

Evaluación de Diseño del
**Programa Nacional de Becas de Excelencia
Académica en Educación Media Superior**

Informe final

Sylvie Didou Aupetit (Coord.)

Juan José Ramírez Bonilla

Cecilia Oviedo Mendiola

didou@cinvestav.mx

DIE-Cinvestav

1° de diciembre de 2008

Resumen ejecutivo

El *Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior* (PNBEAEMS) inició en 2008 y sustituyó al programa federal en vías de extinción denominado *Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar* (PNBEAAE). La evaluación del PNBEAEMS se atuvo a los criterios vigentes para los Programas Federales que cuentan con Reglas de Operación (ROP). Los principales documentos de referencia utilizados fueron el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE) y el Acuerdo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) número 433 por el que se emiten las ROP del PNBEAEMS.

El reporte final contiene una presentación de los rasgos centrales del Programa, una evaluación de indicadores, diagnóstico de fortalezas y límites así como sugerencias y conclusiones.

La evaluación de indicadores, en su primer apartado, concierne la contribución del PNBEAEMS a los objetivos estratégicos de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) así como a los objetivos nacionales en cuanto al mejoramiento del sistema educativo. Indica que si bien existe una coherencia entre los objetivos estratégicos de la Dependencia en cuanto a aumento de la eficiencia terminal y mejoramiento de la equidad en las oportunidades de acceso y retención y una defensa adecuada de la necesidad del Programa, el diagnóstico y los datos para la justificación del mismo habrían de ser mejorados con el fin de asegurar una mayor congruencia entre propósito y fin. El segundo y el tercer rubro versan sobre la congruencia vertical y horizontal de la matriz de indicadores (MI), la cual requiere ser mejorada para permitir un seguimiento *ad hoc* de los rasgos específicos del Programa, proveer información significativa sobre sus alcances en relación a sus beneficiarios y garantizar transparencia y una rendición de cuentas adecuada. Por su parte, la población potencial y la objetivo están definidas en términos de edad, económicos, de escolaridad (para los talentos), de contexto (para los alumnos en situación de emergencia) y de capacidades (para los con capacidades diferentes) y, aunque no en forma sistemática, con referencia a criterios étnicos y de género. El análisis de la vinculación entre las ROP o normatividad y los objetivos del programa revela que están acordes. Finalmente, el PNBEAEMS cuenta con mecanismos idóneos para detectar eventuales repeticiones en los padrones de beneficiarios; a la par, establece sinergias con otros programas federales en relación a la atención de becarios, para que, en caso de que pierdan los apoyos que brinda el

PNBEAEMS, sean incluidos en otros programas de becas vigentes para la Educación Media Superior (EMS).

Con base en la evaluación de los indicadores, las fortalezas del PNBEAEMS consisten en: 1. El reconocimiento del mérito académico, deportivo o artístico de estudiantes con desempeño sobresaliente, procedentes de medios socio-económicos marginados. 2. Su claridad en cuanto a la identificación de sus becarios. 3. La correspondencia entre criterios de inclusión y perfiles y condiciones de los becarios. 4. La inclusión de una perspectiva de género en sus ROP y en su matriz de indicadores y 5. El establecimiento de complementariedades con otros programas federales para asegurar una mejor atención a estudiantes. Sus principales debilidades son: 1. Los problemas para poner ágil y oportunamente a disposición de quienes lo requieren (evaluadores, instancias gubernamentales, público en general, investigadores) datos actualizados, confiables y sintéticos sobre el PNBEAEMS. 2. La dificultad para definir líneas de base necesarias para evaluar *a posteriori* las evoluciones del PNBEAEMS. 3. La estructura de su Padrón de Beneficiarios, complicada de utilizar. 4. La calidad de la matriz de indicadores y 5. La disparidad entre los montos que otorga el PNBEAEMS en sus distintas modalidades: la beca “Talento” es 3 veces superior a la más alta otorgada en otras modalidades y rebasa incluso la de excelencia de educación superior (7,500.00 pesos semestrales). Dicha diferencia no está justificada.

Las recomendaciones para consolidar el PNBEAEMS consisten en: 1. Elevar la capacidad de respuesta de la Dependencia a cargo en los procesos de facilitación de información. 2. Mejorar la producción de indicadores que ayuden a monitorear y documentar los logros específicos del PNBEAEMS. 3. Revisar el Padrón de Beneficiarios y la MI para mejorar tanto los procesos de información (a especialistas, expertos y opinión pública) como los de rendición de cuentas. 4. Incorporar en forma sistemática una perspectiva adicional a la de género, la de la condición étnica, como fue mencionado en la ROP sin ser desarrollado ulteriormente. 5. Adecuar la denominación del Programa para que quede claro que atiende, en sus tres modalidades, a categorías diferentes de alumnos (con talentos, con capacidades diferentes y en situación de emergencia), los cuales deben cumplir con requisitos diversos para su inscripción en el Programa y justificar los montos diferenciales por modalidad.

ÍNDICE

Introducción general: Objetivos y contenidos de la evaluación.....	5
Capítulo 1. Evaluación de indicadores.....	6
1.1. Características del Programa.....	6
1.2. Análisis de indicadores.....	7
1.2.1. Contribución a los objetivos estratégicos de la SEMS, así como a los objetivos nacionales.....	7
1.2.2. De la lógica vertical de la matriz de indicadores.....	14
1.2.3. De la lógica horizontal de la matriz de indicadores.....	19
1.2.4. Población potencial y objetivo.....	29
1.2.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa.....	35
1.2.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales.....	37
Capítulo 2. Principales fortalezas, retos y recomendaciones.....	41
2.1. Fortalezas y oportunidades.....	41
2.2. Debilidades y amenazas.....	42
2.3. Recomendaciones.....	43
Capítulo 3. Conclusiones.....	44
3.1. Los temas de evaluación	44
3.2. Evaluación general sobre el diseño del PNBEAEMS.....	45
Bibliografía.....	46
Anexos.....	48
Anexo 01. Características Generales del Programa (Formato INV01-07).....	49
Anexo 02. Propuesta de Matriz de Indicadores.....	56
Anexo 03. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones (Formato FORR-07)...	60

Introducción general: objetivos y contenidos de la evaluación

La presente evaluación fue integrada, mediante un trabajo de gabinete, realizado con base en información recopilada en sitios Web de Internet, en documentos oficiales producidos por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y otras instancias de la Secretaría de Educación Pública (SEP) así como en datos proporcionados por la Dependencia a cargo del *Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior* (PNBEAEMS).

El documento empieza con el índice, seguido por la introducción. El capítulo 1 (36 cuartillas) contiene la evaluación de indicadores en torno a los siguientes rubros: 1. Características del Programa y contribución al logro de los objetivos estratégicos de la SEMS y de los programas gubernamentales relativos a Desarrollo Nacional y a Educación. 2 y 3. MI, con enfoque en su congruencia vertical y horizontal, tomando en cuenta “la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas federales de la Administración Pública Federal y [...] los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos estratégicos de la dependencia y entidad” (<http://www.coneval.gob.mx>). 4. Definición de la población potencial y objetivo. 5. Congruencia entre las Reglas de Operación del Programa y los objetivos del programa 6. Detección de las complementariedades o duplicidades entre el PNBEAEMS y otros programas o acciones federales. El capítulo 2 analiza fortalezas y/o oportunidades, debilidades y/o amenazas y emite recomendaciones. El capítulo 3 presenta las conclusiones, seguidas por la bibliografía.

Debido a que el PNBEAEMS inició recientemente, la Dependencia responsable está apenas elaborando datos de seguimiento. El proceso de evaluación externa, en consecuencia, no contó con toda la información deseable para dar cuenta de la congruencia interna y de la coherencia externa del Programa, así como de sus alcances y cobertura efectiva. Sin embargo, los resultados sobre desempeños de la EMS, producidos por la SEP y la SEMS para el PSE 2007-2012 permitieron resolver parcialmente dicha carencia.

Capítulo 1. Evaluación de indicadores

1.1.1. Características del Programa

Una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 es elevar la equidad entre los grupos de población para mejorar sus oportunidades individuales de movilidad y optimizar las capacidades de desarrollo, a escala nacional. Para ello, y como lo asienta el PSE 2007-2012, es indispensable aumentar la calidad de los procesos educativos, para atender una matrícula en crecimiento y resolver los problemas detectados en la EMS: entre ellos destaca el que “la formación escolar prevaleciente, como lo han demostrado las pruebas nacionales e internacionales aplicadas en la educación básica y en la media superior, no logra todavía desarrollar plenamente en los estudiantes las habilidades que les permitan resolver problemas con creatividad y eficacia” (SEP, 2007b: 9).

Para aumentar las tasas de retención de los alumnos que se encuentran en situaciones de precariedad económica y son talentosos, tienen capacidades diferentes o se encuentran en contextos de emergencia, la SEMS implantó el PNBEAEMS. Conforme con lo asentado en las ROP publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 30 de diciembre 2007, el PNBEAEMS sustituyó al PNBEAAE: vigente desde 2002 bajo la coordinación de la Dirección de Becas de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación y que se extinguió a partir del 2008 (SEP, 2007a:23).

El PNBEAEMS beneficia a alumnos que están en situación de pobreza patrimonial y matriculados en escuelas públicas en el nivel medio superior, en las 32 entidades federativas del país. Durante el Ejercicio Fiscal 2008, atendió exclusivamente a estudiantes en tránsito del Programa anterior. Proporciona becas sobre 12 meses, por el tiempo de duración oficial de los estudios: sus montos están diferenciados según la modalidad (en particular en la de “Talento” que proporciona un apoyo financiero superior al proporcionado por otros programas federales para la EMS) y en función del género, siendo ligeramente más elevados los otorgados a mujeres. Canalizando apoyos a quienes lo requieren por sus méritos, por sus diferencias, por su condición de género o por su necesidad coyuntural, el PNBEAEMS pretende elevar el número de estudiantes que concluyen la educación superior, pese a proceder de familias de escasos recursos. Atiende actualmente a 31 999 beneficiarios, que proceden del PNBEAAE y cuya beca ha sido renovada.

1.2 Análisis de indicadores

1.2.1. Contribución a los objetivos estratégicos de la SEMS, así como a los objetivos nacionales

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?

Sí

En 2008, el PNBEAEMS ha sido destinado a “Los estudiantes de secundaria de arte, educación media superior y formación para el trabajo que fueron seleccionados como becarios en términos de las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2007” (Tercera Disposición Transitoria, SEP, 2007a: 34). Abarca entre sus beneficiarios a jóvenes en situaciones socio-económicas adversas y, por ende, en riesgo de deserción y define como sus grupos focales a “estudiantes que se distinguen por su desempeño escolar, por su excelencia académica, por su talento artístico, deportivo o académico” o con capacidades diferentes (SEP 2007a: 20).

Conforme con dicha definición, el PNBEAEMS maneja tres modalidades de becas: a. de Excelencia (ME), b. Talento (MT), c. Múltiple (MM). En cada modalidad y sub-modalidad, aplica criterios de selección de candidatos adecuados al perfil de beneficiarios establecido por el Programa. Esos conciernen los promedios y las capacidades o bien las situaciones contextuales o ambientales (desastres naturales) o personales (género, discapacidad), según la población a atender. No obstante la diversidad de parámetros manejados, la definición de beneficiarios es mucho más clara que la utilizada en el PNBEAAE, el cual integraba modalidades para alumnos sobresalientes, no tradicionales o no convencionales (madres solteras o con capacidades diferentes), para docentes de lenguas extranjeras o para estudiantes de postgrado (SEP 2007c: 92).

El PNBEAEMS, en contraste, atiende sólo a jóvenes inscritos en la EMS: participa, por ende, de la consecución de los dos objetivos planteados para el nivel, formar un mayor número de jóvenes y consolidar los programas de becas para la EMS. En 2008, para cumplir con esos objetivos y atender la demanda, los programas de becas de Apoyo, Retención y Excelencia recibieron una asignación presupuestal original de \$1,837,572,863.00, de la cual había sido ejercida al 30 de septiembre 2008 \$1,102,399,385.00.

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

No

No existe en las ROP un balance que justifique la razón de ser del Programa, midiendo la magnitud de la demanda, en términos cuantitativos, o la gravedad de las situaciones que el PNBEAEMS se aboca a resolver. El Padrón de Beneficiarios, principal fuente de información sobre los estudiantes y sus planteles, no es de acceso fácil y no ha sido explotado para difundir información concentrada sobre edad, sexo, lugar de nacimiento, lugar de residencia, condición étnica y familiar de los beneficiarios.

Al iniciar su funcionamiento en 2008, el PNBEAEMS no fue evaluado de manera sistemática por organismos externos a la Dependencia ni por expertos asentados en instituciones académicas o de otro tipo (Galván, 2006 y 2007), conforme con lo dispuesto por los artículos 23 y 24, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007: 22 y ss).

Pese a la posibilidad de encontrar en forma suelta y dispersa elementos de diagnóstico sobre la situación de la EMS, su operación, sus costos y sus resultados así como su contribución al PND y al PSE, faltan indicadores sobre objetivos, insumos, resultados y pautas de organización del PNBEAEMS. Lo anterior limita las posibilidades de establecer con certeza y confiabilidad en qué medida el Programa contribuye a la instalación de un esquema nacional para reconocer a los estudiantes de EMS que se distingan por su desempeño académico, ampliar la cobertura, impulsar la calidad académica y promover un espíritu de equidad que ofrezca las mismas oportunidades de acceso a la educación a todos los jóvenes (SEP, 2007a: 22). Asimismo, dificulta la posibilidad de cumplir con los objetivos de:

- “Realizar un seguimiento permanente a su operación y analizar sus impactos;
- “Operar con transparencia y rendición de cuentas;
- “Hacer transparente la selección de beneficiarios, y en ningún caso condicionar los apoyos con fines distintos a los especificados en estas Reglas de Operación” (SEP 2007a: 22-23)

3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?

Sí

El PNBEAEMS mejora las tasas de egreso de la EMS de estudiantes sobresalientes así como de alumnos no convencionales, todos en situaciones de precariedad económica, conforme con lo planteado en las ROP¹. En consecuencia, define a sus grupos focales de atención, partiendo de la siguiente hipótesis: la deserción tanto de los estudiantes sobresalientes como de los con capacidades diferentes y en situaciones de emergencia está vinculada con condiciones socio-económicas desfavorables; por ello, la atribución de una beca a los individuos optimiza sus índices de terminación de estudios. El PNBEAEMS tiene por ende un valor demostrativo, que habría que corroborar vía indicadores adaptados y casos de estudio, para evidenciar en qué medida las acciones de retención de estudiantes no convencionales vía becas contribuyeron a abatir la deserción y a remediar la escasa pertinencia del proyecto formativo en la EMS (SEMS, 2008b).

Su propósito principal se traduce en los siguientes componentes específicos: a) Apoyar la retención de estudiantes con excelente desempeño en EMS que no continúan estudiando debido a su situación socio-económica, lo que está alineado con la necesidad principal a la cual responde el Programa b) Establecer un esquema nacional para reconocer y premiar a los estudiantes que se distingan por su excelencia académica, por su talento artístico o deportivo: ese componente es igualmente pertinente para el fin del Programa (c) Apoyar a estudiantes con componentes diferentes (SEP, 2007a: 22).

¹ “El entonces titular de la Dirección de Becas de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, se dio a la tarea de recorrer el país a fin de conocer personalmente las necesidades e inquietudes de los alumnos, padres de familia, directivos y docentes, detectando que la comunidad escolar de los planteles educativos tanto urbanos como marginados, solicitaba y requería de un nuevo grupo de becas que se diferenciaron de los apoyos compensatorios y que sin apartarse de un criterio de equidad, también tomaran en cuenta el mérito de los mejores estudiantes.

“Así, surgió el Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar que en 2002 operó con criterios y procedimientos que por primera vez se publicaron en el Diario Oficial de la Federación y, a partir del 2003, con Reglas de Operación, lo cual significó un gran avance que contrastó con los antecedentes del Programa.

“En el 2007 la Dirección de Becas de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación cumple un ciclo que le lleva a cerrar su participación operativa directa en el Programa, y a realizar todas las acciones necesarias para que a partir del 2008, el Programa se extinga y pase a operar con nuevas reglas de operación por las siguientes unidades administrativas y entidades:

- “Subsecretaría de Educación Media Superior.
- “Subsecretaría de Educación Superior.” (SEP, 2007a:22)

4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

No

El fin y el propósito del PNBEAEMS corresponden sólo parcialmente a la solución del problema, caracterizado por la ausencia de reconocimiento a los desempeños diferenciados de los alumnos no convencionales, la insuficiente pertinencia de las formaciones provistas en el SEMS y la falta de equidad. Al no ser acompañadas las tres modalidades de becas por una oferta de intervenciones pedagógicas que reconozcan las capacidades de aprendizaje sobresalientes o diferentes de los alumnos y que ayuden a mejorar la accesibilidad de conocimientos pertinentes, es improbable que el Programa logre contrarrestar la baja atractividad de la EMS, aumentar su legitimidad ante alumnos con trayectorias de vida variadas y logre formar “personas reflexivas, capaces de desarrollar opiniones personales, interactuar en contextos plurales, asumir un papel propositivo como miembros de la sociedad, discernir aquello que sea relevante a los objetivos que busquen en el cada vez más amplio universo de información a su disposición” (SEMS, 2008b: 12).

5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.

No

El PNBEAAE, anterior al PNBEAEMS, contó con monitoreos de eficiencia y pertinencia, realizadas en el marco de la Evaluación Integral, contratada entre la SEP y el CIESAS, bajo la coordinación de Luz Elena Galván, con la participación de María Bertely, Beatriz Calvo y Ma. Eugenia Vargas (2006). En ese marco de colaboración académica, el equipo de evaluación del CIESAS identificó en documentos producidos entre mayo del 2004 y junio 2006 (Galván 2006:7) los aciertos del programa; emitió observaciones y resaltó aquellas cuestiones problemáticas que han surgido durante el trabajo en diversos planteles, que a su vez se relacionan con las ROP; sugirió recomendaciones para un mejor funcionamiento del PNBEAAE y detectó respuestas (Galván, 2006: 24-75).

Por su fecha de instalación, el PNBEAEMS no ha sido evaluado todavía por especialistas externos: sin embargo, sería recomendable producir a la brevedad análisis que permitan medir sus grados de consolidación progresiva, de consecución de objetivos, tales y como están definidos en las ROP correspondientes y contar con los indicadores requeridos para cumplir con los requisitos de las operaciones de fiscalización y auditoría, establecidos por el artículo 52 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2008, aplicables a las universidades e instituciones de EMS que reciban recursos federales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007: 44-45). En particular, sería urgente producir información sobre el tránsito de beneficiarios del extinto PNBEAAE al PNBEAEMS, considerando que todos los inscritos en 2008 proceden del primero así como sobre los casos en los que los becarios han bajado el desempeño académico y han sido transferidos a otros programas de becas (SEP, 2007a: 26).

6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el Programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?*

El PNBEAEMS incide positivamente en las posibilidades de logro de los siguientes objetivos:

- ✓ Al atender a jóvenes con buen desempeño académico o capacidades diferentes pero procedentes de medios desfavorecidos, contribuye a edificar una “sociedad más incluyente y equitativa” (SEP, 2007b: 9).
- ✓ Contribuye a “asegurar que los jóvenes encuentren oportunidades para realizarse en la proximidad de su vida adulta” (Acuerdo 442, SEP, 2008: 5).
- ✓ Reduce las desventajas entre los más pobres y los de ingresos altos en cuanto a asistencia y éxito escolar: en efecto, mientras apenas 10% de los primeros acceden a la EMS, casi el 100% de los segundos lo hacen (Acuerdo 442, SEP, 2008: 10).
- ✓ Optimiza las oportunidades de desarrollo profesional, de bienestar económico y personal de sus beneficiarios, legitimando la EMS ante los jóvenes y sus familias.
- ✓ Pese al alza de las tasas de terminación de estudios, de 26.4% en 1990-1991 a 44.4% en 2007-2008 (Acuerdo 442, Cuadro I.2, SEP, 2008: 6), el PNBEAEMS contribuye a resolver los “altos índices de reprobación y de deserción” de la EMS (SEP, 2007b: 9).
- ✓ Al hacerlo, amplía la cobertura educativa y contribuye a lograr un aumento de los años de escolaridad promedio de la población de 25 a 64 años.

7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.*

El PNBEAEMS contribuye a los siguientes objetivos del PSE 2007-2012:

- ✓ Ampliar las oportunidades educativas (SEP, 2007b: 11)
- ✓ Ofrecer una educación integral (SEP, 2007b: 11).
- ✓ Ofrecer servicios educativos de calidad (SEP, 2007b: 12)

Está alineado con los siguientes objetivos del PND (SHCP, 2007):

- ✓ 9,10, 12, 13 y 16 del Eje 3 (Elevar la calidad educativa, Reducir las desigualdades en las oportunidades educativas, Promover la educación integral, Fortalecer el acceso y la permanencia en la enseñanza media superior y Eliminar cualquier discriminación por motivos de género).

Así, el PNBEAEMS contribuye a:

- ✓ Elevar la calidad educativa, impulsando “el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales”, a través de las estrategias 9.1 (evaluación de resultados de aprendizaje) y 9.3 (actualización de los programas de estudio) del PND (SHCP, 2007: 72 y 73).
- ✓ Incorporar a madres solteras jóvenes, a víctimas de desastres naturales y a alumnos con capacidades diferentes, para “apoyar a los estudiantes más rezagados de modo que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la educación en el país, caracterizado por elevados contrastes entre familias y regiones” (Objetivo 10, SHCP, 2007:74).
- ✓ “Ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos” (Estrategia 10.2, SHCP, 2007:74).
- ✓ Revalorar la EMS, en tanto transmite competencias valoradas en el mercado laboral, revirtiendo el que “Una de las razones por las que muchas familias otorgan escasa importancia a la incorporación de sus hijos a la educación media superior, es la percepción de que no garantiza la inserción exitosa en el mercado laboral” (Objetivo 13, SHCP, 2007: 78).
- ✓ Fomentar la participación de los estudiantes en actividades artísticas y deportivas (Objetivo 12, Estrategias 12.7 y 12.8).

1.2.2. De la lógica vertical de la matriz de indicadores

8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

Sí

El único componente que se incluye en la MI se refiere a la entrega de apoyos monetarios a jóvenes “para complementar sus ingresos coadyuvando a su permanencia y egreso de las instituciones públicas de Educación Media Superior” (SEMS, 2008a) y las actividades consideradas abarcan desde la difusión de la convocatoria hasta el monitoreo y la evaluación del Programa.

9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

No

Como se señaló en el numeral 4, el Programa carece de una oferta de intervenciones pedagógicas que partan de reconocer desempeños diferenciados de los alumnos, tanto de los que tienen capacidades sobresalientes como de los denominados “con capacidades diferentes”, e incluso de aquellos que destacan en los ámbitos artísticos o deportivos.

10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?

No

Si bien a nivel de las ROP, el fin y el propósito del PNBEAEMS están claramente definidos, no así en la MI, en la que no sólo el Fin ha sido redactado en términos más específicos que el Propósito, sino en la que también las características de la población objetivo, es decir de los estudiantes sobresalientes y no convencionales en situación precaria, no han sido consideradas en la redacción del propósito y en la definición de indicadores.

11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?

No

La MI es general para los programas de becas de Educación Media Superior, no específica para el PNBEAEMS. Es necesario reelaborar la MI.

12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.*

Es necesario elaborar una MI que considere los siguientes indicadores:

- Estudiantes sobresalientes cuyos ingresos familiares mensuales se encuentren por debajo de la línea de pobreza patrimonial
- Estudiantes sobresalientes cuyos ingresos familiares mensuales se encuentren por debajo de la línea de pobreza patrimonial Vs. Estudiantes sobresalientes cuyos ingresos familiares mensuales se encuentren por debajo de la línea de pobreza patrimonial apoyados por el Programa
- Estudiantes con talento artístico o deportivo cuyos ingresos familiares mensuales se encuentren por debajo de la línea de pobreza patrimonial
- Estudiantes con talento artístico o deportivo cuyos ingresos familiares mensuales se encuentren por debajo de la línea de pobreza patrimonial Vs. Estudiantes con talento artístico o deportivo cuyos ingresos familiares mensuales se encuentren por debajo de la línea de pobreza patrimonial apoyados por el Programa
- Estudiantes con capacidades diferentes cuyos ingresos familiares mensuales se encuentren por debajo de la línea de pobreza patrimonial Vs. Estudiantes con capacidades diferentes cuyos ingresos familiares mensuales se encuentren por debajo de la línea de pobreza patrimonial apoyados por el Programa

En todos los casos estos indicadores deberían estimarse por género, etnia, modalidad de atención de educación media superior y entidad.

1.2.3. De la lógica horizontal de la matriz de indicadores

13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?

Sí

Conforme con el documento proporcionado por la Dependencia responsable con fecha 05/10/08 (SEMS, 2008a), el esquema de la MI está organizado de la siguiente forma: para el Fin, un indicador y para el Propósito, igual. Ambos miden la eficacia del programa, haciendo énfasis en la perspectiva de género, mientras en las ROP dicho enfoque está mencionado en forma superficial. Es muy conveniente esa elección, debido a la importancia que le otorgan los planes y programas gubernamentales vigentes a la inclusión de una perspectiva de género.

Para el componente que remite al objetivo “Apoyos monetarios entregados a jóvenes para complementar sus ingresos coadyuvando a su permanencia y egreso de las instituciones de educación media superior”, la MI contiene 4 indicadores, sobre economía, eficiencia, calidad y eficacia, respectivamente. Con respecto de las actividades vinculadas con insumos, están desglosadas en 6, a saber Difusión de la Convocatoria, Registrar la participación de los alumnos en el programa mediante el llenado de la encuesta de inscripción (ENSCSEEMS), Selección de beneficiarios, Entrega de apoyos monetarios bimestrales a los becarios, Seguimiento a la operación y Monitoreo y evaluación de Programa. Cada una está medida por un solo indicador.

Existe por tanto un vínculo entre las dimensiones y los indicadores, por lo menos a nivel formal, para evaluar el programa en su fin, propósito, componentes y actividades, a partir de la matriz del marco lógico.

14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

No

En relación al Fin, el indicador es de índole general: es relevante y económico, al justificar en términos generales la pertinencia del Programa en un sistema de EMS, marcado por un alto grado de deserción y al ser ya elaborado, ya que es utilizado en los documentos oficiales sobre la EMS, como una prueba de sus disfuncionamientos. Sin embargo, no ayuda a demostrar los efectos del PNBEAEMS ni en la retención de una población cuyas oportunidades de conclusión de estudios están fragilizadas por sus condiciones de vida ni en el reconocimiento de los alumnos sobresalientes. Por lo tanto, no está adaptado para medir un efecto de retención, ni para calcular escenarios de proyección.

Con respecto del Propósito, el indicador específico es correcto pero requiere ser cotejado con el indicador global correspondiente a la EMS en su conjunto para demostrar el efecto específico del Programa en tanto mejora la tasa de retención en grupos particulares de alumnos. Se sugiere que el indicador correspondiente a Fin esté traspasado al siguiente rubro de la matriz de indicadores (como una fórmula de medición correspondiente a Propósito) para poder establecer comparativamente la eficacia del PNBEAEMS.

En lo tocante a Componentes, el C.4 sobre calidad remite a un indicador de “grado de satisfacción”: ese no es fácil de calcular, sobre todo en ausencia de una definición clara de los contenidos asignados a la noción de satisfacción, que permita monitorearlo.

El C.5, correspondiente a eficacia, no es un indicador sino una suma de beneficiarios por sexo: no es adaptado debido a que no permite producir indicadores a partir del cual medir diacrónicamente la eficacia del PNBEAEMS a futuro.

Con respecto de las actividades, no es clara la definición de la fórmula de cálculo correspondiente al indicador A4 “Apoyos recibidos en el plazo establecido”, principalmente en lo tocante a “Número total de encuestados”.

15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.*

El indicador registrado como F1 remite al objetivo de “contribuir a la ampliación de oportunidades educativas basadas en la entrega de apoyos económicos a los alumnos y alumnas para que puedan permanecer en el sistema educativo”. Debe servir para identificar los universos potenciales de beneficiarios en las diversas modalidades definidas por el Programa. Por lo tanto, ha de permitir calcular, en cada modalidad del PNBEAEMS, cuántos estudiantes sobresalientes se encuentran debajo o cercanos a la línea de pobreza patrimonial y/o cuántos estudiantes con capacidades diferentes y en situaciones de emergencia están inscritos en el SEMS, con el fin de identificar usuarios potenciales, conforme con la perspectiva de género.

El indicador P1 está correctamente definido, pero requiere, para ser interpretado correctamente, ser contrastado con el indicador relativo al promedio para la Educación Media Superior. Por ello, sería necesario desdoblarlo en “Tasa global de deserción en la EMS con perspectiva de género” y en “Tasa específica de deserción de los beneficiarios del Programa, con la misma perspectiva de género”, por lo que se recomienda reubicar el indicador F1 (no pertinente en relación al fin) como indicador P2 de contraste.

El indicador C4 es el único indicador no cuantitativo incluido en la matriz de indicadores. Será indispensable definir la satisfacción en relación a sus objetos específicos (monto de las becas, condiciones de otorgamiento-mantenimiento, regularidad de los apoyos). En su estado actual, es un indicador de contenido equívoco, que es imposible expresar en una fórmula matemática. En el caso de que, para efectos de congruencia interna de la matriz, se busque sustituir dicho indicador cualitativo-subjetivo por uno(s) cuantitativo(s), sería indispensable definir cuáles son pertinentes y susceptibles de ser producidos con la periodicidad anual planeada y a un costo razonable.

El indicador C5, en su estado actual, no provee ningún aporte marginal en relación a los datos proporcionados para construir el indicador P1: se requiere sustituirlo por uno de pertinencia de los criterios de inclusión y permanencia en el Programa en función de las características de los beneficiarios, por ejemplo.

El denominador del indicador A4 ha de ser precisada.

16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?

No

En la medida en que el Programa está en su primer año de operación, la línea de base no está precisada, ni elaborada. La temporalidad está definida para todos los indicadores conforme con una periodicidad anual, correspondiente al periodo renovable de vigencia de las becas, en cada ciclo escolar.

17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

No

El Programa no identificó sistemáticamente los medios de verificación para cada indicador. Por lo tanto, en algunos casos, precisa la fuente documental de referencia (primaria o secundaria) para construir el indicador (indicadores F.1, P1., C4, C5, A1 a A5), cumpliendo con el requisito de identificación. En los casos restantes, la columna sólo registra, en términos generales, cuál es la Dependencia que dispone de la información.

18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

No

19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?*

La MI no precisa ninguna manera de validar la veracidad de la información, debido a que no define medios de tipo estadístico (ver pregunta anterior).

A diferencia de lo que ocurre en MI, sin embargo, las ROP consideran diversos mecanismos para corroborar la veracidad de las informaciones, principalmente de las proporcionadas por los estudiantes: además de partir del supuesto de que los diversos actores participantes en la provisión de información cumplirán con su obligación de proporcionar una información veraz y/o de validar su confiabilidad, establecen como obligación de los planteles:

“Validar la inscripción al semestre en curso de los estudiantes que resulten seleccionados como beneficiarios:

“d) Validar que los estudiantes que resulten seleccionados como beneficiarios cuenten con un promedio académico igual o superior al mínimo exigido en la modalidad de beca correspondiente;

“e) Validar que los alumnos que resulten seleccionados no han reprobado en el semestre anterior a la emisión de la convocatoria;” (SEP, 2007a:32).

Plantean también indicadores de resultados, los cuales no están sistemáticamente incluidos en la matriz de indicadores –ejemplo A1, que se refiere a las “Diferencias en la cobertura del programa por entidad federativa con relación al índice de marginación de CONAPO” (SEP, 2007a: 33).

20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?

No

El supuesto correspondiente a P1 no está claramente enunciado, ni tiene vinculación directa con el Fin. Creemos que hay por lo menos un error en la redacción.

De retomar la definición de los supuestos ofrecidos por el Programa en tanto esos “son los factores externos que están fuera del control de la institución responsable de un programa, pero que inciden en el éxito o fracaso del mismo. Corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos del programa”, el supuesto correspondiente a todas las actividades A1 a A6 no entra dentro de esa definición. Plantear como un supuesto para el éxito del Programa el que “los directores de planteles no federales asumen su responsabilidad de validar la información” no implica definir un factor externo que está fuera del control de la institución, sino aludir a los mecanismos internos de control de la veracidad de la información, diseñados *ex profeso* para la operación del Programa.

21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

No

Existen sesgos entre objetivos e indicadores por una parte, entre objetivos y supuestos por la otra. Por ende, la matriz no se valida en su totalidad a nivel horizontal.

22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).*

Se propone como primer cambio adecuar tanto el indicador como el supuesto correspondiente al Fin (primer rubro horizontal de la matriz de indicadores). El indicador deberá ser desglosado en porcentajes de alumnos que potencialmente cumplen con los requisitos de inclusión definidos en las ROP versus el número total de estudiantes en EMS, por género. El supuesto tendrá que ser redefinido, remitiendo a las condiciones de marginalidad social en México y a la falta de recursos monetarios en las familias, condiciones que inciden negativamente en las posibilidades de que los adolescentes procedentes de medios desfavorecidos en el país permanezcan en la EMS y egresen de ella.

Para el rubro horizontal que está en segunda posición y corresponde al Propósito, se sugiere ampliar y completar los indicadores, conforme con lo mencionado en las respuestas a las preguntas 14 y 15.

Para el tercer rubro (componentes), el indicador de calidad basado en satisfacción deberá ser precisado o sustituido por otros: por ejemplo, mejoramiento en el desempeño de los estudiantes (efecto académico del Programa en los niveles de aprendizaje) o tasas de mantenimiento de la beca (motivación). El indicador de eficacia deberá ser calculado en relación a las poblaciones potenciales, lo que supone modificar el indicador F1. En esos términos, en efecto, eficacia implica cobertura.

1.2. 4. Población potencial y objetivo

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

Sí

La población potencial para el PNBEAEMS corresponde a los estudiantes inscritos en planes y programas de estudio escolarizados del tipo educativo EMS, en instituciones públicas administradas por la SEP ubicadas en las 32 entidades federativas del país.

La población objetivo está compuesta por estudiantes que realizan estudios en instituciones públicas (pertenecientes a Subsistemas Centralizados, a Subsistemas Descentralizados del Gobierno Federal, a Subsistemas Descentralizados de los Estados, Subsistemas de los Gobiernos de los Estados, a la UNAM, al IPN o a las Universidades Autónomas Estatales, al INBA y a la Escuela Nacional de Ciegos). Alumnos que se encuentran inscritos en programas de profesional técnico, bachillerato general o bachillerato tecnológico. Cursan del primero al último semestre o grado del plan de estudios correspondiente (SEP, 2007a: 23), son sobresalientes, de talento artístico o deportivo y con capacidades diferentes y se encuentran en situación de desventaja económica.

Los criterios generales de elegibilidad tienen que ver con la nacionalidad (mexicana), la edad (menor de 20 años), la situación socio-económica (ingreso familiar por debajo de la línea de pobreza patrimonial establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)- http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/664.pdf), el no acumulo de becas y el llenado de un formulario. Las ROP definen requisitos particulares de acuerdo al estatuto del estudiante (nuevo ingreso o continuación de estudio) y modalidades a las cuales presenta candidatura.

Cuando el número de aspirantes que cumplen con los criterios de elegibilidad sea superior al de becas disponibles, los beneficiarios serán seleccionados en función de sus necesidades económicas, de su inscripción en instituciones públicas ubicadas en comunidades indígenas, rurales y urbano marginadas y de sus desempeños académicos previos, determinados por las calificaciones del periodo académico inmediato anterior (SEP, 2007a: 25-26). Cuando sea inferior, se incorporará, en casos excepcionales y plenamente justificados, a estudiantes que provengan de familias cuyo ingreso promedio mensual *per cápita* sea mayor a la línea de pobreza patrimonial (SEP, 2007a:24).

24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico - señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).

No

No hay cuantificación en las ROP ni de la población potencial ni de la población objetivo. Tampoco la hay del número de becas disponibles en el año correspondiente a la vigencia de las ROP ni del monto anual de los recursos asignados a la operación del PNBEAEMS.

No obstante, cada grupo objetivo está definido en forma específica, según la modalidad considerada del PNBEAEMS y las características académicas, sociales o personales de los estudiantes, planteadas como pertinentes. En consecuencia, existe una caracterización general de los grupos de población que cada modalidad pretende atender: para la modalidad de excelencia, el criterio base es el de promedio académico, siendo la modalidad 1 reservada a estudiantes con 9.0 en el semestre inmediato anterior a la solicitud de la beca, la 2 a los con promedio de 9.5 y la 3 con promedios de 9.8. Para talentos artísticos y deportivos, el candidato deberá demostrar haber recibido premios, además de contar con un promedio mínimo de 8.5, en el semestre inmediato anterior a la solicitud. Para alumnos con capacidades diferentes, el promedio exigido es de 6. En esa misma modalidad, se contempla la posibilidad de otorgar becas a estudiantes de EMS en cuyos lugares de residencia se hayan producido desastres naturales o que se encuentren en situaciones extraordinarias que pongan en riesgo la continuación de sus estudios.

Pese a ese esfuerzo de definición de beneficiarios, la incorporación de atributos sociales, de género o de etnia es muy limitada de tal manera que el PNBEAEMS no especifica cómo pretende mejorar las oportunidades de acceso y retención en la EMS, abatiendo las desigualdades producidas por la condición étnica, la de género y la ubicación geográfica. En las ROP, en efecto, esos criterios no inciden positivamente en la selección de beneficiarios. En particular, el de género no funciona como un criterio de elegibilidad preferencial, sino sólo como una característica vinculada con la percepción de becas de monto ligeramente más alto que las atribuidas a los estudiantes de sexo masculino, en las modalidades de excelencia y múltiple, sin que ello sea justificado en el texto de las ROP.

25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?*

La justificación del PNBEAEMS es muy general, en congruencia con el hecho de que las poblaciones, potencial y objetivo, han sido definidas con base en la combinación de sólo tres criterios, el del desempeño escolar, el del monto del ingreso familiar y el de la edad.

Por lo tanto, tiene que ver, en términos globales, con la estructura demográfica y con los perfiles de escolarización de una población con bajos promedios de formación escolar y con tendencias a la interrupción temprana de estudios. Pese a que la EMS sea el último ciclo escolar que muchos jóvenes estén en condiciones de cursar, el nivel se caracteriza por una baja eficiencia y una escasa legitimidad social.

Por ello, es correcto que se apunte como justificación general del PNBEAEMS el que “México cuenta con una población joven que en unos cuantos años constituirá la principal fuerza laboral del país, por lo que elevar la calidad de la educación propedéutica y para el trabajo, así como abatir los rezagos en cobertura y elevar la eficiencia terminal que se tiene en la Educación Media Superior representa una inversión nacional prioritaria. Una generación joven y bien preparada será necesaria para afrontar los retos económicos, políticos y sociales que se le presentan a México en un entorno internacional cada vez más competitivo.” (SEP, 2007a: 20).

Sin embargo, sería también necesario complementar esa justificación global por otras más específicas: se debería indicar que el talento no es reconocido en la EMS, por lo que estudiantes en esa condición no siempre pueden terminar sus estudios por la pobreza de sus familias, a pesar de tener recursos intelectuales, artísticos o deportivos sobresalientes; se debería demostrar que estudiantes con capacidades diferentes o en situaciones de emergencia tienen índices de abandono de estudios superiores al promedio.

26. ¿La justificación es la adecuada?

Sí

La justificación es adecuada en sí. Los indicadores sobre los flujos de matrícula y sobre la deserción en la EMS indican que sólo un 41.1 % estimado sobre los 3 301 500 estudiantes inscritos en 2006 en el bachillerato egresaba de ese nivel educativo; de esos, sólo cierto porcentaje cursaba estudios superiores (SEMS, 2008b:7). Otros datos indican que la cobertura de la educación media superior es muy diversa en función de los estados, siendo México el país de la OCDE que reporta el menor avance en cobertura (SEMS, 2008b:10). Revelan que la calidad de las escuelas varía considerablemente, según las entidades, el subsistema y las instituciones. Registran que casi el 37% de la matrícula en ese nivel educativo se encuentra en situación de pobreza. Por esas razones, el plantear un mejor rendimiento del sistema de educación media superior, una distribución más equitativa de las oportunidades de acceso y permanencia en la educación media superior y una mayor pertinencia de las formaciones que ofrece, sea para una inserción directa en los mercados de trabajo, sea para la continuación de la trayectoria escolar, es muy pertinente; corresponde con lo asentado por la SEMS, al enunciar que: “La participación de México en un mundo globalizado guarda estrecha relación con una EMS en expansión, la cual debe preparar a una mayor número de jóvenes y dotarles de las condiciones que el marco internacional exige” (SEMS, 2008b:11).

Sin embargo, sugerimos que esa justificación, aceptable pero excesivamente general, sea en ulteriores versiones de las ROP mejorada y especificada, tomando en cuenta el diagnóstico sobre la educación media superior contenido en el PSE 2007-2012 y evaluaciones disponibles sobre el nivel, con el fin de caracterizar con mayor puntualidad los grupos de beneficiarios, los cuales, en la versión vigente de las ROP, son prácticamente definidos en los mismos términos que la población objetivo. En efecto, una comparación entre el apartado 4.4 sobre “Beneficiarios” y el apartado 4.2 sobre “Población Objetivo” revela cierta confusión entre ambos universos.

27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).

Sí

Las unidades de atención del programa son individuos, a saber estudiantes inscritos en instituciones públicas de educación media superior, con promedios generales equivalentes o superiores a los establecidos por cada modalidad de becas incluidas en el PNBEAEMS y con determinadas características de edad, residenciales y socio-económicas. Los criterios utilizados son por tanto pertinentes en relación a los objetivos del Programa.

Los mecanismos empleados por el Programa para determinar a los beneficiarios consisten en la constitución de un Comité Académico de la SEMS, el cual es responsable de la selección de los candidatos, con base en los expedientes presentados. El seguimiento y monitoreo de las Unidades de Atención se efectúa vía la integración de un Padrón de Beneficiarios, el cual permite registrar a cada uno de los integrantes y definir sus características.

Los directores de los planteles en los cuales estén inscritos los alumnos desempeñan funciones de validación, de recopilación de información, de documentación y de difusión del Programa hacia los padres de familia, con el propósito de determinar en cada momento que los beneficiarios cumplen con los requisitos de inclusión en el Programa.

28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

Sí

La integración de un Padrón de beneficiarios corresponde a lo establecido en el Artículo 23, fracción II del Capítulo 1, Título Cuarto “De las Reglas de Operación para Programas” del *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*, el cual asienta que: “Los programas que contengan padrones de beneficiarios deberán publicar los mismos conforme a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los programas deberán identificar en sus padrones o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible con la Clave Única de Registro de Población y, en caso de personas morales, con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes. La información que se genere será desagregada, en lo posible, por sexo, grupo de edad, región del país, entidad federativa, municipio o demarcación territorial del Distrito Federal.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007: 22).

El Padrón del PNBEAEMS contiene información sobre estudiantes beneficiarios: permite establecer sus generales, edad, sexo, entidad de nacimiento, lugar y domicilio de residencia, número de integrantes de la familia y con discapacidad, establecimiento donde está inscrito, apoyos recibidos de otros programas sociales, promedio, lengua indígena, modalidad del bachillerato cursada. Los estudiantes están listados por número de folio e identificados mediante su CURP. Los datos están actualizados a 2008.

Sin embargo, no presenta información sistematizada, a partir de las listas disponibles, con el fin de documentar las características de los alumnos mediante indicadores de género, origen geográfico, subsistema de adscripción, género o etnia. Sus datos están probablemente incluidos en el padrón contenido en la siguiente dirección Web (http://www.becasmediasuperior.sep.gob.mx/portalbecas/archivos/padronPDF07_08/TbPadron_Final1x.pdf). Pero no están diferenciados de los correspondientes a otros programas específicos de becas EMS de Apoyo, Retención o Excelencia, lo que dificulta establecer las características de los beneficiarios.

1.2.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa

29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?

Sí

Las ROP corresponden al diseño del programa, precisando sus objetivos e indicando las diversas categorías de beneficiarios, los criterios de selección que se les aplican, las condiciones de participación y de mantenimiento de los alumnos de la EMS en cada una de las modalidades del PNBEAEMS.

Consideran asimismo criterios adicionales de selección e incorporación de becarios en función del número de solicitudes versus el de becas disponibles.

Finalmente, aunque no la desarrollan sistemáticamente, las ROP explicitan que es necesario “Canalizar los apoyos con un enfoque de género, estableciendo con ello un acceso equitativo a la educación” (SEP, 2007a: 22).

En esa perspectiva, la normatividad está acorde con el diseño del Programa.

30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

Sí

Las ROP identifican los beneficiarios, precisan la cobertura institucional del PNBEAEMS (SEP 2007a: 23), explicitan condiciones de ingreso y permanencia de los becarios y definen las atribuciones, derechos y obligaciones de las contrapartes involucradas en la operación del Programa.

Incluso, las ROP buscan regular los modos de operación del PNBEAEMS a la vez que adaptarlos a las características de sus beneficiarios. En ese sentido, existe un alto grado de congruencia entre la lógica interna del Programa y las ROP, la cual se marca en una preocupación por adaptar los requisitos de selección y participación a los perfiles de los estudiantes en condiciones económicas desventajosas. Un ejemplo de ello es el hecho de que, entre las obligaciones de los becarios, se encuentre la de proveer una constancia de ingresos de los padres o del propio alumno. Considerando que una proporción de los becarios procede de familias que no obtienen sus ingresos del mercado formal de empleo sino del sector primario o informal de la economía, se incluye en el inciso i) del apartado 4.4.2.3, la posibilidad de que los beneficiarios presenten “constancia de ingreso de los padres o del propio alumno o, en su caso, escrito en el que se manifieste bajo protesta de decir verdad, la ocupación de los padres o del solicitante, donde se hagan constar los ingresos económicos familiares” (SEP, 2007a: 27). Esa disposición corrobora la preocupación por adecuar la normatividad de las ROP a las condiciones objetivas de la población atendida.

1.2.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales

31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

Sí

En relación al diseño del Programa que aparece como el antecedente directo del vigente, a saber el PNBEAAE², el del PNBEAEMS aparece como mucho más adecuado para un logro cabal del fin y de los objetivos.

Está definido exclusivamente como un mecanismo destinado a favorecer el ingreso y la permanencia de los alumnos de la educación medio superior, estableciendo como beneficiarios exclusivos a los estudiantes sobresalientes por sus capacidades de aprendizaje, o su talento deportivo y artístico, a los en situaciones de emergencia y a los con capacidades diferentes. En contraste con esa definición clara, por nivel educativo, el PNBEAAE, es decir el programa que precedió el PNBEAEMS, abarcaba a estudiantes tanto de la EMS como de posgrado y a profesores de idiomas. En comparación con él, el Programa vigente es mucho más específico que el anterior en cuanto a definición de sus beneficiarios y a adecuación de los criterios para su selección y permanencia.

² Véase Nota 1.

32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?*

Existe una complementariedad, asumida y enunciada por el programa mismo, con otros programas federales, esencialmente para alumnos que, por motivos de disminución en sus calificaciones, se encuentran en riesgo de perder la beca: el apartado 4.4.1.2.3 de las ROP titulado “Metodología para la asignación de las becas” apunta lo siguiente: “En el caso de que los becarios de EL PROGRAMA bajen su desempeño académico y cumplan con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación tanto del Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior (no beneficiados por otros programas) como del Programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes de Educación Media Superior, serían elegibles para ser becarios de éstos siempre y cuando los programas cuenten con recursos suficientes para incorporarlos.” (SEP, 2007a: 26)

En consecuencia, la sinergia establecida entre el PNBEAEMS y los otros programas mencionados busca reducir la vulnerabilidad de los estudiantes marginales y canalizarles apoyos diferenciados, en función de sus resultados escolares y también de sus condiciones socio-económicas, con el fin de abatir sus probabilidades de deserción.

33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?*

No existe duplicidad entre el PNBEAEMS y otros programas debido a que las ROP establecen, en el apartado 4.4.1.1.1 que los alumnos, para recibir la beca otorgada, deben de “no estar recibiendo una transferencia monetaria en calidad de beca educativa a través de otro programa gubernamental”. Igualmente, establece en su apartado 4.4.1.2 “Transparencia (Métodos y Procesos)” que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 75, fracción VII, de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como 178, párrafo primero de su Reglamento, se verificó que las presentes Reglas de Operación no se contraponen, afectan o presentan duplicidad con otros programas y acciones del Gobierno Federal, en cuanto a su diseño, beneficios, apoyos otorgados y población objetivo” (SEP, 2007a: 25).

Asimismo, en su apartado 5.1.3., las ROP reconocen que, si bien existe un riesgo potencial de duplicidad entre el PNBEAEMS y *Oportunidades*, ese es controlado, apuntando lo siguiente: “En el caso de los becarios de educación media superior de Oportunidades, la SEMS podrá otorgar la diferencia de montos entre las becas de EL PROGRAMA y las becas Oportunidades, de acuerdo al convenio que se firme entre la Coordinación Nacional de Oportunidades y la SEP (...) siempre y cuando estos becarios soliciten el apoyo de EL PROGRAMA y cumplan con los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación” (SEP, 2007a: 28). Con esta medida se está incentivando el mejor desempeño académico de los becarios de *Oportunidades*.

Al establecer una posibilidad de complementariedad, el PNBEAEMS debilita el riesgo de duplicidad, entre dos programas cercanos pero que brindan ventajas diferentes.

34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

No

El Programa cuenta con el mecanismo y la información suficientes para detectar a futuro información sobre posibles duplicidades entre programas, en cuanto a inscripción de becarios. En efecto, en el Padrón de Beneficiarios, el número de la CURP de cada integrante está validado directamente de las bases del RENAPO, lo que permite a la Dependencia a cargo verificar que no existe duplicidad con otros programas federales con Reglas de Operación, y, por tanto, sujetos a la obligación de contar con padrones de beneficiarios similares al del PNBEAEMS.

Las ROP atienden el riesgo de duplicidad de beneficiarios desde el momento en el cual integran la lista de candidatos preseleccionados: en su apartado 6.3.2.1., enuncian que “La base de datos de estudiantes preseleccionados se confrontará para verificar si algunos de ellos actualmente reciben algún apoyo de otros programas de becas. En caso afirmativo, se procederá a excluirlos de la preselección (salvo a los becarios de Oportunidades) y serán sustituidos por los postulantes que ocupan los lugares siguientes en el orden de prelación obtenido” (SEP, 2007a: 31); en su apartado 4.4.1.2.5., apuntan además como una posibilidad el que “la SEMS podrá cruzar su padrón de beneficiarios con otros padrones de becas educativas con el fin de evitar duplicidades en la entrega de apoyos. En el caso de las becas de Educación Media Superior de Oportunidades, la SEMS cruzará ambos padrones para determinar qué alumnos obtendrán la diferencia de montos como premio a su desempeño académico” (SEP, 2007a: 26). Debido al hecho de que el PNBEAEMS inició su operación en 2008, es probable que la Dependencia a cargo del PNBEAEMS esté en proceso de elaboración de los cruces de datos y que una información pública sobre los resultados de ese cotejo sea disponible ulteriormente.

Capítulo 2

Fortalezas, retos y recomendaciones acerca del PNBEAEMS

2.1. Fortalezas y oportunidades.

Conforme con el análisis de los indicadores contenido en el capítulo 1, las principales fortalezas del PNBEAEMS consisten en:

1. Ser un programa innovador en el sentido de reconocer, en las modalidades de “excelencia” y “talento”, el mérito académico, deportivo o artístico de estudiantes con desempeños sobresalientes, procedentes de medios socio-económicos marginados.

2. Tener más coherencia en cuanto a la definición de sus becarios que el anterior programa federal. Sus tres modalidades están correctamente definidas.

3. Adecuar sus requisitos y criterios de inclusión a los perfiles y condiciones de vida de sus becarios, vía la incorporación de criterios de selección de beneficiarios que no son excluyentes de determinados sub-grupos, tales como los alumnos procedentes de familias que trabajan en el sector primario o en el no formal de la economía.

4. Incorporar una perspectiva de género en sus ROP y en su matriz de indicadores. Sería sin embargo necesario subrayar dicha perspectiva en las primeras.

5. Establecer posibles complementariedades con otros programas federales con el propósito de asegurar una atención continuada a estudiantes que lo requieren, por su situación de precariedad, por la coyuntura o por sus capacidades.

2.2. Debilidades y amenazas

Las principales debilidades del Programa son:

1. Sus dificultades para poner ágil y oportunamente a disposición de quienes lo requieren (evaluadores, instancias gubernamentales, público en general, investigadores) datos actualizados, claros y sintéticos sobre los costos y los resultados del PNBEAEMS, así como sobre las características de los alumnos y sus familias, su distribución por tipo de escuelas o la cobertura del programa por regiones. Pese a que el Programa cuenta con diversos mecanismos para recopilar datos sobre estudiantes e instituciones, por subsistema o región, dicha información o bien no circula, siendo de naturaleza interna o confidencial, o bien no está organizada en cuadros de síntesis.

2. Las páginas Web que conciernen al PNBEAEMS, particularmente en lo relativo a la Encuesta Socioeconómica de Estudiantes de Educación Media Superior (ENCSEEMS) y al Padrón de Indicadores, no contienen datos elaborados sobre el Programa. Por su parte, las ROP ni siquiera refieren las direcciones Web exactas de la ENCSEEMS y del Padrón de Beneficiarios sino que remiten solamente a la página Web general de la SEP.

3. Por consiguiente, en una situación en que los datos son escasos, la Dependencia a cargo del PNBEAEMS no ha definido convenientemente una línea de base necesaria para evaluar a futuro las evoluciones del Programa, establecer diacrónicamente sus resultados y problemas a corregir, corroborar la veracidad de la información proporcionada (consultar respuestas a indicadores 16, 17, 18 y 19). Tampoco proporciona todavía diagnósticos o evidencias sobre el Programa, mediante evaluaciones internas o externas (indicadores 2 y 5).

4. La matriz de indicadores tiene incongruencias a nivel vertical y horizontal y no propone definiciones estadísticas para monitorear los resultados (ver indicadores 11, 12, 21, 24 y 28).

5. La disparidad entre los montos de becas que otorga en las distintas modalidades, siendo en la modalidad de "Talento" por lo menos tres veces superior al más alto otorgado en las otras dos modalidades. Con ello, el Programa destaca el talento artístico y deportivo incluso sobre la excelencia académica. Dicha elección debería de ser justificada en las ROP.

2.3. Recomendaciones

Las principales recomendaciones, para consolidar el PNBEAEMS con base en lo logrado en su primera etapa de funcionamiento, consisten en:

1. Elevar la capacidad de respuesta de la Dependencia a cargo en materia de facilitación de información y mejorar los procesos de rendición de cuentas. La falta de información sobre el PNBEAEMS dificulta la posibilidad de que la Dependencia cumpla a satisfacción con lo asentado en los artículos 23, fracción II, 24, 25 y 41, del Título IV “De las reglas de operación para programas”, capítulo 1, “De la transparencia y evaluación de los programas sujetos a reglas de operación”, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2008 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007: 22-42).

2. Producir con la periodicidad requerida los indicadores que ayuden a consolidar la legitimidad del PNBEAEMS, a demostrar sus logros específicos y a monitorear sus desempeños.

3. Revisar la matriz de indicadores así como los contenidos de la ENCSEEMS y del Padrón de Beneficiarios para producir anualmente una información sistemática, comparable y legible, para propósitos e interesados diversos (especialistas, expertos y opinión pública, dependencias gubernamentales, Cámara de Diputados).

4. Incorporar en forma sistemática una perspectiva adicional a la de género, la de la condición étnica, como fue mencionado en la ROP sin ser desarrollado ulteriormente.

5. Adecuar la denominación del Programa para que quede claro que atiende en sus tres modalidades, a categorías diferentes de alumnos (con talentos, con capacidades diferentes y en situación de emergencia), los cuales deben de cumplir con requisitos diversos para su inscripción en el Programa, y justificar los montos diferenciales, en particular la modalidad “Talento”.

Capítulo 3. Conclusiones

3.1. Los temas de evaluación

Conforme con lo asentado en el reporte final, los objetivos del PNBEAEMS consistieron en abatir la tasa de deserción en la EMS, ofreciendo becas a estudiantes que por sus condiciones contextuales, físicas o socio-económicas, se encontraban en riesgo de suspender, temporal o definitivamente, sus estudios. Pero también fueron innovadores, al pretender incluir entre sus beneficiarios a los estudiantes sobresalientes, procedentes de familias con bajos ingresos.

Bajo ambos ángulos, el PNBEAEMS contribuyó a los objetivos nacionales de desarrollo (combatir la desigualdad de oportunidades, mejorar los niveles de formación de la población mexicana para garantizar el desarrollo económico), a los sectoriales para el sistema educativo (ofrecer una educación integral y mejorar los niveles de cobertura) y a los de la Dependencia a cargo (abatir la deserción y legitimar el proyecto educativo de la EMS ante los jóvenes y sus familias).

Para corroborar sus alcances, sería necesario revisar la congruencia vertical y horizontal de la MI, con el fin de mejorar su pertinencia para fines de monitoreo interno, evaluación externa y producción de indicadores pertinentes y económicos. En particular, sería indispensable definir criterios estadísticos para determinar muestras y efectuar los controles de veracidad, considerados como indispensables por el marco lógico al cual se atienen la MI, las ROP y eventuales evaluaciones externas.

La población potencial es la que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y la población objetivo cumple, además, con requisitos de desempeño, limitaciones físicas o circunstanciales, criterios de edad y de inscripción en los establecimientos del SEMS.

La vinculación de las ROP con la lógica del PNBEAEMS y con la normatividad es satisfactoria. Para elevar la congruencia interna de las ROP, sería conveniente incorporar a la definición de los beneficiarios criterios de origen étnico. Para elevar su congruencia con la MI, se requeriría enfatizar más la perspectiva de género.

Las duplicidades con otros programas gubernamentales están cuidadosamente controladas, vía la entrega por los alumnos de su número de CURP. El PNBEAEMS cuenta así con el mecanismo *ad hoc* para evitar un mal uso de los diversos programas de becas existentes.

3.2. Evaluación general sobre el diseño del PNBEAEMS

El PNBEAEMS es un programa de atención social a estudiantes necesitados y, en sus modalidades “Excelencia” y “Talento”, de reconocimiento al mérito y apoyo a los alumnos sobresalientes. Bajo ambas vertientes, se articula con las prioridades del PND y las sectoriales. Es un programa comprensible para sus usuarios, lo que revela avances en relación a programas de becas anteriores, ya que “Aún en 2001 los estudiantes no conocían cuáles eran los objetivos que perseguía el Programa, sus reglas o lineamientos, ni a qué población se dirigía de manera específica” (SEP, 2007a: 22).

Bajo esa óptica, el PNBEAEMS es un instrumento de redistribución de oportunidades, que es preciso consolidar, tanto para fines de promoción social entre los estudiantes de la EMS más desfavorecidos económicamente como para contribuir a la erradicación de algunos problemas acuciantes de la EMS: alta deserción, sesgada socio-económicamente según los grupos de ingreso y las zonas de residencia, baja legitimidad social ante las familias y dificultades de las escuelas y de la EMS para reconocer a los mejores, son algunos de los disfuncionamientos sobre los cuales incide el Programa. Su opción a favor de las mujeres, vía la incorporación de una perspectiva de género, debería ser complementada por la definición de otros grupos desfavorecidos, como los indígenas o los migrantes.

La normatividad del PNBEAEMS está adaptada a su fin: cuenta con los marcos jurídicos y de operación necesarios para alcanzar sus objetivos, a escala global. Sin embargo, quizás por ser un programa de implantación reciente, no proporciona información suficiente sobre su implementación ni sobre el proceso de transición con respecto del PNBEAAE. La ausencia de datos sobre aspectos como el número de becarios por modalidad, la no elaboración en cuadros de síntesis de los datos contenidos en la ENCSEEMS y en el Padrón de Beneficiarios, la falta de diagnósticos actualizados y adecuados indica que es urgente mejorar los procesos de seguimiento, validación estadística y difusión de la información, mejorando asimismo la transparencia y la rendición de cuentas.

Bibliografía

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2007). "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008". México, *Diario Oficial*, 13 de diciembre.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007). "Criterios generales para dar respuesta a las preguntas de la evaluación de consistencia y resultados y de diseño 2007 de los Programas Federales", México, Coneval, 35 p.

Galván Lafarga, Luz Elena, (2007). "Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar. Resultados Primera Evaluación: mayo 2004 a diciembre 2006 y Resultados Segunda Evaluación: agosto a diciembre 2007", México, CIESAS, diciembre.

Galván Lafarga, Luz Elena (coord.) (2006). "Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar de la Secretaría de Educación Pública/DGAIR Informe de Evaluación Integral", diciembre, 133 p.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2004). "Metodología del Marco Lógico". *Boletín del ILPES*, 30 de octubre, 47 p.

Obregón, E., Pacheco, J. F. y A. Prieto (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. (CEPAL Serie manuales) Santiago de Chile, Naciones Unidas- CEPAL- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 124 p.

Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar. "Informe de la Evaluación de Consistencia y Resultados". 19 de diciembre de 2007, 192 p.

Secretaría de Educación Pública (2008). "Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad". *Diario Oficial*, 26 de septiembre.

En http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5061936&fecha=26/09/2008

Secretaría de Educación Pública (2007a). "Acuerdo número 433 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior". *Diario Oficial* (Primera Sección), 30 de diciembre, pp. 19-37.

Secretaría de Educación Pública (2007b). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, SEP, 64 p.

Secretaría de Educación Pública (2007c). "Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar". *Diario Oficial* (Octava Sección), 28 de febrero, pp. 85-130.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2007). “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. *Diario Oficial* (Cuarta Sección), 31 de mayo, 128 p.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional de Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007) “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”. *Diario Oficial* (Primera Sección), 30 de marzo, pp. 64-74.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (s.f.). “TR2: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño”, México, 17 p.

Subsecretaría de Educación Media Superior (2008a). “Programa de Becas para Estudiantes de Educación Media Superior. Matriz del Marco Lógico del Programa”. SEMS, 5 de octubre, 4 p.

Subsecretaría de Educación Media Superior (2008b). “Reforma Integral de la Educación Media Superior en México: La Creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad”. SEMS, enero, 102 p.

Anexos