursos generales (económicos, por ejemplo) en *capabilities*, es decir, capacidad y libertad de alcanzar logros que se juzgan valiosos. Esta idea tiene puntos de convergencia con el concepto de capital cultural de Bourdieu y Passeron.

Entre las posiciones de extremo del reproductivismo y del optimismo pedagógico, Néstor López (2007) propone que el análisis deje de partir de la situación social o de la educación y se centre en el punto de interacción entre ambas esferas. A partir de las reflexiones de Sen en torno a las distintas dimensiones de la igualdad, Fitoussi y Rosanvallón (citados por López, 2007) introducen la noción de ‘equidad’ como instancia que se ubica por encima del análisis de la igualdad en cada una de las dimensiones, organizándolas y estructurándolas en torno a una igualdad fundamental. “La noción de equidad renuncia a la idea de que todos somos iguales, y es precisamente a partir de este reconocimiento de las diferencias que propone una estrategia para lograr esa igualdad fundamental. La igualdad es, entonces, una construcción social” (p. 68).

---

<sup>2</sup> Fundada en una sociología de las desigualdades culturales, que desmitifique el juego educativo haciendo explícitas las exigencias recíprocas de docentes y alumnos; que provea de una organización de los estudios que permita a los estudiantes de las clases desfavorecidas superar sus desventajas.

Citando a Marc Demeuse, López (2007) plantea que existen al menos cuatro principios de equidad en el campo educativo, organizados a partir de las siguientes igualdades fundamentales: igualdad en el acceso, igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, igualdad en los logros o resultados, e igualdad en la realización social de estos logros. Con base en el primer criterio, un sistema educativo es equitativo si todas las personas tienen las mismas oportunidades de acceso a él, sin considerar las desigualdades que se presenten en las trayectorias o en los logros educativos debido a las diferencias sociales y culturales de los estudiantes. El segundo criterio pone énfasis en igualar las estrategias pedagógicas y propuestas institucionales, sin tener en cuenta las diferencias en las oportunidades de acceso, así como en los resultados. El tercer criterio, postula que todas las personas, independientemente de su origen social o cultural, deben tener igual acceso al conocimiento, lo cual implica reconocer las diferencias, tanto al definir criterios de acceso como en la elaboración de las propuestas pedagógicas e institucionales. Finalmente, de acuerdo con el cuarto criterio, un sistema educativo es equitativo si el impacto social de la educación es el mismo en cada uno de los escenarios sociales en que se despliega.

Siguiendo el análisis de López (2007), las posturas basadas en los dos primeros criterios presentan el problema de que, al desatender las diferencias sociales y culturales de los estudiantes, legitiman las desigualdades que se derivan de tales diferencias de origen. En tanto, el cuarto criterio conduce a pensar que la educación a ofrecer en cada escenario social debe ser diferente para compensar las diferencias en otras dimensiones, lo cual implica que ciertos grupos sociales requieren más o menos educación que otros. De modo que el principio de equidad basado en la igualdad de resultados resulta el único con opción de compensar y revertir las desigualdades iniciales, rompiendo dentro del sistema educativo con los determinismos sociales. Este principio apela a la igualdad en el acceso a un conjunto básico de conocimientos e igualdad de oportunidades para profundizar en la formación. Dado que hay acuerdo en establecer la educación media como horizonte de igualdad, esta concepción incluye la igualdad de oportunidades con respecto a la educación superior. De modo que un sistema educativo es equitativo si además de proveer los conocimientos básicos establecidos garantiza igualdad de oportunidades frente a la educación superior.

Saraví (2015) advierte que las desigualdades educativas no solo dependen de las características de la demanda, sino que también se generan a partir de la oferta: diferencias en infraestructura escolar,



recursos humanos, físicos y pedagógicos, currículo y calidad educativa de las instituciones, también dan lugar a desigualdades. Expandir el sistema educativo no basta para frenar la exclusión de los sectores más desfavorecidos, ya que las desventajas de estos no desaparecen, sino que se trasladan e incorporan a la escuela. “Las desigualdades de los estudiantes no se distribuyen aleatoriamente en el sistema educativo una vez que han sido ‘incluidos’. Diversos aspectos confluyen para que, a través de un proceso de autoasignación, los alumnos con mayores desventajas atiendan un tipo de escuela y los alumnos con mayores ventajas otro” (p. 67).

Este autor denomina ‘inclusión desigual’ al proceso a través del que los jóvenes más desfavorecidos se incorporan a los planteles con mayores carencias, acumulando desventajas y potenciando con ello la vulnerabilidad de esas comunidades de estudiantes. En ese contexto, las trayectorias escolares suelen ser fracturadas e intermitentes; pequeños accidentes y situaciones circunstanciales como una enfermedad, un error en un documento, una discusión familiar o con la pareja pueden dar lugar a abandono temporal o permanente de la escolaridad. “Con frecuencia estos aspectos dan lugar a interpretaciones que culpabilizan a la víctima, atribuyendo la responsabilidad del abandono escolar a decisiones o fallas individuales; incluso los propios jóvenes de los sectores populares suelen asumir explicaciones autoculpabilizantes al referirse a sus trayectorias escolares” (Saraví, 2015).

Solís y Blanco (2014) señalan la importancia de poner atención no solo a la desigualdad vertical, sino también a la horizontal, considerando tanto sus expresiones formales como informales. Algunos rasgos de la estratificación horizontal se encuentran institucionalizados y se expresan mediante distinciones formales, por ejemplo, la división entre sectores público y privado; diferencias entre modalidades educativas en cada nivel; entre turnos matutino y vespertino, y entre instituciones públicas de distinto prestigio en la educación media superior y superior. Mientras que otros rasgos de la estratificación horizontal no se manifiestan en distinciones formales, sino en procesos de selección social que reflejan y reproducen desigualdades entre quienes asisten a tipos de escuelas que son similares ‘en el papel’. Por ejemplo, estratificación entre escuelas en las primarias y secundarias públicas de mayor y menor ‘calidad’ o heterogeneidad en la calidad (y el costo) de la enseñanza en las instituciones de educación superior privadas (p. 23).

En otro trabajo, Blanco, Solís y Robles (2014) realizan un análisis longitudinal de tipo retrospectivo, a partir de los resultados de la Encuesta sobre Trayectorias Educativas y Laborales

de los Jóvenes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2010 (ETEL 2010), aplicada a jóvenes de entre 18 y 29 años. Los autores agrupan los principales hallazgos en tres bloques:

- 1) *Influencia decisiva del origen social sobre las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México.* Las diferencias en la posición social del hogar de origen de los jóvenes son el factor que en mayor medida explica las diferencias en los eventos y transiciones analizados, aun después de controlar por otros factores que intermedian esta relación. Un aspecto crucial es la desigualdad en las probabilidades de asistir a las distintas modalidades educativas en que se segmenta cada nivel; particularmente en los niveles medio superior y superior, el origen social incide marcadamente en la probabilidad de ingresar a las opciones educativas de mayor prestigio.
- 2) *Desigualdades asociadas al género.* No obstante que las diferencias de esta índole se han reducido considerablemente en el ámbito educativo, y en menor medida en el ámbito laboral, los resultados de la encuesta muestran la persistencia de restricciones a las oportunidades por razones que son atribuibles a la condición de género. Respecto a la interrupción escolar se halló que los hombres son ligeramente menos sensibles a los efectos del origen social, probablemente debido a la inserción temprana en el mercado laboral. En cuanto a las trayectorias laborales se observa que las mujeres tienden a incorporarse al trabajo en empleos no manuales en mayor proporción que los varones; tienen una mayor tendencia a salir del mercado de trabajo, y una menor tendencia a regresar. Estas diferencias se acentúan para aquellos jóvenes que han tenido hijos, lo que no solo indica la persistencia de concepciones tradicionales acerca de los roles de género, sino que también señala la insuficiencia de las políticas de apoyo a las jóvenes para hacer compatibles los roles de madre y trabajadora.
- 3) *Segmentación y debilidad institucional.* Los resultados revelan que la segmentación de la oferta educativa en función de elementos como sector, turno, modalidad y prestigio de las escuelas incide significativamente sobre las probabilidades y destinos de progresión escolar. Por su parte, las políticas sociales explícitamente diseñadas para compensar o revertir las desventajas vinculadas al origen social no muestran efectos significativos en los análisis realizados, salvo en el caso del nivel medio superior, en el que contar con algún tipo de beca reduce significativamente la probabilidad de interrumpir los estudios. Destaca la detección de una relativa incompatibilidad entre los roles de estudiante y trabajador, lo cual revela la

ausencia de diseños institucionales y políticas para apoyar a los jóvenes en esta situación (Blanco, Solís y Robles, 2014, p. 169)].

Respecto a los efectos atribuibles a las políticas, los autores aclaran que los resultados de la ETEL no permiten descartar que las políticas sociales tengan efectos, antes bien señalan la necesidad de diseñar investigaciones específicas al respecto y consideran que hay espacio de oportunidad para la intervención a través de nuevas políticas públicas, sobre todo en aspectos como la desafiliación escolar y el vínculo entre educación y trabajo.

Otro aspecto destacable en el trabajo de Blanco, Solís y Robles (2014), es que corroboran que las trayectorias de los jóvenes distan mucho de ser lineales: “una proporción importante de los jóvenes que interrumpen sus estudios regresa a la escuela poco tiempo después; existen periodos donde se combinan educación y trabajo, aunque relativamente breves, y también periodos en los que los jóvenes están desafiados de ambos sistemas; asimismo existen salidas y regresos del mercado de trabajo, en interacciones complejas con el género, la asistencia a la escuela, y eventos del curso de vida” (p. 164).

Los autores proponen temas para una posible agenda de investigación sobre las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes mexicanos:

- Acerca de los mecanismos que explican las desigualdades de logro educativo asociadas al origen social, sugieren retomar el planteamiento de Boudon (1973) sobre los efectos primarios y secundarios.
- En cuanto a las decisiones de los jóvenes sobre la conveniencia de continuar estudiando o no, proponen indagar hasta qué punto estas decisiones se toman con base en una evaluación racional de costos y beneficios, o bien con base en la imagen de sí y el sentido de autoeficacia académica; identificar diferentes formas de racionalidad y agencia en los jóvenes; conocer el alcance de la perspectiva temporal con que estas decisiones se toman, así como la forma en que se engarzan con planes relacionados con otros aspectos del curso de vida.
- Respecto a la obligatoriedad del nivel medio superior, apuntan la importancia de evaluar sus efectos en el mediano plazo. “El incremento en la cobertura, ¿hará crecer la ya elevada segmentación socioeconómica de las escuelas de media superior? ¿Se continuará desarrollando un sector privado con una oferta devaluada? ¿Qué ocurrirá con la capacidad de

retención en este nivel? ¿Se incrementará la desigualdad en la probabilidad de finalización, en compensación por la mayor equidad alcanzada en el acceso?”

- De la misma manera que en el caso de las decisiones educativas, plantean avanzar en el conocimiento de los criterios con los cuales los jóvenes y sus familias toman decisiones laborales a lo largo del curso de vida, sea de forma estratégica o como respuesta a eventos imprevistos.

En otro estudio a partir de los datos de la Encuesta de Movilidad Social en México 2011 (Emovi), que comparte el enfoque del análisis longitudinal retrospectivo y el empleo del Índice de Origen Social (IOS), Solís (2013) encuentra que la escolaridad de los padres es la variable que presenta mayor asociación con las probabilidades de continuidad escolar, seguida por los recursos económicos de la familia de origen. Esta relación se invierte en la transición a la educación superior, lo que indica que en la medida en que se avanza en la trayectoria escolar la disponibilidad de recursos cobra relevancia como factor para la continuidad escolar. Lo cual puede implicar que los programas de transferencias, becas y apoyos económicos enfocados a reducir la desafiliación son más efectivos cuando se focalizan a los jóvenes de secundaria, educación media superior y estudios superiores, probablemente porque en estos niveles educativos es mayor la posibilidad de que el trabajo compita con la escuela.

Asimismo, Solís (2013) advierte que un incremento en la cobertura no lleva necesariamente a la reducción de la desigualdad de oportunidades, como lo muestra el aumento de la desigualdad en el tránsito a la educación superior en el contexto de un incremento a la cobertura del nivel. “Para que el incremento ocurra con equidad deben cumplirse dos condiciones: primera, que sea de mayor magnitud, para así dar lugar a la creciente demanda derivada de la rápida ampliación de la cobertura en la educación media superior; segunda, que se promuevan políticas públicas de discriminación positiva, de manera que se incrementen las oportunidades de los jóvenes con orígenes sociales desfavorecidos y se neutralicen los mecanismos de acaparamiento de oportunidades, que actualmente favorecen a los jóvenes que provienen de familias con altos niveles socioeconómicos” (p. 92).

## 1.2 Experiencias de políticas públicas orientadas a la atención de desigualdades en educación superior

En *Evaluación de impacto de las becas de educación superior de MINEDUC*<sup>3</sup>, Informe Final (FEN-UC, 2012), se presenta un estudio para el caso de Chile que se propuso medir el efecto causal de las becas de arancel<sup>4</sup> y créditos sobre el acceso y retención, a través del uso de técnicas de Regresión Discontinua (RDD) sobre las bases de índices empleados para la selección de beneficiarios en el periodo de 2007-2010. Los resultados del estudio sugieren que las becas no tienen efecto significativo en el acceso ni en la retención de alumnos matriculados, por lo que se asume que el efecto principal de esos apoyos sería más bien distributivo ya que contar con una beca permite sustituir la necesidad de solicitar un crédito y evitar con ello la deuda que éste implica. En cambio, las estimaciones muestran que el efecto de poder acceder a un crédito es sumamente importante sobre el acceso, la probabilidad de que un alumno, que se encuentra financieramente restringido (o su familia), se matricule en una institución que forma parte del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) aumenta en 20%. En el informe se advierte que tales conclusiones están restringidas al período analizado 2007- 2010 y solo son válidas en el contexto chileno de esos años, donde existen sistemas de crédito ampliamente extendidos, que operan como alternativas de financiamiento para quienes no cuentan con becas.

Chiroleu (2014) presenta una revisión de las políticas públicas orientadas a atender las desigualdades en educación superior en tres países de América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. En el contexto de la profunda desigualdad social de la región, la autora reconoce el surgimiento de una política calificada genéricamente como ‘democratizadora’, que pone el énfasis especialmente en la ampliación del acceso, en el marco de la cual identifica dos tipos de ayudas en respuesta a las desigualdades económicas: becas y créditos educativos. Encuentra que en Argentina y Venezuela, las becas están orientadas a favorecer la inserción en instituciones públicas; mientras que en Brasil, están dirigidas a estudiantes matriculados en instituciones privadas. Respecto a los créditos educativos, señala que se desarrollaron en los tres países durante los años 90, pero solo persisten en Brasil; en Argentina tuvieron vigencia hasta el año 2000 y en Venezuela fueron

---

<sup>3</sup> Ministerio de Educación de Chile.

<sup>4</sup> Beca de matrícula o colegiatura.

anulados durante la gestión de Chávez. A continuación se refieren los principales programas considerados en la investigación:

*Argentina.* El Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), fue instalado en la década de los 90 para auxiliar a estudiantes de universidades nacionales provenientes de hogares en situación de pobreza estructural y a partir de 2000 incorpora líneas especiales de ayuda a indígenas, discapacitados, alumnos destacados en olimpiadas internacionales y aquellos que optan por carreras de oferta única. En 2008 se crean el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs) como estrategia de orientación de la matrícula hacia carreras consideradas prioritarias para el país. En 2012, incluyendo todos los programas, se cubría apenas cerca del 3% de la matrícula en universidades nacionales.

*Venezuela.* En los 10 primeros años de gobierno bolivariano el número de becas para educación universitaria presentó una notable expansión, pasando de 50,946 en 1998 a 372,367 en 2009, lo cual representa un aumento de 631%. Las becas son otorgadas por diversas instituciones como FUNDAYACUCHO, Fundación Misión Sucre, OPSU, Convenio Cuba-Venezuela e Instituciones de Educación Superior. Se cubre más del 15% de la matrícula total del nivel.

*Brasil.* En cuanto a créditos, el Programa de Financiamiento Estudiantil (FIES) está destinado a alumnos matriculados en instituciones privadas que tienen dificultades para sufragar los costos de su formación. Respecto a becas, el Programa Universidad para todos (PROUNI), establecido en 2004, busca aprovechar parte de las “vacantes” en instituciones privadas a través de becas (integrales o parciales) para estudiantes considerados pobres por el ingreso familiar. En compensación, las instituciones privadas (con o sin fines de lucro) que se adhieren al programa son eximidas del pago del impuesto a la renta y de la contribución social sobre el lucro líquido. Se considera que este programa puede profundizar la segmentación del sistema, al orientar a los sectores más pobres a estudiar en instituciones de baja calidad que son las que mayoritariamente ofrecen las vacantes. En conjunto, los créditos educativos (FIES) y las becas (PROUNI), alcanzan el 10% de la matrícula total del nivel.

La autora concluye que en los países analizados la política sectorial se ha centrado en la ampliación de la cobertura, sin embargo, en ninguno de los tres casos se han gestado políticas consistentes para estimular la permanencia y graduación de los estudiantes. Así como tampoco se reconoce que la generación de circuitos educativos de diversa calidad, segmentados según criterios de adscripción social, puede anular o reducir los efectos democratizadores de la ampliación de las oportunidades educativas.

Mata y Hernández (2015) realizaron una evaluación de impacto del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) para educación secundaria denominado *Avancemos*, el cual es un programa social del Gobierno de Costa Rica ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), cuyo objetivo es promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social. El programa comenzó a operar en 2006 y consiste en una transferencia monetaria directa a la madre o el encargado del estudiante, se entrega mensualmente previa firma de un contrato en el que la familia se compromete a asegurar la asistencia puntual y permanente de quienes estudian en el centro educativo a fin de que aprueben el curso lectivo. De 2006 a 2014 los montos fueron crecientes de conformidad con el año cursado.

El análisis se realizó con datos del periodo 2006-2007 y se emplearon dos metodologías cuasiexperimentales: *propensity-score matching* (PSM) y diferencia en diferencias. Los resultados muestran que el programa tuvo un impacto positivo, tanto sobre la deserción como sobre la reinserción. Algunos de los beneficiarios se mantienen en el sistema educativo gracias a otra serie de factores, aunados al de contar con la transferencia, pero entre 14% y 16% de ellos, lo hacen exclusivamente debido al programa. Así mismo, los que se reintegran al sistema educativo, lo hacen por diversos motivos, pero un porcentaje bastante alto (alrededor del 87%) lo hizo debido a la transferencia que se les entregó. Las autoras precisan que el estudio constituye un primer acercamiento al análisis de impacto del programa y que será importante continuar la evaluación en periodos más recientes. Llama la atención que solo se considero el periodo 2006-2007, cuando al momento de realización del estudio se podía contar con datos de algunos años más.

En el estudio realizado por García de Fanelli (2021) desde el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, se presentan casos representativos de políticas implementadas en la última década para promover el acceso de los sectores socioeconómicamente

más vulnerables a la educación superior en tres países de América Latina: Argentina, Chile y Uruguay. El análisis toma como base las tres dimensiones de la equidad en el acceso propuestas por McCowan (2016) [citado por la autora]: disponibilidad, accesibilidad y horizontalidad. La *disponibilidad* se relaciona con el número de vacantes disponibles para las personas con la preparación requerida para acceder a la educación superior (considerando instalaciones, personal docente y otros recursos necesarios para proveer un servicio educativo de calidad). La *accesibilidad* implica la eliminación de barreras que impidan a la juventud ocupar las vacantes disponibles (las dos principales barreras reconocidas por este autor son los mecanismos de admisión selectivos y el pago de aranceles o cuotas). La *horizontalidad* supone garantizar a las personas interesadas y con capacidades para acceder a la educación superior, la posibilidad de seleccionar la institución y programa en el que desean cursar sus estudios, sin que tal oportunidad se restrinja a aquellos grupos con privilegios socioeconómicos.

En cada país considerado se seleccionó una política con incidencia sobre la oferta de vacantes para los sectores socioeconómicamente vulnerables y otra de programas de ayudas económicas para cubrir los costos de la enseñanza superior de esos sectores de la población. A continuación, se reseñan las principales características de las dos políticas analizadas en cada país en el contexto de los respectivos sistemas de educación superior.

**Argentina.** El sistema de educación superior se integra por dos tipos de instituciones: universidades e institutos terciarios que ofrecen carreras de formación docente y técnica. En el sector estatal, con elevada presencia en la matrícula total del nivel superior (75.4%), la provisión de educación es no arancelada y los mecanismos de admisión son en general no selectivos.

- *Programa de Expansión de la Educación Superior.* Creado en el 2012, bajo la gestión de la Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), el programa “busca ampliar las oportunidades de acceso al nivel universitario y organizar, a través de la actividad de planificación, las ofertas de formación dispersas en el territorio asegurando su pertinencia en función de las necesidades del desarrollo regional y local” (p. 21). Destaca la creación de una figura institucional novedosa, los Centros Regionales de Educación Superior (CRES), los cuales son unidades institucionales en las que se desarrollan actividades de docencia, investigación y extensión, gestionados cooperativamente



por diversas IES, mediante el análisis de las demandas y necesidades sociales, y a través de consensos contruidos con los actores regionales y locales. Se trata de consorcios en los que participa más de una universidad y al menos un municipio. El programa incluye también la conformación de subsedes y extensiones áulicas.

Entre 2012 y 2019 se pusieron en marcha 17 CRES, 24 subsedes y 19 extensiones áulicas, lo que contribuye a ampliar la disponibilidad de vacantes y la accesibilidad de los sectores socioeconómicamente más desaventajados, al acercar la oferta académica a sus lugares de residencia. Sin embargo, puede resultar contraproducente en términos de la horizontalidad de la oferta, sino se garantiza la calidad de los servicios educativos.

- *Programa de Respaldo de Estudiantes de la Argentina (Progresar)*. Se crea en 2014 bajo el esquema de transferencia monetaria directa condicionada, destinada a jóvenes de 18 a 24 años interesados en concluir estudios en cualquier nivel educativo, desde el primario hasta el universitario, que no trabajen o lo hagan en el sector informal o formalmente con un ingreso inferior a un salario mínimo, vital y móvil (SMVM), y cuya familia presente iguales condiciones. En 2015 el límite de ingreso se elevó a tres SMVM. Si bien el programa abarcaba todos los niveles educativos, desde sus inicios más de la mitad de los beneficiarios correspondían a universidades e institutos terciarios (29.7% y 25.6% del total, respectivamente). En 2018, Progresar dejó de ser una transferencia monetaria condicionada para convertirse en una beca y unificó todas las becas existentes hasta entonces bajo la gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias. En ese esquema, las becas Progresar continuaban siendo destinadas a la juventud de 18 a 24 años que quisiera terminar estudios obligatorios o iniciar educación superior, la novedad fue que el límite de edad se extendió a los 30 años para quienes se encontraban en un nivel avanzado de educación superior. El más reciente ajuste al programa realizado en 2020 consistió en la formulación de un nuevo marco regulatorio que mantiene los elementos fundamentales del esquema puesto en marcha en 2018, “lo novedoso es que se extiende hasta los 35 años para personas con hijos a cargo menores de 18 años pertenecientes a hogares monoparentales y se elimina el límite de edad para estudiantes de enfermería, personas *trans*, provenientes de pueblos indígenas, con discapacidad o refugiadas”.

De acuerdo con el Ministerio de Educación, en 2021 el total de beneficiarios de Progresar ascendía a más de 600 mil jóvenes, de los cuales más de 90% correspondían a educación

superior. Como aspecto positivo, la investigadora destaca el grado de cobertura del programa en el nivel superior, ya que las becas pueden favorecer la accesibilidad al incidir sobre la barrera que representan los costos directos de los estudios superiores para los estudiantes socioeconómicamente vulnerables. En contraparte, señala que no se dispone de información sobre el impacto del programa en términos de mejoras en la retención y graduación en el nivel superior. Adicionalmente, dado que el monto de las becas no permite cubrir los costos indirectos o de oportunidad de no trabajar mientras se estudia, su efecto sobre la permanencia y la graduación puede que no sea elevado, sobre todo sino no son acompañadas de apoyos a la formación académica de los beneficiarios.

**Chile.** El sistema de educación superior está compuesto por tres sectores: 59 universidades públicas y privadas que otorgan títulos de licenciatura y posgrado; 39 Institutos Profesionales (IP) que ofrecen carreras técnicas y profesionales de dos y cuatro años sin grados académicos, y 51 Centros de Formación Técnica (CFT) que imparten carreras técnicas de dos años. Los IP y CFT en su mayoría son de gestión privada y con fines de lucro. Las universidades estatales y un grupo de universidades privadas integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) [30 en total], estas instituciones son las únicas que reciben aportaciones del presupuesto público, son las más selectivas tanto por los criterios de admisión como por el monto de los aranceles y ocupan los primeros sitios de los rankings nacionales. Un rasgo característico de este sistema es que el promedio de los aranceles en educación superior es considerablemente alto, incluso superior a lo que se cobra en Australia, Japón, Corea y varios países europeos (OCDE, 2020 citado por la autora).

- *Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE)*. Inició como programa piloto en 2014 con el objetivo de “permitir el acceso a la Educación Superior de estudiantes destacados en Enseñanza Media, provenientes de contextos vulnerados” (MINEDUC, 2021 citado por la autora), con el tiempo fueron implementándose cambios para su mejora. La operación del PACE está a cargo de instituciones de enseñanza media seleccionadas por su índice de vulnerabilidad y 31 instituciones de educación superior. El programa consiste en un conjunto de apoyos asociados: acciones de preparación en los últimos dos años de la enseñanza media (tercero y cuarto), asignación de “cupos garantizados” en educación superior en función del promedio de calificaciones obtenidas en la enseñanza media

o del puntaje en el ranking de selección, y acompañamiento en los dos primeros años de estudios superiores.

De acuerdo con un estudio de impacto del PACE realizado por el MINEDUC, el programa incrementó la probabilidad de ingreso a cualquier tipo de universidad, mientras que disminuyó la de ingresar a un IP. De modo que incide sobre la accesibilidad y la horizontalidad, ya que facilita que los egresados de colegios de nivel medio vulnerables ingresen en mayor proporción a las IES más prestigiosas y también a carreras con mayor perspectiva de rentabilidad económica.

- *Gratuidad.* Esta política comenzó en 2016, es parte de los cambios realizados en el financiamiento de la educación superior en Chile como resultado de las movilizaciones estudiantiles de 2011 y se enmarca en la Ley de Educación Superior, aprobada en 2018, en la cual se reconoce que la educación superior es un derecho al cual pueden acceder todas las personas según sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias. El beneficio consiste en otorgar gratuidad (no cobro de derechos de inscripción ni aranceles) durante el periodo nominal de los estudios de nivel superior a estudiantes que pertenecen al 60% de la población con menores ingresos y que asisten a una de las instituciones adscritas a esta política (35 universidades, 6 IP y 19 CFT). Los estudiantes beneficiados además pueden recibir una beca de alimentación que entrega la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Para participar en la política de gratuidad las instituciones de educación superior públicas y privadas deben estar acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación con una antigüedad de al menos cuatro años, encontrarse adscritas al Sistema Único de Admisión (SUA) o contar con un sistema de admisión transparente y objetivo, y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables. En contraprestación, las instituciones participantes reciben del gobierno una aportación que financia a ese estudiantado según un arancel regulado.

A junio de 2020, 761,300 jóvenes estudiaban con alguna ayuda económica (gratuidad, becas y/o créditos), lo cual representa el 67% de la matrícula de grado de la educación superior chilena (Consejo Nacional de Educación, 2021 citado por la autora), de ese total poco más de la mitad (395.171) con gratuidad; es decir, un 35% de la matrícula total de grado. Aún no es posible dimensionar el impacto de la política dado que tiene pocos años de funcionamiento. No obstante, existen dos hallazgos que merecen ser considerados: un impacto marginal sobre el aumento en la proporción de estudiantes de primera generación en la familia con educación

superior dentro de la matrícula de las IES más selectivas (Espinoza et al., 2021 citado por la autora), y una proporción del alumnado de primer año, cercana al 15%, que no había accedido previamente a la educación superior, ahora lo ha hecho gracias a la gratuidad (Bernasconi, 2019 citado por la autora). La política de gratuidad impacta sobre la accesibilidad en tanto incide sobre una las barreras institucionales al acceso a la educación superior, el pago de inscripción y arancel. También incide sobre la barrera institucional que impone el proceso de admisión, al no exigir mérito para participar de la gratuidad. Sin embargo, la gratuidad no impacta sobre la equidad horizontal en el acceso, dada la barrera impuesta por los procesos de admisión selectivos en el sector de las IES y carreras de mayor prestigio del sistema.

**Uruguay.** La Universidad de la República (UDELAR), fundada en 1849, constituye la mayor parte del sistema de educación superior del país (68.5% de la matrícula total del nivel en 2019), le siguen, en cuanto a número de estudiantes, el sector terciario no universitario dedicado especialmente a la formación docente (20.9%), las universidades privadas (9.8%) y la Universidad Tecnológica (0.8%). La UDELAR es pública, está ubicada en Montevideo y más de la mitad de su alumnado proviene del interior del país.

- *Centros Universitarios Regionales (CENURES).* Dada la concentración de su oferta en Montevideo, la UDELAR puso en marcha una política de regionalización que consistió en la creación de los CENURES en distintas regiones del interior del país, en los que se ofrecen servicios de docencia de grado, posgrado y cursos, así como de investigación y extensión. Desde 2010, en los CENURES se dictan ciclos iniciales optativos (CIO), que son programas de formación de un año de duración, con carácter terminal y propedéutico. Actualmente, existen tres CENURES (Litoral Norte, Este y Noroeste). La creación de estos centros significó una fuerte inversión de recursos públicos destinados a la ampliación de la infraestructura y del cuerpo docente y administrativo. El objetivo no fue replicar las carreras tradicionales sino el ofrecimiento de nuevas carreras en función de las necesidades productivas de las localidades dónde se ubican.

La cantidad de carreras de grado, técnicas y tecnológicas, títulos intermedios, posgrados y CIO se duplicó entre 2007 y 2019, y los ingresos de estudiantes en el interior se elevaron de 4 a 14% entre los años 2000 y 2019. Esta política implica tanto la disponibilidad de vacantes como su accesibilidad en la medida que incide en la barrera de acceso que representan los costos de

residencia y manutención que tienen que cubrir los estudiantes del interior del país para estudiar en Montevideo.

- *Becas del Fondo de Solidaridad Universitaria (FSU)*. En 1994 se creó este fondo destinado a financiar becas para estudiantes de bajos recursos de la UDELAR y del nivel terciario de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y de la Universidad Tecnológica (UTEC). La fuente del fondo es un aporte económico que realizan los graduados de las carreras terciarias y universitarias de estas instituciones a los cinco años de egreso, si cuentan con ingresos promedio mensuales superiores a ocho Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC), hasta completar 25 años de aportaciones o jubilarse. El monto de la contribución varía según la duración de la carrera. Las becas que otorga el fondo son acompañadas de servicios de apoyo y seguimiento como talleres y clases de apoyo enfocados en las materias más complejas.

El FSU cuenta con una página de internet y una revista en donde se difunden datos sobre las becas, ofreciendo transparencia a esta política. De acuerdo con esas fuentes en 2020, se concedieron 8,376 becas, con un monto equivalente a dos BPC; 85% de las becas se destinaron a estudiantes del interior de país; el 92% estudiaba en UDELAR y el 8% restante en UTEC y CETP-UTU, 68% de las personas beneficiarias eran mujeres y 92% eran estudiantes de primera generación. Del total de contribuyentes activos del FSU, 67% reside en Montevideo y 33% en el interior. La proporción de egresados de la UDELAR que ha recibido estas becas aumentó de 14% en 2009 a 21% en 2018.

Según un estudio llevado a cabo por la UDELAR, las becas tienen un impacto positivo en la retención y el avance de los estudiantes beneficiarios: quienes recibieron la beca avanzaron en su carrera 25.8% más al cabo de un año respecto del promedio de avance del total del estudiantado; después de un año, quienes recibieron la beca avanzan 16.8% más que el promedio de quienes la solicitaron y no la obtuvieron, y después de cuatro años presentan un avance del 47.1% mayor en relación con la media de ese grupo. Las becas tienen un efecto más fuerte entre estudiantes que trabajan.

García de Fanelli (2021) concluye que las políticas analizadas mejoran potencialmente la disponibilidad de vacantes y la accesibilidad, mitigando el efecto de las barreras institucionales presentes en cada caso. “No obstante, levantar estas barreras a través de las estrategias analizadas no supone necesariamente el éxito en términos de retención y graduación” (p. 49), por lo que para

conocer el impacto de estas políticas sobre la equidad de la educación superior y promover su mejora, se requiere monitorear periódicamente su incidencia sobre el acceso, la retención, el rendimiento académico y la graduación del estudiantado más desaventajado económicamente.

En el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2016* (UNESCO, 2017) se reconoce que los pocos estudios realizados en materia de becas y apoyos para estudiantes de educación superior en distintos países no han llegado a conclusiones concretas, ya que no hay medidas suficientes para evaluar las políticas y los programas. En el mismo documento se recomienda incluir en el conjunto de indicadores, además del número de becas concedidas, el número de años que se tiene acceso al apoyo y el número de beneficiarios que terminan sus estudios.

Particularmente respecto a México, en el estudio denominado *El futuro de la educación superior en México: Fortalecimiento de la calidad y la equidad* (OECD, 2019) se reportan datos que dan cuenta de la desigualdad en este nivel educativo. En 2016, solo 3.1% de las matriculaciones en educación superior correspondió a estudiantes del decil de ingresos más bajo, aun cuando los adultos jóvenes de 18 a 23 años de ese decil representaron 10.5% de la distribución de esa cohorte de edad. En tanto, 13.9% de las matriculaciones correspondió a estudiantes del decil de ingresos más altos, mientras que los adultos jóvenes del grupo de edad de referencia representaron apenas 4.8% del total de la cohorte.

También existen desequilibrios regionales y locales entre la demanda y la oferta de educación superior del país. Mientras que 14 estados tenían más espacios disponibles que el número de solicitantes por primera vez en 2017, los 18 estados restantes tenían más solicitantes de primera vez que espacios disponibles (ANUIES, 2017 citado en OECD, 2019).

Entre las recomendaciones clave de la OCDE (2019) en materia de educación superior se encuentran: mejorar la focalización de las Becas Manutención, convertirlo en un beneficio federalizado (un derecho para el estudiante aplicable a cualquier institución en la que se matricule), restaurar su poder adquisitivo y vincularlas a un índice de precios al consumidor, extender las becas públicas a instituciones privadas y vincular la elegibilidad para dicha asistencia financiera estudiantil con la participación en el aseguramiento de la calidad.

## Capítulo 2

### Programa Nacional de Becas (Beca Manutención para educación superior)

#### 2.1 El origen: Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES) [2001-2013]

Al Programa Nacional de Becas (PNB), le antecedió el Programa Nacional de Becas y Financiamiento, también denominado Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES). Este programa se constituyó en 2001 mediante la suscripción de los Convenios de Coordinación celebrados entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos de las entidades federativas y cuatro Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) de carácter federal: Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Pedagógica Nacional. En el ciclo escolar 2003-2004 se integraron la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA); en el ciclo escolar 2008-2009 se incorporó la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM), y en 2009 la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST)<sup>1</sup>.

El PRONABES estuvo normado por Reglas de Operación (RO) publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación a partir de 2001. En las primeras RO se estableció que se trataba de un programa de becas no reembolsables, destinado a fomentar que una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas accedieran a los servicios públicos de educación superior y terminaran oportunamente sus estudios (SEP, 2001).

Los requisitos para ser beneficiario de la beca PRONABES eran los siguientes (SEP, 2001-2013):

- 1) Ser mexicano(a).
- 2) Haber concluido estudios del nivel medio superior (criterio considerado hasta 2009).
- 3) Haber sido aceptado en una IPES del país para iniciar estudios en programas educativos de nivel superior (técnico superior universitario, profesional asociado o licenciatura).

---

<sup>1</sup> A partir de 2014 se constituyó como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública denominado Tecnológico Nacional de México (TNM).

- 4) Encontrarse realizando estudios en programas educativos de nivel superior, en los siguientes supuestos:
  - a) En los dos primeros ciclos escolares (o en los tres primeros cuatrimestres para el caso de TSU, en 2012 y 2013), los solicitantes no requerían demostrar promedio ni ser estudiantes regulares.
  - b) A partir del tercer ciclo escolar (o del cuarto cuatrimestre para el caso de TSU, en 2012 y 2013), los solicitantes debían demostrar haber cursado y aprobado la totalidad de las materias (asignaturas o módulos) que correspondían al plan de estudios de los ciclos escolares previos a la solicitud de beca y haber alcanzado un promedio mínimo de calificaciones de 8 o su equivalente en una escala de 0 a 10 con mínimo aprobatorio de 6.
- 5) No contar con algún beneficio equivalente de tipo económico o en especie otorgado para su educación al momento de solicitar la beca y durante el tiempo en que la reciba, excepto aquellos que se otorgan como reconocimiento a la excelencia académica o aquellos otorgados por la institución por concepto de inscripción (a partir de 2012).
- 6) No haber concluido estudios de licenciatura, ni contar con título profesional de ese nivel o superior.
- 7) Provenir de familias cuyo ingreso familiar fuera igual o menor a tres salarios mínimos mensuales. De 2003 a 2009, las RO establecían que en casos excepcionales y plenamente justificados la SEP, por conducto de la Coordinación del PRONABES, podía autorizar el otorgamiento de becas a estudiantes que provinieran de familias cuyo ingreso familiar fuera mayor a tres salarios mínimos mensuales e igual o menor a cuatro. En 2010, la facultad de aprobar dichos casos se trasladó al Comité Técnico del PRONABES, Estatal o Institucional, según fuera el caso. En 2012, el límite superior del requisito se ajustó a ingreso del hogar igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita según la zona geográfica de la localidad de residencia del solicitante.

En el caso de que el número de solicitudes de beca no pudiera ser atendido con los recursos disponibles, las RO establecían los siguientes criterios para la selección de aspirantes (SEP, 2001-2013):

- i) Mayor necesidad económica.



- ii) Pertenencia a comunidades indígenas, rurales y urbano marginadas y, a partir de 2010, formar parte del padrón del Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES).
- iii) Provenir de familias registradas en el Padrón de Familias OPORTUNIDADES (PROGRESA en 2001 y 2002).
- iv) Tener alguna discapacidad motriz, visual o auditiva (a partir de 2012).
- v) Mejor desempeño académico previo.
- vi) En igualdad de condiciones, tenían prioridad los estudiantes inscritos en programas acreditados por organismos especializados no gubernamentales reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) o clasificados en el nivel 1 del Padrón de Programas Evaluados de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) [criterio considerado de 2002 a 2009].

De 2001 a 2011, las RO señalaban expresamente que las becas otorgadas para un ciclo escolar se renovarían automáticamente para el siguiente cuando subsistieran las condiciones que determinaron la aprobación de la beca. Incluso, hasta 2011 se indicaba que la renovación era automática. En 2012, se mantuvo el señalamiento de la renovación de las becas, pero sin indicar que de forma automática. En tanto, las RO de 2013 precisaron que tanto los aspirantes de primer ingreso al programa como los renovantes, debían sujetarse al proceso descrito en la respectiva convocatoria. Este cambio implicó que en adelante en los padrones de beneficiarios no se distinguiera entre nuevos otorgamientos y renovaciones.

Las becas consistían en un pago mensual de monto variable según el avance del becario en el programa educativo, conforme al tabulador que se mantuvo sin cambios durante los 13 años que operó el programa (SEP, 2001-2013):

- 1er. año del plan de estudios: \$750.00 pesos.
- 2do. año del plan de estudios: \$830.00 pesos.
- 3er. año del plan de estudios: \$920.00 pesos.
- 4to. año del plan de estudios: \$1,000.00 pesos.
- 5to. año del plan de estudios (solo para programas con esta duración): \$1,000.00 pesos.

La instrumentación del PRONABES se llevaba a cabo mediante convenios de coordinación por parte de la SEP con cada gobierno estatal y con cada IPES de carácter federal, en los que se establecían los siguientes aspectos (SEP, 2001-2013):

- a) Las aportaciones de los Gobiernos Federal y Estatales o, en su caso, de las IPES de carácter federal, para la creación del fondo de becas;
- b) La constitución de un fideicomiso, en una institución de crédito, para la inversión y administración de los recursos aportados por la SEP y el Gobierno del Estado o IPES de carácter federal, a fin de efectuar la operación financiera del PRONABES Estatal o Institucional, según fuera el caso, y
- c) La conformación y funciones del Comité Técnico del PRONABES Estatal o Institucional. En el primer caso, el Comité Técnico se debía integrar por el titular o un representante de cada una de las IPES en el Estado, un representante de la SEP, un representante de la ANUIES y dos representantes del Gobierno del Estado. En el segundo caso, el Comité Técnico debía ser integrado por un representante de la ANUIES y tres representantes de la institución designados por su titular (un funcionario y dos profesores del mayor nivel académico posible).
- d) La mecánica de operación del PRONABES a nivel estatal o institucional, según fuera el caso.

Las RO (SEP, 2001-2013) también establecían los procedimientos de selección de becarios; los compromisos de las instancias participantes (SEP, Gobiernos de los Estados e IPES); los derechos y obligaciones de los becarios; las causas de suspensión, cancelación y terminación de las becas; los mecanismos de evaluación, seguimiento, control y auditoría, así como indicadores de resultados<sup>2</sup> (a partir de 2009 asociados a la Matriz de Indicadores de Resultados).

---

<sup>2</sup> Hasta 2008 en las RO del PRONABES se consideraron los siguientes indicadores (SEP 2001-2007):

De evaluación e impacto:

- Cobertura (nacional y por estado): número de becas otorgadas / número de becas solicitadas que reunieron requisitos.
- Crecimiento (nacional y por estado): número de becas otorgadas durante el año / número de becas otorgadas durante el año anterior.
- Aprovechamiento (nacional y por estado): número de estudiantes que renovaron la beca en un ciclo escolar, más los becarios que terminaron / número de estudiantes que obtuvieron la beca en el ciclo escolar previo.
- Impacto (nacional y por estado): porcentaje de estudiantes becados que terminaron estudios en el tiempo oficial del programa (por generación).

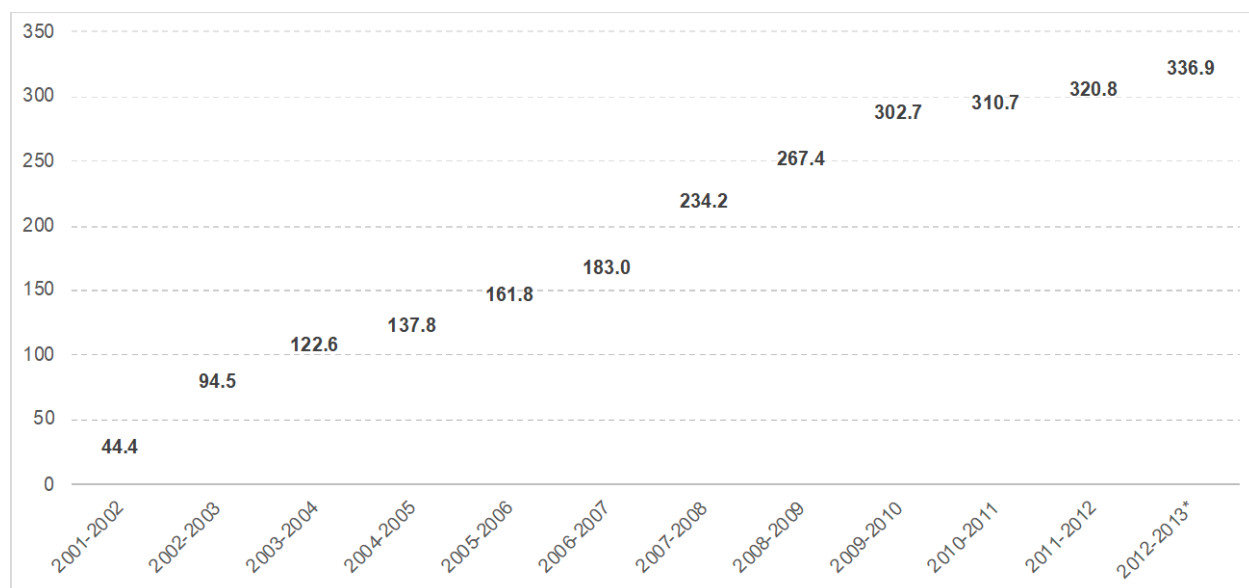
De gestión:

- Eficacia financiera (nacional y estatal): recursos ejercidos en el periodo / recursos programados para ejercer.
- Eficacia de atención en la aplicación (nacional y estatal): número de becas entregadas en el periodo / número de becas programadas para entregar en el periodo.
- Grado de satisfacción (a nivel nacional y por estado): número de quejas justificadas recibidas / número de becados.

Además de tratarse del primer programa de becas para educación superior con alcance nacional, uno de los rasgos que distinguió al PRONABES fue la concurrencia de recursos presupuestales federales y estatales. A este esquema de financiamiento se le conoció como *peso a peso* y permitió ampliar la cobertura de las becas para educación superior que hasta entonces se otorgaban con cargo a los presupuestos de los gobiernos estatales y de las propias IPES.

Durante los doce ciclos escolares que operó el programa (2001-2002 a 2012-2013), se otorgaron poco más de 2.5 millones de becas, considerando tanto renovaciones como nuevos otorgamientos. El crecimiento fue más notable en los primeros seis ciclos ya que de 44.4 mil becas otorgadas en 2001-2002 se pasó a 183 mil en 2006-2007, lo que representó un incremento de 312%. Mientras que en los siguientes seis ciclos (2007-2008 a 2012-2013) el incremento fue de 84%.

Gráfica 2. Becas PRONABES otorgadas de 2001-2002 a 2012-2013 (miles)



Fuente: Elaboración propia con datos de Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2017-2018, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2018)

Sin menoscabo de la relevancia del PRONABES en términos de cobertura de la población objetivo, no se dispone de elementos suficientes para valorar si esta política pública produjo los efectos esperados. A continuación, se retoman los resultados de algunas evaluaciones realizadas en distintos momentos y sobre diversos aspectos del PRONABES.

### *Evaluaciones al PRONABES*

Entre las primeras evaluaciones realizadas al PRONABES, destaca la conducida por Teresa Bracho (2005), que consiste en un análisis del diseño e implementación del programa, así como de los resultados de los tres primeros ciclos de operación. El estudio parte del análisis de la demanda potencial de educación superior y de los efectos de algunas variables sobre las posibilidades de acceder y permanecer en ese nivel educativo en la población en edad típica de cursarlo. A través de un análisis estadístico confirma el efecto de las variables género, edad, ingreso, situación laboral, lugar de residencia y posición de jefatura del hogar o no.

En cuanto al diseño del programa, la autora realiza una revisión de las reglas de operación, a la luz de un modelo teórico de acuerdo con el cual para que una política pública se ajuste a la concepción de igualdad de oportunidades, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones (Bracho, 2005, p. 109):

1. “La no discriminación, definiéndola como el acceso irrestricto a los mismos derechos civiles y políticos de todos los integrantes de la comunidad.
2. El acceso a una serie de bienes definidos como primarios, que permiten a los individuos alcanzar el bienestar bajo circunstancias de competencia igualitaria a las posiciones sociales. Estos bienes definidos ampliamente por Rawls son ingreso, derechos y la capacidad de autorespeto.
3. Distribuir esa provisión mínima de bienes primarios de tal forma que se reconozcan las diferentes capacidades de los individuos para transformarlos en bienestar. Si estos recursos limitados se distribuyen reconociendo estas diferencias, los resultados finales observables serán el producto del mérito y del esfuerzo de las personas y no producto de circunstancias más allá de su control”.

Bracho (2005) concluye que el programa “tiene una concepción correcta, pero limitada, sobre lo que constituye la igualdad de oportunidades, en la que el financiamiento es el único dato relevante que condiciona el éxito educativo... En el caso de otras variables, no existe una propuesta clara sobre cómo compensar las diferencias (es el caso de las disparidades entre entidades federativas), o bien no forman parte del diagnóstico, que es el caso del género”. Particularmente, señala dos elementos no considerados en la normativa del programa: 1) no se distingue entre familias numerosas o pequeñas con relación a los ingresos establecidos como techo, ante lo cual sugiere como corrección una estimación per cápita del ingreso, y 2) tampoco se consideran las diferencias del poder adquisitivo entre regiones del país y si el estudiante habita en el hogar familiar o se ha movido para estudiar (Bracho, 2005, p. 110).

Entre los aciertos del programa, la autora reconoce en la previsión de un sistema de tutores “el único elemento del diseño que puede formar parte de una concepción más amplia de igualdad”, ya que se trata de generar apoyos no solo financieros sino escolares, lo cual implícitamente registra la necesidad de subsanar deficiencias previas. Sin embargo, advierte que las reglas no proveen incentivos claros para que las instituciones se comprometan a brindar esos apoyos, de forma que la escasez de recursos puede impedir llevar efectivamente a la práctica esa disposición.

El análisis de resultados considera los indicadores de resultados establecidos en las RO del programa. Los datos de becas otorgadas se desagregan por género, entidad federativa, rango de ingresos familiares, estudiantes provenientes del Programa Oportunidades, becarios de origen indígena, tipo de estudios (TSU y licenciatura), becas otorgadas en carreras de alta demanda y por área del conocimiento. En cuanto al indicador de impacto (porcentaje de estudiantes becados que terminaron estudios en el tiempo oficial del programa), debido a que aún no se disponían de datos dado el poco tiempo de operación del programa, incluye una estimación parcial derivada de datos del sistema de universidades tecnológicas.

La autora considera que los resultados de los tres primeros ciclos de la operación del PRONABES corroboran el éxito de esa política pública y refrenda algunas de las conclusiones y recomendaciones planteadas en los ejercicios de evaluación que realizó previamente (ciclos 2001-2002 y 2002-2003) [p. 145-149]:

- Existe demanda potencial de educación superior en términos de la definición de la población objetivo del programa. El grupo de estudiantes con educación media superior completa presenta probabilidades mucho menores de continuar estudios que la población con educación superior incompleta y mayor flexibilidad ante la posibilidad de continuar con un apoyo económico. Las becas constituyen un claro incentivo para proseguir estudios en el siguiente nivel académico.
- Se indican como zonas de posible mejora la instrumentación de programas de tutoría y la definición de áreas de conocimiento prioritarias.
- Se da cuenta del cambio sustantivo en las RO del ciclo escolar 2003-2004, que posibilitó el uso de un quinto de los recursos del PRONABES en programas de crédito locales dirigidos a población con ingresos mayores a tres salarios mínimos, en tres estados (Guanajuato, Sonora

y Tamaulipas). No obstante, se señala la conveniencia de realizar un estudio sobre la efectividad de ese esquema de financiamiento para estudiantes de ingresos medios en IPES, para el caso de estudiantes de bajos ingresos no se recomienda el crédito, sino continuar bajo el esquema de apoyos no reembolsables.

En cuanto a aspectos no previstos por las RO, la autora propone como agenda de investigación y de reforma normativa lo siguiente:

- Necesidad de mecanismos para dar certidumbre financiera al programa, de modo que el calendario presupuestal de los estados y los calendarios políticos no afecten la operación.
- Persistencia de dificultades en torno a la administración y aprovisionamiento del programa. Los recursos humanos encargados de la recolección y análisis de datos, seguimiento a becarios no son los óptimos. Las dificultades para construir sistemas de información confiable subsisten. La información debe asegurar el seguimiento adecuado a los becarios en las IPES y la evaluación de las distintas instancias del programa. La mejor estrategia posible sería un seguimiento de las trayectorias profesionales de los becarios exitosos.
- Igualmente es deseable contar con información sobre los becarios que no logran graduarse conforme a los tiempos oficiales de sus respectivos programas, así como sobre quienes desertaron de la educación superior a pesar de contar con el apoyo financiero del programa.

Bracho concluye que el balance de los tres primeros años de operación del PRONABES es alentador, por lo que recomienda institucionalizar la política y darle continuidad más allá de la administración federal en turno. Considera que “se atiende a una población en desventaja bajo criterios de equidad (si bien desde una concepción restringida de igualdad de oportunidades), incrementando sus probabilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo”. Sin embargo, este análisis no contempla los efectos del programa en la terminación de estudios debido a que al momento de realizar la evaluación aún no se contaba con datos para establecer relaciones por cohorte generacional entre la cobertura del programa y la eficiencia terminal de los beneficiarios.

Unos años más tarde, en el libro “La equidad en la universidad. El Programa Nacional de Becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes. Una mirada desde la UAM”, Dinorah Miller (2009) presenta los resultados de un estudio en el que se propuso indagar si la beca tiene un efecto diferencial sobre las trayectorias de estudiantes de origen económico adverso. A la luz del

esquema propuesto por Bracho (2005) sobre el encadenamiento lógico de los objetivos generales del programa, realiza el análisis de los dos primeros años de trayectoria escolar de los jóvenes que ingresaron en 2003 y 2004 a la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), considerando las siguientes variables organizadas en cinco dimensiones:

1. Relación con el programa: becario acreedor, becario no acreedor, acreedor sin beca y no acreedor.
2. Social: género (hombre/mujer) y edad de ingreso a la UAM (menos de 19 años / 19 años o más).
3. Individual - antecedentes escolares: promedio de bachillerato, puntaje en el examen de admisión e institución de educación media superior (pública/privada).
4. Individual - origen social: capital cultural familiar (alto/medio/bajo), condición de trabajador (sí/no), sostén de los estudios (padres/otros) y con quién vive (padres/otros).
5. Adscripción institucional: unidad (Azcapotzalco/Iztapalapa/Xochimilco) y división (CBI/CSH/CBS/CYAD<sup>3</sup>).

Entre los principales resultados de los que da cuenta la autora, se encuentran los siguientes (Miller, 2009):

- a) En el diseño del programa no hay acciones orientadas a motivar un ingreso equitativo a las IES públicas de manera que modifique significativamente la composición social de los jóvenes que ingresan a dichas instituciones, de modo que el efecto del programa parece coadyuvar más en la inclusión y la permanencia que en la equidad.
- b) La beca distingue claramente las trayectorias de hombres y mujeres, cumple su propósito inclusivo para ellas y es más débil para sostener trayectorias regulares y con buen aprovechamiento para ellos.
- c) Los criterios del programa favorecen nítidamente las características que perfilan a un estudiante 'tradicional': que no trabaja e ingresa con 19 años o menos a la universidad.
- d) La condición de becario como elemento interviniente fue contundente para explicar la regularidad de las trayectorias, no obstante, se manifestaron variaciones importantes entre unidades y entre divisiones.

---

<sup>3</sup> CBI: Ciencias Básicas e Ingeniería; CSH: Ciencias Sociales y Humanidades; CBS: Ciencias Biológicas y de la Salud; CYAD: Ciencias y Artes para el Diseño.

- e) El criterio de los ingresos familiares mensuales es insuficiente para localizar a la población beneficiaria dado que los reportes de composición de los hogares mexicanos hablan de situaciones sumamente variables, por lo que habría que ponderar el ingreso mensual familiar según el número de integrantes del hogar, el número de dependientes económicos y la condición de trabajador de los integrantes del núcleo familiar<sup>4</sup>.
- f) Un objetivo a corto plazo del programa y de las IES debía ser producir información de mayor calidad que permita atender con puntualidad a los jóvenes que sean acreedores al apoyo del programa.
- g) El diseño del programa no atiende de forma especial la circunstancia de los jóvenes provenientes de hogares con jefatura monoparental, ni de hogares con miembros con discapacidad<sup>5</sup> o con enfermedades crónicas, factores que bajo argumentos de equidad son fundamentales.
- h) El propósito de equidad en el contexto del programa no parece realizable en tanto no se alteren las políticas institucionales de acceso a las IES y se mantenga la expectativa de resultados normalizados (de ingreso, permanencia, regularidad, egreso, etc.), sin atender las condiciones organizativas de las IES, ni los procesos biográficos de los jóvenes combinados con sus trayectorias escolares.

Miller (2009) llevó el trabajo iniciado por Bracho (2005), algunos pasos más allá al revelar que el diseño del programa no motiva un ingreso equitativo a las IES públicas (al menos así lo demuestra para el caso de la UAM), ya que dadas las políticas institucionales de acceso a las IES se mantiene la composición social de los jóvenes que ingresan a educación superior, de modo que el PRONABES parece coadyuvar más en la inclusión (de mujeres) y la permanencia (de los beneficiarios) que en la equidad en el ingreso. No obstante que tampoco analiza los efectos del programa sobre la eficiencia terminal, Miller alumbra sobre la influencia de rasgos del perfil socioeconómico de los becarios en la permanencia y regularidad de sus trayectorias. Asimismo, apunta que no se consideran circunstancias como la de los jóvenes provenientes de hogares con jefatura monoparental, de hogares con miembros con discapacidad o con enfermedades crónicas.

---

<sup>4</sup> En 2012 el límite superior del requisito se ajustó a ingreso del hogar igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita según la zona geográfica de la localidad de residencia del solicitante.

<sup>5</sup> En 2013 se incorporó entre los criterios para la selección de aspirantes, tener alguna discapacidad motriz, visual o auditiva.



Finalmente, plantea las siguientes preguntas pendientes de resolver “¿quienes se están beneficiando de este programa?, ¿cómo benefician los recursos públicos destinados a las becas, a los jóvenes provenientes de distintos sectores sociales?”.

Más adelante, Miller (2012) señala que en la operación del programa persiste una fuerte desigualdad regional, lo cual expone de la siguiente forma (p. 26):

“El Distrito Federal recibe una cuarta parte de las becas, cuestión que resulta razonable si se considera que aquí se ubican las IES de carácter Federal UNAM, UAM e IPN y cerca del 16% de la matrícula pública del país. Pero en las entidades federativas existe un desbalance importante, las entidades donde más becas se distribuyen son Yucatán, Zacatecas, Veracruz y Chiapas, en el otro extremo, Baja California, Morelos o Nuevo León que apenas alcanzan entre el 3 y 5% del beneficio de las becas (Rodríguez: 2012). A esta disparidad en la distribución territorial de las becas, había que añadir algunos señalamientos expresados en las evaluaciones de CONEVAL que hacen notar dificultades, tanto en la publicación oportuna de las convocatorias, como en la asignación de los recursos por parte de los gobiernos estatales (Tlaxcala, Veracruz, Sonora, Chiapas). Resulta destacable el caso de Veracruz, que se inscribe como una entidad con mayor monto de recursos asignados al programa y de los más altos en becarios en el país, y al mismo tiempo, con retraso en la emisión de convocatorias y pago de recursos. Esto hace suponer que el número de becarios vigentes reportados en los indicadores del PRONABES no necesariamente están haciendo efectiva la prestación del programa. La falta de certidumbre en la llegada de los recursos al beneficiario hace muy difícil garantizar que el programa cumpla cabalmente con sus cometidos de equidad”.

Entre 2007 y 2012 se realizaron siete evaluaciones externas al PRONABES con base en la metodología establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en torno a los aspectos que se indican en la Tabla 2.

Los resultados de las evaluaciones de consistencia y resultados, así como las específicas de desempeño contribuyeron a identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño y la operación del programa, pero no permitieron conocer el impacto del PRONABES en las condiciones de vida de la población objetivo, ni siquiera en términos de los efectos esperados en la permanencia y conclusión de los estudios de nivel superior.

*Tabla 2. Evaluaciones CONEVAL al PRONABES, 2007-2012*

<b>Año</b>	<b>Programa y clave presupuestal</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Aspecto</b>
2007	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) - 028	Consistencia y resultados	Capacidad institucional del programa
2008	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) - 028	Específica de desempeño	Informe completo
2009	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) - 028	Específica de desempeño	Informe completo
2010	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) - 028	Específica de desempeño	Informe completo
2011	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) - 028	Consistencia y resultados	Capacidad institucional del programa
2012	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) - 028	Específica de desempeño	Informe completo
2012	Programa Nacional de Becas y Financiamiento - 028	Impacto*	Efectos atribuibles

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (consultado el 04 de abril de 2019 en <https://coveval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>).

Como apuntaron Bracho (2005) y Miller (2009), se requieren estrategias de seguimiento a las trayectorias de los becarios, que permitan contar con información de calidad tanto sobre los becarios exitosos como sobre los que no logran graduarse conforme a los tiempos oficiales o bien desertaron de los estudios a pesar de contar con el apoyo de la beca.

La evaluación realizada al PRONABES en 2012, bajo la clasificación de evaluación de impacto, en realidad consistió en el diseño y levantamiento de una línea basal, la cual buscaba establecer un punto de referencia para un levantamiento longitudinal que siguiera en el tiempo a los integrantes de los grupos de tratamiento y control establecidos, al menos en un levantamiento adicional. El cuestionario se diseñó de forma que permitiera estimar los impactos del PRONABES mediante indicadores como: la probabilidad de seguir estudiando; la distribución del tiempo que tienen disponible los jóvenes para estudiar, trabajar o realizar tareas en el hogar; las calificaciones promedio; la terminación oportuna del nivel superior; la probabilidad de no trabajar mientras estudia; la probabilidad de acceder a un empleo formal, entre otros (CIDE, 2012).

En el *Documento descriptivo del módulo laboral y escolar del cuestionario de impacto* (CIDE, 2012), se señala que se sentaron las bases para el re-contacto y seguimiento de los grupos de control

y tratamiento. Se desconoce si se llevó a cabo dicho seguimiento, ya que en el sitio web del CONEVAL solo están disponibles el documento diseño de evaluación y el documento descriptivo del módulo laboral y escolar. No obstante, el levantamiento de la línea basal arroja algunos datos de interés:

- La mayoría de los solicitantes se entera de la existencia de PRONABES mediante la información que brinda la IPES receptora (81% de menciones) y los compañeros de la universidad (14% de menciones).
- El 52% de los solicitantes rechazados dicen desconocer la causa por la cual se rechazó su solicitud de beca PRONABES, lo cual explica la percepción por parte de los becarios sobre opacidad en el proceso de asignación de la beca.
- Solo 6% de los solicitantes que no recibieron la beca del PRONABES dejó de estudiar, las principales causas manifestadas fueron el alto costo de la IES (64%), los gastos escolares (9%) y el costo de transporte (4%).

## ***2.2 Programa Nacional de Becas (PNB) [2014-2019]***

El 1° de enero de 2014 entraron en vigor las primeras Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas (PNB) [SEP, 2013], las cuales dejaron sin efecto las correspondientes al PRONABES, junto con las de otros programas de becas vigentes hasta 2013 (beca de apoyo a la práctica intensiva y servicio social para estudiantes de Escuelas Normales Públicas, becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas, becas para acceder, permanecer y concluir la EMS, becas contra el abandono escolar en EMS, becas de EMS de formación educativa en y para el trabajo, becas para alumnos con discapacidad de EMS y de formación para el trabajo y becas para hijos de militares de las Fuerzas Armadas Mexicanas). En el mismo ordenamiento se estableció que a partir de ese momento el sector educativo contaba con un solo programa de becas para coordinar la asignación de recursos a 19 unidades responsables que otorgaban becas para poblaciones objetivo y tipos educativos diferentes<sup>6</sup>. En 2014 en el PBN se contemplaban 105

---

<sup>6</sup> Instancias ejecutoras del PNB (SEP, 2013): SECTOR CENTRAL: Subsecretaría de Educación Básica / Dirección General de Educación Indígena (DGEI) a través de las AEL, Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), Subsecretaría de Educación Superior (SES), Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) y Dirección General de Relaciones Internacionales (DGRI). ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: Instituto Nacional de Antropología e

diferentes becas tanto para estudiantes como para docentes de todos los niveles educativos. En 2015 el conjunto de becas se agrupó en 5 categorías y 15 tipos de becas y en 2016 se agregó una más (Anexo) [SEP, 2014, 2015 y 2016].

El objetivo específico para educación superior declarado en la Reglas de Operación del PNB consistía básicamente en “otorgar becas... para fomentar el ingreso, permanencia y egreso de la población estudiantil”, con ligeros ajustes de un año a otro como se puede apreciar en la Tabla 3.

En el marco del PNB, la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), administraba el subprograma denominado “Programa de Becas Nacionales para la Educación Superior”, el cual integraba diez tipos de apoyos para estudiantes de ese nivel educativo, a saber: manutención, transporte, salario, capacitación, excelencia, manutención para hijas e hijos de militares, movilidad, servicio social, titulación y vinculación. De entre éstas, la Beca Manutención fue la más relevante en términos de cobertura y recursos ejercidos.

En términos prácticos la Beca Manutención dio continuidad a la beca PRONABES, ya que al igual que esta última estaba dirigida a estudiantes inscritos en una IPES, en un programa de licenciatura o Técnico Superior Universitario (TSU), provenientes de hogares cuyo ingreso fuera igual o menor a cuatro salarios mínimos per cápita vigentes al momento de solicitar la beca. Los requisitos y restricciones para ser beneficiario de la beca fueron fundamentalmente los mismos, mientras que en los criterios de priorización se realizaron las adiciones y ajustes que se señalan a continuación (SEP, 2013-2017):

*Solo en 2014:*

- i) Preferencia a las estudiantes que realizaran estudios en planes y programas de estudio en áreas científicas y tecnológicas.

---

Historia (INAH) [hasta 2016], Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) [hasta 2016], Instituto Politécnico Nacional (IPN) y Universidad Pedagógica Nacional (UPN). ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS: Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional (COFAA-IPN) y Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERALES: El Colegio de México A.C. (COLMEX), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

*Tabla 3. Objetivo general del PNB y objetivo específico para educación superior, establecidos en las Reglas de Operación del PNB de 2014 a 2019*

<b>Año</b>	<b>Objetivo general</b>	<b>Objetivo específico para ES</b>
2014	Contribuir a <b>asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa</b> 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 o rama de profesionalización que permitan consolidar un México con educación de calidad.	Otorgar becas a estudiantes de educación básica, media superior y superior (modificación 22-09-14). Promover la <b>terminación oportuna de estudios</b> .
2015	Contribuir a <b>asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa</b> entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el <b>otorgamiento de becas para el acceso, la permanencia y el egreso de la población estudiantil</b> .	Otorgar becas a estudiantes de educación básica, media superior y superior para <b>fomentar el ingreso, permanencia y egreso de la población estudiantil</b> .
2016	Contribuir a <b>asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa</b> entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de becas y/o apoyos a los/as estudiantes y personal académico del Sistema Educativo Nacional.	Otorgar becas a estudiantes de educación básica, media superior y superior para <b>fomentar el ingreso, permanencia, egreso y continuación de estudios</b> de la población estudiantil.
2017	<b>Favorecer el acceso, la permanencia, egreso</b> y/o la superación académica e investigación de los 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 participan en el Sistema Educativo Nacional mediante una beca y/o apoyo económico.	Otorgar becas a estudiantes de educación básica, media superior y superior para <b>fomentar el ingreso, permanencia, egreso y continuación de estudios</b> de la población estudiantil.
2018	<b>Favorecer el acceso, la permanencia, egreso</b> y/o la superación académica e investigación de los estudiantes, egresados/as y/o docentes, personal académico y profesores/as investigadores/as, investigadores/as y personal con funciones de dirección (directores/as) que participan en el Sistema Educativo Nacional mediante una beca.	Otorgar becas a estudiantes de educación superior para <b>fomentar el ingreso, permanencia, egreso y continuación de estudios</b> , así como el desarrollo de las actividades académicas.
2019	<b>Favorecer el acceso, la permanencia, egreso</b> y/o la superación académica e investigación de los estudiantes, egresados/as y/o docentes, personal académico y profesores/as investigadores/as, investigadores/as y personal con funciones de dirección (directores/as) que participan en el Sistema Educativo Nacional mediante una beca.	Otorgar becas a estudiantes de educación superior para <b>fomentar el ingreso, permanencia, egreso y continuación de estudios</b> , así como el desarrollo de las actividades académicas, culturales y deportivas.

Fuente: Elaboración propia con base en la Reglas de Operación del PNB de 2014 a 2019 (SEP, 2013-2018).

*A partir de 2014:*

- ii) Prioridad a las alumnas que cumplan con todos los requisitos y se encuentren embarazadas o sean madres, así como a los alumnos que sean padres.

*A partir de 2015:*

- iii) Alumnos(as) cuyas familias se encuentren en el padrón de beneficiarios del Programa PROSPERA (en lugar de OPORTUNIDADES).
- iv) Residir en uno de los municipios que se encuentren incluidos en el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre; o bien, en alguno de los municipios incluidos en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD).
- v) Aspirantes provenientes de municipios rurales, indígenas de alto y muy alto índice de marginación establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y/o su equivalente estatal en contextos urbanos marginados.
- vi) Víctimas directas e indirectas del delito y que se encuentren en el Registro Nacional de Víctimas.
- vii) Aspirantes detectados(as) por los programas del Gobierno Federal o los Gobiernos Estatales que atienden a población migrante y cumplan con los requisitos para ser beneficiario(a).
- viii) Haber sido beneficiaria de las becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas.
- ix) Alumnas que cumplan los requisitos, con la finalidad de reducir las brechas de desigualdad de género.

A diferencia de las Reglas de Operación del PRONABES que incluían el tabulador de montos de la beca en función del avance del beneficiario en su respectivo plan de estudios; las correspondientes al PNB señalan, en el anexo de la Beca Manutención, que el monto y forma de pago del apoyo se indicaría en las respectivas convocatorias. No obstante, hasta el ejercicio fiscal 2018 se mantuvo el mismo tabulador para las convocatorias ordinarias:

En 2019, en tanto se definía la política del gobierno federal entrante en materia de becas para educación superior, se estableció un monto único de la Beca Manutención, en la primera convocatoria de ese año, por un total de hasta \$9,000.00 (nueve mil pesos), distribuido en hasta

cinco pagos bimestrales. En la convocatoria correspondiente al segundo semestre de ese mismo ejercicio fiscal, el monto establecido fue un total de hasta \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos), a pagar en un máximo de dos exhibiciones (SEP, 2019a y 2019b).

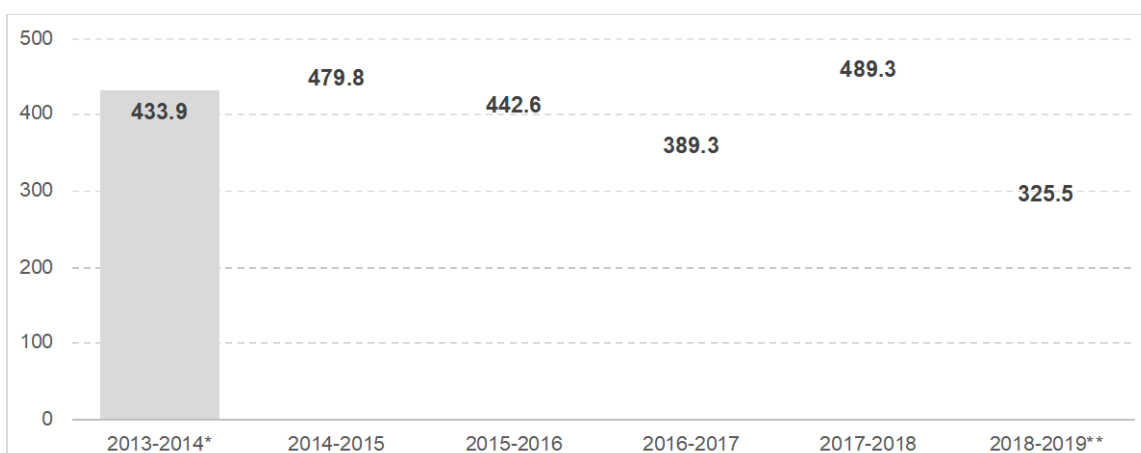
Las disposiciones sobre coordinación institucional, integración y funciones de los Comités Técnicos Estatales e Institucionales, se mantuvieron en lo fundamental, aunque con algunos ajustes operativos. Asimismo, se indicaba que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las metas autorizadas conforme al PEF para cada ejercicio fiscal, se encontraban disponibles en el portal web de transparencia presupuestaria (SEP, 2013-2017).

En la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del PNB se consideran los siguientes para educación superior:

- Tasa bruta de escolarización de educación superior (nivel Fin).
- Porcentaje de estudiantes que concluyen oportunamente la educación superior de acuerdo con el número de años programados (nivel Propósito).
- Porcentaje de permanencia escolar de estudiantes becados de tipo superior (nivel Propósito) [indicador a nivel agregado]
- Impacto de las becas de tipo superior en alumnos económicamente vulnerables (nivel Propósito) [se incluye a partir de 2018 sin información respecto a la construcción, fuentes de información ni método de cálculo o estimación]
- Porcentaje de estudiantes que cuentan con beca del nivel superior (nivel Componente).
- Transferencia oportuna de recursos, convocatorias publicadas, solicitudes y padrones validados (nivel Actividad).

En el marco del PNB, de 2014 a 2018, se otorgaron más de 2 millones de Becas Manutención, considerando tanto renovaciones como nuevos otorgamientos. Valga señalar que las convocatorias correspondientes al ciclo escolar 2013-2014, aún se publicaron bajo las Reglas de Operación del PRONABES. Incluyendo ese ciclo, las becas otorgadas durante el sexenio 2012-2018 ascienden a 2.4 millones, lo cual representa 39% más que el número de becas otorgadas en el sexenio inmediato anterior (1.8 millones) [Gráfica 3]. Esto significó un aumento en la cobertura de las becas respecto a la matrícula de educación superior pública, la cual pasó de 14.8% al final del sexenio anterior a 20% en el ciclo escolar 2017-2018.

*Gráfica 3. Becas Manutención otorgadas de 2013-2015 a 2018-2019 (miles)*



Fuentes: Elaboración propia con datos de Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2017-2018, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2018); Unidad de Transparencia de la SEP (2019) y Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (2019).

\*Becas Pronabes, primer ciclo del sexenio 2012-2018; \*\*Incluye primer semestre del ciclo 2018-2019 y resultados de la Convocatoria del PNB, BECA DE MANUTENCION FEDERAL PARA LA EDUCACION SUPERIOR 2019, publicada el día 7 de marzo de 2019.

### ***Evaluaciones al PNB***

En virtud de que la Beca Manutención fue una de las modalidades de beca para educación superior contempladas en el PNB, fue objeto de las evaluaciones realizadas al mismo, más no de manera específica sino como parte del conjunto de apoyos otorgados por el programa. Adicionalmente, debido al cambio en el nombre y alcance del programa, se reinició la aplicación de evaluaciones externas al PNB, de acuerdo con la metodología establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sin dar continuidad, como ya se mencionó antes, al diseño de la evaluación de impacto y levantamiento de la línea basal realizados en 2012. Así, de 2014 a 2017, se llevaron a cabo cuatro evaluaciones a los aspectos del PNB que se indican en la Tabla 4.



*Tabla 4. Evaluaciones CONEVAL al Programa Nacional de Becas, 2014-2017*

<b>Año</b>	<b>Programa y clave presupuestal</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Aspecto</b>
2014	Programa Nacional de Becas - 243	Diagnóstico	-
2014	Programa Nacional de Becas - 243	Diseño	Lógica interna del programa
2016	Programa Nacional de Becas - 243	Procesos	Operación y contribución al Propósito
2017	Programa Nacional de Becas - 243	Consistencia y resultados	Capacidad institucional del programa

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (consultado el 04 de abril de 2019 en <https://coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>).

En el Informe Final de la Evaluación de Procesos del PNB 2016 (Vernon, 2017) se señalan tres conclusiones: 1) existe poca consistencia entre los objetivos del PNB, las poblaciones que atiende y los apoyos que proporciona; 2) falta sustento científico y epistemológico que avale la estrategia de otorgar apoyos económicos para lograr los objetivos de permanencia o superación académica, y 3) es imprescindible que logre medirse mejor el grado de vulnerabilidad o de necesidad económica de los solicitantes de las becas, para focalizar mejor los apoyos en la población objetivo.

Entre las recomendaciones respecto al proceso de monitoreo y evaluación, se plantea establecer indicadores que permitan comparar la permanencia y conclusión entre estudiantes que reciben la beca y los que no la reciben, así como generar estadísticas sobre rechazo de solicitudes por tipo de beca a fin de identificar sesgos sistemáticos de selección y demanda no cubierta.

En la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 (De Los Heros, 2018), se encuentran las siguientes conclusiones:

- En el diagnóstico del programa se observa falta de focalización territorial de las problemáticas que el programa trata de resolver a nivel medio superior y superior.
- El programa carece de información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características socioeconómicas y/o sociodemográficas de los solicitantes.

- Los padrones de beneficiarios no están estandarizados, hacen referencia a distintos periodos (anuales, semestrales), no registran variables socioeconómicas y sociodemográficas generales requeridas para evaluaciones como la realizada.
- El programa no cuenta de manera extendida con el uso de encuestas de satisfacción de los beneficiarios, las pocas unidades responsables que las implementan no presentan resultados y no cuentan con un instrumento estandarizado para tal propósito. Se sugiere que la aplicación de ese tipo de herramienta para conocer la calidad del proceso de solicitud, entrega y uso del apoyo.
- Dado el tiempo de operación del PNB, se sugiere realizar una evaluación de impacto para analizar los efectos del apoyo en la vida de los beneficiarios.

Asimismo, se elaboraron fichas de monitoreo para algunos ciclos, en las que se da cuenta de las siguientes recomendaciones (CONEVAL; 2016, 2017 y 2018):

#### *Ficha de monitoreo 2015-2016*

- Se sugiere mejorar los procesos de sistematización de información referentes a la identificación de su población atendida por grupos de edad y desagregación geográfica a nivel municipal y por localidad.
- Se sugiere definir las metas sexenales de los indicadores de nivel propósito y componente de la MIR.
- Se sugiere revisar la factibilidad de concretar una sola definición y cuantificación de la población potencial del programa, en este sentido es importante mejorar los mecanismos de coordinación entre las instancias que coordinan el programa y las instituciones que lo operan.

#### *Ficha de monitoreo 2016-2017*

- A fin de contar con cifras consolidadas y confiables, se recomienda diseñar una metodología para la integración de las cifras reportadas por cada UR de las poblaciones: potencial, objetivo y atendida.
- Analizar la posibilidad de nombrar una instancia que coordine la revisión e integración de la información del programa.

### *Ficha de monitoreo 2017-2018*

- Definir acciones para resolver el problema de la falta de una instancia coordinadora del programa cuya principal función sería la integración de la información, con base en la cual, el programa documenta su desempeño.
- Revisar y corregir las diferencias que se presentan entre los formatos de reporte de la población atendida.

También se realizaron evaluaciones del programa a nivel estatal, tal es el caso del Estado de Jalisco donde se llevó a cabo una Evaluación externa de diseño al Programa Becas de Educación Superior Manutención en 2017 [Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ), 2018]. En entrevista realizada en el marco de dicha evaluación, la Dra. Dinorah Miller señala que “una debilidad importante en la operación del programa es que los datos estadísticos de los becarios no se han sistematizado de manera adecuada a pesar de que el programa ya tiene muchos años de haberse implementado... si los datos socioeconómicos y del desempeño escolar de los becarios estuvieran lo suficientemente sistematizados, servirían para mejorar la definición de las poblaciones objetivo y las metas del programa” (p. 28).

En opinión de la experta, hace falta profesionalizar la operación del programa de modo que los operadores sean capaces de diseñar y gestionar el programa con un sistema de información homologado que aporte tanto información cualitativa como cuantitativa para su diagnóstico y evaluación (GEJ, 2018, p. 31).

Otra de las debilidades del programa identificadas por Miller “reside en la falta de un conocimiento más profundo de los becarios y de las IPES... se desconoce la percepción de los becarios sobre el programa, las desiguales estrategias que experimentan para poder acceder a una beca, los casos exitosos y no exitosos de becarios. Por otro lado, a nivel de las IPES se ignora la diversidad de prácticas formales e informales con que hacen frente a los requisitos institucionales del programa” (GEJ, 2018, p. 40).

## Capítulo 3

### Becas Manutención en IPES federales, ciclos escolares 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018

#### 3.1 Solicitudes

En este capítulo se presenta el procesamiento de los datos obtenidos mediante la consulta realizada a la SEP a través de la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>7</sup> sobre las Becas Manutención otorgadas en las siguientes IPES federales:

- Instituto Politécnico Nacional (IPN)
- Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- Universidad Pedagógica Nacional (UPN)
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)
- Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)

Valga señalar que, con la intención de analizar los datos desde el inicio del otorgamiento de la Beca Manutención, se solicitó la información correspondiente a los ciclos de 2014-2015 a 2018-2019, sin embargo, los datos proporcionados por la CNBES fueron del 2015-2016 al primer semestre del ciclo 2018-2019<sup>8</sup>, por lo que solo se dispone de tres ciclos completos: 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018 a los que corresponden los datos que se presentan a continuación.

En conjunto, las becas para estudiantes de estas seis instituciones representaban cerca de la quinta parte del total de Becas Manutención otorgadas a nivel nacional en los ciclos de referencia (19.3% en 2015-2016, 20.5% en 2016-2017 y 16.9% en 2017-2018). En la Gráfica 4, se pueden apreciar las notables diferencias en el número de becas otorgadas en cada institución, así como en la tasa de aceptación. En las cuatro instituciones de mayor tamaño (UNAM, IPN, UAM y UPN), la tasa de aceptación se ubica por encima de 60% en casi todos los ciclos; mientras que en las dos instituciones más pequeñas este indicador se encuentra en extremos opuestos, en el caso de la UAAAN es significativamente menor a excepción del ciclo 2016-2017 en el que se aproximó a la

---

<sup>7</sup> <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>.

<sup>8</sup> La respuesta del Jurídico de la CNBES señala que los datos solicitados no se preguntaban en el ciclo 2014-2015.

media; en cambio, en el caso del INAH en los dos primeros ciclos considerados la aceptación fue de más de 80% y en el ciclo 2017-2018 se redujo a 67.4%.

*Tabla 5. Solicitudes de Beca Manutención en IPES federales, ciclos escolares 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018*

<i>Institución</i>	<i>Aceptadas</i>		<i>No aceptadas</i>		<i>Incompletas</i>		<i>Total</i>	
	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>
<b><i>Ciclo escolar 2015-2016</i></b>								
UNAM	47,151	64.36%	23,711	32.36%	2,403	3.28%	73,265	100.00%
IPN	23,324	67.38%	10,294	29.74%	999	2.89%	34,617	100.00%
UAM	11,046	61.06%	6,098	33.71%	945	5.22%	18,089	100.00%
UPN*	2,841	62.97%	1,321	29.28%	350	7.76%	4,512	100.00%
UAAAN	356	30.64%	735	63.25%	71	6.11%	1,162	100.00%
INAH	893	86.11%	123	11.86%	21	2.03%	1,037	100.00%
<b>Total</b>	<b>85,611</b>	<b>64.52%</b>	<b>42,282</b>	<b>31.87%</b>	<b>4,789</b>	<b>3.61%</b>	<b>132,682</b>	<b>100.00%</b>
<b><i>Ciclo escolar 2016-2017</i></b>								
UNAM	41,861	49.14%	32,054	13.23%	11,273	13.23%	85,188	100.00%
IPN	22,441	60.47%	12,957	34.91%	1,713	4.62%	37,111	100.00%
UAM	11,792	62.81%	5,901	31.43%	1,081	5.76%	18,774	100.00%
UPN*	2,484	47.18%	2,121	12.54%	660	12.54%	5,265	100.00%
UAAAN	561	56.44%	346	34.81%	87	8.75%	994	100.00%
INAH	834	80.35%	183	17.63%	21	2.02%	1,038	100.00%
<b>Total</b>	<b>79,973</b>	<b>53.90%</b>	<b>53,562</b>	<b>36.10%</b>	<b>14,835</b>	<b>10.00%</b>	<b>148,370</b>	<b>100.00%</b>
<b><i>Ciclo escolar 2017-2018</i></b>								
UNAM	48,594	58.54%	25,618	30.86%	8,794	10.59%	83,006	100.00%
IPN	18,815	67.12%	7,371	26.29%	1,846	6.59%	28,032	100.00%
UAM	11,835	63.41%	5,412	29.00%	1,416	7.59%	18,663	100.00%
UPN*	3,017	57.22%	1,547	29.34%	709	13.45%	5,273	100.00%
UAAAN	303	22.54%	803	59.75%	238	17.71%	1,344	100.00%
INAH	213	67.41%	88	27.85%	15	4.75%	316	100.00%
<b>Total</b>	<b>82,777</b>	<b>60.58%</b>	<b>40,839</b>	<b>29.89%</b>	<b>13,018</b>	<b>9.53%</b>	<b>136,634</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

\*Solo Unidad Ajusco, no incluye unidades en entidades federativas.

*Gráfica 4. Solicitudes de Beca Manutención y tasa de aceptación en IPES federales, ciclos escolares 2015-2016 y 2016-2017*



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

### 3.2 Cobertura

En cuanto a la cobertura de la Beca Manutención (Tabla 6 y Gráfica 5), se observa que en las tres instituciones con mayor matrícula (UNAM, IPN y UAM) la proporción de estudiantes beneficiarios de la beca es de alrededor de 20%, en este grupo llama la atención el caso del IPN que presenta una tendencia a la baja en esa proporción, pasando de 21.7% en 2015-2016 a 17.4% en 2017-2018. UPN e INAH presentan coberturas en general por encima de 30%, a excepción del ciclo 2017-2018 en el que el INAH registra una significativa disminución pasando de 35.6% en el primer ciclo considerado a 8.2% en el último. Finalmente, destaca que la cobertura de la beca es notablemente menor en la UAAAN, entre 5.6% y 10.6%.

En la Tabla 7 se puede apreciar que la eficiencia terminal del ciclo 2017-2018 no presenta relación con la tasa de cobertura de la beca respecto a la matrícula de las IPES federales en los ciclos escolares previos. La eficiencia terminal en la UNAM y el IPN se encuentran próximas a la media nacional; la UAM aún con niveles de cobertura de la beca similares presenta eficiencia terminal significativamente menor; el caso de la UPN llama la atención ya que tiene las mayores tasas de cobertura y la menor eficiencia terminal entre las IPES consideradas; por el contrario, la UAAAN con las menores tasas de cobertura registra eficiencia terminal superior a la UAM y a la UPN; finalmente el INAH presenta la mayor eficiencia terminal (82.5%) aún cuando en el ciclo 2017-2018 registró una significativa reducción en la cobertura de la beca.

*Tabla 6. Cobertura de la Beca Manutención respecto a la matrícula en IPES federales, ciclos escolares 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018*

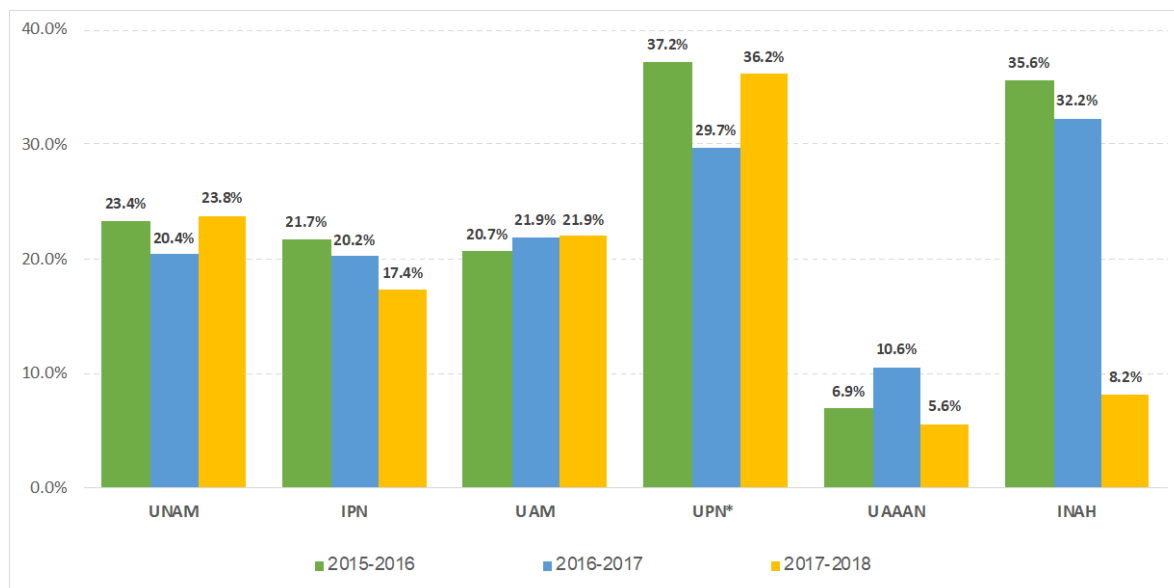
Institución	Ciclo escolar 2015-2016			Ciclo escolar 2016-2017			Ciclo escolar 2017-2018		
	Matrícula	Becas otorgadas	Cobertura (%)	Matrícula	Becas otorgadas	Cobertura (%)	Matrícula	Becas otorgadas	Cobertura (%)
UNAM	201,888	47,151	23.4%	205,566	41,861	20.4%	204,192	48,594	23.8%
IPN	107,285	23,324	21.7%	111,074	22,441	20.2%	108,412	18,815	17.4%
UAM	53,374	11,046	20.7%	53,900	11,792	21.9%	53,989	11,835	21.9%
UPN*	7,628	2,841	37.2%	8,371	2,484	29.7%	8,331	3,017	36.2%
UAAAN	5,137	356	6.9%	5,316	561	10.6%	5,447	303	5.6%
INAH**	2,507	893	35.6%	2,587	834	32.2%	2,608	213	8.2%
<b>Total</b>	<b>377,819</b>	<b>85,611</b>	<b>22.66%</b>	<b>386,814</b>	<b>79,973</b>	<b>20.67%</b>	<b>382,979</b>	<b>82,777</b>	<b>21.61%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019) y datos de los Anuarios de Educación Superior ANUIES (2016, 2017, 2018).

\*UPN Unidad Ajusco, no incluye unidades en entidades federativas.

\*\*Incluye Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía (ENCRyM) y Escuela de Antropología e Historia del Norte de México (Chihuahua).

*Gráfica 5. Cobertura de la Beca Manutención respecto a la matrícula en IPES federales, ciclos escolares 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018*



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019) y datos de los Anuarios de Educación Superior ANUIES (2016, 2017, 2018).

*Tabla 7. Cobertura de la Beca Manutención y eficiencia terminal en IPES federales, ciclo escolar 2017-2018*

Institución	Cobertura Beca Manutención			Eficiencia terminal
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2017-2018
UNAM	23.4%	20.4%	23.8%	70.3%
IPN	21.7%	20.2%	17.4%	71.5%
UAM	20.7%	21.9%	21.9%	48.2%
UPN*	37.2%	29.7%	36.2%	35.3%
UAAAN	6.9%	10.6%	5.6%	59.3%
INAH	35.6%	32.2%	8.2%	82.5%
<b>Total</b>	<b>22.7%</b>	<b>20.7%</b>	<b>21.6%</b>	<b>66.6%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019) y datos de los Anuarios de Educación Superior ANUIES (2016, 2017, 2018).

\*UPN Unidad Ajusco, no incluye unidades en entidades federativas.

\*\*Incluye Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía (ENCRyM) y Escuela de Antropología e Historia del Norte de México (Chihuahua).



### 3.3 Distribución por sexo y edad

Respecto a la distribución por sexo, tanto en las solicitudes como en las becas otorgadas (Tablas 8 y 9), en UNAM, UAM e INAH la participación de las mujeres supera el 55%. Especial mención merece el caso de UPN en el que las mujeres representan más del 80%, lo cual corresponde a la composición de origen de la matrícula en esa institución. En cambio, en el IPN la participación de los hombres es ligeramente mayor que la de las mujeres, mientras que en UAAAN los hombres representan dos terceras partes tanto de las solicitudes como de las becas otorgadas. Es de notar que en todas las IPES federales, salvo el INAH, la proporción de becas otorgadas a estudiantes mujeres es ligeramente mayor que la proporción de solicitudes presentadas por estudiantes mujeres, lo cual podría ser resultado de la aplicación del criterio de priorización a mujeres con la finalidad de reducir las brechas de desigualdad de género.

En cuanto a la distribución por grupo de edad en el ciclo escolar 2015-2016 (Gráfica 7), tres cuartas partes de las becas otorgadas en las instituciones de referencia (75.4%) corresponden a estudiantes en edad típica de cursar educación superior (18 a 23 años), poco más de la quinta parte (21.6%) a mayores de ese rango aún considerados jóvenes (24 a 29 años) y apenas 3.1% a personas de 30 años y más (Tabla 10). A nivel institución, en UNAM, IPN, UAM y UAAAN, la distribución corresponde en términos generales con la del conjunto; en tanto en UPN e INAH la proporción de becas otorgadas a estudiantes en edad típica es notablemente menor, 53.7% y 42.4%, respectivamente, en favor de una mayor presencia de los otros dos grupos de edad considerados.

Tabla 8. Solicitudes de Beca Manutención en IPES federales por sexo, ciclo escolar 2015-2016

Institución	Mujeres		Hombres		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
UNAM*	42,050	57.40%	31,214	42.60%	73,264	100.0%
IPN	16,394	47.36%	18,223	52.64%	34,617	100.0%
UAM	10,132	56.01%	7,957	43.99%	18,089	100.0%
UPN	3,646	80.81%	866	19.19%	4,512	100.0%
INAH	618	59.59%	419	40.41%	1,037	100.0%
UAAAN	361	31.07%	801	68.93%	1,162	100.0%
<b>Total</b>	<b>73,201</b>	<b>55.17%</b>	<b>59,480</b>	<b>44.83%</b>	<b>132,681</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

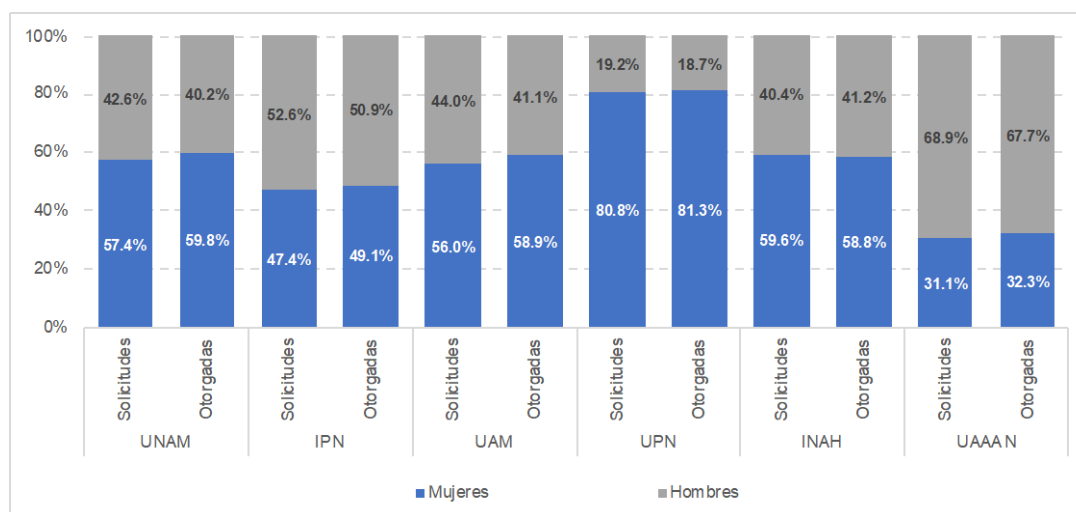
\*En una solicitud no se indica sexo.

Tabla 9. Becas Manutención otorgadas en IPES federales por sexo, ciclo escolar 2015-2016

Institución	Mujeres		Hombres		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
UNAM	28,182	59.77%	18,969	40.23%	47,151	100%
IPN	11,461	49.14%	11,863	50.86%	23,324	100%
UAM	6,503	58.87%	4,543	41.13%	11,046	100%
UPN	2,310	81.31%	531	18.69%	2,841	100%
INAH	525	58.79%	368	41.21%	893	100%
UAAAN	115	32.30%	241	67.70%	356	100%
<b>Total</b>	<b>49,096</b>	<b>57.35%</b>	<b>36,515</b>	<b>42.65%</b>	<b>85,611</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

Gráfica 6. Becas Manutención otorgadas en IPES federales por sexo, ciclo escolar 2015-2016



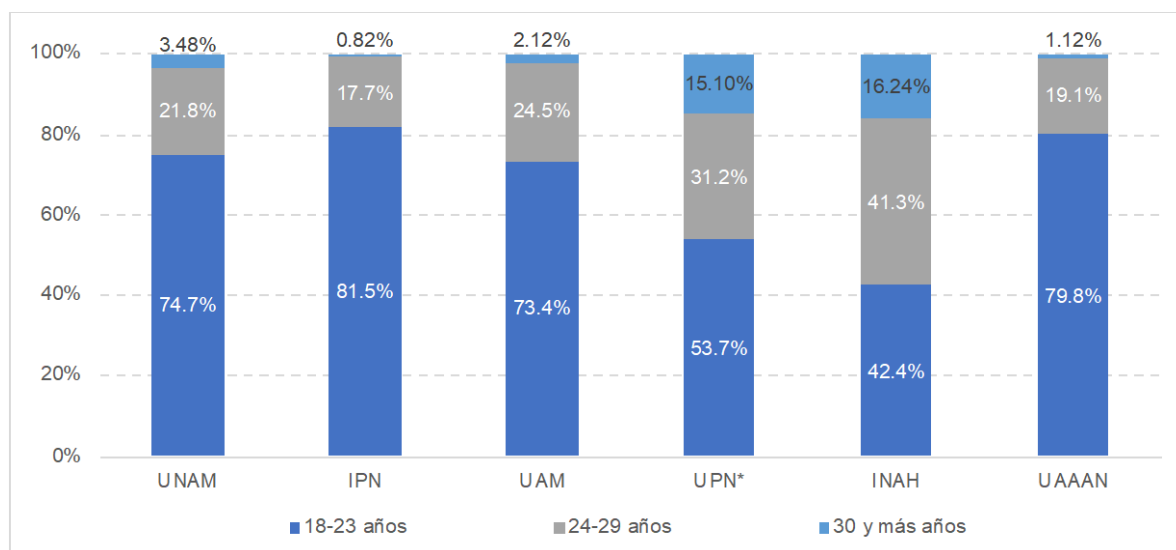
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

*Tabla 10. Becas Manutención otorgadas en IPES federales por grupo de edad, ciclo escolar 2015-2016*

Institución	18 a 23 años		24 a 29 años		30 años y más		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
UNAM	35,213	74.68%	10,298	21.84%	1,640	3.48%	47,151	100%
IPN	19,008	81.50%	4,124	17.68%	192	0.82%	23,324	100%
UAM	8,108	73.40%	2,704	24.48%	234	2.12%	11,046	100%
UPN	1,526	53.71%	886	31.19%	429	15.10%	2,841	100%
INAH	379	42.44%	369	41.32%	145	16.24%	893	100%
UAAAN	284	79.78%	68	19.10%	4	1.12%	356	100%
<b>Total</b>	<b>64,518</b>	<b>75.36%</b>	<b>18,449</b>	<b>21.55%</b>	<b>2,644</b>	<b>3.09%</b>	<b>85,611</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

*Gráfica 7. Becas Manutención otorgadas en IPES federales por grupo de edad, ciclo escolar 2015-2016*



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

### 3.4 Condición de discapacidad

Llama la atención que más de la mitad de los beneficiarios de las becas otorgadas en las instituciones de referencia declaran tener alguna discapacidad (54.2%). Es probable que las respuestas incluyan problemas de la vista que en realidad no representan discapacidad y también que se haya reportado falsamente discapacidad con la expectativa de que esa condición aumentará la posibilidad de ser beneficiado con la beca. Por institución, los extremos se encuentran de un lado en INAH y UNAM, donde los becarios que declaran tener alguna discapacidad representan 63.8 y 58.5%, respectivamente, y en el otro UAAAN con apenas 11.5% (Tabla 11).

*Tabla 11. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, según condición de discapacidad del beneficiario, ciclo escolar 2015-2016*

Institución	Declara alguna discapacidad		No tiene discapacidad		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
UNAM*	27,606	58.55%	19,543	41.45%	47,149	100%
IPN	12,594	54.00%	10,730	46.00%	23,324	100%
UAM	4,064	36.79%	6,982	63.21%	11,046	100%
UPN	1,505	52.97%	1,336	47.03%	2,841	100%
INAH	570	63.83%	323	36.17%	893	100%
UAAAN	41	11.52%	315	88.48%	356	100%
<b>Total</b>	<b>46,380</b>	<b>54.18%</b>	<b>39,229</b>	<b>45.82%</b>	<b>85,609</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

\*Dos registros sin información.

### 3.5 Condición de trabajo e ingreso

Por lo que toca a la condición de trabajo, en conjunto menos de la décima parte de los becarios de las IPES federales declararon trabajar al momento de solicitar la beca (8.4%). Entre instituciones hay fuertes diferencias (Tabla 12 y Gráfica 8), destaca que en INAH y UPN el grupo de becarios que trabaja representa alrededor del 15%, lo cual se puede atribuir a que en el área de formación de esas instituciones es común que se incorporen estudiantes que ya laboran en el área y buscan profesionalizarse. Por otro lado, en el IPN ese grupo es significativamente menor (4.2%), lo que podría deberse a que el área de formación dominante en esa institución, las ingenierías, demanda

dedicación de tiempo completo. A pesar de las diferencias señaladas, es de notar que en todos los casos existe una proporción de becarios que tienen actividad laboral.

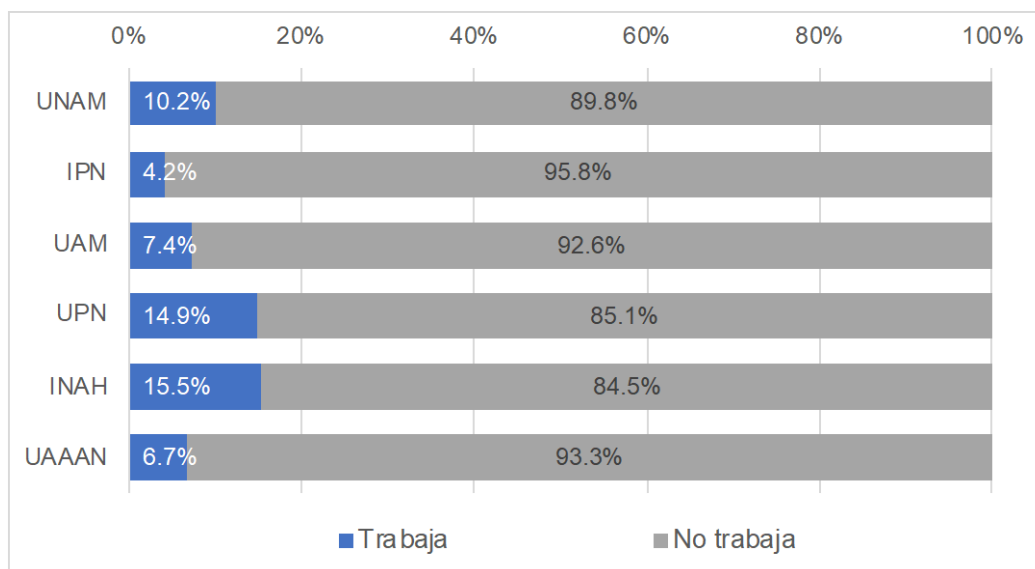
*Tabla 12. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, según condición de trabajo del beneficiario, ciclo escolar 2015-2016*

Institución	Trabaja		No trabaja		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
UNAM*	4,789	10.16%	42,360	89.84%	47,149	100%
IPN	983	4.21%	22,341	95.79%	23,324	100%
UAM**	814	7.37%	10,231	92.63%	11,045	100%
UPN	424	14.92%	2,417	85.08%	2,841	100%
INAH	138	15.45%	755	84.55%	893	100%
UAAAN	24	6.74%	332	93.26%	356	100%
<b>Total</b>	<b>7,172</b>	<b>8.38%</b>	<b>78,436</b>	<b>91.62%</b>	<b>85,608</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

\*Dos registros sin información. \*\* Un registro sin información.

*Gráfica 8. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, según condición de trabajo del beneficiario, ciclo escolar 2015-2016*



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

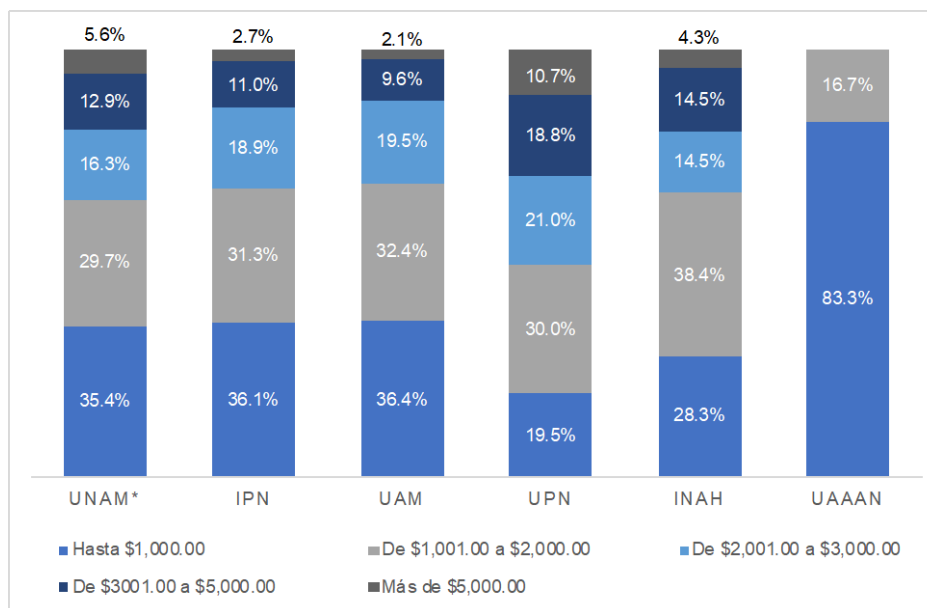
En general, la distribución por rango de ingresos de los becarios de las IPES federales muestra que la tercera parte recibe hasta mil pesos mensuales (34.7%); cerca de otra tercera parte tiene ingresos entre 1,001 y 2 mil pesos (30.4%), y el resto se distribuye de manera decreciente entre los siguientes tres rangos considerados (Tabla 13). Se presentan marcadas diferencias entre instituciones (Gráfica 9), las tres de mayor tamaño, UNAM, IPN y UAM, comparten en términos generales la distribución del conjunto; en cambio, en UPN e INAH los rangos de ingreso superiores tienen mayor peso relativo, lo cual concuerda con la mayor proporción de becarios de esas instituciones que declaró trabajar. Destaca que en UPN una décima parte tiene ingresos de más de 5 mil pesos. Especial mención merece el caso de UAAAN, en donde la distribución es completamente diferente al resto de las instituciones, ya que el total de sus becarios con ingresos se ubica solo en los dos primeros rangos, 83.3% percibe ingresos de hasta mil pesos y 16.7% de entre 1,001 y 2 mil pesos. A la luz de esta circunstancia de bajo ingreso, resulta extraño que la cobertura de la beca en esta institución sea notablemente baja como ya se señaló antes.

*Tabla 13. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, por ingreso mensual declarado del beneficiario, ciclo escolar 2015-2016*

Institución	Hasta \$1,000.00		\$1,001.00 a \$2,000.00		\$2,001.00 a \$3,000.00		\$3001.00 a \$5,000.00		Más de \$5,000.00		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
UNAM*	1,677	35.44%	1,406	29.71%	771	16.29%	612	12.93%	266	5.62%	4,732	100%
IPN	349	36.13%	302	31.26%	183	18.94%	106	10.97%	26	2.69%	966	100%
UAM	292	36.41%	260	32.42%	156	19.45%	77	9.60%	17	2.12%	802	100%
UPN	82	19.52%	126	30.00%	88	20.95%	79	18.81%	45	10.71%	420	100%
INAH	39	28.26%	53	38.41%	20	14.49%	20	14.49%	6	4.35%	138	100%
UAAAN	20	83.33%	4	16.67%	-	0.00%	-	0.00%	-	0.00%	24	100%
<b>Total</b>	<b>2,459</b>	<b>34.72%</b>	<b>2,151</b>	<b>30.37%</b>	<b>1,218</b>	<b>17.20%</b>	<b>894</b>	<b>12.62%</b>	<b>360</b>	<b>5.08%</b>	<b>7,082</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

*Gráfica 9. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, por ingreso mensual declarado del beneficiario, ciclo escolar 2015-2016*



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

### 3.6 Sobre las familias de los beneficiarios

La proporción de solicitantes que declararon vivir con figuras maternas (abuela, madre y tía) es significativamente mayor que la de quienes señalaron vivir con figuras paternas (abuelo, padre y tío) [Tabla 14]. Destaca que 83.4% de los solicitantes vive con su madre, mientras que 63.6% vive con su padre; la diferencia de casi 20 puntos porcentuales da cuenta de que un grupo de solicitantes provienen de hogares con jefatura monoparental femenina. La distinción entre solicitudes aceptadas y no aceptadas permite apreciar que en el caso de los solicitantes no aceptados es ligeramente menor la proporción de quienes viven con su madre y/o padre, en correspondencia, son mayores los porcentajes de cohabitación con otros familiares: abuelos, tíos, conyugues e hijos.

En cuanto a la escolaridad de abuelos y padres (Tabla 15), en el caso de los primeros la mayor frecuencia se encuentra en primaria y sin escolaridad, más de 70% en conjunto. En tanto, en el caso de madre y padre la mayor frecuencia corresponde a nivel secundaria seguido de preparatoria o bachillerato. Este patrón se presenta tanto en el total de solicitudes, como en los subconjuntos de solicitudes aceptadas y no aceptadas.

*Tabla 14. Solicitudes de Beca Manutención en IPES federales, por familiares con quienes vive el solicitante, ciclo escolar 2015-2016*

	Solicitudes completas		Aceptadas		No aceptadas	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>Abuela</b>	15,179	11.90%	10,022	11.70%	5,157	12.20%
<b>Abuelo</b>	6,830	5.30%	4,498	5.30%	2,332	5.50%
<b>Madre<sup>1</sup></b>	106,655	83.40%	72,015	84.10%	34,640	81.90%
<b>Padre<sup>2</sup></b>	81,362	63.60%	54,799	64.00%	26,563	62.80%
<b>Hermana<sup>3</sup></b>	61,908	48.40%	41,647	48.60%	20,261	47.90%
<b>Hermano<sup>4</sup></b>	59,845	46.80%	40,102	46.80%	19,743	46.70%
<b>Esposa<sup>5</sup></b>	2,622	2.10%	1,620	1.90%	1,002	2.40%
<b>Esposo<sup>6</sup></b>	2,578	2.00%	1,597	1.90%	981	2.30%
<b>Hija<sup>7</sup></b>	7,427	5.80%	4,810	5.60%	2,617	6.20%
<b>Hijo<sup>8</sup></b>	7,244	5.70%	4,563	5.30%	2,681	6.30%
<b>Tía</b>	5,960	4.70%	3,787	4.40%	2,173	5.10%
<b>Tío</b>	4,337	3.40%	2,669	3.10%	1,668	3.90%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

1) Madre y madrastra. 2) Padre y padrastro. 3) Hermana, hermanastra y media hermana. 4) Hermano, hermanoastro y medio hermano. 5) Amasia, concubina y esposa. 6) Amasio, concubino y esposo. 7) Hija, hija adoptiva e hijastra. 8) Hijo, hijo adoptivo e hijastro.

En lo que toca al ingreso familiar (Tabla 16 y Gráfica 10), los principales aportantes son los padres y las madres de los beneficiarios. En más de la mitad de los casos se registra aportación del padre (55.34%), mientras que la madre aporta en una tercera parte del total de las familias de los becarios (32.97%). Vale señalar que descontando los casos en que concurren las aportaciones de madre y padre (9.29%), la proporción en la que solo aporta la madre guarda correspondencia con la inferencia de que aproximadamente 20% de los beneficiarios provienen de hogares con jefatura monoparental femenina. Otros integrantes de las familias que aportan al ingreso familiar son hermanas y hermanos (8.38%), el propio becario (8.27%), y en menor medida tías y tíos (2.82%) y esposa o esposo (1.78%).



*Tabla 15. Solicitudes de Beca Manutención en IPES federales,  
por escolaridad de abuelos y padres del solicitante, ciclo escolar 2015-2016*

		<b>Abuela</b>	<b>Abuelo</b>	<b>Madre<sup>1</sup></b>	<b>Padre<sup>2</sup></b>
<b>Solicitudes completas</b>	Sin escolaridad	27.2%	20.3%	2.3%	1.8%
	Primaria	52.5%	52.2%	16.1%	14.1%
	Secundaria	11.2%	14.3%	29.5%	29.1%
	Preparatoria o bachillerato	2.7%	5.7%	21.3%	25.3%
	Estudios técnicos y comerciales	3.9%	2.6%	15.7%	9.2%
	Licenciatura o profesional <sup>3</sup>	2.4%	4.7%	14.4%	19.4%
	Posgrado	0.1%	0.2%	0.7%	1.1%
	<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>Aceptadas</b>	Sin escolaridad	27.7%	20.5%	2.3%	1.8%
	Primaria	52.9%	52.7%	16.4%	14.2%
	Secundaria	10.8%	14.1%	30.1%	29.8%
	Preparatoria o bachillerato	2.5%	5.7%	21.3%	25.2%
	Estudios técnicos y comerciales	4.0%	2.6%	15.8%	9.3%
	Licenciatura o profesional <sup>3</sup>	2.1%	4.2%	13.6%	18.8%
	Posgrado	0.0%	0.2%	0.6%	0.9%
	<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>No aceptadas</b>	Sin escolaridad	26.2%	19.9%	2.4%	1.8%
	Primaria	51.9%	51.2%	15.5%	13.9%
	Secundaria	12.2%	14.8%	28.3%	27.8%
	Preparatoria o bachillerato	3.1%	5.9%	21.4%	25.4%
	Estudios técnicos y comerciales	3.8%	2.5%	15.6%	9.0%
	Licenciatura o profesional <sup>3</sup>	2.8%	5.4%	15.9%	20.6%
	Posgrado	0.1%	0.3%	0.8%	1.4%
	<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

1) Madre y madrastra. 2) Padre y padrastro. 3) Incluye Normal de Licenciatura.

*Tabla 16. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, por integrantes de la familia que aportan al ingreso familiar, ciclo escolar 2015-2016*

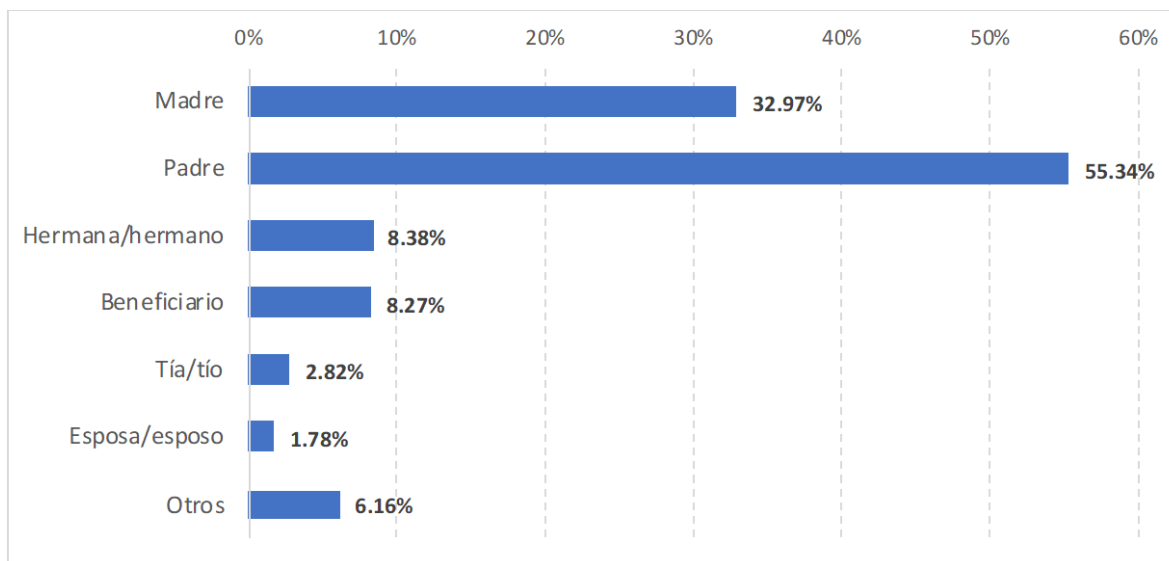
<b>Aportante</b>	<b>Abs.</b>	<b>%</b>
Madre <sup>1</sup>	28,227	32.97
Padre <sup>2</sup>	47,377	55.34
Hermana <sup>3</sup> /hermano <sup>4</sup>	7,172	8.38
Beneficiario	7,082	8.27
Tía/tío	2,414	2.82
Esposa <sup>5</sup> /esposo <sup>6</sup>	1,522	1.78
Otros	5,275	6.16

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

1) Madre y madrastra. 2) Padre y padrastro. 3) Hermana, hermanastra y media hermana. 4) Hermano, hermanoastro y medio hermano. 5) Amasia, concubina y esposa. 6) Amasio, concubino y esposo.

Nota: La suma de los porcentajes supera el 100% debido a los casos en que dos o más integrantes de la familia aportan al ingreso familiar.

*Gráfica 10. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, por integrantes de la familia que aportan al ingreso familiar, ciclo escolar 2015-2016*



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

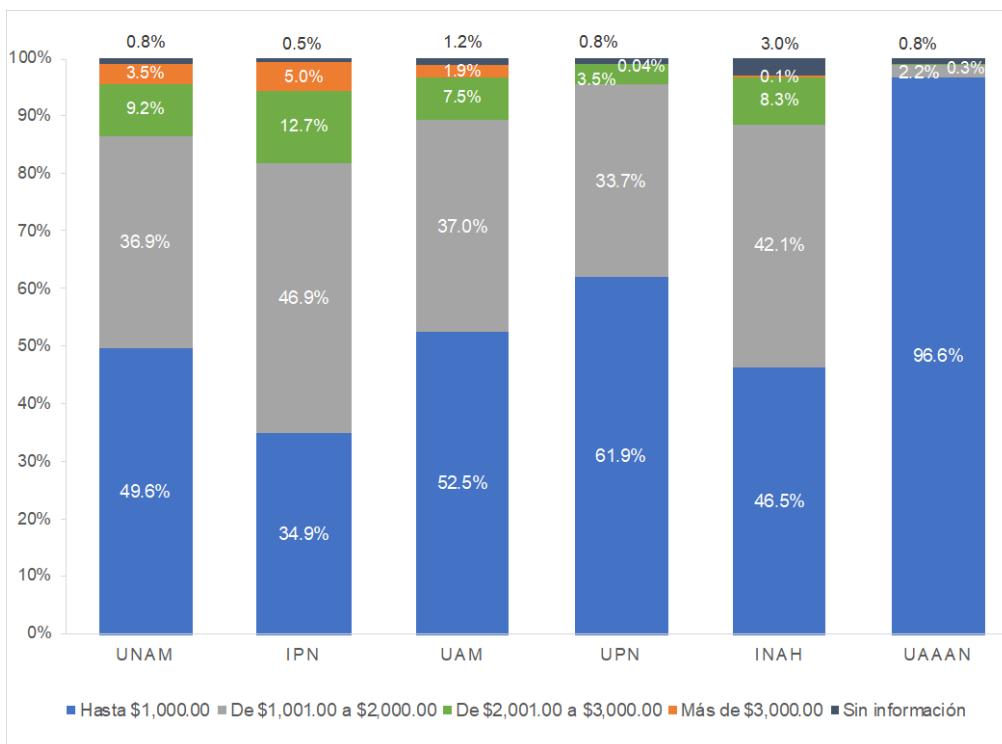
Considerando el ingreso familiar mensual per cápita declarado (Tabla 17 y Gráfica 11), la gran mayoría de los becarios de IPES federales se encuentra concentrada en los dos primeros rangos: hasta mil pesos (46.53%) y entre 1,001 y 2 mil pesos (39.46%), que en conjunto representan 85.99%; mientras que 9.67% se encuentra entre 2,001 y 3 mil pesos y solo 3.53% corresponde a más de 3 mil pesos. Con algunas diferencias en la distribución entre rangos, la situación por instituciones es similar a la del conjunto, a excepción de la UAAAN donde 96.63% de los becarios se ubica en el primer rango de hasta mil pesos. Destaca también que en UPN, INAH y UAAAN prácticamente no se registran casos de ingreso mayor a 3 mil pesos.

*Tabla 17. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, por ingreso familiar mensual per cápita, ciclo escolar 2015-2016*

Institución	<i>Hasta \$1,000.00</i>		<i>\$1,001.00 a \$2,000.00</i>		<i>\$2,001.00 a \$3,000.00</i>		<i>Más de \$3,000.00</i>		<i>Sin información</i>		<i>Total</i>	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
UNAM	23,378	49.58	17,416	36.94	4,326	9.17	1,644	3.49	387	0.82	47,151	100.00
IPN	8,139	34.90	10,944	46.92	2,956	12.67	1,162	4.98	123	0.53	23,324	100.00
UAM	5,796	52.47	4,082	36.95	825	7.47	211	1.91	132	1.20	11,046	100.00
UPN	1,759	61.91	957	33.69	100	3.52	1	0.04	24	0.84	2,841	100.00
INAH	415	46.47	376	42.11	74	8.29	1	0.11	27	3.02	893	100.00
UAAAN	344	96.63	8	2.25	1	0.28	-	0.00	3	0.84	356	100.00
<b>Total</b>	<b>39,831</b>	<b>46.53</b>	<b>33,783</b>	<b>39.46</b>	<b>8,282</b>	<b>9.67</b>	<b>3,019</b>	<b>3.53</b>	<b>696</b>	<b>0.81</b>	<b>85,611</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

*Gráfica 11. Becas Manutención otorgadas en IPES federales, por ingreso familiar mensual per cápita, ciclo escolar 2015-2016*



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CNBES-SEP (2019).

## Conclusiones

De la revisión teórica y de estudios sobre políticas públicas orientadas a la atención de desigualdades en la educación superior se recuperan algunos planteamientos útiles para el análisis de la interrogante que dio origen al presente trabajo: ¿por qué a mayor cobertura del PNB en la matrícula de educación superior pública y mayores recursos ejercidos en ese programa no se observa una mejora significativa en la eficiencia terminal del nivel?

Diversos autores coinciden en que la ampliación en la cobertura no se traduce necesariamente en reducción de la desigualdad de oportunidades. Conceptos como “desigualdad horizontal” (Solís y Blanco, 2014), “inclusión desigual” (Saraví, 2015) y segmentación de la oferta educativa (Blanco, Solís y Robles, 2014), dan cuenta de procesos a través de los cuales los estudiantes más desfavorecidos tienden a incorporarse a los programas, planteles y sistemas educativos con mayores carencias, acumulando desventajas y potenciando las desigualdades de origen. El resultado es bajo rendimiento académico y bajas tasas de terminación entre las comunidades estudiantiles más vulnerables.

La noción de equidad que expone López (2007), renuncia a la idea de que todos somos iguales y justo a partir del reconocimiento de las diferencias es posible proponer una estrategia para lograr la igualdad fundamental. Así, con base en el principio de igualdad en el acceso, un sistema educativo es equitativo si las personas tienen las mismas oportunidades de acceso a él, sin considerar las desigualdades que se presentan en las trayectorias o en los logros educativos debido a las diferencias sociales y culturales de origen de los estudiantes, como ocurre con las políticas públicas centradas en la ampliación de la cobertura. En cambio, con base en el principio de igualdad en los resultados, un sistema es equitativo si todas las personas, independientemente de su origen social o cultural, tienen igual acceso al conocimiento y oportunidades de profundizar la formación, lo cual implica reconocer las diferencias de origen, tanto al definir criterios de acceso como en la elaboración de las propuestas pedagógicas e institucionales.

En este orden de ideas, no basta con implementar mecanismos que promuevan el ingreso de estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos a la educación superior, se requieren también estrategias que compensen las desigualdades de origen para que esos estudiantes puedan lograr buenos resultados académicos. Probablemente la explicación a los pobres resultados, en términos

de permanencia y egreso, de políticas como el Programa Nacional de Becas, se encuentra en la falta de estrategias para compensar las desigualdades de origen de los beneficiarios con respecto al resto de la comunidad estudiantil. Ya desde 2005, Bracho señalaba que el PRONABES, antecedente del PNB, tenía una concepción limitada de la igualdad de oportunidades, en la que el financiamiento era el único condicionante del éxito educativo.

Tal concepción no está presente solo en la política de educación superior en México. En la última década, las políticas de educación superior en los países de América Latina se han centrado en la ampliación de la cobertura. Así lo reportan Chiroleu (2014) y García de Fanelli (2021) en sendos estudios. No obstante, entre los casos revisados existen ejemplos de programas orientados a impulsar la permanencia y el egreso, como las acciones de preparación en los últimos años de la enseñanza media y la asignación de “cupos garantizados” en educación superior que forman parte del *Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE)* en Chile, y los servicios de apoyo y seguimiento que acompañan a las *Becas del Fondo de Solidaridad Universitaria* en Uruguay.

Se reconoce que los pocos estudios realizados en materia de becas y apoyos para estudiantes de educación superior en distintos países no han llegado a conclusiones concretas (UNESCO, 2017), y existe coincidencia en la necesidad de generar sistemas de información confiables que permitan monitorear los efectos de las becas sobre el ingreso, permanencia y egreso.

De la revisión de los antecedentes y evolución del Programa Nacional de Becas, así como del análisis de la información disponible sobre las Becas Manutención otorgadas a estudiantes de IPES federales, se desprenden las siguientes conclusiones respecto a la incidencia de la Beca Manutención en el ingreso, permanencia y egreso de educación superior:

1. No existe evidencia de que la beca haya tenido efecto en el ingreso a educación superior durante la operación del programa, ya que la beca se otorgaba una vez que los estudiantes habían logrado ingresar a alguna IPES, lo cual supone haber superado el respectivo proceso de admisión, sin tener certeza o incluso conocimiento de la posibilidad de obtener la beca. En el levantamiento de la línea basal que se realizó en 2012, se reporta que la mayoría de los solicitantes se enteró de la existencia de del programa de becas a través de la IPES (81% de menciones) y los compañeros de la universidad (14% de menciones), por lo que no pudo haber sido considerado en la decisión de ingresar a la IPES.

Esto se ha reconocido en las Reglas de Operación del programa “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, en las que se han acotado los objetivos general y específico del programa al otorgamiento de becas para la permanencia escolar y conclusión de estudios, sin considerar el ingreso.

2. El programa no contempla la generación de información que permita conocer el efecto de las becas en la permanencia y el egreso. Ni a nivel de la Coordinación Nacional ni de las IPES federales consideradas existe registro de seguimiento a las trayectorias de los estudiantes beneficiarios. No se dispone de registros respecto al número de beneficiarios que mantienen la beca durante su trayectoria (renovación), ni del número de beneficiarios que concluyen sus estudios en el tiempo esperado (eficiencia terminal oportuna).
3. En 2018 se incluyó, en la MIR del PNB, el indicador ‘impacto de las becas de tipo superior en alumnos económicamente vulnerables’ (a nivel de Propósito), sin embargo, no se tiene registro de que se haya aplicado.
4. La eficiencia terminal en las IPES federales consideradas no presenta relación significativa con la tasa de cobertura de la beca. En el ciclo 2017-2018, hay instituciones con niveles de cobertura de la beca promedio y eficiencia terminal significativamente menor a la media (UAM); un caso con las mayores tasas de cobertura y la menor eficiencia terminal (UPN); otro con las menores tasas de cobertura registra eficiencia terminal superior a 50% (UAAAN), y el caso con mayor eficiencia terminal (82.5%) registró una significativa reducción en la cobertura de la beca en el último ciclo considerado (INAH).
5. Aun cuando se llevaron a cabo más de una docena de evaluaciones externas desde la etapa del PRONABES y durante la operación del PNB, no se han tomado en cuenta algunas de las observaciones que incluso se reiteran en los respectivos informes. Algunos ejemplos:
  - Se requieren estrategias de seguimiento a las trayectorias de los becarios, tanto de los exitosos como sobre los que no logran graduarse en los tiempos oficiales o bien desertan de los estudios a pesar de contar con el apoyo de la beca (Bracho, 2005 y Miller, 2009).
  - Necesidad de generar información de mayor calidad para atender con puntualidad las circunstancias y necesidades específicas de los jóvenes acreedores del apoyo; por ejemplo, jóvenes provenientes de hogares con jefatura monoparental (Miller, 2009).

- Indagar cómo benefician las becas a los jóvenes provenientes de distintos sectores sociales (Miller, 2009).
  - Falta de sustento científico y epistemológico que avale la estrategia de otorgar apoyos económicos para lograr los objetivos de permanencia (Vernon, 2017).
  - Mejorar la medición del grado de vulnerabilidad o de necesidad económica de los solicitantes de las becas a fin de focalizar mejor los apoyos en la población objetivo (Vernon, 2017).
  - Establecer indicadores que permitan comparar la permanencia y conclusión entre estudiantes que reciben la beca y los que no la reciben (Miller, 2009 y Vernon, 2017).
  - Generar estadísticas sobre rechazo de solicitudes a fin de identificar sesgos sistemáticos de selección y demanda no cubierta (Miller, 2009 y Vernon, 2017).
  - Falta de focalización territorial de las problemáticas que el programa trata de resolver (De Los Heros, 2018).
  - Carencia de información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características socioeconómicas y/o sociodemográficas de los solicitantes y beneficiarios (Miller, 2009 y De Los Heros, 2018).
  - Realizar una evaluación de impacto para analizar los efectos del apoyo en la vida de los beneficiarios (De Los Heros, 2018).
6. Además de indagar los efectos de la beca en la permanencia y egreso de los beneficiarios de la Beca Manutención, dadas las altas expectativas depositadas en ese instrumento de política pública, cabe proponer una línea de investigación sobre la contribución del programa a la generación de condiciones de equidad en los servicios públicos de educación superior. Ello implica considerar aspectos como:
- Pertinencia de políticas públicas de discriminación positiva que incrementen las oportunidades de los jóvenes con orígenes sociales desfavorecidos y neutralicen los mecanismos de acaparamiento de oportunidades, que actualmente favorecen a los jóvenes que provienen de familias con altos niveles socioeconómicos (Solís, 2013).



- Necesidad de investigaciones específicas sobre el vínculo entre educación y trabajo, ya que como lo corroboran Blanco, Solís y Robles (2014), las trayectorias de los jóvenes distan mucho de ser lineales, existen salidas y regresos de la escuela y del mercado de trabajo, en interacciones complejas con el género y eventos del curso de vida.
  - Análisis de la composición social de las comunidades estudiantiles de las instituciones de educación superior y su evolución, por ejemplo, proporción de estudiantes de primera generación de la familia en acceder a educación superior.
  - Necesidad de análisis de suficiencia del monto de la beca para estimular la permanencia y conclusión de estudios.
  - Impacto de la beca en grupos de población específicos: indígenas, discapacitados o con algún otro tipo de vulnerabilidad.
7. Al margen de los cambios de denominación a lo largo de los tres sexenios anteriores de la administración federal (PRONABES de 2001 a 2013 y PNB de 2014 a 2019), se trata de una política pública que en lo fundamental se aplica desde hace dos décadas, en la actual administración continúa en operación a través del programa “Jóvenes Escribiendo el Futuro” (clave presupuestal U280). Por lo que es necesario considerar la experiencia y aprendizajes de los programas precedentes de becas para educación superior, a fin de acortar la curva de aprendizaje y no repetir errores.

Como sostiene J. González (2010), la evaluación no tiene un fin en sí misma, cobra sentido en la medida que existe una utilidad objetiva que la justifique. Este autor señala que, independientemente del objetivo que se reconozca para evaluar la acción gubernamental (controlar, rendir cuentas, presupuestar o mejorar la gestión), existen dos tipos de problemas que dificultan la aplicación de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones, por un lado, las restricciones técnicas y metodológicas para medir los resultados o avances de la actividad gubernamental y, por otro, los obstáculos político-administrativos que condicionan la utilización efectiva de la evidencia arrojada por las evaluaciones. Esto último tiene que ver con la capacidad de las instituciones para recibir y utilizar los resultados en cualquiera de los objetivos que se hayan planteado.

En el caso del PNB se conjugaron ambos tipos de problemas: técnico y político-organizacional. Como se expuso en el segundo capítulo, desde el programa que antecede al PNB, se practicaron al menos diez evaluaciones externas al PRONABES entre 2002 y 2012 (tres conducidas por Teresa Bracho y siete coordinadas por el CONEVAL), las cuales dieron lugar a ciertas mejoras en cuanto al diseño y la operación del programa, pero no se llegaron a conocer los efectos esperados de la beca en la permanencia y conclusión de estudios de los beneficiarios.

Esa etapa del programa concluyó, en términos de evaluación, con el diseño y levantamiento de una línea basal, con miras a un levantamiento longitudinal que permitiera realizar una evaluación de impacto. En el *Documento descriptivo del módulo laboral y escolar del cuestionario de impacto* (CIDE, 2012), se señala que se sentaron las bases para el contacto y seguimiento de los grupos de control y tratamiento. Sin embargo, no hay registro de que dicho seguimiento se haya realizado.

En 2014, vino el cambio de denominación y reclasificación presupuestal del programa, de Programa Nacional de Becas y Financiamiento (clave 028) a Programa Nacional de Becas (clave 243). Para efectos de evaluación, se consideró como un nuevo programa y se reinició la aplicación de las evaluaciones que se establecen en los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (SHCP, SFP y CONEVAL, 2007), que para el caso de programas nuevos comienza con la elaboración de un diagnóstico que justifique su creación o bien la ampliación o modificación sustantiva de un programa existente, y la aplicación de una evaluación de diseño durante el primer año de operación.

Así, entre 2014 y 2017 se elaboró el documento de diagnóstico que sustentó la creación del PNB y se aplicaron tres evaluaciones (de diseño, de procesos y de consistencia y resultados). De la misma forma que las evaluaciones practicadas al PRONABES, los ejercicios de evaluación al PNB dieron lugar a algunas mejoras en el diseño y operación, pero tampoco fue posible arribar a una evaluación de impacto.

En 2019, con el cambio de gobierno federal, sobrevino una vez más la modificación de la denominación y clave presupuestal del programa, a partir de ese año conocido como “Jóvenes Escribiendo el Futuro (clave U280). A casi veinte años de distancia, se mantienen básicamente el mismo objetivo y lógica de operación del programa, sin que en todo ese tiempo se haya logrado

generar evidencia que dé cuenta de los efectos de las becas otorgadas sobre la permanencia y el egreso de los estudiantes beneficiarios, menos aún de su incidencia en la equidad educativa.

Como quedó de manifiesto en el diseño elaborado por el CIDE en 2012, una evaluación de impacto del programa de becas en educación superior implicaría además del levantamiento de la línea basal, la necesidad de esfuerzos e inversión sostenidos durante años para el levantamiento longitudinal de información para conocer los efectos de la beca sobre la población beneficiada. Tal empresa representa desafíos de los tipos técnico-metodológico y político-organizacional que señala J. González (2010).

## Referencias

ANUIES (2016). Anuario de Educación Superior ciclo escolar 2015-2016.

ANUIES (2017). Anuario de Educación Superior ciclo escolar 2016-2017.

ANUIES (2018). Anuario de Educación Superior ciclo escolar 2017-2018.

Blanco, E.; Solís, P. & Robles, H. (Coord.) [2014]. Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México. El Colegio de México – Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, primera reimp. 2015, México.

Bracho, T. & Ibáñez, J. (2002). Diseño e instrumentación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES), Evaluación externa. CIDE/ANUIES, México.

Bracho, T. (2003). Diseño e instrumentación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES). CIDE/ANUIES, México.

Bracho, T. & Del Río, J.M. (2003). Evaluación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores PRONABES. CIDE/ANUIES, México.

Bracho, T. & Del Río, J.M. (2004). Evaluación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores PRONABES. CIDE/ANUIES, México.

Bracho, T. (2005). Evaluación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior 2001-2004. ANUIES, México.

Bourdieu, P. & Passeron, JC (1964). Los herederos. Los estudiantes y la cultura. Siglo XXI Editores, primera ed. 2003, segunda reimp. 2006, Argentina.

Bourdieu, P. (1997). Capital cultural, escuela y espacio social. Octava edición en español, 2008. Siglo XXI Editores, México.

Chiroleu, A. (2014). Desigualdades en educación superior y políticas públicas. Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, Universidades, núm. 59, enero-marzo, 2014, pp. 9-22. UDUAL, México.

Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES-SEP) [2019]. Información proporcionada en respuesta a la solicitud folio 0001100389019 presentada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Secretaría de Educación Pública. México.

De Los Heros, M.G. (Coord.) [2018]. Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 Programa Nacional de Becas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

FEN-UC [Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile] (2012). Evaluación de impacto de las becas de educación superior de MINEDUC. Informe final. Chile.

García de Fanelli, A. (2021). Políticas para promover el acceso con equidad en la educación superior latinoamericana. Serie Análisis Comparativos de Políticas de Educación. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – UNESCO, Oficina para América Latina [<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380345>].

Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ) [2018]. Evaluación del programa Becas de Educación Superior Manutención. Evaluación Externa de Diseño 2017. Biblioteca Digital de la SPPC [<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/>]. México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2017). Quinto Informe de Gobierno 2016-2017.

INEGI (2020). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 Nueva serie. México.

INEGI (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico.

López, N. (2007). Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano. IPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires [consultado en <http://www.iiep.unesco.org/en/equidad-educativa-y-desigualdad-social-desafios-de-la-educacion-en-el-nuevo-escenario-12966>]. Argentina.

McCowan, T. (2016). Three dimensions of equity of access to higher education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, vol. 46 (4), p. 645-666 [<https://doi.org/10.1080/03057925.2015.1043237>].

Mata, C., & Hernández, K. (2015). Evaluación de impacto de la implementación de transferencias monetarias condicionadas para educación secundaria en Costa Rica (Avancemos). *Revista de Ciencias Económicas*, 33(1), p. 9-35. Universidad de Costa Rica [<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/19964>].

Miller, D. (2009). La equidad en la universidad. El Programa Nacional de Becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes. Una mirada desde la UAM. ANUIES, México.

Miller, D. (2012), "Equidad educativa versus Desigualdad social: El caso del Programa Nacional de Becas en Educación Superior (PRONABES) en México". *Universidades*, no. 54, pp. 21-28. UDUAL, México.

OECD (2019). El futuro de la educación superior en México: Fortalecimiento de la calidad y la equidad. *Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Francia [consultado en <https://doi.org/10.1787/005689e0-es>].

OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] (2020). *Panorama de la Educación OCDE*. [<https://doi.org/10.1787/20795793>]

Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Segunda reimp. 2018, México.

Sen, A. (2011). *La idea de la justicia*, Ediciones Taurus, Buenos Aires.

SEP (2001). Reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento. Secretaría de Educación Pública, Estados Unidos Mexicanos. DOF, 16 de marzo 2001 [consultado el 16 de septiembre de 2019 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=768302&fecha=16/03/2001](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=768302&fecha=16/03/2001)].

SEP (2002). Reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES). Secretaría de Educación Pública, Estados Unidos Mexicanos. DOF, 13 de marzo 2002 [consultado el 16 de septiembre de 2019 en <http://sidof.segob.gob.mx/notas/735216>].

SEP (2009). ACUERDO número 500 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES). DOF, 24 de diciembre de 2009. Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (2013). ACUERDO número 708 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas. DOF, 31 de diciembre de 2013. Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (2014a). ACUERDO número 30/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2015. DOF, 30 de diciembre de 2014. Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (2014b). Diagnóstico S243 Programa Nacional de Becas. Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (2015). ACUERDO número 16/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2016. DOF, 30 de diciembre de 2015. Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (2016). ACUERDO número 25/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2017. DOF, 31 de diciembre de 2016. Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (2017a). ACUERDO número 23/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2018. DOF, 28 de diciembre de 2017. Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (2017b). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública, México.

SEP (2019). ACUERDO número 10/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2019. Secretaría de Educación Pública, Estados Unidos Mexicanos. DOF, 06 de marzo de 2019.

Solís, P. (2013). Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México. En Estudios Sociológicos XXXI, número extraordinario, p. 63-95.

Solís, P. & Blanco, E. (2014). La desigualdad en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México: un panorama general. En: Blanco, Emilio et al (Coord.) [2014]. Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México. El Colegio de México – Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, primera reimp. 2015, México.

UNESCO (2017). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2016. La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos. Francia.

Vernon, R. (Coord.) [2017]. Evaluación de Procesos del Programa Nacional de Becas 2016, Informe final. Investigación en Salud y Demografía S.C. (INSAD). México [consultado en <https://coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>].



### Anexo. Becas consideradas en el PNB (2015 y 2016)

Categoría	Beca	Instancias ejecutoras
Estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad.	Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad (personas indígenas, personas con alguna discapacidad o situación de vulnerabilidad, madres y padres jefes de familia y madres jóvenes y jóvenes embarazadas) realicen sus estudios.	CONALEP SEB/DGEI/AEL SEMS UAM UNAM
	Beca manutención	CONAFE CONALEP INBA IPN SEMS SES
Apoyo al ingreso, permanencia y/o terminación de estudios	Beca de capacitación	SEMS SES
	Beca para la continuación de estudios	CETI CONALEP COLMEX INAH IPN SEMS SES UAAAN UNAM
	Beca para prácticas	DGESPE INAH SEMS SES UAAAN UAM
	Beca para el desarrollo y/o participación en proyectos de investigación o emprendedores	COFAA-IPN COLMEX DGRI SEMS UNAM
	Beca o apoyo para la titulación	CINVESTAV DGESPE COLMEX INAH INBA IPN SEMS UAAAN
	Beca salario	SEB SEMS SES
	Beca de servicio social	SEMS SES UAM UNAM UPN
Estudiantes sobresalientes y personal académico	Beca de excelencia	DGRI INBA IPN SEMS SES UAM UNAM
	Beca de movilidad internacional	DGESPE



<b>Categoría</b>	<b>Beca</b>	<b>Instancias ejecutoras</b>
		DGRI COLMEX SEMS SES UAAAN UAM UNAM
	Beca de movilidad nacional	DGESPE COLMEX SEMS SES UAM UAAAN UPN
Posgrado	Beca para estudios de especialidad, maestría, doctorado y estancias posdoctorales	DGESPE DGRI CINVESTAV IPN SES UAM UNAM
	Beca para investigación en posgrado	DGESPE CINVESTAV UAAAN UAM
Personal académico	Beca para la profesionalización docente	DGESPE DGETI COFAA-IPN SEMS SES UAAAN UAM UPN
Especiales	Beca para la atención de contingencias o planes a nivel nacional o regional	CETI CINVESTAV COFAA-IPN CONAFE CONALEP DGESPE DGETI D GRI INBA IPN SEB/DGEI SEMS SES UAAAN UAM UNAM UPN

Fuente: SEP (2015 y 2016).