



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

**EL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS PARA LA
EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA POLÍTICA PÚBLICA
GENERADA EN EL CONTEXTO DE LA
CORRESPONSABILIDAD**

**UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DESDE UN
ENFOQUE COGNITIVO**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
P R E S E N T A :
ROCÍO OLIVARES RODRÍGUEZ



DIRECTORA: DRA. CRISTINA PUGA ESPINOSA

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.
SEPTIEMBRE, 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco el valioso apoyo de quienes contribuyeron para llevar a buen término y permitirme disfrutar cada etapa de esta jornada: Cristina Puga, Elena Sandoval, María de Jesús Alejandro, Laura Hernández, Ricardo Uvalle, Roberto Rodríguez, Alejandro Navarro, Javier Lozano, Ignacio Arvizu, y a cada uno de los profesores del posgrado.

A mi familia, a mis amigas y amigos, quienes están presentes en cada momento, gracias por su cariño y compañía.

Dedico este trabajo a Valeria, por la alegría infinita que inspira, con la esperanza de que alcance todos sus sueños y metas.

Índice

Índice	5
Siglas	8
Introducción.....	9
Capítulo 1. La importancia de la Educación Superior en el contexto de las políticas públicas en México	15
1.1 La importancia de la educación superior en la sociedad del conocimiento, transformaciones, tendencias y debates	15
1.2 La educación, el desarrollo y la desigualdad social.....	20
1.3 La política social en México	22
<i>Cuadro 1.1 Generaciones de políticas sociales en México</i>	<i>23</i>
1.4 El sistema de la educación superior en México en el siglo XXI: evolución de la matrícula y políticas públicas desarrolladas	24
<i>Cuadro 1.2 Estructura de la matrícula del sistema nacional educativo</i>	<i>24</i>
<i>Cuadro 1.3 Matrícula del sistema de educación superior en México, 1970-2009</i>	<i>27</i>
<i>Cuadro 1.4 Matrícula de licenciatura de las IES por régimen de financiamiento, 94-08</i>	<i>27</i>
1.4.1 Etapa de expansión	28
1.4.2 Etapa de desaceleración	30
1.4.3 Etapa evaluadora.....	33
1.5 Panorama de la primera década del siglo XXI.....	34
1.6 Una política pública para los estudiantes de nivel superior	37
Capítulo 2. Un marco para el análisis de las políticas públicas con perspectiva cognitiva	41
<i>Diagrama 2.1 Interacción de actores y recursos en el ciclo de las políticas públicas</i>	<i>43</i>
<i>Cuadro 2.2 Niveles de recursos analíticos para el enfoque institucional</i>	<i>48</i>
2.1 El análisis de políticas públicas a partir del <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF) y del enfoque de redes	48
<i>Cuadro 2.3 Esquema del Advocacy Coalition Framework.....</i>	<i>49</i>
2.1.1 El Subsistema	51
2.1.2 La Selección de los problemas públicos	54
2.1.3 Las Coaliciones	56

2.1.4 Las Redes	60
<i>Cuadro 2.4 Tipos de redes de políticas</i>	63
2.1.5 La corresponsabilidad	63
2.1.6 Los Sistemas de Creencias y los Recursos.....	65
2.1.7 El cambio en las políticas públicas	68
2.2 El análisis de políticas públicas a partir del <i>Institutional Analysis and Development Framework (IAD)</i>	72
<i>Cuadro 2.5 Esquema básico del IAD</i>	74
2.2.1 Campo de acción	74
2.2.2 Situación de acción	75
2.2.3 Actores	77
2.2.4 Criterios de evaluación	78
2.3 El análisis de políticas públicas a partir de un enfoque cognitivo.....	79
<i>Diagrama 2.6 Esquema para el proceso cognitivo de las políticas públicas</i>	80

Capítulo 3. Análisis del PRONABES desde un enfoque cognitivo del proceso de las políticas públicas 83

3.1 Génesis de un programa de becas a partir de un esquema de corresponsabilidad.....	83
3.2 Primer periodo: precedentes del PRONABES (1993-2000).....	85
3.2.1 Las políticas de academización y bienestar en la UNAM	85
<i>Diagrama 3.1 Línea del tiempo Becas UNAM–PRONABES</i>	87
3.2.2 Papel de la Fundación UNAM	90
<i>Cuadro 3.2 Primer Consejo Directivo de Fundación UNAM, A.C.</i>	91
<i>Diagrama 3.3 Modelo de gestión, programa de becas Fundación UNAM (1993.2001)</i>	97
<i>Diagrama 3.4 Comparativo entre primera y última convocatoria ADA</i>	101
<i>Cuadro 3.5 Programa de Alto Desempeño Académico, becas por año</i>	103
<i>Cuadro 3.6 PRONABES-UNAM, becas por año</i>	104
<i>Cuadro 3.7 Acciones para un mejor funcionamiento del PRONABES-UNAM</i>	104
<i>Diagrama 3.8 Modelo de gestión PRONABES-UNAM</i>	105
3.2.3 Guanajuato y el equipo de transición.....	106
3.3 Segundo periodo: PRONABES, la primera década (2001-2009)	108
<i>Diagramas 3.9 Formación de coaliciones en torno al PRONABES</i>	114
3.3.1 Resultados e impactos.....	116
<i>Cuadro 3.10 Perfil de los becarios PRONABES-UNAM</i>	118

<i>Cuadro 3.11 Logro de objetivos PRONABES-UNAM</i>	118
<i>Cuadro 3.12 Programas de becas DGOSE-UNAM (2001-2010)</i>	119
3.3.2 Evaluación del programa.....	119
3.4 Tercer periodo: PRONABES, los cambios endógenos y exógenos (2010-2012).....	122
<i>Cuadro 3.13 Nombramientos en la SEP</i>	125
<i>Cuadro 3.14 Comparativo de las Reglas de Operación del PRONABES</i>	126
3.5 Análisis comparativo del comportamiento del PRONABES en tres IEPS.....	129
<i>Cuadro 3.15 Convocatorias PRONABES 2011-2012 (UNAM, IPN, BUAP)</i>	130
<i>Cuadro 3.16 Comparativo de la operatividad del PRONABES en tres IPES</i>	132
Conclusiones	137
Anexos	141
<i>Anexo 1. Diagramas del Advocacy Coalition Framework</i>	143
<i>Anexo 2. Convocatoria Programa Fundación UNAM publicada en la Gaceta UNAM del 25 de enero de 2001</i>	145
<i>Anexo 3. Reglas de Operación del PRONABES publicadas el 16 de marzo de 2001</i>	147
<i>Anexo 4. Evaluaciones practicadas al PRONABES</i>	161
<i>Anexo 5. Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial</i>	163
Bibliografía	179

Siglas

ACF	Advocacy Coalition Framework
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco Mundial
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CT	Comité Técnico PRONABES
DGASC	Dirección General de Apoyo y Servicios a la Comunidad
DGES	Dirección General de Educación Superior
DGOSE	Dirección General de Orientación y Servicios Educativos
D.O.	Diario Oficial
EED	Evaluación Específica de Desempeño
ENEP	Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ES	Educación Superior
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAD	Institutional Analysis and Development Framework
IE	Investigación Educativa
IES	Instituciones de Educación Superior
IPES	Instituciones Públicas de Educación Superior
IPN	Instituto Politécnico Nacional
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
MML	Matriz del Marco Lógico
PRONABES	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
REP	Relación educación–pobreza
RO	Reglas de Operación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana

Introducción

El Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) es una política pública educativa que el gobierno mexicano puso en marcha desde 2001. Este instrumento, calificado por la autoridad gubernamental que lo coordina como ‘altamente exitoso’ (SEP, 2006B), permanece en funcionamiento ininterrumpidamente desde hace más de una década.

El PRONABES fue creado con el objeto de reducir la deserción universitaria y lograr la equidad educativa mediante la igualdad en el acceso y la permanencia de la población estudiantil socioeconómicamente más vulnerable. Consiste en un apoyo económico, en la modalidad de beca, cuyo monto mensual varía según el año escolar que curse el alumno¹; su duración es de doce meses por año y puede renovarse siempre y cuando se mantengan los requisitos establecidos en su convocatoria. En principio sólo pueden acceder a él aquellos alumnos inscritos en alguna Institución Pública de Educación Superior (IPES) cuyo ingreso familiar sea igual o menor a tres salarios mínimos mensuales².

El objetivo de la presente investigación consiste fundamentalmente en elaborar un análisis del PRONABES como política pública desde una perspectiva cognitiva, que permita desarrollar un proceso de conocimiento a partir de la capacidad de representación de determinados fenómenos. Tal finalidad se consiguió a partir de historizar su materialización, desde su construcción como problema público a partir de una serie de situaciones coyunturales, que al conjuntarse dieron origen a objetivaciones institucionales, simbólicas y materiales específicas.

De tal manera, que la hipótesis principal consiste en considerar que el PRONABES, como política pública, fue generado por la coincidencia –en el espacio y en el tiempo–, de actores concretos, a través de su conformación en coaliciones, y la articulación de éstas en redes, desarrollando patrones de interacción entre los que destaca la corresponsabilidad.

¹ Primero = \$750, segundo = \$830, tercero = \$920, cuarto y quinto = \$1000.

² \$5,609.70 en 2012.

Una coalición se compone de actores de diversas instituciones públicas y privadas, en todos los niveles de gobierno, que comparten un conjunto de creencias básicas (objetivos de la política más percepciones causales y de otro tipo), los cuales tratan de manipular las reglas, presupuestos y personal de las instituciones gubernamentales a fin de alcanzar sus objetivos a través del tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 5).

Desde su origen, una particularidad del PRONABES consistió en el planteamiento de su esquema financiero y operativo bajo un patrón de corresponsabilidad, lo cual, al paso del tiempo, consolidó su modo de operar y facilitó que los procesos de interacción entre los participantes de la política pública se instrumentaran coordinadamente, con el fin de darle coherencia, transparencia y continuidad. Como se apreciará en el contenido del presente trabajo, el elemento de corresponsabilidad resultó determinante para su buen funcionamiento y permanencia.

La corresponsabilidad, por lo tanto, se da a partir de la interacción ordenada de actores políticos, económicos y sociales -públicos y privados- con base a las reglas de las instituciones vigentes.

A partir de distintos enfoques analíticos, podrá evidenciarse que una política pública cuya continuidad supere al menos una década, como es el caso del PRONABES, no permanece estática, sino que estará expuesta a cambios producidos a partir tanto de reconfiguraciones en las coaliciones participantes, como a la influencia que diversos factores -endógenos y exógenos- ejercen dentro del subsistema en el cual se desarrolla.

Para evidenciar lo anterior, se consideró conveniente utilizar de forma complementaria tres enfoques analíticos, con el objeto de esclarecer la multiplicidad de elementos, actores y condiciones que intervienen en el caso de estudio elegido. Los marcos seleccionados son: el *Advocacy Coalition Framework* (Estructura de Coaliciones Promotoras), el Enfoque de Redes y el *Institutional Analysis and Development Framework* (Marco de Análisis y Desarrollo Institucional).

De acuerdo con Real (2002: 9), “un rasgo común a todos ellos es su concepción de las políticas públicas como resultado de los procesos de interacción de un conjunto más o menos limitado de actores públicos y privados, actuando en una diversidad de niveles de

gobierno, que dan lugar estructuras de acción más o menos estables con un grado variable de autonomía unas respecto a otras”, por lo que el resultado es una visión policéntrica del *policy making*.

Reconociendo las importantes aportaciones de los marcos analíticos seleccionados, elaborados a partir de profundos estudios de reconocidos investigadores³, es posible la comprensión de las políticas públicas con una perspectiva explicativa muy amplia, que permite observar su construcción a partir de enfoques que hacen énfasis en distintas partes de su proceso. La cantidad de elementos y recursos para interpretar teóricamente a instrumentos de gobierno que se desarrollan en la práctica genera una sustancial cantidad de conocimiento en el campo de estudio de las políticas públicas.

Partiendo del conocimiento previo de datos relativos al desarrollo e instrumentación del PRONABES en el caso específico de la Universidad Nacional Autónoma de México, se propuso tomar dicha información como eje para construir la presente investigación. De forma inicial, en el primer capítulo, se buscó contextualizar la situación de la educación superior en México a fin de enmarcar al PRONABES dentro de dicho entorno y así poder comprender por qué es importante que exista una política pública de este tipo y a qué problemática está enfocada.

Por otro lado, se realizó una amplia revisión de los enfoques y marcos analíticos actuales, con la intención de contar con elementos teóricos que pudieran explicar, desde el punto de vista de la elaboración y proceso de análisis de políticas públicas, cómo es que el PRONABES tuvo origen. El resultado fue la selección de los tres enfoques previamente mencionados, y que se abordan en el segundo capítulo.

Finalmente, en el tercer y último capítulo, se identifica de forma cronológica tres periodos distintos en los que se observa, la conformación de coaliciones promotoras, surgidas a partir de ciertos sistemas de creencias, las cuales bajo diversos patrones de interacción, se configuraron en redes según los diversos procesos del PRONABES. Asimismo, será posible identificar factores internos y externos que incidieron en su modificación.

³ Como Sabatier, Jenkins-Smith, Weible, Ostrom, Klijn, o Adam y Kriesi, entre otros.

Durante el avance de la investigación, se consideró conveniente agregar un enfoque comparativo entre tres instituciones (UNAM, IPN y BUAP), a fin de observar similitudes y divergencias, atribuibles a factores específicos que a su vez permitan explicar por qué una misma política opera de forma distinta entre quienes participan en ella.

El trabajo se realizó a partir de investigación de gabinete y de campo, mediante la aplicación de técnicas de análisis de fuentes primarias (entrevistas) y secundarias (documentales).

La distribución del contenido por capítulo es la siguiente:

En el primer capítulo se expone, a manera de contexto, un panorama general de la educación superior y sus tendencias, para comprender la importancia de la elaboración de una política pública como el PRONABES.

En este apartado se hace un breve repaso de las políticas de educación superior en México en las últimas décadas, la importancia que actualmente tiene la educación superior como insumo para las sociedades del conocimiento, así como la relación que existe entre educación, desarrollo y desigualdad social.

El segundo capítulo hace referencia a los marcos analíticos seleccionados, da cuenta de por qué se les considera adecuados, y concluye con la propuesta de un esquema cognitivo propio, formulado a partir de ellos.

A partir de estos enfoques, se obtuvo un número considerable de elementos y factores a tomar en cuenta para el análisis de una política pública como un sistema o conjunto de procesos, más que como un simple ciclo formado por un número determinado de etapas o fases. En este sentido, es posible apreciar la producción de conocimientos que diversos autores han desarrollado, y que finalmente pueden ser complementarios, aun cuando cada uno de ellos se enfoque en ciertos elementos o procesos.

Parte importante de la presente investigación resultó ser precisamente la complementariedad que puede darse entre los enfoques o perspectivas de coaliciones, instituciones y redes, con lo cual los estudiosos de las políticas públicas pueden explicar, comprender y elaborar cada parte de su proceso.

En el tercer capítulo, se elabora el análisis del PRONABES en tres distintos momentos: 1) precedentes del PRONABES: 1993-2000, 2) PRONABES, la primera década: 2001-2009, y, 3) PRONABES, los cambios endógenos y exógenos: 2010-2012.

Asimismo, se presenta un análisis comparativo entre tres IPES a fin de identificar comportamientos específicos del programa, atribuibles a circunstancias particulares y/o a condiciones específicas a los actores o coaliciones participantes.

El producto final del presente trabajo, permite concluir que:

Es posible elaborar una aproximación a las políticas públicas desde una perspectiva cognitiva, pues existen los elementos teórico-académico-metodológicos necesarios. Tal ejercicio resulta ilustrativo y relevante para su estudio y comprensión.

A partir de una combinación de enfoques analíticos es posible explicar la composición y los distintos procesos que intervienen en la conformación de una política pública determinada, al tiempo que permiten observar sus grados de complejidad y transformación. La importancia de los sistemas de creencias, la formación de coaliciones y sus patrones de interacción, el entorno físico y material, así como la influencia de factores endógenos o exógenos, son elementos fundamentales.

En el caso concreto del PRONABES puede apreciarse con claridad, cómo la influencia e injerencia directa del Banco Mundial, tuvo y tiene efectos importantes sobre el cambio en la política pública. A partir de que otorga un crédito para que el Gobierno Federal asegure su parte del financiamiento, empezó a ejercer un control creciente en muchos de los aspectos operativos del programa.

La permanencia y el éxito del PRONABES como instrumento de política pública, al menos durante su primera década, tuvieron origen tanto en una serie de situaciones coyunturales determinadas, como en patrones de interacción definidos entre los que destaca la corresponsabilidad entre los participantes. Asimismo, sus principales cambios pueden señalarse a partir de factores endógenos y exógenos específicos, con lo que se evidencia cómo es que suceden los cambios en las políticas públicas.

Capítulo 1. La importancia de la Educación Superior en el contexto de las políticas públicas en México

Para comprender por qué fue necesario crear un programa de becas dirigido a los estudiantes inscritos en las universidades públicas del país, considerados los más vulnerables desde el punto de vista económico, habría que contextualizar, en primera instancia, el entorno en el que se enmarca dicho instrumento de política pública.

Si bien es cierto que en la actualidad se considera a la educación superior como uno de los bienes más preciados para la inserción de las naciones en la sociedad del conocimiento, también existe un intenso debate en relación a si su impartición debe universalizarse, y subsidiarse por los gobiernos.

Por otro lado, la relación educación-pobreza, que tiene como consecuencia el aumento de las brechas de desigualdad social, está presente entre los jóvenes en edad de cursar estudios de tipo superior o terciario, generando situaciones de inequidad tanto en el acceso como en la permanencia.

El propósito de un programa de becas como el PRONABES, es que el costo de oportunidad que representa renunciar a la percepción de un ingreso por dedicarse a los estudios, debe subsanarse de algún modo, favoreciendo así la oportunidad de evitar la deserción por motivos económicos de aquellos estudiantes –con alto rendimiento académico– que a pesar de la adversidad han logrado ingresar a una institución pública de educación superior.

1.1 La importancia de la educación superior en la sociedad del conocimiento, transformaciones, tendencias y debates

Para las naciones desarrolladas, la educación es una variable de gran importancia, pues a partir de ella se generan y construyen vías de crecimiento económico. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un año adicional de escolaridad –en niveles medios y superiores- puede motivar un crecimiento anual del 0.44

por ciento dado que la fuerza laboral educada es capaz de absorber las tecnologías de países avanzados con mayor facilidad (Barro, 2007: 20).

Mientras que en países desarrollados se desplaza a la universidad como único núcleo generador de la producción y organización del conocimiento científico –puesto que el conocimiento y la información fluyen desde varios centros creativos–, en el caso mexicano, al no existir empresas ni negocios relacionados sistemáticamente con la investigación científica y el desarrollo tecnológico, el conocimiento se concentra fundamentalmente en las universidades públicas, instituciones que se sujetan a un financiamiento de carácter limitado, errático e incierto en lo que a la investigación científica se refiere (Acosta Silva, 2009: 9-10).

La visión del sistema educativo como conjunto, en un contexto de globalización ante el cual se analizan y formulan las nuevas políticas educativas, debe entenderse no como una consecuencia directa de una propuesta internacional, sino como un nuevo modelo que resulta de un entrenamiento tecnocrático basado en cálculos económicos y políticos, para el que la universidad pública deja de estar en el centro del sistema de instituciones de educación superior, lo cual implica su abandono y menosprecio más o menos disfrazado (Loyo, 2000: 93).

De acuerdo con Blanco (2000: 65) y Fischman (2008: 254), desde principios de los setenta, el enfoque neoliberal imperante entre los organismos multilaterales –como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)– vinculados directamente a la operación financiera de la economía global, ejerció una fuerte presión bajo la premisa de que la educación universitaria en los países en desarrollo era ineficiente e inequitativa pues se consideraba que la mayoría de los beneficiarios de la educación superior pública provenían de las clases media y alta, de modo que se privilegió a la inversión en la educación básica por considerarla verdaderamente democrática, además de económicamente eficiente por su mayor tasa de retorno con respecto a la educación superior.

El tema del financiamiento gubernamental a la educación superior pública se sitúa en la coyuntura del cambio de paradigma por la extinción inminente del Estado benefactor

y la aparición de una forma de Estado en la que la política se liga al liberalismo económico (Esquivel, 2000: 47). Los mecanismos políticos de financiación, según Bracho (2000: 126), se orientan a reforzar la idea de recuperación de los costos puesto que se parte de que los beneficios de la educación media y superior son primordialmente privados, sea para los individuos (a partir de la evaluación de tasas de retorno individual), o de las empresas que demandan este tipo de calificaciones especializadas.

Uno de los tópicos debatibles con respecto a la educación superior, es si se le debe considerar como un bien público o no. Esquivel (2000) y Rodríguez (2000) señalan que mientras que unos lo abordan en cuanto a si es un gasto o una inversión, otros lo dividen según su ámbito de beneficio, ya sea público o privado.

Como bien público, se argumenta que en principio, la instrucción universitaria reditúa beneficios a toda la sociedad en tanto genera los cuadros profesionales encargados de delinear las tareas estratégicas para el bienestar social y el progreso técnico y científico, al tiempo que propicia la acumulación de capital humano. Sin embargo, también puede considerarse un bien privado, ya que la fórmula del subsidio gubernamental pleno maximiza la rentabilidad privada del bien educativo, puesto que al sujeto no le cuesta la educación que recibe, y sí le reditúa beneficios personales que se traducen eventualmente en ingresos, poder y privilegio (Rodríguez, 2000: 80-81).

La educación en el ambiente universitario, al igual que todo tipo de organizaciones formales, está sujeta a procesos de revisión y propuestas de transformación con base a experiencias que a nivel nacional e internacional se juzgan exitosas y que pugnan por la exigencia de funcionalidad en la racionalidad de sus acciones (Padua, 2000: 96-99).

Las transformaciones e innovaciones que experimenta la educación superior del siglo XXI, se pueden resumir de acuerdo a las siguientes características (López Segrera 2009: 1):

1. Masificación de los sistemas educativos
2. Diferenciación horizontal y vertical entre sistemas e instituciones
3. Aseguramiento de la calidad y la acreditación

4. Demanda creciente de conocimientos especializados
5. Diversificación y racionalización de las fuentes de financiamiento
6. Adopción de culturas empresariales y organizacionales
7. Desplazamiento del centro gravitacional de la educación superior, de las esferas estatales hacia los mercados y la competencia

En el caso de Latinoamérica, López Segre (2009: 4, 16), señala que la debilidad de la universidad en su papel de servidora de la sociedad, así como su falta de ‘pertinencia’ y el impacto de las políticas educativas utilitarias del BM, son algunas de las razones que la llevaron a una crisis, cuyas implicaciones fueron: a) restricción presupuestal con una consecuente reducción tanto en el acceso como en la calidad (y cantidad) de su producción, b) restricción en los programas de créditos estudiantiles, principalmente en países menos desarrollados, c) incremento en el costo de las colegiaturas tanto de universidades públicas como privadas, limitando el acceso y provocando movimientos estudiantiles de protesta, y d) estancamiento en la contratación de profesores, construcción de nuevas instalaciones, desarrollo de tecnologías para la información, adquisición de libros y revistas, así como recortes en diversas áreas sustantivas.

Mientras que el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior se realice con recursos de la sociedad, su desempeño estará sujeto a mediciones con respecto a la calidad y pertinencia con que se ejerce, de modo que deberán acceder a la demostración de resultados como medio de concertación y plena congruencia entre el régimen de su autonomía y la evaluación (Gago, 2000: 23).

Por otro lado, si bien las metas de los programas de ajuste en el campo de la educación –entendidas como criterios de orden general y normas de orden particular– propuestas como válidas para cualquier país y circunstancia, deberán ser cumplidas en términos de los equilibrios financieros (Blanco, 2000: 67), y dadas las dificultades efectivas para continuar accediendo al subsidio gubernamental como única fuente de ingresos, las universidades públicas se han visto en la necesidad de recurrir a fuentes alternativas de financiamiento (Rodríguez, 2000: 81).

Gago (2000:23) establece que hipotéticamente nunca se alcanzará el presupuesto suficiente para el desarrollo de la educación superior porque cualesquiera que sean los recursos económicos con que se cuente, siempre habrá más necesidades de salarios, metas de mejoramiento adicional, así como diversos incrementos, e insuficiencias.

Por lo que toca a la concepción de gratuidad de la educación superior pública en México, es conveniente hacer ciertas precisiones. En realidad la gratuidad resulta relativa a pesar del bajo o nulo costo de matriculación, debido a que el acceso presenta una barrera en al menos dos componentes relevantes que integran el costo real de cursar estudios superiores. Uno es de carácter indirecto, y se refiere a los ingresos no percibidos a través del mercado laboral durante el periodo en que se estudia, a lo que se le llama “costo de oportunidad”; el otro es de carácter directo, y concierne al gasto en materiales educativos y la manutención en general para los estudios (Bracho, 2005:54).

Los costos de oportunidad tienden a disminuir como consecuencia de la escasez de empleos durante los periodos de recesión, esto genera –al menos transitoriamente– mayores presiones demográficas sobre el método educacional (Muñoz, 2000: 114).

Al costo de oportunidad se le debe agregar el de subsistencia, por lo que entonces la gratuidad cuesta menos a quienes no tienen el premio de optar por educación o trabajo y a los que, a través de su familia, tienen garantizado el costo de subsistencia, por ello es que las posibilidades de éxito académico están socialmente acotadas en cuanto al capital cultural acumulado por los sujetos y las posiciones socioeconómicas de partida (Rodríguez, 2000: 80-81).

Uno de los objetivos estratégicos en materia educativa que se propuso el gobierno mexicano a partir del nuevo milenio, consistió en la ampliación de la cobertura del sistema de educación superior para convertirlo en la fuerza impulsora del crecimiento económico y del desarrollo social del país. De modo que, el diseño de las políticas educativas se fundamentó en términos de excelencia y controles de calidad, por lo que las universidades públicas confrontaron intensas presiones en cuanto a la exigencia de mejoría en su eficiencia interna y externa (Padua, 2000: 99-101).

En resumen, todo lo anterior conlleva también, a la consideración de que existe una relación entre educación y nivel económico, como se explica a continuación.

1.2 La educación, el desarrollo y la desigualdad social

Autores como Acosta (2009), Casanova (2011), Bazdresch (2001) y Oppenheimer (2010), coinciden en que aunque la educación constituye un elemento que marca profundas diferencias en cuanto al desarrollo individual y colectivo, también es cierto que una mayor escolarización contribuye a incrementar la desigualdad social. Casanova agrega que, si bien la educación no garantiza la marcha óptima de los factores políticos y económicos de la sociedad, su ausencia sí expresa –en múltiples formas– la fragilidad de las personas y de las naciones (Casanova, 2011: 1).

Existe una relación compleja entre escolaridad y diversos elementos de la economía como trabajo, bienestar, desigualdad, ingreso, equidad, e igualdad de oportunidades. Mientras que para el imaginario social existe la idea cotidiana, ampliamente generalizada, de que “la educación es una vía hacia una mejor manera de vivir”, desde el punto de vista económico, la relación educación–pobreza (REP) se visualiza como la construcción de una “línea de pobreza” en la que aquéllos que no posean los mínimos, en uno y otro rubro, son considerados “pobres” (Bazdresch 2001: 72).

Por su parte, César Gaviria, ex Presidente de Colombia y ex Secretario General de la Organización de Estados Americanos (Oppenheimer, 2010: 58-59), recalca que a la pobreza no se le resuelve con crecimiento económico, sino con educación. En ese sentido, Bazdresch (2001: 77) señala que existe evidencia de la importancia de la escolaridad para obtener una mejor posición en el trabajo y, si bien no se puede demostrar que la educación “saca” de la pobreza, tampoco implica que se pueda prescindir de ella en su combate.

Mientras que para la teoría del capital humano los sistemas educacionales cumplen una función distributiva y bastaría el acceso a la educación para disminuir al mínimo la pobreza, para Bazdresch (2001: 68-69) en realidad la educación difiere según la clase social de los alumnos y por lo tanto reproduce la desigualdad e incluso la legitima. Por lo tanto, es imposible ofrecer a desiguales sociales una oportunidad igual a la de otros grupos cuyo

“capital cultural” es de entrada diferente, y aún en el supuesto de una educación igual, a la salida, los grupos con menor capital cultural enfrentarán mayores dificultades para ingresar al mercado de trabajo.

El enfoque de la investigación educativa (IE) que propone Bazdresch (2001: 72) corresponde a una teoría de la pobreza que se centra en la noción de “calidad educativa” como a la acción que proporciona los elementos necesarios para conseguir la promesa de: a) educarse, y, b) una consecuente vida mejor. Desde el punto de vista de la IE, existe evidencia que muestra que en forma mayoritaria los pobres carecen de educación o que la disponible es deficiente, y que aun cuando existan excepciones, la educación deficiente se acentúa en las zonas pobres.

Si la educación depende de las diferencias sociales y económicas de los educandos, entonces los pobres reciben una educación de menos calidad, cuentan con maestros menos preparados, y sufren cierta discriminación en los insumos necesarios. Las cuestiones que puntualizan la REP, señala Bazdresch (2001: 66-67), deberían responder a si: 1) la carencia de educación se ha de ubicar como una consecuencia o una causa de ser pobre, 2) el no educado será pobre mientras permanezca así, y, 3) en realidad no existe relación entre educación y pobreza.

Bazdresch (2001: 77-78) concluye que, aunque no se dispone de un análisis que demuestre que sólo aquellos que se han educado tienen ingresos por encima de la línea de la pobreza, sí es posible aceptar que la escolaridad adquiere relevancia para obtener una mejor posición en el trabajo. Asimismo, agrega que si bien la política educativa en la práctica resulta un tanto contradictoria, los esfuerzos gubernamentales realizados se pueden ubicar en dos vertientes: en el corto plazo se ha trabajado en el incremento de la cobertura, la atención a la reprobación, la retención, el rezago y la deserción, mientras que a largo plazo se pretende dar atención a la evaluación y la formación de docentes.

Por su parte, Becker y Bracho, coinciden en que la educación contribuye a crear ambientes favorables para el desarrollo económico. Mientras que Becker (1988) sostiene que la educación tiene funciones económicas positivas pues contribuye a crear un *stock* de

capital humano, para Bracho (2000) propicia la inversión industrial al aumentar los grados de racionalidad económica-empresarial.

1.3 La política social en México

Si de lo que se trata en el fondo es de transformar relaciones asimétricas de poder para articular varios instrumentos de política en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, y a partir de ello combatir el complejo problema de la desigualdad, Jusidman (2009: 199, 206) advierte que a pesar de los intentos de distintas administraciones gubernamentales no se ha logrado modificar la situación de precariedad, inseguridad y fragilidad en que viven millones de habitantes urbanos y rurales.

La desigualdad permanece como una cuestión que determina las oportunidades para mejorar las capacidades y acceder a recursos e ingresos en el curso de la vida, y se convierte en una trampa que se relaciona con el sexo, el origen étnico, la clase social y el lugar de nacimiento, reforzando así la idea de que ‘origen es destino’ (Jusidman, 2009: 206).

Que el Estado sea capaz de diseñar y ejecutar una política social orientada a lograr una sociedad más equitativa y cohesionada, basada en la ley y en los derechos individuales, conlleva una gran complejidad, puesto que la desigualdad tiene un origen multifactorial que no puede enfrentarse con programas públicos simples, unidireccionales y únicos (Jusidman, 2009: 199-206).

El origen de los programas sociales vigentes en nuestro país, proviene de las concepciones que sobre la responsabilidad social se han tenido a lo largo de diferentes momentos de la historia, lo cual puede identificarse a partir de cuatro etapas que se han ido superponiendo, sin hablar propiamente de rupturas entre una y otra (Jusidman 2009: 206, ver cuadro 1.1).

Cuadro 1.1 Generaciones de políticas sociales en México

1ª	2ª	3ª	4ª
1940 – mediados 70's	mitad 70's – fines 80's	fines de los 90's	2000...
Construcción de un Estado de Bienestar	Concentración regional	Focalización	Privatización, subrogación
Desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura y recursos humanos en cinco ámbitos: educación, salud, seguridad social, seguridad alimentaria, infraestructura y servicios urbanos	Programas concentrados en zonas y comunidades marginadas del ámbito rural (Coplamar, Pronasol - 1989)	Atención alimentaria, en salud y educación a grupos en pobreza o vulnerables, en el medio rural (Progresá, Oportunidades)	Retiro del Estado como prestador u operador de los servicios sociales para convertirse sólo en responsable de su financiamiento
Progresiva inclusión de la población en redes básicas de protección social por la vía del empleo formal para avanzar hacia una sociedad más igualitaria	Se buscaba resarcir el abandono y la explotación del campo y sus pobladores; paliar la desigualdad respecto del desarrollo urbano	Programas de transferencias monetarias interpretación de la pobreza centrada en las carencias individuales grupos vulnerables	Participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios
Exclusión y rezago de los pobladores del campo, incapacidad para crear empleos, actividades informales como válvula de escape		Uso de infraestructura de salud y escolar construida en el pasado, programas masivos y poco complejos	Incrementa desigualdad y exclusión, hay captura de instituciones por grupos de interés, la corrupción domina a la clase política

Fuente: Jusidman, 2009: 201-206

La preocupación por la innovación y la eficiencia en la gestión ha llevado a los gobiernos, entre otras estrategias, a la focalización de sus intervenciones sociales. Cuando se habla de políticas de desarrollo social, se refiere a aquellas que se plantean objetivos de largo plazo por medio de la inversión en capital humano y social (educación, salud, alimentación, construcción de redes, fomento de los emprendimientos sociales, etcétera). Conocer los procesos, resultados e impactos de las políticas de desarrollo social constituye un elemento fundamental para mejorar la toma de decisiones y obtener mayor eficacia en las políticas diseñadas, mejor implantación de sus estrategias y eficiencia en la asignación de recursos (Cardozo 2003: 139-140).

La presencia actual del Estado se inserta, según el esquema elaborado, entre la tercera y la cuarta etapa, en tanto no se ha dado un tránsito total a la privatización y subrogación en los distintos ámbitos públicos. Sin embargo es preciso tener en cuenta que,

si bien las formas de interacción con agentes no gubernamentales se han diversificado, ello no quiere decir que el Estado deje de estar presente en el terreno de lo social.

El desarrollo de una verdadera política pública, debe partir de una participación activa de la población, así como de la voluntad política para superar los problemas, de modo que la intervención estatal refleje las demandas, intereses e inquietudes de los gobernados en lugar de limitarse a impulsar programas definidos únicamente por los grupos a cargo de los gobiernos en turno (Jusidman, 2009: 199).

1.4 El sistema de la educación superior en México en el siglo XXI: evolución de la matrícula y políticas públicas desarrolladas

En México el panorama general reciente del sistema educativo es de un rápido crecimiento de los ciclos posteriores a la educación primaria, por lo que el número absoluto de potenciales demandantes de educación superior se incrementó ampliamente a partir de los ochenta (ver cuadro 1.2). La matrícula de la educación superior se triplicó en las últimas tres décadas a raíz de la expansión de la cobertura del nivel básico y del crecimiento demográfico, el cual se quintuplicó en el periodo 1950-2000 (Bracho, 2005: 14).

Cuadro 1.2 Estructura de la matrícula del sistema nacional educativo

Estructura de la matrícula del sistema nacional educativo

Nivel educativo	Ciclo escolar (miles de alumnos)							Tasa de crecimiento (%)		
	1980-81	1985-86	1990-91	1995-96	2000-01	2005-06	2009-2010	1980-90	1990-2000	2000-2009
Primaria	14,666	15,124	14,401	14,623	14,792	14,548	14,860	-1.8	2.71	0.45
Secundaria	3,033	4,179	4,190	4,687	5,349	5,979	6,127	38.11	27.67	14.54
Bachillerato	1,057	1,538	1,721	2,050	2,594	3,301	3,681	62.76	50.69	41.9
Superior	811	1,033	1,097	1,295	1,718	2,150	2,546	35.24	56.59	48.19

Fuente: Estadísticas históricas del Sistema Educativo Nacional, SEP.

Para el 2000, el Distrito Federal era la única entidad con una tasa de cobertura mayor al 40 por ciento, distribución que concuerda con los mayores niveles de ingreso tanto en entidades federativas como con el principal centro universitario del país. Al tiempo que la matrícula de educación media superior, y en particular el egreso aumenten, es

probable que los orígenes socioeconómicos de los potenciales demandantes de educación superior sean más diversos que en el pasado (Bracho, 2005: 16-23).

El momento de las transiciones educativas entre diferentes ciclos es cada vez más importante puesto que justo en esos momentos es cuando los estudiantes enfrentan mayor riesgo de interrumpir su trayectoria académica. Si esto es cierto, señala Bracho (2005: 23), podría justificarse una política de becas destinada a estudiantes con escasos recursos económicos cuyo fin sea incorporarlos y retenerlos en las universidades hasta la conclusión de sus estudios.

De acuerdo con datos proporcionados por el Subsecretario de Educación Superior (2006-2012), Rodolfo Tuirán⁴, en el ciclo escolar 2010-2011 la matrícula superó los 3 millones de alumnos, de tal modo que la cobertura total de la educación superior (sin considerar al posgrado) alcanzó un equivalente mayor al 30 por ciento de los jóvenes de 19 a 23 años.

A diferencia de otros países como Brasil y Chile, en los que el crecimiento de la matrícula se ha canalizado mediante el sector privado, Tuirán señala que en México la apuesta ha sido fortalecer el sistema público, de modo que alrededor del 70 por ciento del aumento de la matrícula se originó a partir del esfuerzo de las instituciones públicas de nivel superior. Entre 2008 y 2011, el impulso a la matrícula del régimen de sostenimiento público hizo necesaria la creación de 92 instituciones de educación superior y 52 extensiones de instituciones ya existentes, así como la puesta en marcha de 1,343 proyectos adicionales de ampliación y mejora de los campus e instalaciones universitarias. Asimismo, se aprovechó más adecuadamente la capacidad instalada en algunos subsistemas y se alentaron iniciativas dirigidas a aumentar la matrícula de las modalidades no presenciales (Tuirán, 2011: 3).

Pese al aumento en las oportunidades de acceso, Tuirán⁵ señaló que la desigualdad social que se desprende a partir de las inequitativas oportunidades de acceso a la educación

4 La educación superior en México: avances, rezagos y retos, en [http://168.255.254.136/work/sites/ses/resources/PDFContent/2198/VF-CAMPUS_MILENIO\[1\].pdf](http://168.255.254.136/work/sites/ses/resources/PDFContent/2198/VF-CAMPUS_MILENIO[1].pdf) (consultado el 1 de mayo de 2012). Publicado en el suplemento Campus Milenio el 27 de febrero de 2011.

⁵ Nota publicada en La Jornada el 3 de enero de 2011.

superior según el origen socioeconómico de los alumnos, evidencian la incapacidad del país para impedir que el origen de clase condicione el destino educativo, social y laboral de los jóvenes más pobres.

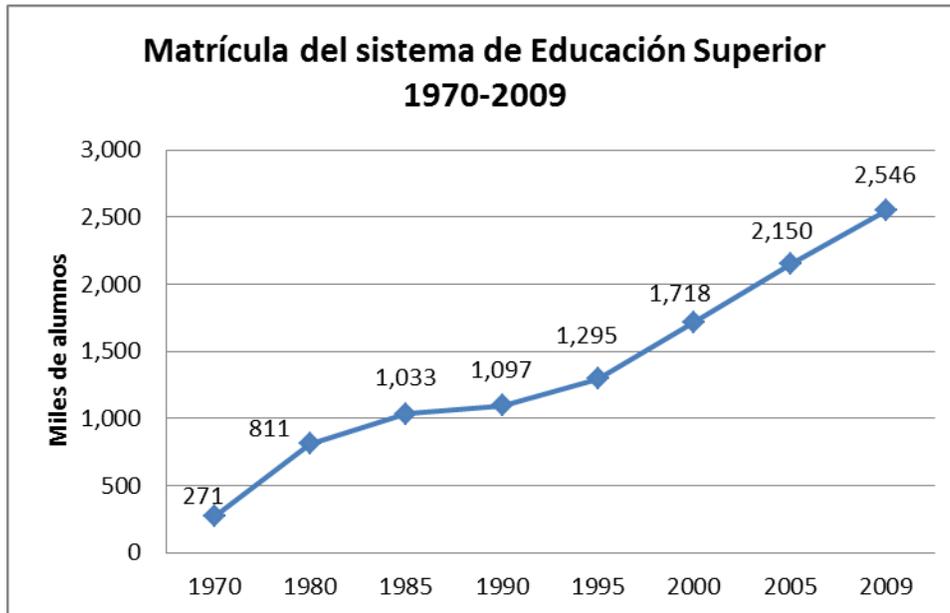
Actualmente, el 20 por ciento de los jóvenes más pobres⁶ acceden a la enseñanza superior (cifra que en 2004 alcanzaba sólo el 13 por ciento), por lo que aquéllos con los ingresos más altos tienen una probabilidad cuatro veces mayor de cursar una carrera universitaria. La exclusión también se refleja en el rezago educativo o en el abandono temprano de la escuela, lo cual condena a los jóvenes a seguir trayectorias marcadas por la precariedad laboral, la baja productividad, los bajos ingresos, así como escasos niveles de bienestar y gran frustración.

Por lo tanto, la desigualdad social y económica que limita el ejercicio pleno del derecho a la enseñanza en ese sector, provoca que se desperdicie el potencial de los jóvenes como uno de los activos más importantes con que un país cuenta, y se contribuya a reproducir las divisiones sociales.

En cuanto a la evolución de la matrícula del sistema de educación superior y el nivel licenciatura, se tienen los siguientes datos (ver cuadros 1.3 y 1.4):

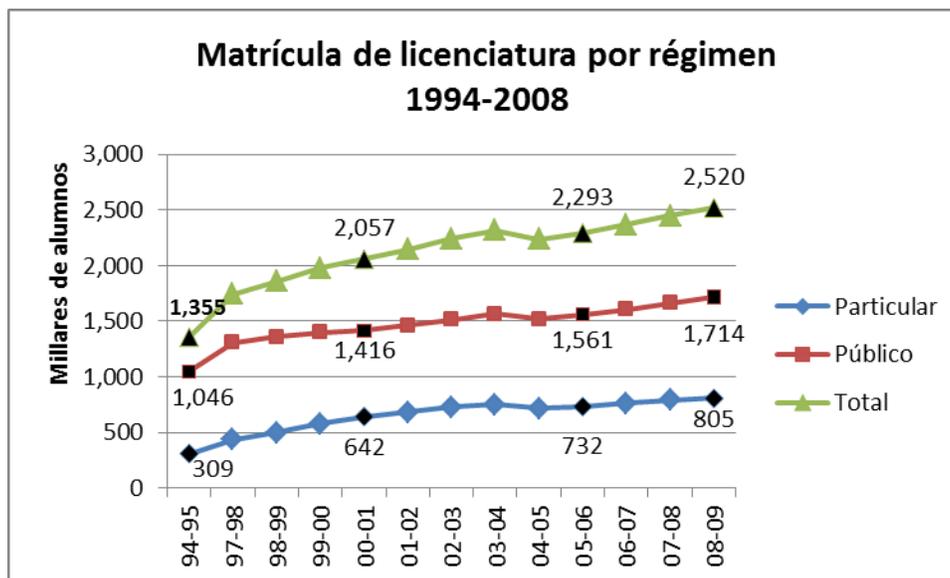
⁶ Estudiantes cuyos ingresos familiares se ubican en los primeros cuatro deciles (Tuirán, 2011:6).

Cuadro 1.3 Matrícula del sistema de educación superior en México, 1970-2009



Fuente: Elaborado con información de las estadísticas históricas del Sistema Educativo Nacional (SEP) y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (LIX Legislatura)

Cuadro 1.4 Matrícula de licenciatura de las IES por régimen de financiamiento, 94-08



Fuente: Anuarios estadísticos de la ANUIES

Nota: en algunos años se incluye a población escolarizada y no escolarizada, comprende a población de licenciatura, técnico superior universitario y normal

A fin de contextualizar las condiciones actuales de la educación superior en nuestro país, a continuación se elabora un breve recuento de dicho ámbito en las décadas recientes, de modo que se tenga un panorama general de cómo, por qué y de qué forma se ha ido transformando.

En la historia reciente de México, el sistema de enseñanza superior estuvo expuesto a complejos entornos en los que interactuaron múltiples factores así como diversos actores. Algunos de los principales componentes que permiten explicar su situación son los siguientes (Rodríguez citado por Luengo, 2003: 3):

- Las relaciones entre el Estado y el sistema de enseñanza superior en general, y con las instituciones en lo particular, así como su manifestación en políticas de organización y estrategias de reforma,
- La configuración de demandas sociales sobre la universidad,
- La movilización de los actores universitarios –académicos, estudiantes y trabajadores– dentro de las instituciones, y
- La adaptación de pautas de cambio derivadas de los modelos internacionales de desarrollo de la enseñanza superior

Con base en lo anterior, Luengo considera factible identificar tres etapas o fases a lo largo de las últimas tres décadas del siglo XX: la de expansión (en los setentas), la de desaceleración (en los ochentas), y la evaluadora (en los noventas).

1.4.1 Etapa de expansión

Bartolucci (1994:127) refiere que la política educativa imperante en México entre 1970 y 1982 encontró en las aspiraciones escolares de la población una fuente inagotable para restituir la desgastada legitimidad del sistema político nacional. En esa época, la inversión en educación superior alcanzó niveles inusitados sin que hubiera mayores exigencias respecto a la calidad académica. La universidad adquirió la función tradicional de servir a la clase media y pasó a formar parte de un sistema educativo orientado por preocupaciones políticas más que académicas, y cuantitativas más que cualitativas.

El proceso de crecimiento, expansión y diversificación de la universidad mexicana no fue un fenómeno proyectado y dirigido, tampoco fue una respuesta natural frente a la presión de un mercado de trabajo profesional demandante de nuevos cuadros y destrezas. La lógica de la expansión respondió a dinámicas de orden político, como una forma de asimilación -aunque también de anticipación y aún de encauzamiento- de demandas sociales y políticas de las clases medias. El propio crecimiento de la universidad hizo de ella un mercado laboral importante (Rodríguez, 2000:75-76).

En esta etapa se concentró el mayor crecimiento en la historia de educación en México, tanto en matrícula como en número de instituciones, programas académicos y planta docente. Citando a Valenti y Castillo, Luengo (2003: 4) menciona que entre 1970 y 1980 la matrícula de educación superior creció 330 por ciento a nivel licenciatura, 550 por ciento a nivel posgrado, mientras que la tasa de absorción del grupo de edad de 20 a 24 años se duplicó.

El gobierno pretendió integrar a la sociedad mexicana –de manera gradual– a un nuevo paradigma cuyo modelo de modernidad económica y social fuera presidido por las prácticas e instituciones de los países centrales (Loyo, 2000: 84). La política gubernamental puso énfasis en los aspectos cuantitativos, y el gasto público en la materia se ejerció sin criterios de calidad, eficacia y transparencia. Lo anterior, de acuerdo con Luengo (2003:4-5), se debió tanto a una relativa abundancia de recursos gubernamentales como a un alto grado de conflictividad real o potencial a raíz del movimiento estudiantil del 68.

En este periodo surgen el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como nuevas entidades institucionales (como la UAM y la ENEP), formas de organización académica (como el departamental o el modular), e innovadores sistemas como el de los Institutos Tecnológicos Regionales. Asimismo, se impulsó la creación y/o especialización de carreras y posgrados, la reforma de los planes de estudio, la experimentación pedagógica y de modalidades de enseñanza abierta, y el monitoreo del aprendizaje (Luengo, 2003: 4).

Sin embargo, más que la atención hacia la calidad de los resultados de los procesos educativos, prevaleció una expansión no regulada del sistema, bajo una planeación

formalista de poco impacto y carente de mecanismos de evaluación; incluso, a medida que aumentaba la matrícula, la eficiencia terminal decrecía continuamente (Luengo, 2003: 4-5).

Por las características y condiciones del modelo de desarrollo económico nacional vigente en la fase de expansión, el origen principal de los recursos financieros mediante los cuales el Estado logró incrementar rubros de gasto social, tales como la educación, y en especial la enseñanza superior, se localizó en el endeudamiento externo. Las universidades fueron apoyadas por el gobierno en lo económico y en lo político, crecieron y se reformaron, pero se hicieron dependientes del régimen estatal. Por tal motivo, el sistema universitario sufrió los impactos de la crisis económica de distintas formas (Rodríguez, 2000: 77).

Las principales características de esta etapa fueron (Luengo, 2003:6): a) crecimiento de la matrícula, fundamentalmente de instituciones públicas, b) expansión del número de instituciones universitarias públicas, c) expansión del número de instituciones privadas, d) diversificación de la oferta educativa, con la creación de nuevas licenciaturas, e) incorporación de nuevas formas de organización académica, f) exploración de nuevas formas de organización de planes de estudio, g) creación de un sistema nacional de formación de profesores, y, h) establecimiento del sistema nacional de planeación de la educación superior.

Hacia finales de esta etapa, el financiamiento de las universidades públicas tendió a disminuir en términos relativos; los criterios de eficiencia, eficacia y rentabilidad del egreso como fundamentos de la administración estatal, desplazaron a la lógica de los subsidios en tanto instrumentos de política pública (Rodríguez, 2000:77-78). Las políticas se fundamentaron en valores que orientaran las acciones, la evaluación, y la vinculación con el sector productivo, por lo que se dictaron normas y se orientaron las asignaciones presupuestarias (Loyo, 2000: 83).

1.4.2 Etapa de desaceleración

Durante los ochentas se puso freno al crecimiento sostenido del sistema educativo superior. En principio, la causa fundamental fue la severa crisis económica iniciada en 1982

y sus múltiples efectos. Hubo una significativa reducción en los recursos públicos destinados a la educación superior que afectó a la inversión en infraestructura, y al gasto en investigación y docencia. Asimismo, organismos internacionales como el FMI y el BM, ejercieron presión a través de políticas de ajuste económico (Luengo, 2003: 5-6).

Hasta los años sesenta, más del 90 por ciento de la matrícula se localizaba en instituciones públicas, sin embargo, a partir de 1982 los recursos financieros sufrieron una disminución considerable dando paso al inicio de algunos programas para resarcir, de forma focalizada, ciertas actividades. (Zorrilla, 2000: 32-34).

Fue un periodo de coordinación y racionalización debido al agotamiento del modelo desarrollista que afectó a todos los campos de la sociedad, incluida la educación. En esta etapa se dio un giro a las relaciones entre el gobierno y las universidades públicas dando lugar a articulaciones asimétricas, heterogéneas y conflictivas, por lo que la educación superior se convirtió en un terreno problemático donde se agudizaron tensiones de diverso origen.

El crecimiento de la universidad pública en México guardó muy escasa correspondencia con la evolución del mercado profesional, el cual incluso tendió a la recesión por efecto de la crisis, desarrollando fenómenos de subempleo profesional. Fue entonces que se alimentó una imagen social negativa tanto de la universidad pública como de sus estudiantes; se deterioró su concepción como el canal de movilidad social por excelencia, así como la capacidad competitiva de sus egresados, a quienes se les presentó un destino profesional incierto en cuanto a los ingresos a los que podrían aspirar (Rodríguez, 2000: 77).

Hubo una activa intervención gubernamental en lo relativo al crecimiento y la orientación de las universidades del país, se instrumentaron políticas de evaluación ligadas al financiamiento público, y se establecieron criterios de eficacia y eficiencia al desempeño institucional. Se fue construyendo un proceso de planificación y evaluación que se extendió a todo el sistema de educación superior del país, con el propósito de reformarlo a partir de estímulos externos basados en el financiamiento estatal.

La contención del gasto social y de las políticas públicas en educación superior hizo patente la creciente influencia de los mecanismos de mercado en las decisiones universitarias. Se promovió, por un lado, la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento por parte de las instituciones, y por otro, el cambio a la orientación de la demanda educativa en función del sector de los servicios y del empleo asalariado. La reconfiguración del esquema de financiamiento universitario provocó la emergencia de políticas educativas que obligaron a la formulación e implementación de reformas en dichas instituciones (Luengo, 2003: 7-8).

En resumen, esta etapa presentó las siguientes características (Luengo, citando a Díaz Barriga, 2003: 9): a) contención de la matrícula bajo el argumento de masificación educativa, b) promoción de la calidad de la educación sobre su crecimiento, c) disminución de recursos fiscales asignados a la educación superior, d) diversificación de las fuentes de financiamiento, e) reorientación de la matrícula hacia áreas con menor demanda como ciencias exactas, naturales y agrícolas, y, f) crecimiento de la educación superior privada, aunque porcentualmente cubrió a un sector reducido con respecto a la matrícula global.

En México y en toda la región latinoamericana, se prometía que la apertura de la educación a los capitales privados, la competencia entre escuelas y maestros, así como la evaluación sistemática y reiterada de decenas de millones de estudiantes habrían de generar un dinamismo y una mejora inusitada en la educación. Sin embargo, el resultado fue de un estancamiento generalizado, cuando no de retroceso. La competencia por recursos entre instituciones no mejoró al conjunto de ellas pero sí trajo una brutal diferenciación entre universidades ricas y universidades pobres (Aboites, 2008: 4-5).

La universidad pública comenzó a ser vista cada vez menos como patrimonio social y más como un filtro para excluir del acceso a empleos y mejor calidad de vida a los grandes sectores populares. La combinación de la restricción a la matrícula y el uso de exámenes estandarizados discriminatorios acentuaron tal fenómeno (Aboites, 2008: 6).

1.4.3 Etapa evaluadora

Durante los noventa continuó el proceso transformador de los dispositivos que regulaban las relaciones entre el Estado y las universidades. Se establecieron mecanismos de evaluación y asignación de recursos financieros a partir de los cuales se dio un modo distinto de interacción entre las agencias gubernamentales y las instituciones universitarias. Fenómenos como la globalización e integración económica mundial, el crecimiento y diversificación de la enseñanza superior, las crisis fiscales, así como las nuevas administraciones de los gobiernos en turno, fueron algunos de los factores que influyeron en el sistema de educación superior mexicano (Luengo, 2003: 9-10).

En esta década los recursos públicos disponibles para la educación superior se dirigieron al cumplimiento de metas cualitativas específicas y los mecanismos utilizados para aplicarlos fueron más selectivos. Asimismo, la evaluación se comenzó a aplicar como indicador para la conducción del sistema de educación superior (Zorrilla, 2000: 32-34).

Los instrumentos básicos que se emplearon en la nueva relación gobierno-universidad, a fin de conducir a las instituciones educativas según el rumbo de las estrategias y programas gubernamentales, y en sintonía con las necesidades económicas y sociales, consistieron principalmente en (Luengo, 2003: 10):

- Articulación de procedimientos de evaluación
- Establecimiento de programas de financiamiento extraordinario
- Exigencias específicas de cambio a las instituciones
- Desplazamiento de la planeación a la evaluación, y con ello del control del proceso a la verificación de los productos
- Vigilancia a distancia y autonomía regulada del sistema de educación superior y de cada una de las instituciones que lo integran
- Generación de sistemas e instrumentos de autoevaluación como eficiencia terminal, nivel de empleo de egresados, vinculación con la industria y la sociedad, adecuación de su funcionamiento y normatividad, entre otros
- Doble dinámica gubernamental: de retracción y de intervención

- Intento de asimilación a los patrones internacionales
- Fomento a la competitividad académica entre instituciones del sistema en relación a rendimiento, producción, criterios de calidad y excelencia
- Búsqueda de cumplimiento de criterios de equidad y cobertura
- Generalización y diversificación de mecanismos de evaluación y acreditación

1.5 Panorama de la primera década del siglo XXI

A finales de los noventa, se consideraba que las universidades públicas en Latinoamérica habrían de jugar un papel decisivo dentro de las transformaciones requeridas para acceder al siglo XXI en condiciones de fortaleza económica, estabilidad social y régimen democrático (Rodríguez, 2009). El liderazgo académico tendría que centrarse en un papel trascendente en cuanto a la formación de futuros cuadros en los distintos campos y dominios de actividad, así como en la transmisión de racionalidad, valores y actitudes; sus funciones académicas dependerían de las relaciones y pactos establecidos con la sociedad y con el Estado para allegarse los medios que garantizaran un nivel de calidad académica sostenible e incremental.

La complejidad del escenario internacional y las demandas del entorno regional, proponían a la universidad pública grandes retos como: a) contribuir a que los países contaran con las capacidades científicas y tecnológicas suficientes para competir en una economía mundial globalizada, b) crear los cuadros profesionales y técnicos que la renovación de las estructuras de producción y de servicios del país requería, c) participar en el debate sobre temas cruciales para definir las opciones de política económica, modelos de desarrollo social, gobierno y participación ciudadana, entre otros, d) anticipar y apoyar procesos de cambio en aspectos tales como la dinámica poblacional, el empleo, la distribución de los servicios de salud y educación, la impartición de justicia y el respeto a los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural nacional (Rodríguez, 1999).

Diez años más tarde, tanto el contexto como el ánimo que enmarcaron a la Conferencia Mundial de la Educación Superior organizada por la UNESCO en junio de

2009 fueron, a diferencia de la celebrada en 1998, totalmente distintos: “la incertidumbre por el desenlace de la depresión económica mundial, el nuevo proteccionismo, el desempleo en todos los mercados de trabajo, la irrupción de viejas y nuevas formas de violencia social, entre otros aspectos negativos, minaron el optimismo finisecular” (Rodríguez, 2009).

Si bien de las vías de solución propuestas en 1998⁷ no todas las respuestas diseñadas rindieron frutos positivos, para Rodríguez (2009) el hecho mismo de concertar puntos comunes para emprender la reforma de normas, sistemas e instituciones, puede considerarse positivo ya que inspiró una nueva generación de cambios estructurales.

En 2009 se hizo una revisión de los mismos temas de una década atrás, se arribó a conclusiones semejantes o idénticas, y se reiteraron propuestas de solución enunciadas anteriormente. Permanecieron vigentes temas como la educación superior como bien público y derecho ciudadano, los beneficios educativos, culturales y económicos que irradia el sistema, el potencial de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones para expandir la oferta educativa, la importancia del enfoque multicultural, la cooperación internacional y la solidaridad de los países avanzados con los subdesarrollados, así como las precauciones sobre la educación de mala calidad y los proveedores transnacionales enfocados a la ganancia (Rodríguez, 2009).

Sin embargo hubo al menos, dos problemas relevantes que fueron omitidos (Rodríguez, 2009):

1. El de los procedimientos concretos para hacer frente a la contradicción que existe entre postular el derecho a la educación superior como inalienable, y mantener procesos de selectividad académica que obstaculizan, en los hechos, el acceso de grupos de población mayoritarios, y
2. El de la empleabilidad de los egresados universitarios, ante las decrecientes oportunidades de inserción laboral de los jóvenes profesionistas a escala mundial

⁷ Evaluación y aseguramiento de la calidad académica, mayor cooperación y movilidad académica, generación de fórmulas para educación abierta y a distancia, diversos apoyos para estudiantes en desventaja, atención a la equidad de género, flexibilización curricular y organizativa, y varias más (Rodríguez, 2009).

Una vez transcurrida la primera década del siglo XXI, es posible identificar avances y mejoras significativas en distintos aspectos, a partir de las transformaciones del sistema nacional de educación superior, tales como: a) crecimiento del sistema, distribución territorial y cierta diversificación de la oferta, b) cambio en el perfil de la planta académica, c) incremento en la producción científica, d) procesos de aseguramiento en la calidad de los programas, e) desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (Rodríguez, 2010B).

En cuanto a las dificultades que prevalecen en el sistema, se destacan la heterogeneidad entre los subsistemas y entre las instituciones, originada en parte por la dinámica de competitividad que ha impregnado la política sectorial, así como la persistencia de rezagos debido a las dificultades de operar transformaciones en escenarios resistentes al cambio (Rodríguez, 2010B).

Otro elemento de cambio que es necesario apuntar, consiste en la identificación de los protagonistas. En la última década el sistema ha mejorado gracias al esfuerzo conjunto de las instituciones, los gobiernos, los legisladores, las comunidades académicas, los estudiantes y la sociedad en general. Organismos como la ANUIES y otras organizaciones universitarias han desempeñado una tarea de articulación y de cadena transmisora bidireccional (Rodríguez 2010B).

Rodríguez plantea que a fines de la primera década del siglo XXI se conformó un mejor sistema, pero al mismo tiempo se hizo mucho más complejo, con desafíos por enfrentar en el futuro inmediato y a largo plazo.

El mayor problema consiste en sostener una dinámica de crecimiento y desarrollo cualitativo que repercuta en las oportunidades de empleo de los egresados y que contribuya a la recuperación económica del país, por lo que el reto es, en primera instancia, multidimensional (Rodríguez 2010B):

- a. Mantener la tendencia de crecimiento⁸
- b. Consolidar todos los tipos institucionales

⁸ La ANUIES plantea un horizonte de cobertura del 50% hacia el 2020 (Rodríguez, 2010B).

- c. Construir un mecanismo mucho más eficiente de coordinación que incluya tanto a las instituciones públicas como a las particulares
- d. El factor financiero es crucial, acceder a una nueva etapa de crecimiento y desarrollo cualitativo implica, necesariamente, una inversión pública de gran envergadura
- e. Entender y asimilar que el sistema de educación superior e investigación científica es un componente de un esquema de desarrollo más amplio: para que cumpla a cabalidad con su misión y objetivos se requiere el acompañamiento de otras políticas económicas y sociales

1.6 Una política pública para los estudiantes de nivel superior

La provisión mínima o máxima de un bien como la educación, implica un costo financiero para el gobierno que sufragará total o parcialmente el servicio. Los niveles medio superior y superior son concebidos como necesidades instrumentales⁹ cuya distribución se sustenta en méritos que implican un esfuerzo y la calificación de éste como satisfactorio. Si no es posible demostrar la posesión de tales atributos, tampoco es posible asignar el bien en cuestión. Los conocimientos o atributos a los que se hace referencia son siempre sujetos de ser adquiridos por la intervención humana (Bracho, 2005:61).

Si anteriormente el reclamo de los sectores medios en expansión era de democratización de la universidad en términos de ampliación del acceso, actualmente se demanda un mayor compromiso por parte del Estado para lograr la incorporación, permanencia y egreso de segmentos tradicionalmente alejados de la institución, puesto que la elevación de las tasas de deserción y recursamiento se produce a partir de condiciones desiguales originadas en las oportunidades de acceso para los grupos excluidos (Chiroleu 2009: 4-12).

En el nivel universitario, considerado el último escalón en la pirámide educativa de un Estado, el acceso es desigual entre distintos sectores sociales y sólo unos cuantos integrantes de cada cohorte que inicia la educación básica son capaces de llegar a él (Bracho, 2005:13). Por lo que, si tanto el ingreso como el mérito académico son variables

⁹ Las necesidades instrumentales son aquellas que sirven como medios para realizar ciertos fines, no se valoran por lo que son sino por aquello que permiten adquirir o desarrollar (Bracho, 2005:61).

que inciden en la inscripción y egreso en los estudios superiores, no todos los aspirantes están en igualdad de condiciones (Bracho, 2005: 54).

Si la distribución educativa presenta sesgos porque depende de las diferencias sociales y económicas de los educandos, entonces el acceso a la educación superior se encuentra condicionado por los ingresos, género, situación laboral del estudiante, localidad y entidad de residencia, entre otros factores (Bazdresch, 2001: 72; Bracho, 2005: 13).

Si la familia es incapaz de brindar los medios materiales necesarios para que sus hijos ingresen a la vida escolarizada y escalen de un nivel a otro, el acceso a la escuela, o bien no ocurre o bien se interrumpe en algún momento (Bartolucci 1994: 78).

La relación que guardan entre sí los criterios de necesidad, mérito, eficacia y libre intercambio, que conforman el núcleo de los debates sobre la justicia y las concepciones generales sobre la igualdad de oportunidades, dan origen a su vez, a dos tipos gruesos de políticas o concepciones de igualdad que abarcan la no discriminación y a la nivelación de las condiciones del terreno (Bracho, 2005:60).

Mientras que la igualdad de resultados deviene en un planteamiento utópico e irrealizable, es posible, sin embargo, hablar de generar condiciones académicas y organizativas para que cada estudiante tenga posibilidades razonables de éxito. Suponer la “igualdad de oportunidades” para acceder a la universidad no incluye la posibilidad concreta de obtener resultados positivos en el tránsito por la institución, de modo que los procesos que tienen como meta mejorar las posibilidades de obtener resultados similares entre desiguales, requieren de mecanismos diseñados especialmente para atender las dificultades concretas, generadas por disímiles capitales económicos, culturales y sociales (Chiroleu, 2009: 3-13).

En tanto la educación sea considerada un bien primario necesario que supone mérito para acceder a él, un sistema de becas puede responder a más de un principio de distribución y justificarse según los fines que persiga (Bracho, 2005:71).

En el entendido de que al gobierno entrante de Vicente Fox, cuya gestión inició en diciembre del 2000, les preocupó el estado de desigualdad de oportunidades, así como el

nivel de deserción en la población estudiantil de más bajos recursos económicos, se tomó la decisión de instrumentar una política pública que atendiera a dicho segmento social.

La forma en que se diseñó y elaboró el PRONABES, tiene, desde una perspectiva teórica, una serie de procesos: condiciones físicas y materiales, actores, formación e interacción de coaliciones, sistemas de creencias, establecimiento de redes, e influencias de factores internos y externos, que de forma analítica pueden identificarse con claridad.

El PRONABES, visto como estudio de caso, puede servir como referencia para la aplicación de tres distintos enfoques que se complementan entre sí, como será expuesto en la revisión elaborada en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. Un marco para el análisis de las políticas públicas con perspectiva cognitiva

Un tema crucial para los gobiernos es especificar su plan de acción, el cual se verá materializado, en parte, a través de políticas públicas. Por lo tanto, una de las principales actividades de un gobierno, es la producción de programas para la satisfacción de las demandas sociales. Si bien es importante que un gobierno sea reconocido y legitimado, también debe ser legitimado lo que hace y produce, de modo que tanto el diseño como la aplicación de políticas públicas serán elementos fundamentales para avalar la capacidad y la competencia gubernamental (Santibáñez et al., 2008: 5).

El arte de gobernar a través de políticas públicas consiste, de acuerdo con Santibáñez y Lahera (2008: 5), en el cuidado de su diseño al seleccionar determinadas líneas de acción; serán además, instrumentos útiles y eficientes para entregar al electorado lo que busca, en términos de resolución de problemas. Lahera sostiene que un buen gobierno es aquél “que logra los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social”.

Por otra parte, Lorenc y Blumer (2005: 6) señalan, que las políticas públicas son uno de los elementos fundamentales de la construcción social de problemas y que, por lo tanto, los planes oficiales contribuyen a darle existencia al problema que dicen atacar.

Los estudios sobre la formación de agendas y la elaboración de los problemas públicos, de acuerdo con Lorenc (2005: 8), evidencian la existencia de un proceso de producción en sentido estricto, en el que los individuos y los grupos generan objetivaciones provistas de sentido que hacen de su entorno una negación de otras múltiples posibilidades.

Para autores como Lorenc (2005) y Maillet (2008), la sociología de los problemas públicos permite historizar lo social, mostrar su carácter construido. Ellos concuerdan en que es posible aplicar un análisis de políticas públicas con perspectiva cognitivista a fin de mostrar –a partir de reconstituir las representaciones y tramas de actores concretos–, que lo que hay es la negación de posibilidades que existieron y existen, es decir, que lo que hay es

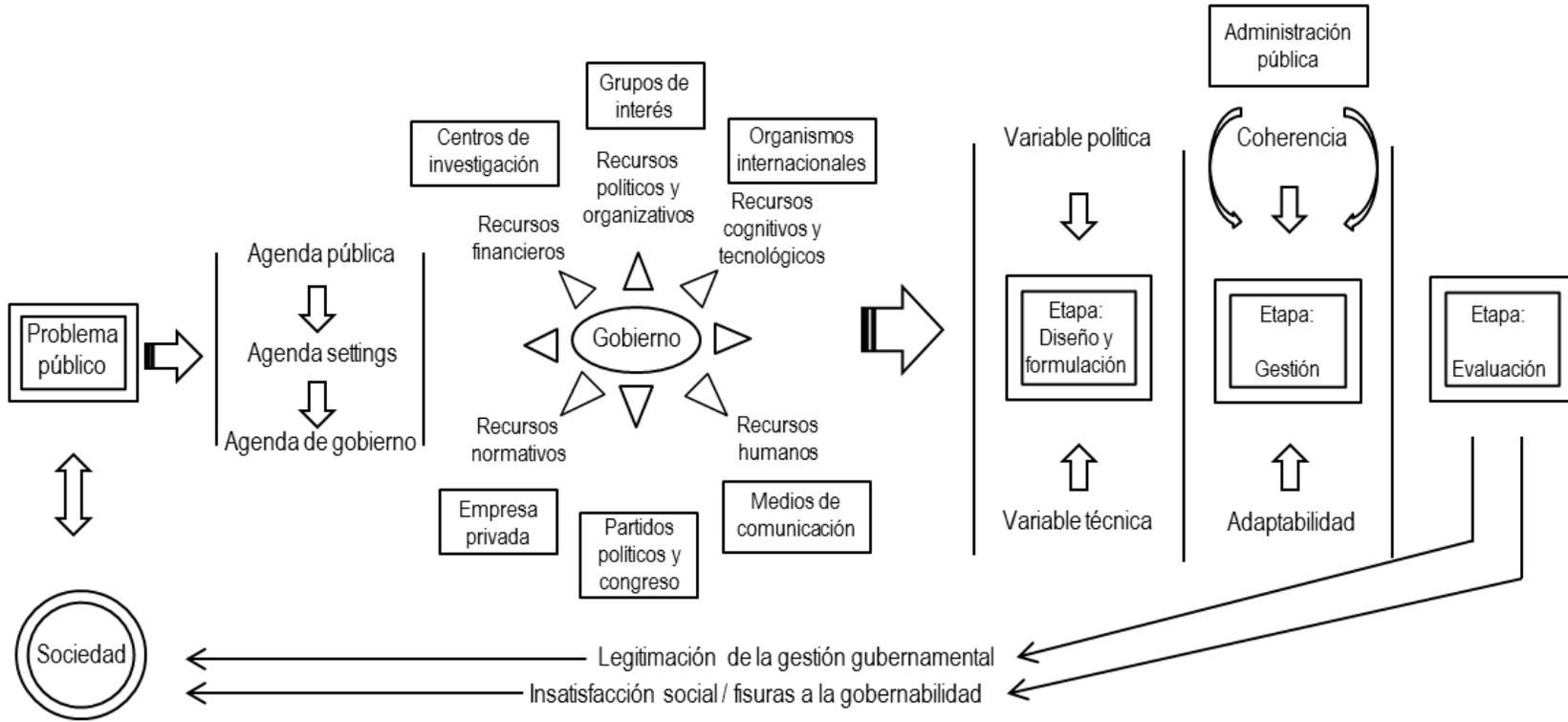
el resultado de una selección, y que ésta es, al menos en parte, el producto de acciones estratégicas que se enlazan entre sí, dando origen a objetivaciones institucionales, simbólicas y materiales, específicas en cada caso.

De acuerdo con Santibañez (et al., 2008: 19), “la reconsideración y actualización de los marcos analíticos en políticas públicas se transforma en un esfuerzo que debe aportar evidencia respecto de referencias teóricas que sirvan de apoyo para entender el accionar de las distintas fuerzas políticas en las democracias de países en desarrollo”. Para Santibañez, el esquema clásico de la separación de las esferas privada y pública ha sido superado y sustituido por la incorporación de nuevas variables a partir de múltiples actores, recursos, interacciones, procesos y etapas (ver diagrama 2.1). Lo anterior contribuye a que los estudiosos de las políticas públicas integren perspectivas y enfoques de análisis más amplios que permitan explicar a estos instrumentos de gobierno con mayor claridad y sustento teórico-académico.

La “producción” de políticas públicas no es un asunto menor ni completamente mecánico. Es resultado de una serie de elementos y factores determinados, que a pesar de su enumeración y ejecución no necesariamente son predecibles o previsibles en su totalidad, dependen de interacciones y eventos tanto planeados como fortuitos. Una política pública no es algo estático, está sujeta a diversos agentes (actores y/o circunstancias específicos) a partir de los cuales existirá, continuará, se modificará, o se cancelará. Es por esto que al referirse a las políticas públicas, se refiere constantemente al “ciclo”, entendiéndolo como un proceso –o conjunto de procesos– que permanece en constante movimiento.

Una vez instrumentadas, se les visualiza como producto de una decisión gubernamental, sin embargo, su materialización es consecuencia de una considerable cadena de sucesos. Una vez que fueron formuladas, se instrumentan, y comienzan a operar, entran a una fase en la que interviene un número mayor de involucrados (incluyendo a los beneficiarios y afectados positiva o negativamente, directa e indirectamente), por lo que son susceptibles de ser alteradas por resultados no deseados o condiciones no premeditadas, lo cual determinará el llamado “cambio en las políticas”.

Interacción de actores y recursos en el ciclo de políticas públicas



Fuente: Santibañez (et al., 2008:18)

Diagrama 2.1 Interacción de actores y recursos en el ciclo de las políticas públicas

Para Sabatier (2007: 6), los científicos sociales deben estar conscientes y ser capaces de aplicar distintas perspectivas teóricas, ya que el conocimiento de varios enfoques obliga al analista no sólo a asumir, sino a identificar las diferencias entre los supuestos de distintos marcos. Asimismo, el manejo de múltiples perspectivas fomenta la acumulación de evidencia para la comprobación de hipótesis en competencia, e incluso alentará al análisis comparativo.

Por una serie de razones, el proceso de las políticas públicas implica un complejo conjunto de elementos que interactúan entre sí: diversos actores involucrados, periodos de tiempo, múltiples niveles de gobierno, regulaciones administrativas, disputas técnicas, así como valores e intereses profundamente arraigados.

Ante tal complejidad, señala Sabatier (2007: 3-4), el analista debe encontrar alguna manera de simplificar la situación a fin de tener alguna posibilidad de entenderlo. Los estudiosos de las políticas públicas han adoptado paradigmas institucionales para explicar el proceso de su formulación, puesto que a partir de la conceptualización de los problemas, las agencias gubernamentales formulan alternativas y seleccionan las soluciones, las cuales se implementan, evalúan y revisan. De tal modo, que tanto las instituciones como los recursos que éstas controlan son críticos para entender el proceso de las políticas públicas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: xi).

Con el fin de adaptar los instrumentos de análisis de las políticas públicas al nuevo contexto (Real, 2002: 9), en el presente capítulo se tomarán elementos de tres distintos enfoques a fin de conformar una propuesta para interpretar posteriormente al PRONABES. Se considera conveniente combinar las siguientes perspectivas, por ser de las que han destacado en los últimos años, así como por su complementariedad y ajuste al caso de estudio. Los marcos analíticos a utilizar son: el *Advocacy Coalition Framework (Estructura de Coaliciones Promotoras)*, el Enfoque de Redes y el *Institutional Analysis and Development Framework (Marco de Análisis y Desarrollo Institucional)*.

De acuerdo con Real (2002: 9), “un rasgo común a todos ellos es su concepción de las políticas públicas como resultado de los procesos de interacción de un conjunto más o menos limitado de actores públicos y privados, actuando en una diversidad de niveles de

gobierno, que dan lugar estructuras de acción más o menos estables con un grado variable de autonomía unas respecto a otras”, por lo que el resultado es una visión policéntrica del *policy making*.

A continuación se elabora una breve descripción de cada uno de los enfoques, y en seguida se hará una revisión detallada de los mismos para concluir el capítulo con la propuesta de un modelo combinado con el fin de aplicarlo al caso de estudio de la presente investigación.

- **Advocacy Coalition Framework (ACF)**

De acuerdo con Sabatier y Jenkins-Smith (1993: xii-2), el *ACF* es una teoría alternativa para el estudio de las políticas públicas, superior a aquéllas que las abordan desde el modelo heurístico¹⁰ que desagrega al proceso en una serie de subprocesos funcionales y temporales (definición del problema, formulación de alternativas, toma de decisión, implementación, evaluación).

Lo que Sabatier y Jenkins-Smith argumentan, es que el modelo heurístico resulta 'descriptivamente impreciso', puesto que circunscriben al ciclo de la política como la unidad temporal de análisis y por lo tanto, sólo indica cuál es la secuencia de las etapas, pero no identifica, como componente crucial, a las fuerzas y/o condiciones que intervienen para el paso de una etapa a otra, o a los vínculos, detonantes e influencias necesarias a lo largo del proceso, ni tampoco se señala el continuo rol del Estado y los gobiernos locales en cuanto a la innovación de una política. La única utilidad que estos autores reconocen en cuanto a los modelos por etapas, es que dividiendo al proceso de las políticas en una serie de pasos, se contribuye a la comprensión del mismo (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 3-14).

Es necesario entonces, un modelo más apropiado que se enfoque en ciclos múltiples e interactuantes, en los que concurren distintos actores, niveles gubernamentales y contextos de cambio, lo cual a la larga permitirá integrar las perspectivas tanto de análisis

¹⁰ El término heurística procede del griego εὕρισκω que significa 'hallar, inventar'; como disciplina científica, incluye la elaboración de medios auxiliares, principios, reglas, estrategias y programas que faciliten la búsqueda de vías de solución a problemas.

como de aprendizaje a través del proceso de una política pública durante una década o más, y en ello precisamente se enfoca el ACF.

Este enfoque, concebido durante la década de los ochenta, ocupa actualmente un puesto de considerable relevancia dentro de las teorías de las políticas públicas, sobre todo entre aquéllas que tratan de explicar los procesos de cambio (Real, 2002: 14).

- **Enfoque de Redes**

Para Adam y Kriesi (2007: 146), el enfoque de red de políticas es más una herramienta analítica que una teoría, su valor reside en el hecho de que se conceptualiza a la formulación de políticas como un proceso en el que debe tomarse en cuenta tanto a la diversidad de actores participantes como a sus interacciones e interdependencias. Lo que se busca destacar en esta perspectiva es que los actores pasan, de considerarse atomizados y/o aislados a interrelacionados entre sí, entendiendo también que ya sea que los actores estatales o de la sociedad dominen el proceso, resulta una cuestión empírica.

El interés reciente del enfoque de redes de políticas públicas puede verse, de acuerdo con Klijn (1998: 9), como un intento de ‘contextualizar’ el enfoque de proceso, es decir, que el enfoque de red comienza donde acaba el enfoque de proceso. Se trata de explicar cómo los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que ocurren.

Si bien los enfoques de la red han sido criticados por su débil base teórica, o porque no se les considera el factor más crucial para explicar el cambio de una política, es posible vincularlos con otros enfoques analíticos (Adam y Kriesi, 2007: 130-131). Por otra parte, el análisis de las redes se ha ampliado, al tener en cuenta que otros factores, tales como las instituciones, las ideas, los valores, las estrategias y las tecnologías, también se consideran determinantes de las estructuras de la red.

Si se vincula al sistema de interacción de una política pública específica con los factores enfatizados por otros enfoques teóricos (sistemas de creencias, imágenes políticas, instituciones, choques exógenos), se agregarán elementos dinámicos para el enfoque de

redes. Sin embargo, Adam y Kriesi (2007: 131) advierten que el análisis de redes debe circunscribirse a sus posibilidades: los enfoques cualitativos se limitarán a la descripción metafórica de las redes, mientras que los cuantitativos modelarán sus características estructurales.

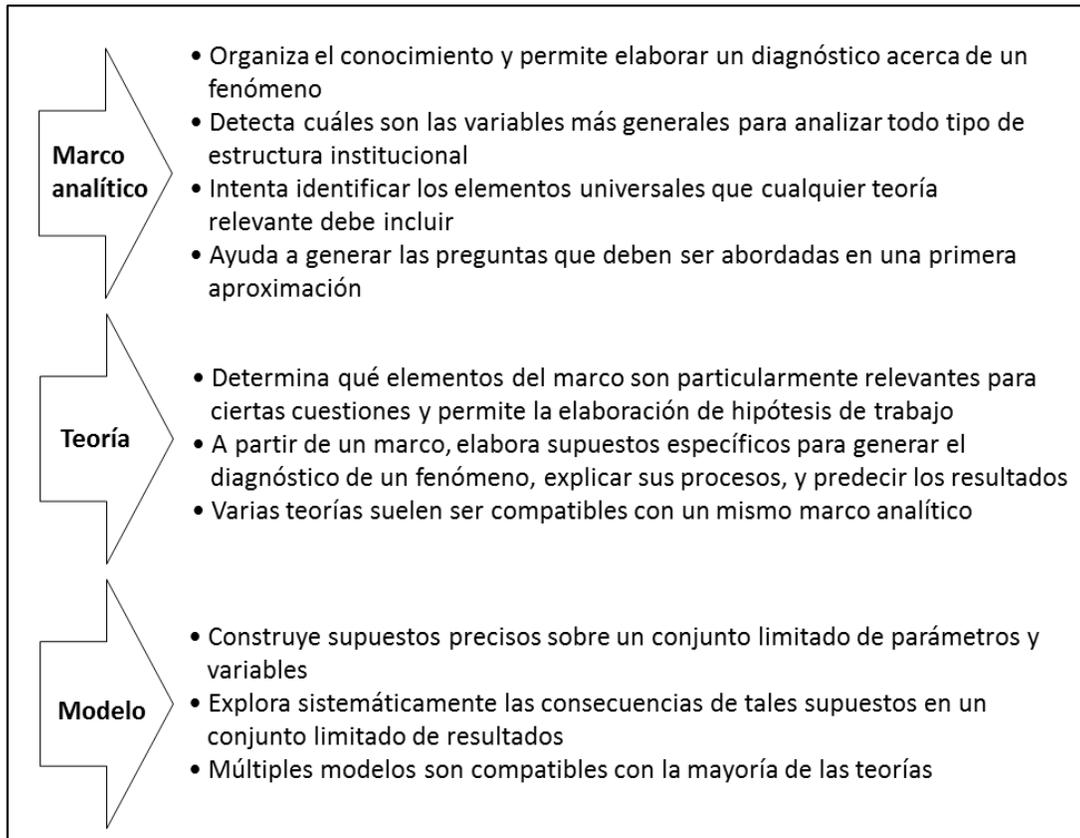
- **Institutional Analysis and Development Framework (IAD)**

El IAD, propuesto por Elinor Ostrom, es un enfoque que se enmarca dentro de la teoría del *Institutional Rational Choice* (Institucionalismo de la elección racional), la cual trata de explicar los procesos sociopolíticos a partir del comportamiento de los individuos. En este sentido, en la versión “institucional” de la elección racional, se considera que el cálculo del costo-beneficio de las acciones de los individuos está influido por diversos factores, tales como, su experiencia a partir de otros individuos (también calculadores), el conjunto de las reglas vigentes, las condiciones físicas y materiales, y la cultura o valores compartidos que afectan a los contextos de acción donde los individuos interactúan (Real, 2002).

Autores como Dowding, consideran que la teoría de la elección racional institucional posee una capacidad explicativa superior a la de enfoques como el de las *policy networks*, ya que a partir de los “presupuestos sobre el comportamiento individual pueden elaborarse modelos matemáticos a partir de los cuales se extraerán inferencias más o menos consistentes sobre los resultados de los procesos de interacción entre actores” (Real, 2002: 13-14).

El enfoque institucional, señala Ostrom (2007: 39-40), debe emprenderse a tres niveles: a) marcos analíticos, b) teorías y, c) modelos, cuyo desarrollo y aplicación debe diferenciarse, sin embargo es posible complementarlos (ver cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Niveles de recursos analíticos para el enfoque institucional



Fuente: Elaboración propia con base en Ostrom (2007:25-26)

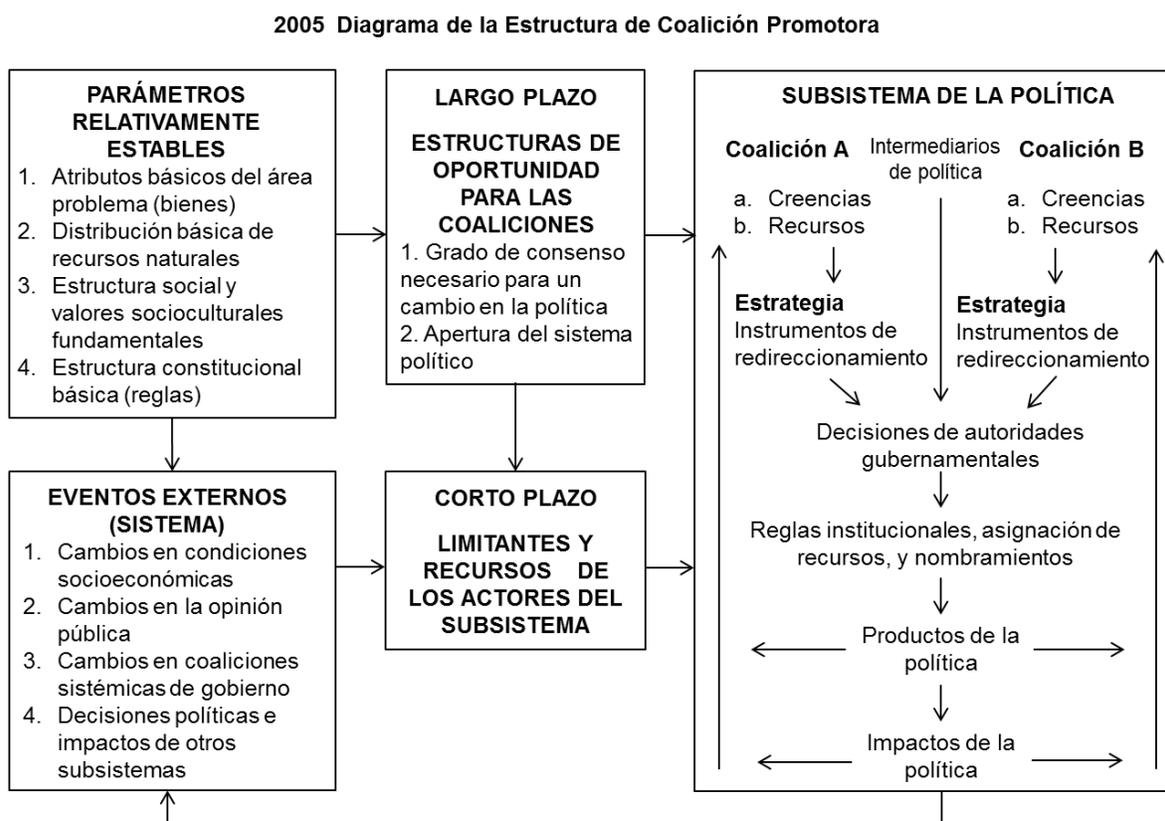
2.1 El análisis de políticas públicas a partir del *Advocacy Coalition Framework* (ACF) y del enfoque de redes

En 1988, Paul Sabatier publicó por primera vez¹¹ su propuesta denominada *Advocacy Coalition Framework*. Desde entonces, a raíz de su aplicación práctica para el análisis del cambio en las políticas a través del tiempo, el marco analítico del ACF ha sido revisado y reformulado en distintas versiones por Sabatier, en colaboración con otros autores como Jenkins-Smith y Weible (Sabatier y Weible, 2007:189-202).

¹¹ “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, vol. 21, núms. 2-3, pp. 129-168.

En el transcurso de la presente investigación se localizaron cuatro versiones del esquema principal del ACF¹², sin embargo, en este capítulo se utiliza la más reciente por considerarse la más completa, a comparación del resto, en cuanto a los distintos elementos que se contemplan (ver cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Esquema del Advocacy Coalition Framework



Fuente: Sabatier, Weible (2007: 202)

Debe mencionarse que el ACF no está exento de limitaciones (Sabatier y Weible, 2007: 207-209). Por una parte, se señala que afirma lo obvio, sin embargo sus autores reconocen que si bien algunas de sus aplicaciones se limitan a identificar las partes contendientes de un debate político, su objetivo es mucho más amplio. Por otro lado, en cuanto a quienes critican que es constantemente modificado, sus autores responden que tal

¹² Las cuatro versiones del esquema se encuentran en los Anexos.

capacidad de revisión –aproximadamente cada seis años– constituye una fuerza productiva hacia el camino de la ciencia. También se argumenta que no aborda el problema de acción colectiva, y que le falta claridad en la conceptualización y operacionalización de las variables institucionales que estructuran la formación y el comportamiento de las coaliciones. En tal sentido, Sabatier ha señalado que es conveniente complementar el análisis con otros enfoques.

El ACF parte de tres “piedras fundamentales”: 1) una asunción a nivel macro (societal) de que la mayoría del *policy making* se produce entre los especialistas dentro de un subsistema de la política, cuyo comportamiento se ve afectado por factores del entorno del sistema político y socioeconómico, 2) un micro-nivel (individual) “modelo del individuo”, que se basa en gran medida en la psicología social, y 3) la convicción a nivel meso (grupal) de que la mejor manera de lidiar con la multiplicidad de actores en un subsistema es agruparlos en “coaliciones”. Estos supuestos, a su vez, afectan a las variables dependientes, las creencias y los recursos; asimismo, el cambio se producirá a partir de dos caminos fundamentales: 1) el aprendizaje orientado a las políticas, y 2) las perturbaciones externas (Sabatier y Weible, 2007: 191-192).

El propósito del ACF es explicar tanto el cambio en las creencias como en la política misma, así como observar los aciertos y las fallas de los programas examinados. Lo anterior será factible, según Sabatier, al examinar al menos un ciclo completo de formulación, implementación y reformulación, por lo que este enfoque sólo puede usarse en aquellas políticas públicas que permanezcan durante periodos de una década o más (Sabatier, 1993: 16).

El análisis del ACF inicia con la identificación de las propiedades de los subsistemas de política, los parámetros estables e inestables del sistema político más amplio, y los diferentes componentes de las creencias fundamentales de la política. A partir de ello se examinan las cuatro vertientes de las cuales dependen los cambios importantes en las políticas públicas: 1) el aprendizaje, 2) shocks externos, 3) choques internos, 4) el estancamiento perjudicial (Sabatier y Weible, 2007: 208). Asimismo, para el enfoque del ACF, es muy importante comprender el papel que desempeña la información técnica y científica dentro del proceso de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: xii).

A pesar de que este enfoque analiza especialmente el cambio dinámico en las políticas, existe un elemento central que se origina a partir del amplio rango de actores participantes en los distintos subsistemas que intervienen en las políticas públicas, y que los autores han conceptualizado como ‘las coaliciones’ (promotoras o de defensa, según la traducción que se haga del término *advocacy*).

En este sentido, el enfoque de redes de políticas públicas adquiere relevancia al aplicarse junto con el ACF –principalmente con respecto a las coaliciones– para entender cómo se comportan los actores dentro de las redes y cómo los factores exógenos y endógenos están conectados en la determinación de resultados de las políticas y su cambio (Adam y Kriesi, 2007: 146).

El subsistema de la política, de acuerdo con el ACF, es la unidad de análisis de mayor utilidad para observar el proceso de cambio, ya que se compone de distintas coaliciones formadas por actores de diversas organizaciones –públicas y privadas– que participan activamente en torno a una problemática en particular (Sabatier, 1993: 17).

La mayor parte del proceso de la formulación de políticas se produce dentro de los subsistemas de política e implica negociaciones entre los especialistas. El comportamiento de los participantes en el subsistema de la política es, sin embargo, afectado por dos tipos de factores, unos bastante estables, y otros dinámicos del todo (Sabatier y Weible, 2007: 193).

2.1.1 El Subsistema

El concepto clave de ‘subsistema’ se atribuye a Freeman, quien en 1955 se refirió al proceso de división de las políticas públicas estadounidense, de acuerdo con subunidades centradas en torno a políticas concretas, donde interactuaban actores gubernamentales especializados (agencias administrativas y comités del congreso) con grupos de interés (Real, 2002: 4).

Desde entonces, distintos autores han dado al concepto un significado más amplio y dinámico. En 1985, Wamsley, señaló que un subsistema “incluye a actores que buscan

influir en la fijación autoritaria de valores. Son heterogéneos, tienen una cohesión variable y exhiben una complejidad interna. Estos subsistemas de políticas funcionalmente especializados abarcan tanto al sector público y privado como sus sucursales y los diferentes niveles de gobierno” (Klijn, 1998: 24). De acuerdo con Wamsley, un subsistema consta de una red de actores, una estructura normativa y una economía política. Además de la estructura horizontal, que consta de representantes de los grupos de presión, servicio civil de varios departamentos y políticos especializados, el subsistema muestra una estructura vertical.

De acuerdo con Sabatier (1993: 17), la conceptualización de un subsistema debe ir más allá de las nociones tradicionales de los “triángulos de hierro”¹³ –que se circunscriben a agencias administrativas, legislativas, comités y grupos de interés dentro de un solo nivel de gobierno–, e incluir a todos aquellos actores –ubicados en distintos niveles– que desempeñen roles importantes en la generación, difusión y evaluación de ideas para las políticas.

Aunque la noción de los “triángulos de hierro” y los “*subgovernments*”¹⁴, como estructuras cerradas en la elaboración de las políticas públicas, difieren con uno de los puntos básicos de la teoría pluralista¹⁵ (de la relativa accesibilidad del proceso político para los actores no gubernamentales), se consideró que la fuente de tal discrepancia se debía al carácter empírico de las investigaciones, y por lo tanto era producto del sesgo de elección de los casos estudiados (Real, 2002: 5).

En 1978, Hugh Hecló publicó “*Issue Networks and the Executive Establishment*” como crítica a la inadecuación del concepto de “triángulo de hierro” para comprender los cambios en la política federal norteamericana que habían tenido lugar durante los años

¹³ La visión triangular de Lowi (1964, 1979) daría lugar a uno de los conceptos más conocidos para designar la estructura básica en la que se desarrollaba la elaboración de políticas públicas en Estados Unidos: los “triángulos de hierro” (*iron triangles*). En el seno de estas estructuras funcionales se desarrollaba una relación simbiótica. Por un lado, el grupo de presión necesitaba a la agencia para poder prestar servicios a sus miembros y tener al tiempo un punto de acceso al gobierno. Mientras que por otro, la agencia necesitaba al grupo para obtener apoyo para sus programas, y el comité del congreso requería de la capacidad del grupo para movilizar electoralmente a sus miembros (Real, 2002: 5).

¹⁴ Sostiene que las políticas públicas se elaboran a partir de alianzas compuestas por expertos, actores no gubernamentales y miembros del poder ejecutivo y legislativo (Jordan, citado por Real, 2002: 4).

¹⁵ El pluralismo reconoce la participación de varios grupos que se caracterizan por la heterogeneidad ideológica y social, independientemente de los recursos económicos que posean.

setenta (Real, 2002: 7). Dichos cambios, hacían referencia al crecimiento de la intervención gubernamental, así como al incremento –en número y categorías– de actores que trataban de influir en el proceso de las políticas públicas.

De este modo, Heclo elaboró el concepto de “*issue network*” (cuestión de redes), para dar cuenta del gran número de actores involucrados en torno a las políticas, con grados variables de compromiso o dependencia mutua, moviéndose constantemente dentro y fuera de la red resultante¹⁶. Bajo esta perspectiva, se advertía que ninguno de los actores conseguía el control total de las políticas, y que el papel de los intereses económicos era tan importante como el de los compromisos ideológicos o emocionales (Real, 2002: 7).

Volviendo al planteamiento del ACF, Sabatier y Weible (2007: 193) señalan, que identificar el alcance apropiado de un subsistema es uno de los aspectos más importantes de un proyecto de investigación, por lo que la regla fundamental debe ser: “centrarse en el ámbito de aplicación material y geográfica de las instituciones que estructuran la interacción”.

Por otro lado, el ACF asume que la formulación de políticas en las sociedades modernas es tan compleja, tanto en lo sustantivo como en lo legal, que los participantes deben especializarse si quieren tener alguna esperanza de ser influyentes. De tal forma que, la especialización es un fenómeno que ocurre dentro de los subsistemas de políticas compuestos por participantes que regularmente tratan de influir en la política pública (Sabatier y Weible, 2007: 12).

Adam y Kriesi (2007: 129), coinciden en que la formulación de políticas tiene lugar en subsistemas, los cuales presentan las siguientes características:

- Funcionan más o menos independientes el uno del otro en forma paralela
- Consisten en un gran número de actores que se ocupan de cuestiones específicas de política

¹⁶ La nueva conceptualización de Heclo estaba asociada con el fenómeno observado en la sociedad estadounidense a finales de los años setenta, a partir del surgimiento de multitud de grupos y organizaciones vinculados a la defensa de intereses no económicos (Real, 2002: 7).

- Los procesos políticos dentro de los subsistemas no están controlados sólo por los agentes estatales, sino que se generan por la interacción entre actores públicos y privados

2.1.2 La Selección de los problemas públicos

Aunque en el esquema del ACF no se señala como parte del subsistema a la selección de los problemas públicos, se considera un punto elemental a tratar dentro del presente análisis, pues finalmente es a partir de ello que se originan las políticas públicas.

Es claro que existe un debate entre diversos autores en cuanto a cómo se constituye un problema público y a cómo se le atiende. No deja de ser interesante exponer distintos puntos de vista, a fin de tener parámetros para elaborar conclusiones de acuerdo a los casos empíricos de análisis.

De acuerdo con Lorenc (2005: 2-3), en 1972, Cobb y Elder, en el marco de una serie de investigaciones particulares sobre movilizaciones sociales y conflictos entre grupos en los Estados Unidos, concluyeron que los *policy problems* (problemas de política pública) resultan de conflictos “entre dos o más grupos en relación a cuestiones formales o substantivas relativas a la distribución de posiciones y recursos”. De tal forma que, los promotores de un problema potencial que no ha recibido atención gubernamental, difunden a otros segmentos de la sociedad (grupos más sensibles al tema, franjas informadas del público o sociedad en general) y/o a otras autoridades (legisladores, funcionarios o jueces de cualquier nivel institucional), la dificultad que los afecta directa o indirectamente.

Aunque para Lorenc la perspectiva de Cobb y Elder ofrecía una visión muy restringida de los procesos que dan nacimiento a los problemas públicos, puesto que su teoría parte de un “pequeño grupo” –pequeño en su tamaño, pero también en la extensión de sus intereses particulares y de su campo de acción–, posteriormente reconoce que resituaron su idea original en un marco conceptual más extenso.

La primera contribución sistemática a una sociología constructivista de los problemas públicos, señala Lorenc (2005: 5-6), fue hecha por Herbert Blumer a comienzos de los setentas. Retomando el legado de las más viejas tradiciones de la sociología

norteamericana, Blumer sostuvo que “un problema social existe principalmente en los términos en que es definido y concebido en la sociedad”. El modelo heurístico de Blumer definió cinco etapas que constituyen la historia de todos los problemas sociales, con relativa independencia de sus contenidos: 1) emergencia del problema, 2) legitimación del problema, 3) movilización de la acción con respecto al problema, 4) formulación de un plan oficial de acción, y 5) implementación del plan.

Sin embargo, uno de los principales límites de la contribución de Blumer reside en el hecho de que el proceso de definición de los problemas públicos aparece como una serie de “etapas”. Contra tales planteamientos, para Lorenc (2005: 6-7), las “etapas” son frecuentemente simultáneas, y constituyen relaciones complejas que no permiten reconocer la existencia de secuencias necesarias.

Por otro lado, Santibañez (et al., 2008: 11), citando a Aguilar, señala que hay tres factores esenciales en la definición de un problema público:

1. Habitualmente existe una diferencia entre la definición del problema construida por el gobierno y la definición del problema construido por los afectados o interesados. Esta brecha puede acortarse en la medida que se aumente el intercambio de información entre el gobierno y los afectados, generando los canales que favorezcan las negociaciones entre el gobierno y la sociedad en torno a la definición del problema
2. Los problemas públicos se plantean y se estructuran para ser solucionados, o sea, la solución forma parte de la definición del problema, por consiguiente, definir el problema significa “crear el problema” de forma tal que tenga solución, que sea gubernamental y socialmente abordable con los recursos que se disponen
3. Resulta fundamental contar con una clara identificación de los elementos que constituyen el problema público para posteriormente determinar los factores que originan el problema y sobre los cuales habría que intervenir

Autores como Subirats (2001) señalan, en cuanto a los procesos de análisis y hechura de las políticas públicas, que –por su gran cantidad y diversidad– no es posible que todos los problemas públicos se incorporen a la agenda de gobierno, por lo que sólo algunos, aquéllos que para los tomadores de decisión cuentan al menos con: a) interés general, b) una buena definición del problema, c) recursos, –pero sobre todo–, d) voluntad política, logran ser parte de los asuntos a atender por una administración gubernamental.

Cuando se habla del ‘interés general’ no hay que perder de vista que es algo relativo. Si bien se refiere a un consenso entre algunas partes, no necesariamente quiere decir que exista acuerdo entre todas las partes involucradas con respecto a cierta situación específica. Por lo tanto, el interés general en estos casos, debe entenderse como la condición, producto de la negociación y movilización, que un conjunto de actores –públicos y privados– propicia según sus preferencias e intereses.

2.1.3 Las Coaliciones

De acuerdo con Sabatier y Weible (2007: 196), en paralelo a la literatura de redes y su creciente reconocimiento a la importancia de las relaciones interpersonales para explicar el comportamiento humano en una política pública, el ACF sostiene que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se inscriben, en parte, en las redes informales existentes entre ellos y que se estructuran a partir de la formulación de políticas.

El ACF asume que los participantes se esfuerzan por traducir los componentes de sus sistemas de creencias en la política real antes de que lo hagan sus oponentes. Para tener alguna posibilidad de éxito, deben buscar alianzas, compartir recursos y desarrollar estrategias complementarias (Sabatier y Weible, 2007: 196).

El proceso político que acompaña la discusión de una política pública está constituido por una serie de actores protagónicos, con funciones asignadas constitucionalmente, y otros de reparto cuya participación no es tan solemne ni definida, pero no por ello no dejan de ser influyentes (Santibáñez et al., 2008: 2).

En ese sentido, para Melstner (Santibáñez et al., 2008: 2), la definición de actor se puede entender como: “un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, coalición o incluso el Estado, que busca interferir o moldear una política pública”. Los actores que participan dentro de la dinámica de una política en juego, se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante un proyecto determinado, ello hace que los actores entreguen o no apoyo a una iniciativa de política pública.

Los participantes buscarán aliarse con legisladores, funcionarios de agencias, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores, e intelectuales de varios niveles de gobierno que tengan creencias políticas similares. Cuando éstos también participan en un grado no trivial de la coordinación, se forma una coalición de apoyo. A su vez, coordinar a las coaliciones implicará cierto grado de trabajo en conjunto para alcanzar objetivos políticos similares (Sabatier y Weible, 2007: 196).

Puede existir, como señala Maillet (2008), una coalición hegemónica, o bien, como dice Sabatier (1993: 18), varias que adopten distintas estrategias que contemplen una o más innovaciones institucionales, a fin de que sus miembros impulsen con mayor fuerza los objetivos de la política.

Los *policy brokers* –corredores de políticas– son aquel grupo de actores que media entre coaliciones opositoras con el fin de disminuir la intensidad de los conflictos a través de un compromiso razonable entre las partes (Sabatier, 1993: 18-19).

Cada coalición puede replantear sus creencias o modificar su estrategia a partir tanto de las percepciones de la adecuación de las decisiones gubernamentales y los impactos resultantes, como por nueva información procedente de procesos de búsqueda y dinámicas externas (Sabatier, 1993: 19).

La definición que Klijn (1998: 36) hace de las redes de políticas públicas es, en parte, equivalente al concepto de coalición, ya que señala que constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias, por lo que cierta política se da como resultado de su interacción. Sin embargo, Klijn (1998: 36) difiere con Santibáñez (et al.), en cuanto a que afirma que no hay un actor individual que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás actores, ni ningún actor central, así como

que no existen metas dadas a priori por éste último que puedan ser utilizadas como método de medición de la política efectiva.

De acuerdo con Santibáñez (et al., 2008: 3), es posible clasificar a los actores que inciden en el proceso de políticas públicas en dos grandes bloques, sin que esto signifique que todos participarán en forma simultánea en su discusión. En el primer grupo identifica al gobierno, la administración pública, los partidos políticos y los organismos internacionales, en el segundo están la empresa privada, los grupos de interés, los centros de investigación y los medios de comunicación.

Sin que la clasificación de Santibáñez se considere exhaustiva, y puedan agregarse o desagregarse los tipos de actores, se entiende que uno o varios de ellos entrarán en juego, a medida que sus intereses resulten involucrados según el alcance de la política pública.

Para Sabatier y Jenkins-Smith (1993: 5) una coalición se compone de actores de diversas instituciones públicas y privadas, en todos los niveles de gobierno, que comparten un conjunto de creencias básicas (objetivos de la política más percepciones causales y de otro tipo), los cuales tratan de manipular las reglas, presupuestos y personal de las instituciones gubernamentales a fin de alcanzar sus objetivos a través del tiempo.

Sabatier señala que las coaliciones identificadas permanecerán 'en competencia' (*competing coalitions*), sin embargo no queda claro si para cumplir con tal condición necesariamente deben tener visiones opuestas para resolver cierta problemática pública, o si sólo deben estar compuestas por distintos actores (para considerarse contrarias) aunque la postura sea básicamente similar. Otra cuestión que no queda suficientemente definida en el esquema de Sabatier y Jenkins-Smith, es si un mismo actor puede integrar distintas coaliciones.

Por su parte, Adam y Kriesi (2007: 133-134) sostienen que, en cierto momento y en un subsistema dado, es probable que el conjunto de los actores se organicen en un número limitado de coaliciones con diferente potencial. En cuanto a la composición de las diversas coaliciones, distinguen por un lado a los actores estatales, y por otro a tres tipos de actores en el sistema de intermediación de intereses (partidos políticos, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales). Aclaran que las coaliciones pueden estar compuestas

de un sólo tipo de actores (homogénea) o pueden incorporar a diferentes tipos de los mismos (heterogénea).

El enfoque de la coalición promotora del ACF pone gran énfasis en la competencia y el conflicto como los detonantes para invertir en nuevas pruebas, argumentos y estrategias en las redes políticas. Sin embargo, Lindquist (2001: 16) sugiere que también existe evidencia de estrategias de cooperación a través de coaliciones promotoras en respuesta a eventos críticos (por ejemplo, un desastre o escándalo) o en previsión de un cambio significativo. Esto no quiere decir que la diferencia de intereses desaparece, sino que es superada por un tiempo, o bien que se pueden generar nuevas formas de debate y resolución de conflictos.

De acuerdo con Messner (1999: 97), la competencia y la cooperación desempeñan papeles igualmente significativos. La interacción de los actores organizados en una red no equivale a una cooperación armoniosa o simbiótica, en tanto que los actores persiguen intereses propios que pueden ser tanto divergentes como comunes. Messner cita que autores como Eßer (et al., 1993) hablan de una “competencia cooperativa o colaborativa”, mientras que otros como Marin (1990) se refieren a una “cooperación entre fuerzas antagónicas”.

Por su parte, Lorenc (2005: 7) destaca que no debe perderse de vista la cuestión empírica, ya que el carácter competitivo de las interacciones a través de las cuales se producen las selecciones se debe a la capacidad limitada que tienen las arenas públicas para procesar simultáneamente diversos problemas.

Con respecto a que la investigación empírica reciente aún no explica cómo es que las coaliciones superan el problema del *free-rider* (polizón) en la acción colectiva, en cuanto a los recursos para formar y mantener a los miembros de una coalición a través del tiempo, Sabatier y Weible (2007: 197) señalan que:

- Los costos de transacción de la participación en una coalición son relativamente bajos comparados con otras formas de comportamiento colectivo, debido a los sistemas de creencias compartidas, la confianza alta, y la voluntad de distribuir los costos de manera justa
- Los beneficios percibidos a partir de la participación en una u otra coalición pueden sobredimensionarse, sobre todo cuando hay situaciones conflictivas (los actores de

diferentes coaliciones son propensos a percibir la misma información de maneras muy diferentes, lo que lleva a la desconfianza y a pérdidas de valor)

- El nivel de coordinación dentro de una coalición varía de fuerte a débil

2.1.4 Las Redes

La perspectiva de redes, cuyo fundamento en la teoría inter organizacional enfatiza que los actores dependen el uno del otro, resulta complementaria con el concepto de las coaliciones. Establece que cada participante necesita de los recursos de los demás para alcanzar sus propias metas, de tal modo que, tanto los patrones de relación entre actores como sus interdependencias influyen en el proceso político (Adam y Kriesi, 2007: 129; Klijn, 1998: 5).

Las tres características principales que pueden observarse en las redes de políticas públicas son (Klijn, 1998: 34):

1. Las redes existen debido a las interdependencias entre actores
2. Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas
3. Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores

Las redes de políticas públicas, por lo tanto, se refieren principalmente a organizaciones complejas conectadas, o separadas de otras, por una estructura de dependencia de recursos (Benson, citado por Klijn, 1998: 27).

Las interdependencias generan interacciones entre los actores, que crean y sustentan los patrones de relaciones. El término ‘interdependencias’ implica que hay cierta ganancia para los actores involucrados, como resultado de intereses más o menos articulados en un sector de política específico. En tal situación, se asegurará que los recursos financieros y legales del sistema político estén a la disposición de los actores de una red en un campo de política pública (Klijn, 1998: 35).

De acuerdo a Adam y Kriesi (2007: 130), pueden distinguirse al menos tres enfoques para el uso del concepto de red:

1. El que se utiliza para designar una estructura distinta o un nuevo equipo de gobierno. Pone el acento en la estructura horizontal, la auto-organización de la coordinación entre actores públicos y privados que participan en las articulaciones, y la negociación para la solución de problemas. De acuerdo con este punto de vista, los gobiernos no sólo se enfrentan a los mercados o las jerarquías, sino también con las redes
2. El que lo aplica genéricamente a los diferentes tipos de patrones de interacción empíricamente posibles entre los actores públicos y privados en la formulación de políticas específicas de los subsistemas. Este enfoque desarrolló diversas tipologías para caracterizar a las distintas formas de relaciones de actores público-privadas (pluralista: hace hincapié en la amplia gama de actores involucrados con la consiguiente competencia entre ellos; corporativista: destaca la cooperación entre pocos actores centrales)
3. El proceso formalizado, que comprende al enfoque cuantitativo de análisis de redes sociales. Se centra en las relaciones entre los actores y no en las características de los actores; se traduce en imágenes de las estructuras de red y los índices de resumen, lo que permite la caracterización de sus aspectos más importantes, tales como grado de centralización, conectividad, densidad, etcétera. Sin embargo, estos análisis estructurales no proporcionan mucha información sobre el origen o el cambio dinámico de las redes

Para Kenis y Schneider (Adam y Kriesi, 2007: 131-132), las redes de políticas constituyen una nueva forma de gobierno caracterizada por el predominio de las relaciones informales, descentralizado y horizontal. Definido de esta manera, el concepto hace hincapié en que el proceso político no está completa y exclusivamente estructurado por arreglos institucionales formales, de modo que se observa una cada vez mayor, sectorialización, descentralización, fragmentación, informatización y transnacionalización de la formulación de políticas.

Lo que para Sabatier es la coordinación de coaliciones, para otros autores como Kickert, Klijn y Koppenjan, y Adam y Kriesi (2007: 132), sería la gestión de la red, considerada una forma de gestión pública que consiste en “estrategias de coordinación de actores con diferentes objetivos y preferencias con respecto a un determinado problema o medida de política dentro de una red ya existente de las relaciones interinstitucionales”.

El éxito de la gestión de la red depende de una serie de condiciones (Adam y Kriesi, 2007: 132-133):

- a. A partir del número de actores: mientras menos sean, más fácil se llegará a un acuerdo
- b. En función de la complejidad: un aumento en el número de actores y en la diversidad de su composición no sólo aumenta la complejidad de las redes de políticas, sino también el número de opciones para una solución adecuada al problema en cuestión
- c. Por el grado en que las redes sean auto referenciales: mientras mayor, las oportunidades para la intervención desde el exterior estarán limitadas
- d. Mientras haya menos conflictos fuertes de interés, la posibilidad de encontrar una solución conjunta será mucho más grande
- e. Mientras más altos sean los costos involucrados, los actores estarán menos dispuestos a asumir la tarea de gestión de red

Según su propia tipología, en dos dimensiones, Adam y Kriesi (2007: 133) sostienen que las redes sociales constan de un par elementos básicos: un conjunto de actores y las relaciones entre pares de actores.

La primera dimensión se refiere al aspecto de las capacidades como atributos del actor. Si bien tienen capacidades específicas, percepciones y preferencias, de lo que se trata es de enfocarse en la estructura de poder dentro de un subsistema vista como la distribución de las capacidades sobre el conjunto de los actores. Esta dimensión consiste en determinar si el poder se concentra en un actor o coalición dominante, o si se comparte (Adam y Kriesi, 2007: 133-134).

La segunda dimensión se refiere al modo de interacción en las redes de políticas, según el grado de cooperación entre los actores y las coaliciones. Se distinguen a partir de tres formas básicas: conflicto, negociación y cooperación.

Mediante la combinación de las dos dimensiones, se derivan seis tipos de redes de políticas (ver cuadro 2.4) que, de acuerdo con los autores, serán determinantes en cuanto al potencial y tipo de cambio de las políticas (Adam y Kriesi, 2007: 134).

Cuadro 2.4 Tipos de redes de políticas

Distribución de poder	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentración	Dominio	Asimétrica	Jerárquica
Fragmentación	Competición	Simétrica	Horizontal

Fuente: Adam y Kriesi, 2007: 135

2.1.5 La corresponsabilidad

Aunque las conclusiones con respecto al proceso de las políticas públicas dependen del análisis empírico según los casos de estudio, existen dos formas básicas de contemplarlo (Real 2002:17):

1. Como un proceso fundamentalmente abierto y conflictivo, donde diferentes actores con distintos intereses entran en juego, y en el que la decisión política es resultado del equilibrio final de poder entre los participantes, o
2. Como un proceso donde las políticas son decididas por un conjunto limitado de actores, con concepciones semejantes sobre el diagnóstico de la situación y sobre cuál ha de ser la dirección de las medidas a tomar

Con base en lo anterior, el tema de la corresponsabilidad iría más de acuerdo con la segunda de dichas aseveraciones. Uvalle (2001:10-11) señala que, en la línea de acción de una administración pública moderna, en la que “lo público no se agota en el Estado ni en el gobierno, sino que también comprende a las organizaciones civiles y sociales”, las esferas de lo público y lo privado dejan de ser necesariamente antagónicas, para complementarse a fin de asegurar la coordinación y la cooperación de los agentes sociales, de modo tal que la acción de los ciudadanos no se circunscribe a cuestiones electorales o políticas.

La institucionalidad democrática es aquel sistema de capacidades que permite la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas al reconocer que lo público debe formarse como un espacio de convivencia responsable, y que por lo tanto puede convertirse en el eje que articule a la sociedad con el Estado (Uvalle, 2001: 15).

En una sociedad abierta, enmarcada dentro de la institucionalidad democrática, la corresponsabilidad se da a partir de la interacción ordenada de los individuos y las organizaciones públicas con base a las reglas de las instituciones vigentes. Las reglas de la sociedad abierta tienen su origen en la interacción de los actores políticos y económicos, los cuales tienen la responsabilidad de formalizar los valores de la equidad y la democracia en normas positivas (Uvalle, 2001: 13-15).

Por lo tanto, la corresponsabilidad (Uvalle, 2001: 22-23):

- a) Denota que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad, sino que acepta que hay espacios públicos que pueden y deben estar en manos de los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles,
- b) Es el mejor ejemplo de cómo lo público, lo privado y lo estatal se pueden armonizar en cuanto un sistema de gestión que favorece los tramos de la responsabilidad compartida,
- c) En ningún momento implica que el Estado abdica de sus tareas públicas, ni que los ciudadanos tienen senda libre para realizar lo que desean, por el contrario, se desenvuelve con base en normas regulatorias que autorizan lo que corresponde a cada agente social y no es un conjunto de preceptos que únicamente se enuncian, sino que deben cumplirse,
- d) Entendida como interacción pública, es el punto de apoyo para que los diversos agentes sociales y económicos participen en la gestión de lo público. En cuanto gestión, lo público responde a la gobernación democrática de la sociedad y a la interacción compleja de los diversos organismos civiles, sociales y políticos. En consecuencia, lo corresponsable se sustenta en la deliberación y la argumentación que conllevan a la elaboración de políticas públicas, entendidas como instrumentos del gobierno abierto y democrático

Por su parte, Messner (1999: 116) señala que es necesario abandonar la idea de un *policy process* institucionalmente concentrado, homogeneizado y lineal, ya que “a la ley, el poder y el dinero como medios clásicos de coordinación, se les viene a sumar, con creciente importancia, el flujo de información y la capacidad de comunicación entre los distintos grupos de actores sociales y escenarios políticos”.

Para Messner, la articulación de redes permite un nuevo tipo de ordenamiento social a medida que surge un “sentido de la responsabilidad colectiva”, de modo que se genera una forma organizativa cuyo potencial para la resolución de problemas es superior al de los sistemas jerárquicos de toma de decisiones (1999: 99,113).

El concepto “redes”, dice Messner (1999: 95), destaca la organización o la coordinación autónoma entre actores que son autónomos de facto, con intereses propios y divergentes pero con el fin de lograr un resultado conjunto (metas colectivas).

Las redes son un reflejo de las crecientes independencias e interdependencias existentes en las sociedades diferenciadas, ya que desarrollan orientaciones para la acción atendiendo a los intereses individualistas, conflictivos y comunes de los participantes. Asimismo, son capaces de transportar conocimientos con más eficacia que los mecanismos del mercado y los sistemas jerárquicos de toma de decisiones, dada la concentración y complementación del conocimiento de diferentes actores y sus procesos de aprendizaje compartidos (Messner, 1999: 99-100).

La colaboración entre actores y organizaciones reunidos en redes se explica por el hecho de que, separadamente, no cuentan con la totalidad de los recursos necesarios para llevar a cabo el resultado requerido, y éstos se hallan repartidos entre distintos actores, de allí la interdependencia. Messner (1999: 100-101) concluye que se ha ido extendiendo un área de intersecciones en la cual predomina una necesidad colectiva de coordinación que ni los actores privados ni los estatales son capaces de satisfacer solitariamente.

2.1.6 Los Sistemas de Creencias y los Recursos

El aumento en la complejidad y la interdependencia de las políticas públicas, ha contribuido a su proceso de “cientificación”, por lo que resulta fundamental el acceso a la información y al conocimiento técnico por parte de los decisores (Real, 2002: 9).

En concordancia con lo que señalan March y Olsen, Sabatier y Weible (2007: 194), reconocen dos sistemas de razonamiento normativo: una “lógica de lo apropiado”, en la que el comportamiento correcto significa seguir las normas, y una “lógica de las

consecuencias”, en la que el comportamiento correcto consiste en maximizar las consecuencias buenas.

Por otro lado, se considera que las políticas públicas se fundamentan en ciertas teorías que sustentan la forma en que se pretende alcanzar los objetivos planteados, y que constituyen lo que para el ACF son los *belief systems* (sistemas de creencias). Éstos se componen de percepciones y prioridades en cuanto a valores, relaciones causales, estado y magnitud de cierta problemática, eficacia de los instrumentos de política, etcétera. En este sentido, Sabatier refiere que en los Estados Unidos y varios otros países, las innovaciones en las políticas se originaron a partir de experiencias subnacionales para posteriormente expandirse en programas a nivel nacional (Sabatier 1993: 17).

El ACF distingue tres estructuras jerárquicas en torno a los *belief systems* (Sabatier y Weible, 2007: 195-196):

1. Las creencias profundas básicas. Se encuentran en el nivel más amplio y abarcan a la mayoría de los subsistemas de política. Implican una normativa muy general y supuestos ontológicos (categorías y relaciones básicas del ser muy difíciles de cambiar) sobre la naturaleza humana
2. Las creencias políticas básicas. Son imágenes normativas que proyectan cómo debería ser el subsistema de la política; funcionan como guías de comportamiento estratégico para las coaliciones, ayudan a la unión de los aliados y a la división de los opositores, los autores las describen como “el pegamento más pegajoso que une a un conjunto de coaliciones”
3. Las creencias secundarias. Son relativamente limitadas en su alcance y dirección, se circunscriben al ámbito de un programa específico (por ejemplo, las modalidades y aplicaciones presupuestarias), y su transformación es más sencilla de lograr con respecto a las dos anteriores

La operacionalización de dos o tres creencias políticas básicas es suficiente para identificar al menos dos coaliciones, sin embargo, tanto las subdivisiones dentro de las coaliciones, como la posibilidad de formación de una tercera, se explican a menudo por el

desacuerdo a partir de los componentes de las creencias fundamentales. La suposición general es que, aunque no siempre exista una correspondencia uno-a-uno entre creencias profundas y creencias políticas básicas, los participantes en una política están tan bien informados acerca de las relaciones dentro de su subsistema, que se disponen a invertir en el esfuerzo de aplicar ciertas creencias profundas para desarrollar las creencias políticas básicas necesarias (Sabatier y Weible, 2007: 194-195).

En cuanto a los recursos de la coalición, aunque Sabatier y Weible (2007: 201-204) consideran que pueden ser conceptualizados con bastante facilidad, advierten que tanto su operacionalización como la adición de diferentes tipos de ellos resulta ser extraordinariamente difícil.

Tamayo Sáez señala que los recursos son medios e instrumentos que son usados e intercambiados entre los actores de las políticas públicas. Para él, los recursos pueden ser financieros, humanos, organizativos y tecnológicos, mientras que Subirats los tipifica bajo una clasificación distinta: cognitivos, políticos, económicos y normativos (Santibáñez et al., 2008: 13-14).

Por su parte, Sabatier y Weible (2007: 201-203) definen una clasificación de los recursos que los participantes en las políticas públicas pueden utilizar a fin de influir en ellas:

- a. La autoridad legal formal para la toma de decisiones políticas
- b. La opinión pública
- c. La información con respecto a la gravedad del problema y sus causas; los costos y beneficios de las alternativas de política como un recurso importante para una coalición (esta es una de las razones por las que el ACF enfatiza el papel de los investigadores o expertos dentro de las coaliciones)
- d. La capacidad de movilización (social) en función de distintas actividades políticas
- e. Los recursos financieros; el dinero puede ser utilizado para la compra de otros recursos
- f. El liderazgo hábil; se puede crear una visión atractiva para una coalición, utilizar estratégicamente los recursos de manera eficiente, y atraer nuevos recursos

Al final, la combinación de recursos resultará en uno o más programas gubernamentales, que a su vez producirán salidas políticas a nivel operacional (resultados). Las salidas, afectadas por determinados factores, tendrán una variedad de impactos sobre los problemas específicos, así como varios efectos secundarios (Sabatier, 1993: 19).

En un primer momento, en la ejecución o puesta en marcha de la política, ésta debe instrumentarse mediante prácticas administrativas que busquen subsanar un problema específico a través de un bien o servicio entregado por una repartición específica del Estado (Santibáñez et al., 2008: 13).

Los actores públicos, constituidos por el aparato gubernamental en su conjunto, tendrán la capacidad de utilizar los recursos normativos. Aunque sus decisiones se entenderán como soberanas, en el entendido de que corresponden al interés general, Subirats considera que generalmente son fruto de la interacción y negociación entre actores, así como de compromisos políticos (Santibáñez et al., 2008: 2).

2.1.7 El cambio en las políticas públicas

La generación de cambio en las políticas públicas es de particular interés según el planteamiento del ACF. Se establece que éste se puede dar a partir de dos factores (Sabatier, 1993: 19).

A través del proceso de aprendizaje de las políticas; se refiere a las alteraciones de pensamiento relativamente duraderas o al cambio intencional del comportamiento que resultan de la experiencia y tienen que ver con el logro (o revisión) de los objetivos de la política. Este tipo de aprendizaje resulta fundamental aunque es sólo una de las fuerzas que influyen en el cambio de políticas en el tiempo. Si bien lo ideal sería que los miembros de distintas coaliciones traten de comprender mejor el mundo con el fin de promover sus objetivos de política, también es cierto que cada coalición usará el aprendizaje a fin de defender sus creencias y estrategias por encima de las demás.

Adicionalmente, hay un mundo real que cambia y afecta externamente al subsistema de la política, a nivel de las condiciones socioeconómicas y del sistema completo de coaliciones gobernantes.

Mientras que Hecho considera al cambio en las políticas como producto de dos procesos (Sabatier, 1993: 15),

1. Resulta de las modificaciones económicas, sociales y políticas a larga escala
2. Se genera por la interacción humana dentro de una comunidad política donde coexiste tanto la competencia por el poder como los esfuerzos para desarrollar más y mejores herramientas de conocimiento para abordar diversas problemáticas públicas

Sabatier (1993: 5) señala que son tres:

1. El primero tiene que ver con la interacción entre coaliciones que compiten dentro de un subsistema de la política
2. El segundo se refiere a los cambios externos al subsistema, tales como condiciones socioeconómicas, cambios en las coaliciones gobernantes, así como elementos de otros subsistemas que representen tanto oportunidades como obstáculos para las coaliciones que compiten
3. El tercero consiste en las consecuencias que resultan de los parámetros estables del sistema -como la estructura social y las normas constitucionales-, que restringen los recursos de los actores que integran a los diversos subsistemas

Aunque es posible identificar coincidencias en ambos planteamientos, el de Sabatier contiene una variedad más amplia de elementos para el análisis, y enfatiza el rol de las coaliciones.

El ACF distingue claramente los factores externos estables de los dinámicos, en lo que al análisis del cambio en las políticas se refiere. Asimismo, destaca la importancia de la

interrelación entre subsistemas. Sabatier (1993: 20-23) señala que los parámetros a considerar son los siguientes:

1. Relativamente estables: a) atributos o cualidades básicas del problema en cuestión, b) distribución básica de recursos naturales, c) valores culturales fundamentales y estructura social, y, d) estructura legal básica
2. Eventos dinámicos del sistema: a) condiciones socioeconómicas y tecnológicas, b) coaliciones gobernantes sistémicas, y, c) decisiones políticas e impactos de otros subsistemas

Los factores externos estables generalmente permanecen así por periodos de una década (más o menos), y resultan ser son muy importantes para el establecimiento de los recursos y las limitaciones con los que deben operar los actores de un subsistema (Sabatier y Weible, 2007: 193). Uno de los precursores del cambio es un cierto grado de alteración de creencias entre algunos de los participantes en la política, o el reemplazo de una coalición dominante por una minoritaria. Sabatier y Weible (2007: 198) consideran conveniente distinguir entre lo que es un cambio importante de política (creencias fundamentales) y un cambio menor (creencias secundarias). En este sentido, establecen que las creencias secundarias son más susceptibles a la política orientada al aprendizaje, porque su alcance, relativamente estrecho, requiere menos alteraciones en menor número de personas.

Mientras que las perturbaciones externas pueden dar lugar a rápidos cambios en la estructura del subsistema, y en las creencias fundamentales de los individuos, el cambio orientado al aprendizaje puede llevar diez años o más y tener un efecto mayor en las creencias secundarias (Sabatier y Weible, 2007: 198).

Los choques o perturbaciones externos son una condición necesaria pero no suficiente para el cambio importante de una política y están, en gran medida, fuera del control de los actores del subsistema. El efecto más importante de una crisis externa es la redistribución de recursos o de apertura y cierre de oportunidades al interior de un subsistema. Los shocks externos pueden cambiar los componentes de las creencias políticas básicas de una coalición promotora dominante (Sabatier y Weible, 2007: 198-199).

Como el cambio de política es una función de factores exógenos y endógenos, según Adam y Kriesi (2007: 142), sólo un análisis simultáneo de ambos tipos de factores pueden mostrar si -y cómo- las redes de políticas pueden resistir, alterar, o aceptar los estímulos ambientales, y por lo tanto sirven como una variable central para la comprensión de los resultados políticos. Sólo cuando el entendimiento de cómo los factores externos y la dinámica interna de la red influyen en las políticas y los cambios de éstas, es posible tener la capacidad de especificar qué tipos de redes de política incrementan la legitimidad y la eficacia de la formulación de políticas.

Si bien Adam y Kriesi (2007: 142-145) consideran que las estructuras de cooperación política mantienen los *status quo*, citando a Baumgartner y Jones, señalan que se supone que el monopolio de la política de una coalición dominante se mantiene intacta, siempre y cuando no se desestabilice por choques exógenos y/o la movilización de coaliciones en competencia.

Como ejemplo de la incidencia de alguno de los factores dinámicos como condición necesaria para el cambio importante de una política pública, Santibañez (et al., 2008: 6) señala que, actualmente, el nuevo entramado de relaciones globalizadas entre países, provoca que se reformule el concepto de soberanía. En la esfera de las políticas públicas, este cambio de paradigma conlleva la aparición de nuevos actores conformados por organismos internacionales, capaces de incidir en su discusión, ejecución y evaluación. Estos actores instalan temas en la agenda gubernamental de países que son susceptibles de asumirlos para su discusión y posterior tramitación como políticas públicas o programas específicos. Los organismos internacionales utilizan su capacidad técnico-científica y sus recursos financieros para solventar programas como principales mecanismos de influencia.

Según el esquema del ACF (ver cuadro 2.3), otro elemento para el análisis, que afectará en gran medida tanto a los recursos como al comportamiento de las coaliciones, es el denominado ‘estructuras de oportunidad para las coaliciones’, el cual estará determinado en función de dos conjuntos de variables (Sabatier y Weible, 2007: 200):

1. El grado de consenso necesario para el cambio importante de las políticas públicas. Mientras mayor sea el consenso requerido, las coaliciones de

incentivos tendrán que ser más incluyentes y compartir información con los opositores a fin de llegar a arreglos

2. La apertura del sistema político, en función –a su vez de dos variables: a) el número de decisores de quienes depende cualquier propuesta, y, b) el grado de accesibilidad hacia ellos, según el tipo de la estructura política en cuestión (corporativista, pluralista, o de otra naturaleza)

En este sentido, hay que reiterar que en el análisis de procesos de la política pública, el centro está en su complejidad, compuesta por una gran cantidad de factores, tales como (Klijn, 1998: 8):

- Que diferentes actores intentan influir en el proceso
- Que los actores no tienen fijadas sus preferencias
- Que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica, y
- Que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo

Si, como sostiene Real (2002:17), teoría e investigación empírica deben ir unidas, y el análisis está condicionado por los instrumentos teórico-analíticos que generan las hipótesis a comprobar, ciertamente los enfoques disponibles permiten su aplicación a fin de construir explicaciones consistentes a los casos específicos de políticas públicas a estudiar.

2.2 El análisis de políticas públicas a partir del *Institutional Analysis and Development Framework*¹⁷ (IAD)

El planteamiento anterior bien puede complementarse con el enfoque desarrollado por Elinor Ostrom para el estudio de los procesos de las políticas públicas. Esta perspectiva consiste en un análisis institucional que permite establecer un lenguaje general sobre cómo las normas, las condiciones físicas y materiales, y los atributos de una comunidad, afectan

¹⁷ Marco de Análisis y Desarrollo Institucional.

a: la estructura de los campos de acción, los incentivos que enfrentan los individuos, y los resultados derivados (Ostrom, 2007: 46).

Para Ostrom (2007: 22), el estudio de las instituciones conlleva cierta complejidad, dado que:

- El término “institución” se aplica a distintos y diversos tipos de entidades
- Las instituciones por si mismas son invisibles
- Requiere aplicar una perspectiva multidisciplinaria
- Requiere la combinación de diversas teorías y modelos
- Deben realizarse múltiples niveles de análisis
- Cualquiera de los niveles de análisis está determinado por cierta combinación y configuración de elementos (reglas, atributos del entorno y participantes)

El *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD), establece las principales variables, cuyos valores variarán entre una y otra, que deben estar presentes –en mayor o menor medida– en cualquier tipo de estructura institucional. Por lo tanto, el IAD puede aplicarse como una especie de mapa conceptual (ver cuadro 2.5), en el que por una parte se identifica al campo de acción así como a los patrones de interacción generados y sus resultados, mientras que por otra, se realiza una evaluación de ambos (Ostrom, 2007: 26-27).

El enfoque del IAD se complementa con el ACF en cuanto a que con el primero se puede profundizar en la comprensión de cómo se forman los subsistemas y las coaliciones a que hace referencia el segundo.

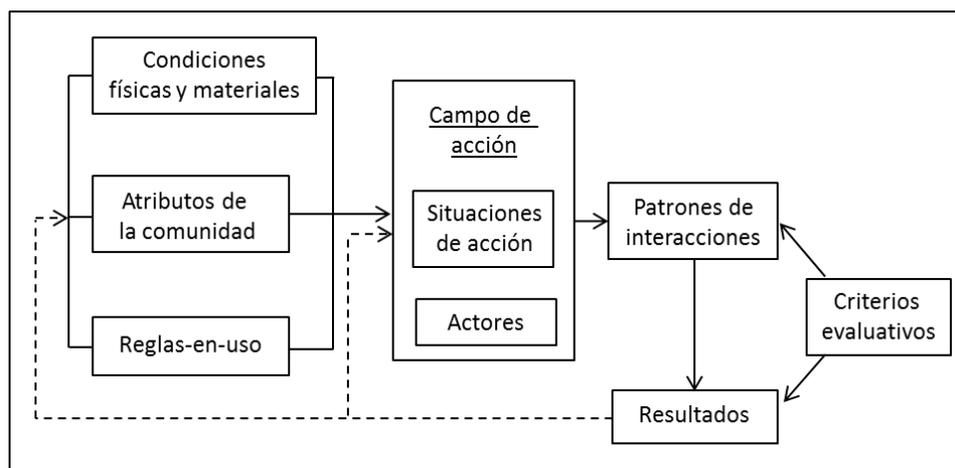
Como se observa en el esquema, según este marco de análisis, el punto central se identifica como el campo de acción, el cual se compone de situaciones de acción y actores, y estará influido por: a) condiciones físicas y materiales, b) atributos de la comunidad, y c) reglas en uso. A partir de la combinación de estos elementos se producirán ciertos patrones de interacción que generarán determinados resultados. Este proceso se retroalimentará cíclicamente. Ostrom (2007: 28) señala que la aplicación del IAD tiene la finalidad de

predecir el comportamiento probable de los individuos en tal estructura, para ello, se aplicarán criterios evaluativos sobre las salidas (patrones y resultados), de modo que puedan observarse los cambios a partir de distintas configuraciones de arreglos institucionales.

Algo que se aprecia a partir del diagrama, es que todos sus elementos son dinámicos, además de que el proceso describe ciclos que se reproducen consecutivamente.

Uno de los problemas que puede suscitarse a nivel operacional, dice Ostrom (2007: 27,) es que los actores –en su individualismo más amplio– actúen bajo el influjo de incentivos para generar resultados, en consecuencia, las decisiones que se tomen afectarán e impactarán directamente tanto a las estructuras como al entorno físico.

Cuadro 2.5 Esquema básico del IAD



Fuente: Ostrom (2007:27)

2.2.1 Campo de acción

El primer paso para analizar un problema desde la perspectiva del IAD, es identificar una unidad conceptual –denominada ‘campo de acción’– a partir de la cual se podrá analizar, predecir y explicar el comportamiento dentro de cierta estructura institucional (Ostrom, 2007: 28).

Un campo de acción es aquel espacio social en el que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan uno al otro, o se enfrentan. (Ostrom, 2007: 28). Cada campo de acción está compuesto por situaciones de acción y por actores. En el lenguaje del ACF, el campo de acción correspondería al subsistema.

2.2.2 Situación de acción

Es un concepto analítico que consiste en aislar la estructura inmediata que afecta a un proceso de interés, a fin de explicar las regularidades tanto en las acciones humanas como en los resultados, para potencialmente reformarlos (Ostrom, 2007: 29).

La estructura de una situación de acción se compone de siete grupos de variables (Ostrom, 2007: 29-30):

- a) Participantes: quiénes y cuántos *individuos obtienen unidades de este sistema de recursos*
- b) Posiciones específicas para ser ocupadas por los participantes: qué posiciones (puestos, cargos, etc.) existen
- c) Conjunto de acciones permitidas
- d) Posibles resultados: qué acontecimientos son influenciados por los participantes y sus posiciones; qué cadena de eventos vincula las acciones a los resultados
- e) Grado de control sobre la elección: las acciones se llevan a cabo por propia iniciativa, o se consulta con otros
- f) Información disponible: cuánta información se tiene sobre el estado de los recursos, el costo de otras funciones y beneficios, y de *cómo sus acciones se contribuyen a los resultados conjuntos*
- g) Costos y beneficios de las acciones y los resultados: qué tan costosas resultan distintas acciones, y qué tipo de beneficios *pueden ser alcanzados como consecuencia de varios grupos de resultados*

Existen tres elementos que afectarán a las *situaciones de acción*:

1. En primer lugar están las *condiciones del mundo físico y material*, a través de las cuales se podrá identificar a aquellos productos y servicios que son más efectivamente prestados según diversos arreglos institucionales. En este sentido, la idea de Ostrom (2007: 39-42) tiene que ver con problemas de determinado tipo, tales como: a) exclusión y *free-riders* (polizón, viajero sin boleto), b) sustentabilidad del flujo, y c) atributos adicionales como el tamaño de un sistema de recursos determinado (puesto que puede tener un impacto importante sobre los incentivos que se presentan a los participantes). Se entiende que en muchas ocasiones, los casos que son sujetos al análisis del IAD, comprenden la apropiación y utilización de recursos naturales, por lo que las definiciones y tipologías no necesariamente corresponden a la existencia de recursos en cuestiones sociales de otro tipo, como en el caso del PRONABES. Sin embargo, la idea de la autora resulta clara, pudiendo interpretarse y aplicarse en distintos contextos.
2. Los *atributos de la comunidad*, son un conjunto de variables a las que con frecuencia se aplica el término ‘cultura’ (Ostrom, 2007: 43). Incluyen las normas de conducta generalmente aceptadas, el nivel de entendimiento común que los posibles participantes comparten acerca de la estructura de determinados tipos de campos de acción, el grado de homogeneidad en las preferencias de las personas que viven en una comunidad, y la distribución de recursos entre los afectados.
3. En cuanto a las *reglas*, se considera que son conceptos compartidos entre los involucrados que se refieren a las prescripciones impuestas acerca de qué acciones se requieren, prohíben o permiten, y son resultado tanto de los esfuerzos implícitos como explícitos para lograr el orden y la predictibilidad entre los seres humanos (Ostrom, 2007: 36).

Ostrom sostiene que en gobiernos abiertos y democráticos, existen diversas fuentes de las cuales provienen las reglas que los individuos utilizan en la vida cotidiana. Al profundizar en un análisis institucional, primero se debe identificar las reglas que los individuos ponen en práctica para la toma de decisiones, es decir, al conjunto de normas a

las cuales los participantes harán referencia si se les pide explicar y justificar sus acciones. En segundo lugar, debe identificarse de dónde provienen.

Si bien se toma en cuenta la dificultad de que muchas reglas en uso no existen por escrito, e incluso muchas no están siquiera conceptualizadas como tales por los participantes, para el IAD la importancia radica en su clasificación según el impacto que tienen sobre los elementos en una situación de acción. En este sentido, se identifican siete tipos de ellas (Ostrom, 2007: 37-39):

- a) De entrada y salida: con respecto a las condiciones que permiten o no ser considerado participante
- b) De posición: en cuanto a la diferenciación entre participantes según sus recursos y capacidades
- c) De alcance: en cuanto al conocimiento y capacidad de incidencia o margen de maniobrabilidad de los participantes
- d) De autoridad: en cuanto al conocimiento jurídico, normativo y técnico de los participantes
- e) De agregación: en cuanto a los procedimientos para llevar a cabo una acción
- f) De información: qué datos deben permanecer en confidencialidad y cuáles deben hacerse públicos
- g) De rentabilidad: cuál es la magnitud de las sanciones y quién las aplica, en caso de incumplir alguna de las reglas anteriores

2.2.3 Actores

El IAD conceptualiza a los actores como individuales o corporativos. Dichos sujetos atribuyen significados subjetivos e instrumentales a partir de los cuales se generarán determinados comportamientos en forma de ‘acciones’.

Una vez identificados los actores, el analista debe elaborar presupuestos¹⁸ en función de cuatro grupos de variables (Ostrom, 2007: 30): a) cómo y qué valoran los

¹⁸ Ostrom (2007: 30) señala que la mayoría de las veces la elección radica en los costos-beneficios de ciertas estrategias y sus potenciales resultados (en función del máximo beneficio). Sin embargo, no debe perderse de vista que los individuos están expuestos a cometer errores, de modo que tanto la falibilidad como la capacidad para aprender deben considerarse como supuestos de una teoría más general del individuo.

participantes, b) qué recursos, información y creencias tienen y aportan, c) qué tan capaces son de procesar, retener y utilizar la información y el conocimiento, y, d) qué mecanismos internos usan para la toma de decisiones estratégicas o cursos de acción.

2.2.4 Criterios de evaluación

Bajo este enfoque institucional, Ostrom (2007: 33) plantea que, además de predecir los resultados a partir del análisis de la interacción generada en el campo de acción, se pueden aplicar criterios de evaluación sobre los resultados y los procesos de consecución de los mismos. Este ejercicio permite vislumbrar las probabilidades de los resultados que podrían lograrse, en virtud de arreglos institucionales alternativos.

Si bien existe una gran diversidad de criterios, el IAD utiliza seis: 1) eficiencia económica, 2) equidad a través de la equivalencia fiscal, 3) equidad redistributiva, 4) rendición de cuentas, 5) conformidad con la moral en general, y 6) capacidad de adaptación (Ostrom, 2007: 33).

El esquema inicial del IAD, se da cuenta de que contempla una gran cantidad de variables, y grupos de ellas, por lo que un análisis de este tipo puede resultar muy amplio. Asimismo, un enfoque de este tipo permite, además de organizar la información existente, observar cómo todos los elementos se vinculan e interrelacionan, y cómo la modificación – menor o mayor– de ciertas variables produce patrones y resultados más o menos distintos.

Para concluir con el planteamiento del IAD, Ostrom (2007: 28) menciona que una vez que se comprendió la estructura inicial de un campo de acción, el análisis institucional puede continuar por dos vertientes. Por un lado, se puede profundizar en cuanto a la identificación de los factores (variables dependientes) que determinan su estructura, los cuales consistirán en: las reglas que imperan entre los participantes, los atributos del entorno, y la composición comunitaria, mientras que por otro, se puede transitar a un enfoque que, desde afuera de los campos de acción, elabore explicaciones acerca de las estructuras complejas que vinculan a campos de acción secuenciales y simultáneos entre sí. Dicha vinculación múltiple corresponde a factores presentes en la realidad social, ya que

cada unidad de análisis puede incluir un gran número de participantes, así como complejas cadenas de acción.

2.3 El análisis de políticas públicas a partir de un enfoque cognitivo

Reconociendo las importantes aportaciones de los marcos analíticos seleccionados, elaborados a partir de profundos estudios de reconocidos investigadores, es posible la comprensión de las políticas públicas con una perspectiva explicativa muy amplia, que permite observar su construcción a partir de enfoques que hacen énfasis en distintas partes de su proceso. La cantidad de elementos y recursos para interpretar teóricamente a instrumentos de gobierno que se desarrollan en la práctica genera una sustancial cantidad de conocimiento en el campo de estudio de las políticas públicas.

La propuesta de Sabatier y sus colaboradores, junto con el enfoque institucional de Ostrom y la complementariedad de los elementos que aporta el enfoque de redes, da cuenta, desde un punto de vista personal, la cantidad suficiente de elementos para aplicar un análisis integral de política pública.

Con tal diversidad de recursos cognitivos es más real la posibilidad de explicar y entender cómo las políticas públicas son resultado de un conjunto de determinantes, más allá de una simple serie de etapas que componen un ciclo.

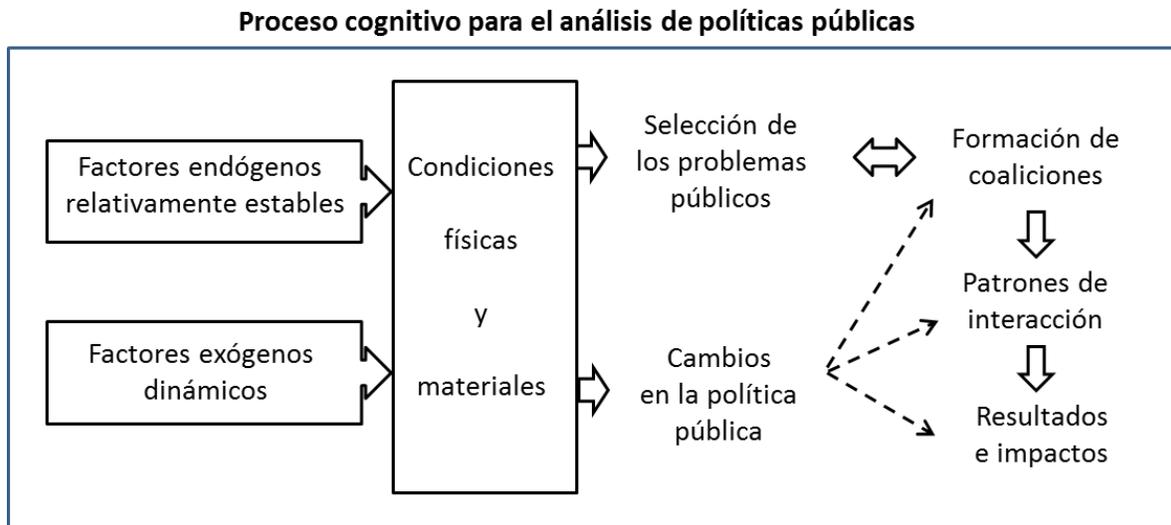
Como producto de los enfoques analíticos seleccionados, y a partir de la comprensión de cada uno de los elementos y factores que describen, se elaboró sintéticamente un esquema propio con el objeto de desarrollar, en el siguiente capítulo, un relato de deconstrucción cognitiva (si se permite la expresión) del PRONABES como política pública (ver diagrama 2.6).

La aplicación del diseño elaborado a propósito de la presente investigación se da, en principio, bajo las siguientes premisas:

- Que el PRONABES cumple con la condición de tener al menos una década en funcionamiento, y,

- Que el PRONABES es una política pública que ha transitado por, al menos, un ciclo de su proceso completo, conjunto de fases –secuenciales o no– de diseño y formulación, implementación e instrumentación, evaluación y cambio

Diagrama 2.6 Esquema para el proceso cognitivo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

El esquema cognitivo propuesto, plantea que las *condiciones físicas y materiales* de determinado subsistema o campo de acción, van a influir directamente sobre los actores, de tal modo que éstos seleccionen (o construyan) ciertos problemas públicos y formen a su vez coaliciones para abordarlos de un modo específico, es decir, a través de una política pública específica; tales condiciones reflejan ciertos atributos de la comunidad en cuestión, así como sus reglas en uso (escritas o no).

Al conformarse en *coaliciones*, según la conveniencia y confluencia de *recursos*, intereses y estrategias, basados en *sistemas de creencias* complementarios, los participantes establecerán ciertos *patrones de interacción* a partir de los cuales se producirán determinados *resultados e impactos*.

La articulación de las coaliciones en *redes*, implica que tanto los actores como sus recursos sean vistos en un entorno de interacción e interdependencias, lo cual también

permite entender cómo es que el cambio en las políticas públicas puede darse a partir de estrategias de cooperación, conflicto o negociación, al tiempo que una determinada configuración de la red puede incrementar la legitimidad y eficacia de la formulación de políticas.

Toda vez que existen *factores endógenos y exógenos* sujetos a intervenir, de mayor o menor manera, sobre las condiciones físicas y materiales, éstas generarán *cambios en las políticas públicas*, que a su vez modificarán a las coaliciones, patrones de interacción y resultados de las políticas.

Se entiende que los procesos aquí señalados, en conjunto, pueden repetirse una cantidad indeterminada de veces, lo cual puede conducir a reformulaciones originadas a partir del aprendizaje u otros tipos de modificaciones, que incluyen incluso la cancelación de las políticas.

Con base en los elementos señalados en el esquema anterior, en el siguiente capítulo se analizará al PRONABES de forma cronológica, identificando tres periodos significativos, durante los cuales se dio su gestación, instrumentación y cambios. Podrán identificarse de la forma más explícita:

- Las condiciones físicas y materiales propicias para la construcción de un problema público
- La formación de coaliciones a partir de determinados sistemas de creencias
- Su articulación en redes
- Patrones de interacción como la corresponsabilidad
- Los principales factores endógenos y exógenos que influyeron para su cambio

Capítulo 3. Análisis del PRONABES desde un enfoque cognitivo del proceso de las políticas públicas

Para aplicar el esquema analítico propuesto en el capítulo anterior, se identificaron tres distintos momentos a partir de los cuales elaborar una aproximación al PRONABES:

- Primer periodo: precedentes del PRONABES (1993-2000)
- Segundo periodo: PRONABES, la primera década (2001-2009)
- Tercer periodo: PRONABES, los cambios endógenos y exógenos (2010-2012)

Con la información recabada de dichos periodos, se hará énfasis en la identificación de ejes analíticos como: condiciones físicas y materiales del entorno, construcción de problemas públicos, formación de coaliciones, articulación en redes, patrones de interacción, así como en los cambios generados por modificaciones en las condiciones del entorno a raíz de la intervención de factores endógenos y exógenos.

Cabe destacar que, como se apreciará a partir de una substancial cantidad de información y datos, se parte de la premisa de que el desarrollo del PRONABES tuvo un vínculo particular con un programa que le precedió, el cual fue generado e instrumentado por la UNAM durante ocho años.

Para finalizar este capítulo, se elabora un estudio comparativo entre tres IPES (UNAM, IPN, BUAP) a fin identificar características específicas del programa, atribuibles a condiciones particulares en cada caso.

3.1 Génesis de un programa de becas a partir de un esquema de corresponsabilidad

De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), hasta antes del año 2000, México no contaba con un sistema nacional de becas y créditos educativos que apoyara a los estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico, eran pues, las propias instituciones, quienes habían desarrollado sus programas de becas (ANUIES, 2003: 32).

Según este mismo organismo, sin el PRONABES, considerado como un elemento particular del financiamiento público a la educación superior, las posibilidades para que los grupos poblacionales en condiciones socioeconómicas adversas continuaran sus estudios superiores de manera exitosa, se verían prácticamente truncadas (ANUIES, 2003: 76-77).

Si bien la ANUIES (2003: 67) señaló que el PRONABES fue un instrumento con ciertas cualidades novedosas dentro de los últimos 30 años de evolución del sistema de educación superior mexicano, también reconoció que anteriormente existían precedentes a nivel estatal y en algunas IES.

En el caso del PRONABES, al iniciar esta investigación, se tenía la idea de que dicho programa se había elaborado a partir de un antecedente desarrollado en la UNAM entre 1993 y 2001. Aunque como se verá más adelante, no es posible afirmar de forma concluyente tal supuesto, sí será posible apreciar que la experiencia previa en una institución de la dimensión y con las capacidades instrumentales de la UNAM, tuvo un peso específico que contribuyó a la instrumentación del PRONABES a nivel nacional a partir del 2001.

El PRONABES constituyó una postura activa de parte del Estado y otros actores, con la expectativa de que, a mediano y largo plazo, se convirtiera en un elemento de redistribución del ingreso con el propósito de generar oportunidades educativas de acceso y permanencia entre los estudiantes de educación superior de menores ingresos, a quienes se identificó como el sector con una deserción¹⁹ mayoritaria.

Si se considera a la corresponsabilidad como un tipo de articulación cooperativa en un enfoque de red, podría decirse que en el caso concreto del PRONABES no hay posibilidad de simulación, dado que el participante que incumpla con su parte, queda excluido del programa. No obstante que la sustentabilidad del flujo financiero ha sido un tema recurrente –en cuanto a su continua incertidumbre– por parte de los gobiernos estatales y las IPES federales, dado que cada año tanto la demanda de becas como el monto

¹⁹ Entendido como el proceso de abandono -voluntario o forzoso- de la carrera en que se matricula un estudiante, por la influencia positiva o negativa de circunstancias internas o externas.

de recursos necesarios son mayores, hasta la fecha todas las instancias han cumplido con los compromisos adquiridos.

3.2 Primer periodo: precedentes del PRONABES (1993-2000)

Dados los señalamientos de la ANUIES con respecto a la existencia de precedentes a nivel estatal o institucional, en primer término se dispuso de la información relativa a un programa desarrollado por la UNAM. Posteriormente, se encontraron datos que hacían referencia a un programa estatal instrumentado en Guanajuato, durante el gobierno de Vicente Fox. Ambos se presentan a continuación.

Si bien no hay elementos que permitan afirmar que el PRONABES fue elaborado en apego a un sólo programa o modelo anterior de becas, sí puede establecerse que al menos hubo dos antecedentes que de algún modo aportaron elementos al proyecto final de dicha política pública.

3.2.1 Las políticas de academización y bienestar en la UNAM

A partir de 1993, con la confluencia de diversos factores que conformaron una coyuntura político–social específica, se gestó lo que en su momento pretendía atender a un requerimiento particular de la comunidad estudiantil de la UNAM, y que al paso del tiempo se sustituiría con el PRONABES (ver diagrama 3.1). Podría considerarse como el equivalente a las *condiciones físicas y materiales* a partir de las que se *construyó un problema* a ser atendido por una política institucional específica.

El Doctor José Sarukán Kermez desempeñó el cargo de Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México de enero de 1989 a enero de 1997²⁰, procurando que su labor mantuviera una significación eminentemente académica y reguladora, en un marco de respeto a la comunidad universitaria. Durante su rectorado, consideró necesario reforzar la esencia académica de la Universidad mediante el establecimiento de un eje central, del cual

²⁰ Dos periodos consecutivos de cuatro años cada uno (enero 1989-enero1993 y enero 1993-enero1997).

derivó la política de academización de la Universidad como el principio rector de su administración (UNAM, 1996²¹).

Para Sarukhán, la Universidad Nacional constituye una institución de significativa importancia y trascendencia para México, puesto que desempeña un papel definitivo en su desarrollo como Nación y en la conformación de su sistema de educación superior. Por sus orígenes, su tradición, su peso cuantitativo y cualitativo, su vigor y su estrecha vinculación con la sociedad, la UNAM se constituye como un factor decisivo para el México del porvenir (UNAM, 1996).

La importancia de la vida académica de la Universidad era un tema fundamental para Sarukhán, ya que consideraba que por ser producto de su compleja historia, y del empeño cotidiano de su comunidad, en ella radicaba tanto la fuerza de la institución como su impacto, siendo esto lo que la caracteriza y diferencia de otras instituciones de educación superior (UNAM, 1994²²).

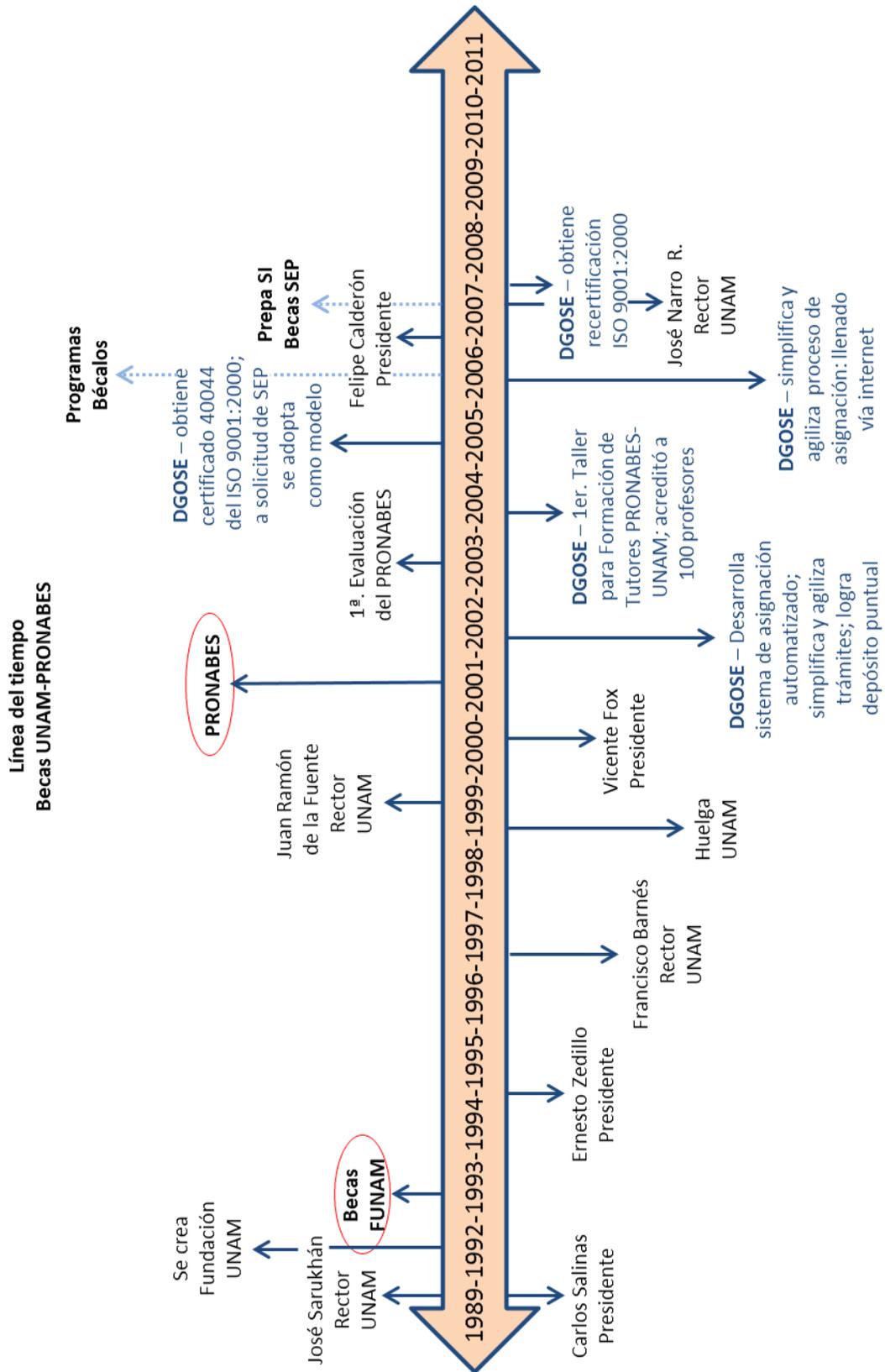
En una primera etapa (1989-1993), la política de academización tuvo por objeto reconstruir un ambiente cotidiano regido por los principios y por los fines de la academia, en concordancia con las profundas necesidades de la comunidad universitaria. Ello derivó en una serie de estrategias y acciones entre las que destacaron: una mayor participación del personal académico en la planeación y ejecución de la vida académica de la Universidad; una estrecha interacción horizontal de las diferentes entidades académicas, así como una vinculación efectiva entre las acciones y preocupaciones académicas con las demandas del entorno social, económico y cultural. Asimismo, se buscó fortalecer la mística institucional y el orgullo de pertenencia (UNAM, 1996).

En su segundo periodo como Rector, Sarukhán se propuso la consolidación de los procesos de academización, para lo cual se diseñaron, según se menciona en la Memoria UNAM 1996, estrategias complementarias con visión de largo plazo, de modo que las prioridades se encauzaron en cuatro grandes programas: fortalecimiento integral de la vida académica, reestructuración institucional, administración y financiamiento, y relación de la universidad con la sociedad.

²¹ <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/antiores/1996/rector.php>

²² <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/antiores/1994/rector.php>

Diagrama 3.1 Línea del tiempo Becas UNAM-PRONABES



Las metas a partir de las que se estructuró la labor universitaria en ese periodo pretendieron edificar (UNAM, 1996):

- una Universidad abierta a toda la sociedad mexicana, en la cual deseen formarse los mejores alumnos del país;
- una Universidad que sostenga una relación sana y digna con el Estado;
- una Universidad mejor estructurada, mejor definida; con una estructura federada que le permita un eficaz funcionamiento de sus partes;
- una Universidad con una planta académica guiada por el personal más experimentado; mejor planeada, con criterios y procedimientos de evaluación diseñados específicamente para cada figura y para cada área de estudio;
- una Universidad con mayor y mejor producción académica, artística, científica y humanística, con mayor presencia en el extranjero y con relaciones y lazos más estrechos con la sociedad;
- una Universidad que, con todo lo anterior, forme a sus estudiantes integralmente como profesionales competitivos en el país y en el extranjero;
- una Universidad que cumpla con su papel en la construcción de la Nación que todos merecemos y deseamos, con base fundamentalmente en la calidad y en la pertinencia del servicio educativo que ofrezca a su sociedad

Las denominadas políticas de bienestar fueron creadas a partir de 1993 con el fin de establecer las mejores condiciones posibles para el desempeño de los estudiantes. A través de ellas se buscó que la calidad académica de los profesionistas se elevara de forma permanente, así como el aumento en la eficiencia terminal y la disminución de los índices de deserción (UNAM, 1993²³).

Como parte esencial de una estrategia cuyo principio fue proporcionar a los estudiantes las mayores posibilidades de bienestar durante su estancia en la Universidad, éstas políticas pretendían beneficiar a la población estudiantil en su conjunto, para lo cual se instrumentaron cuatro medios principales: Programa de Becas, Programa de Apoyo y Estímulo a Estudiantes Sobresalientes, Bolsa Universitaria de Trabajo y Programa Libros para Todos.

²³ <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/antiores/1993/dgasc.php>

El programa de becas buscó apoyar, mediante distintas modalidades, a los estudiantes que con rendimientos académicos adecuados, enfrentaban una situación socioeconómica difícil. La universidad proporcionó, en la medida de sus posibilidades, apoyos económicos -directos o en servicios-, que genéricamente se identificaron como becas. A cambio de ello, la institución solicitó que los estudiantes conservaran las condiciones de rendimiento que dieron origen al otorgamiento de las mismas.

Desde entonces, la Dirección General de Apoyo y Servicios a la Comunidad (DGASC), dependencia encargada de la operación de los programas de becas estudiantiles, desarrolló y aplicó un sistema automatizado de apoyo a la asignación, diseñado específicamente para ponderar la valoración de las condiciones socioeconómicas y los méritos académicos de los solicitantes con eficiencia y exactitud. Una vez aplicado, las solicitudes que cumplían los requisitos, se sometían a la consideración de las instancias que debían dictaminar su otorgamiento. Aunque no se menciona el número específico, se señala que entre 1992 y 1993 el total de becas asignadas a partir de las gestiones realizadas por la administración central, aumentó en un 37.3 por ciento (UNAM, 1993).

Para 1994, la cifra de becas asignadas presentó un incremento del 10 por ciento con respecto a 1993. Según datos de la DGASC, el aumento en el número de becas se debió a que la Fundación UNAM amplió los fondos destinados a este tipo de apoyos, hecho considerado de mayor relevancia, puesto que dichos recursos no formaban parte del presupuesto institucional (UNAM, 1994²⁴). Cabe destacar que el papel de la Fundación UNAM significó la conformación de *coaliciones* y su articulación en una *red*, como se verá más adelante.

En la Memoria UNAM 1996, el Rector Sarukhán destaca que la materialización del apoyo de la Fundación a los estudiantes repercutió en la elevación de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Uno de los efectos esperados a partir de dichos programas fue que los alumnos terminaran sus estudios con mejor preparación y en menos tiempo para que se incorporaran a su vida profesional lo más pronto posible. Asimismo, señaló que en los niveles bachillerato y licenciatura los índices de eficiencia terminal aumentaron en 6%.

²⁴ <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/antiores/1994/dgasc.php>

Durante 1994, la DGASC mantuvo los criterios existentes para el otorgamiento de becas, así como el programa computarizado para su asignación. Se informó que para las partidas más importantes, se estableció una norma, así como un comité que supervisaba los procedimientos y validaba las listas de asignación. Debido a su experiencia, la DGASC, brindó apoyo por segundo año consecutivo a la Facultad de Economía, a fin de aplicar los mismos criterios y procesos para la asignación de sus propias becas (UNAM, 1994).

3.2.2 Papel de la Fundación UNAM

Por iniciativa de un grupo de ex universitarios, en julio de 1992 se creó la Fundación UNAM. En ese mismo año el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari (egresado de la facultad de Economía y profesor de la UNAM durante varios años) autorizó que el Gobierno Federal la apoyara con un donativo de 10 millones de nuevos pesos como capital semilla. Para enero de 1993, la Fundación UNAM quedó formalmente constituida como asociación civil, e inició su labor con la participación de aproximadamente 150 universitarios distinguidos en calidad de asociados fundadores.

En los estatutos incluidos en su Acta Constitutiva se señala que su objetivo es obtener recursos financieros y de otra naturaleza para canalizarlos directamente hacia la Universidad Nacional Autónoma de México, como apoyo para su fortalecimiento académico, científico y cultural, así como cooperar en la tarea de dar a conocer a la UNAM, sus logros, sus actividades y sus contribuciones a la sociedad.

Durante el mandato de su primer Consejo Directivo, se determinó celebrar reuniones de dicho órgano cada dos meses. Tales sesiones se desarrollaban con base a un orden del día, que contenía una agenda previamente elaborada entre el Presidente del Consejo y el Director Ejecutivo, la cual incluía asuntos como el estatus de los proyectos a cargo de la Fundación, y el informe de los estados financieros, entre otros.

Desde esa época se acordó sesionar un día en particular de la primera semana del mes correspondiente; a la hora de la comida, para facilitar la asistencia de los Consejeros, de modo que las juntas de Consejo de la Fundación pudieran coincidir con las actividades de los miembros, cuyo perfil siempre ha sido del más alto nivel profesional, académico,

empresarial, político y social. Dicha medida funcionó de manera eficaz puesto que la asistencia era bastante buena, según se desprende de las Actas de Consejo consultadas.

Cabe mencionar algunas características particulares acerca de la conformación del Consejo Directivo, teniendo en cuenta su integración como *coalición* y su inserción en un entorno de *redes*. En sus estatutos se establecía que contaría con un máximo de 22 consejeros, electos en las reuniones ordinarias de la Asamblea General, de los cuales uno fungiría como Presidente; asimismo, tanto el Rector de la UNAM en turno, como el Presidente del Patronato Universitario, serían considerados Presidentes Honorarios. Los miembros del Consejo estarían en funciones durante dos años, con posibilidad de reelegirse indefinidamente. A continuación se detalla cómo se integró ese primer Consejo Directivo.

Cuadro 3.2 Primer Consejo Directivo de Fundación UNAM, A.C.

Nombre	Profesión/Actividad
Carlos Abedrop Dávila <i>Consejero</i>	Economista Banquero y empresario
Donato Alarcón Segovia <i>Consejero</i>	Médico inmunólogo, integrante de la Junta de Gobierno de la UNAM Director del Instituto Nacional de Nutrición
Manuel Arango Arias <i>Consejero</i>	Empresario, filántropo, fundador de la cadena de supermercados Aurrerá
Benito Bucay Faradji <i>Consejero</i>	Ingeniero químico, integrante de la Junta de Gobierno de la UNAM Director General de Industrias Resistol
José Carral Escalante <i>Consejero</i>	Abogado Banquero, Presidente del Club de Industriales
Teodoro Césarman Vitis <i>Consejero</i>	Médico, cardiólogo
Isaac Chertorivski Shkoorman <i>Consejero</i>	Administrador de Empresas, publicista Presidente de Bacardí Latinoamérica
Rolando Cordera Campos <i>Consejero</i>	Economista, académico, investigador, articulista, ex diputado
Germán Dehesa Violante <i>Consejero</i>	Literato, dramaturgo, catedrático, periodista
Beatriz de la Fuente Ramírez <i>Consejera</i>	Historiadora, catedrática, Directora del Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM, integrante de la Junta de Gobierno
Clementina Díaz y de Ovando <i>Consejera</i>	Historiadora, literata, investigadora, cronista de la UNAM
René Drucker Colín <i>Consejero</i>	Psicólogo y médico, fisiólogo y neurobiólogo, investigador, docente, articulista
León García Soler <i>Consejero</i>	Abogado, periodista, escritor, articulista,
Alfredo Harp Helú <i>Consejero</i>	Contador Público Fundador de Accival y Banamex
Javier Jiménez Esprú <i>Consejero</i>	Ingeniero, fue Director de la Facultad de Ingeniería, Secretario General de la UNAM, Subdirector comercial de PEMEX
Ricardo Legorreta Vilchis <i>Consejero</i>	Arquitecto

Ma. de los Angeles Moreno Uriegas Consejera	Economista, Diputada, presidió la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, fue Secretaria de Pesca
Francisco Rojas Gutiérrez Consejero	Contador Público Director General de PEMEX
Ernesto Rubio del Cueto Consejero	Empresario, Presidente del Consejo Nacional de Exportación y del Consejo de Administración de Quadrum
Enrique Rubio Lara Consejero	Ex director del Instituto Nacional del Consumidor
Guillermo Salas Peyró Consejero	Abogado, comunicador, empresario, dueño de Grupo Radio Mil
Carlos Slim Helú Consejero	Ingeniero Empresario, dueño de Grupo Carso, Banco Inbursa, Telmex
Oscar Espinosa Villarreal Presidente del Consejo	Administrador de Empresas Director General de Nacional Financiera
Angel Borja Navarrete Vicepresidente del Consejo	Arquitecto
Antonio Ortiz Mena Comisario de Vigilancia	Abogado, fue Director del IMSS, Presidente del BID, Director de Banamex, Secretario de Hacienda
Arturo Elizundia Charles Comisario de Vigilancia	Contador Público
Hugo Margain Gleason Comisario de Vigilancia	Economista, político y diplomático, fue Secretario de Hacienda
José Sarukhán Kermez Presidente Honorario	Biólogo Rector de la UNAM
Gilberto Borja Navarrete Presidente Honorario	Ingeniero, empresario Presidente del Patronato Universitario

La participación del Rector de la UNAM era muy importante para la toma de decisiones y la definición de las acciones que llevaría a cabo la Fundación. Las relaciones interinstitucionales entre la Fundación y la UNAM tuvieron que irse construyendo. Cuando recién se creó la Fundación, la *interacción* entre el Rector y el Presidente del Consejo era mínima, fue a partir de la convivencia frecuente en eventos diversos y las reuniones del Consejo Directivo, que se fue dando pauta a la planeación, diseño y elaboración de las primeras actividades conjuntas.

Para los miembros del Consejo, que además eran algunos de los principales donantes de la Fundación, era muy importante tener información de primera mano –directa del Rector–, en cuanto a qué necesitaba la UNAM. El Rector debía seleccionar, entre todos los proyectos académicos, docentes, culturales, y de cualquier otro ámbito, cuáles proponer al Consejo de la Fundación para su apoyo, fundamentalmente económico, pero que también podía ser de tipo social, mediático o político.

Paralelamente, el Rector designaba a un funcionario a fin de constituirse como el enlace institucional que comunicara y diera seguimiento a todos los asuntos relacionados

con la Fundación y los proyectos que ésta realizaría en beneficio de la universidad. Este personaje, que generalmente era el Secretario General en turno, resultó clave, pues debía tener la autoridad y capacidad de instrumentar decisiones a cualquier nivel dentro de la estructura universitaria.

Según el informe anual 1993, la Fundación participó en los siguientes programas de apoyo específico:

- Programa de Iniciación Temprana en la Investigación y la Docencia
- Programa de Becas-reconocimiento a Estudiantes Distinguidos de la UNAM para Estancias en el Extranjero
- Programa de Becas y Becas-crédito para la Actualización y Superación del Personal Docente de la UNAM
- Programa de Clínicas Odontológicas
- Programa de Apoyo Económico a Alumnos de Alto Desempeño Académico

La finalidad de estos programas se consideró apremiante y de mayor impacto para la comunidad universitaria. Todos excepto uno fueron propuestos por el Rector. La excepción fue el denominado Programa de Apoyo Económico a Alumnos de Alto Desempeño Académico (ADA), que fue planteado por uno de los Consejeros, quien además se ofreció a financiarlo en su totalidad.

Durante una de esas sesiones²⁵, Carlos Slim presentó al Consejo la idea de becar a 1,000 estudiantes, por los siguientes 5 años, que estuvieran en riesgo de tener que dejar sus estudios para irse a trabajar y contribuir económicamente al ingreso familiar²⁶. Él se comprometió a financiarlo, y tanto las autoridades de la UNAM como la directiva de la Fundación lo aprobaron.

²⁵ Archivo de Actas de Sesiones del Consejo Directivo de Fundación UNAM, A.C.

²⁶ En el 2000, Slim declaró a *Expansión*: “la UNAM no ha sido sólo una institución académica, sino formativa, que ha dado una posibilidad de ascenso y de movilidad social importante. Siento que los niveles educativos de los muchachos que ahí estudian son aún muy altos y además ahí se forman profesionales que están más en contacto con la realidad del país, por encima de la sensibilidad que se desarrolla en cualquier universidad privada. Estoy hablando de hoy y de ayer. Tenemos becarios de las instituciones más importantes del país (de 600 diferentes) y, sin duda, el nivel de los de la UNAM es extraordinario. No quiero tampoco dejar de mencionar al Politécnico y otras universidades públicas como institutos fundamentales para nuestra sociedad” (Trejo, 2012: 585).

En ese entonces (1993), el ingeniero Slim ocupaba la posición 147 de entre los hombres más ricos del mundo según la revista Forbes, con una fortuna estimada de 3.7 millones de dólares²⁷ (Trejo, 2012: 745).

Como egresado y ex catedrático, Slim demuestra un gran arraigo hacia la UNAM²⁸, y la califica como la mejor universidad, porque en ella “no sólo se adquiere conocimiento académico sino que se aprende también acerca de la vida [sic]” (King, 2010), considera que la formación universitaria en la UNAM es un reflejo de la pluralidad y diversidad de México y proporciona una percepción más completa de lo que es el mundo (Trejo, 2012: 143). Cabe destacar que, al igual que Slim, al resto de los integrantes del Consejo Directivo, y de los miembros de la Fundación UNAM en su conjunto, los identifica el mismo sentido de pertenencia hacia su *alma mater*, sin embargo, lo que puede diferenciarlo del resto son sus *recursos*, es decir, la gran capacidad y poder económico y político que posee.

Por otro lado, Slim es uno de los empresarios mexicanos que más dinero invierte para combatir la pobreza con actividades filantrópicas, por convicción absoluta –ética y moral– de que hay que hacerlo (Martínez, 2002: 110-115, Trejo 2012: 569-572). De acuerdo con estos autores, Slim manifiesta una clara definición sobre el sentido de justicia social, y considera que la marginación es un obstáculo para el desarrollo del país, por lo que una de las necesidades es incorporar a su población a la economía. Slim sostiene que la mejor inversión que puede efectuar una sociedad es la lucha contra la pobreza porque eliminarla es fortalecer mercados, desarrollar la demanda interna y así, mejorar el nivel de vida de la población. Para él la educación y el empleo son elementos fundamentales para resolver el problema de la pobreza en México. Como aquí se aprecia, tanto el *sistema de creencias* como los *recursos* de Slim y el resto de los Consejeros y miembros de la Fundación UNAM, unidos a las autoridades universitarias y gubernamentales, contribuyeron en ese momento a la creación, de una *coalición* para promover una acción específica en la UNAM.

²⁷ Para 2000 ocupaba el lugar 52 (con 7.9 millones de usd), y desde 2010 tiene el primer puesto, con una fortuna estimada de 68.5 millones en 2012.

²⁸ Trejo (2012: 143-144) documenta en su tesis que Slim asiste frecuentemente a reuniones con sus excompañeros de la universidad.

En materia financiera, entre 1993 y 1998 la Fundación UNAM mantuvo una situación de privilegio excepcional –lo cual propició sus *condiciones físicas y materiales* en ese entonces–, debido a tres condiciones particulares, pero sobre todo a la segunda:

1. El Gobierno Federal le donó en 1992, como capital semilla, 10 millones de viejos pesos
2. El Gobierno Federal se comprometió a duplicar, peso a peso, cada donativo recibido por la Fundación²⁹
3. La Fundación obtuvo la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para expedir recibos deducibles de impuestos

Tales compromisos fueron otorgados y puntualmente cumplidos tanto por el Presidente Salinas como por el Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez (quien en 2001 se integraría al Consejo Directivo de la Fundación), ambos egresados de la UNAM, con lo cual puede observarse la conformación de *coaliciones* articuladas en una *red* que incluían a la UNAM, la Fundación UNAM, y el gobierno federal.

Tales condiciones posicionaron a la Fundación en una situación favorable puesto que duplicaba sus recursos, al tiempo que a sus donantes se les ofrecía la posibilidad de deducir el impuesto correspondiente a sus aportaciones.

A raíz de lo anterior, la Fundación estableció un convenio con la UNAM, mediante el cual se comprometía a entregar los donativos etiquetados³⁰ más una cantidad adicional del 50 o el 100 por ciento, según los proyectos autorizados por el Consejo Directivo.

Una de las condiciones que el ingeniero Slim puso para que con su donativo se financiara el programa de becas, fue que no se tomara ni un solo peso para costos de administración u operación, cuestión que fue cumplida con base en los recursos humanos y materiales de la UNAM y de la Fundación, así como a los convenios de colaboración

²⁹ En ese entonces se obtuvo la promesa presidencial de otorgar peso sobre peso de lo recaudado, compromiso que se mantuvo hasta 1998 y que estimuló la participación de la sociedad, posteriormente cuando se suspendió representó un fuerte golpe financiero para la Fundación ya que significaba la disminución de la mitad de sus ingresos.

³⁰ Aquéllos que al momento de efectuarse tenían un fin predeterminado.

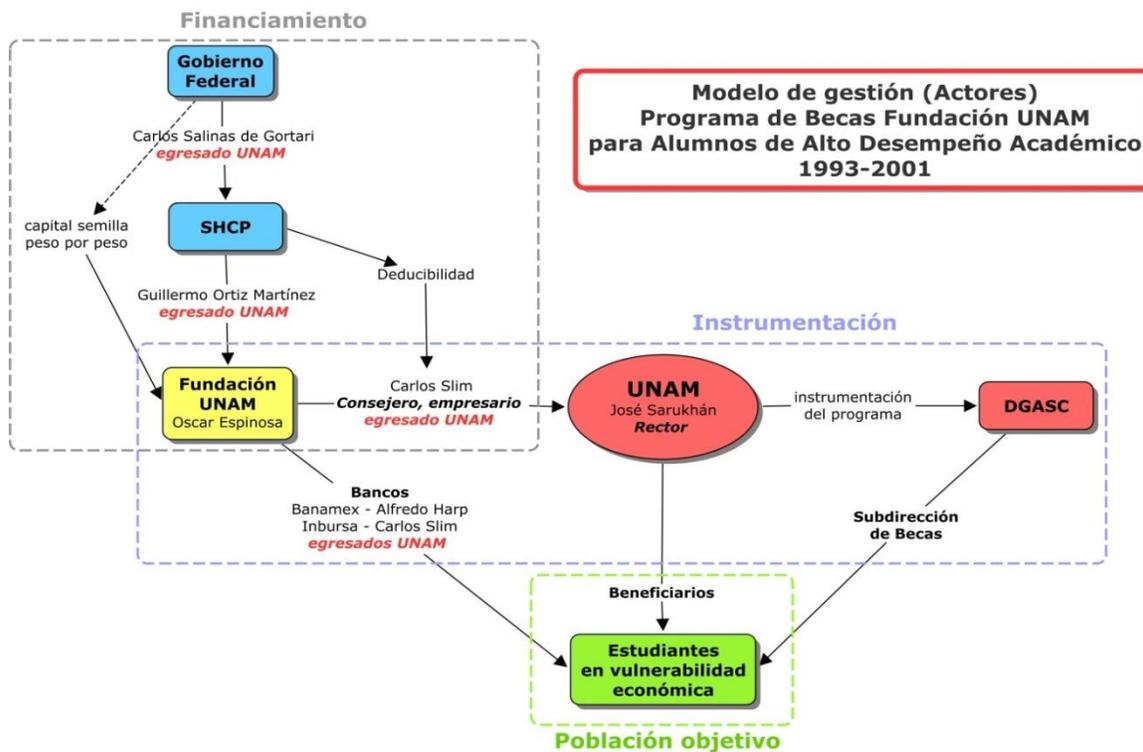
establecidos con los bancos participantes, ya que la modalidad de pago de la beca se realizaría –por primera vez– mediante una tarjeta de débito cuyo titular sería el becario. Un punto, entre otros, a resolver por los bancos se presentó al tener becarios menores de edad, situación que se solventó una vez que la Fundación se acreditó como responsable de la apertura de dichas cuentas.

Es importante destacar que otro integrante del Consejo Directivo, relacionado con instituciones bancarias, específicamente Alfredo Harp (primo de Carlos Slim), intervino directamente tanto para suprimir los costos de operación como para facilitar los trámites respectivos. Esto, a la larga, resultó ser un primer contacto de los becarios hacia la cultura financiera, por la necesidad del manejo y administración de una cuenta bancaria, así como por convertirse en potenciales clientes para los bancos operadores de las becas.

Una vez aprobado el programa de becas propuesto por Slim, la Fundación y la UNAM lo instrumentaron (ver diagrama 3.3) estableciendo ciertos *patrones de interacción*. Por parte de la UNAM, el proyecto se encargó a la Subdirección de Prestaciones Económicas y Sociales, adscrita a la Dirección General de Apoyo y Servicios a la Comunidad³¹ (DGASC), mientras que por la Fundación participó el personal administrativo que dependía de la Dirección Ejecutiva.

³¹ A partir de 1998 cambió su denominación a Dirección General de Orientación y Servicios Educativos (DGOSE).

Diagrama 3.3 Modelo de gestión, programa de becas Fundación UNAM (1993.2001)



Fuente: Elaboración propia

En cuanto quedaron establecidas las condiciones necesarias que darían forma al programa, la primera convocatoria, que se transcribe a continuación, se publicó en la Gaceta UNAM de fecha 11 de octubre de 1993:

“Programa Fundación UNAM AC de Apoyo Económico para Alumnos de Alto Desempeño Académico

Convocatoria

Con aportaciones de la Fundación UNAM AC, se ha constituido un fondo con el propósito de ayudar a estudiantes de licenciatura, de alto desempeño académico, que por su situación familiar requieran de apoyo económico.

Con las donaciones recibidas hasta ahora, la Fundación UNAM AC cuenta con los recursos suficientes para apoyar durante los próximos cinco años, a mil estudiantes, de los cuales 700 serán del área de las ingenierías, cien del área de

las ciencias, cien en el área de ciencias de la salud y cien del área de ciencias sociales y humanidades.

Se tiene previsto que, en los años subsecuentes, el número de apoyos se mantendrá en razón de los reembolsos que, al terminar sus estudios, hagan los propios beneficiarios para ayudar, a su vez, a otros estudiantes en las mismas condiciones. El número de estudiantes apoyados podrá incrementarse a medida que la Fundación UNAM AC reciba nuevas aportaciones para este fin. Bajo estas consideraciones:

La Fundación UNAM AC y la Universidad Nacional Autónoma de México convocan a los estudiantes de licenciatura de alto desempeño académico y limitados recursos económicos familiares, a participar en este programa bajo las siguientes

Bases:

- 1. La ayuda consistirá en 10 (diez) apoyos mensuales por una cantidad equivalente a un salario mínimo vigente en el DF. Los apoyos cubrirán de octubre de 1993 a julio de 1994, con posibilidades de solicitar la renovación.*
- 2. Los aspirantes deberán ser alumnos regulares de licenciatura, con promedio mínimo de 8.5, y estar cursando al menos el segundo año o el tercer semestre, en los términos y plazos establecidos en los respectivos planes de estudio.*
- 3. La selección de los candidatos se fundamentará en una evaluación de sus antecedentes académicos y de su situación económica familiar, con base en la información que proporcionen los participantes y la verificación que de ésta se realice a través de visitas domiciliarias de trabajadores sociales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asuntos Estudiantiles de la UNAM.*
- 4. Los alumnos seleccionados deberán comprometerse a cursar la totalidad de créditos que se establecen en los planes de estudio, y para tener la opción de renovar el apoyo, deberán conservar el promedio mínimo de 8.5 y su condición de alumnos regulares.*
- 5. La Fundación UNAM AC espera de los alumnos seleccionados el compromiso de reintegrar el apoyo recibido, a partir de un año después del término de sus estudios para ayudar a otro estudiante en las mismas condiciones, lo que permitirá extender indefinidamente este programa en beneficio de las generaciones futuras.*
- 6. Aquellos alumnos que hayan sido sancionados por infracciones a la legislación universitaria no podrán participar en el programa, o perderán el derecho a seguir en el mismo.*

Operación del Programa

- A. Los aspirantes podrán recoger personalmente la solicitud correspondiente a partir de la publicación de esta convocatoria, en la ventanilla de la oficina de Servicios Escolares de su plantel, o bien en la Subdirección de Prestaciones Económicas y Sociales de la Dirección General de Apoyo y*

Servicios a la Comunidad, ubicada en la zona administrativa exterior, edificio D, planta baja.

- B. Las solicitudes y documentación correspondiente serán recibidas del 18 al 29 de octubre de 1993, en las mismas oficinas mencionadas en el punto A.*
- C. La Fundación UNAM AC dará a conocer los resultados del proceso de selección, durante la segunda semana hábil del mes de diciembre de 1993, mediante la publicación de los listados que serán fijados en los planteles respectivos y en la Dirección General de Apoyo y Servicios a la Comunidad, adscrita a la Secretaría de Asuntos Estudiantiles y serán publicados en la Gaceta UNAM.*
- D. Los estudiantes seleccionados para el periodo lectivo 1993-1994 podrán disponer del apoyo en forma retroactiva a partir de la tercera semana hábil del mes de diciembre de 1993.”*

El proyecto implicaba desarrollar un cronograma conjunto entre la UNAM y la Fundación. A la UNAM le correspondían actividades como elaborar la convocatoria y los formatos de solicitud de beca, determinar los parámetros socioeconómicos con base a la utilización de formatos de hojas ópticas, corroborar los datos académicos de los solicitantes, programar visitas aleatorias de las trabajadoras sociales para verificar los datos proporcionados por los solicitantes, integrar los expedientes por alumnos, seleccionar a los beneficiarios, y notificar a la Fundación de los resultados proporcionando la información necesaria para la apertura de las cuentas.

Posteriormente a la publicación de la convocatoria correspondiente, la DGOSE elaboró un procedimiento para la asignación, registro y obtención del apoyo económico, cuyas etapas eran, en resumen, las siguientes:

- a) Análisis de la información de cada uno de los solicitantes con base en los antecedentes académicos registrados en la Dirección General de Administración Escolar para la corroboración de los requisitos establecidos en la convocatoria
- b) Depuración de la base de datos, eliminando solicitudes por falta de información, errores de llenado, que no cubran requisitos académicos, o las de aquellos alumnos que contaran con otra beca
- c) Análisis de la información socioeconómica proporcionada por el estudiante y clasificación en Grupos Económicos para identificar a aquellos con mayor necesidad de apoyo
- d) Asignación de los apoyos con base en: 1) el cumplimiento de los requisitos académicos, y 2) situación económica más desfavorable

- e) Entrega de carta de asignación a cada becario
- f) Procesamiento de apertura y entrega de tarjetas de débito
- g) Programación de visitas domiciliarias para verificar los datos proporcionados por los alumnos
- h) Programación del periodo de aclaraciones para aquellos estudiantes que lo requirieran

La Fundación debía hacerse cargo de las negociaciones y trámites con los bancos³², la entrega de las tarjetas, números confidenciales y contratos bancarios a los becarios, entrega de los acuses de recibo al banco, manejo del software, captura y aplicación de las transferencias electrónicas para depositar mensualmente las becas, la gestión de los fondos, el seguimiento de altas, bajas y cambios en la relación de becarios, el apoyo a los becarios en cualquier asunto relacionado con la tarjeta o la cuenta bancaria.

Por otro lado, es necesario mencionar que en ese entonces, el Consejo de la Fundación y las autoridades universitarias, acordaron pedir a los alumnos beneficiarios del programa que se comprometieran a reintegrar el apoyo recibido, lo cual quedó establecido en el punto número cinco de la Convocatoria, para lo cual, los becarios debían firmar una carta compromiso en la cual voluntariamente aceptaban apoyar a otro estudiante en condiciones similares, en cuanto estuvieran en posibilidad de hacerlo, a fin de extender indefinidamente el programa en beneficio de las generaciones futuras. Si bien todos los becarios que recibieron el apoyo entre 1993 y 2001 suscribieron el compromiso, pocos realizaron algún reintegro. Cabe mencionar que la Fundación no realizó esfuerzos adicionales para contactar a los exbecarios.

En la presentación del Informe anual 1993 de la Fundación UNAM, el Rector José Sarukhán mencionó que, sin la menor duda, la aportación más valiosa, por su importancia y trascendencia, eran los apoyos para alumnos a través de las becas que permitían asegurar que los mejores alumnos con capacidad y dedicación pudieran estudiar a pesar de sus limitaciones económicas (UNAM, 1994). Asimismo, Sarukhán señaló, entre otras cosas, que “no hay ninguna Universidad en México que sea tan selectiva al mismo tiempo que abierta como la UNAM” y agregó que “dos de cada tres alumnos que ingresan a nuestra

³² El primer banco que participó fue Banamex, posteriormente durante un tiempo lo hizo Bital, y más adelante se incorporó Inbursa.

licenciatura son primera generación en su familia en (cursar) estudios superiores. Este es el significado social de nuestra Universidad en este país”.

Para el ciclo escolar 1999-2000 no fue posible publicar la convocatoria correspondiente debido a la huelga acontecida en la UNAM entre abril de 1999 y febrero del 2000. Las últimas dos convocatorias del programa fueron publicadas en agosto del 2000, para un periodo extraordinario de cuatro meses, y en noviembre del 2001 respectivamente (*cambio en las condiciones físicas y materiales por influencia de factores endógenos/exógenos*).

La última convocatoria del programa, publicada en 2001, presentó ciertas diferencias con respecto a la de ocho años atrás³³ (ver diagrama 3.4). Lo que se observa básicamente, es un avance en cuanto a la optimización de los procesos que involucraba hasta entonces, mientras que el planteamiento del programa permaneció sin modificaciones, lo cual refleja la consistencia en cuanto a su elaboración e instrumentación inicial.

Diagrama 3.4 Comparativo entre primera y última convocatoria ADA

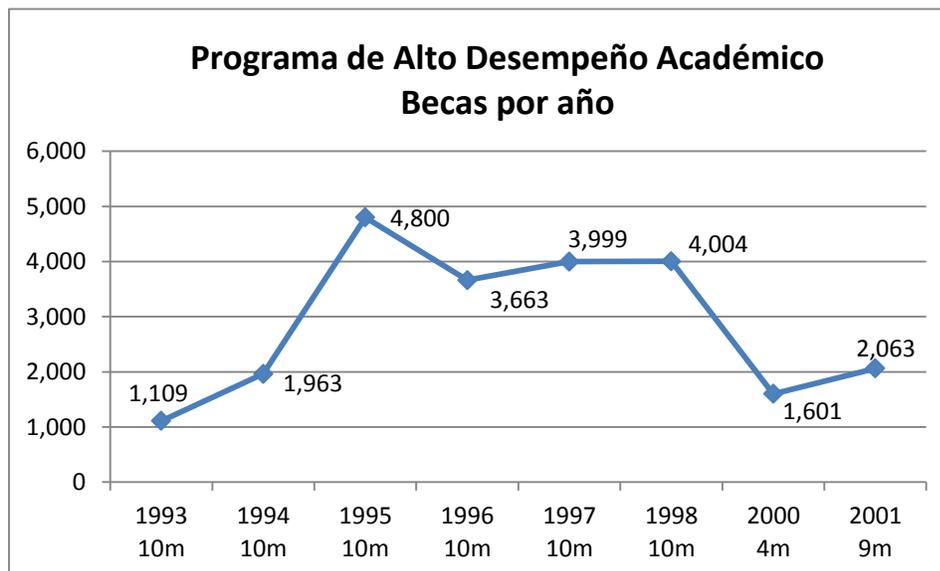
Convocatoria 11 de octubre de 1993	Convocatoria 25 de enero 2001
No especifica	(Requisitos) No estar disfrutando de otra beca, incluyendo las otorgadas para servicio social y las del Sector Salud para alumnos de internado de la carrera de Medicina
Los apoyos cubrirán de octubre de 1993 a julio de 1994, con posibilidades de solicitar la renovación	Los apoyos cubrirán el periodo de enero a septiembre de 2001, con excepción de los alumnos que deben concluir sus estudios en abril, a los que se les otorgará sólo para la conclusión de la primera carrera
Monto: un salario mínimo mensual durante 10 meses	Monto: un salario mínimo mensual durante 9 meses
Para tener la opción de renovar el apoyo, deberán conservar el promedio mínimo de 8.5 y su condición de alumnos regulares	Para tener opción de renovar el apoyo deberán mantenerse dentro de los requisitos académicos señalados en la Base primera de la presente convocatoria, además de comprobar que por su situación económica familiar ameritan de la continuidad del mismo

³³ El texto completo se encuentra en los Anexos.

Los aspirantes podrán recoger personalmente la solicitud correspondiente a partir de la publicación de esta convocatoria, en la ventanilla de la oficina de Servicios Escolares de su plantel, o bien en la Subdirección de Prestaciones Económicas y Sociales de la Dirección General de Apoyo y Servicios a la Comunidad	Los aspirantes interesados en ingresar al Programa deberán acudir personalmente a las áreas de Servicios Escolares de sus planteles, o bien, en el Centro de Orientación Educativa de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos
No aplica	Los alumnos beneficiarios del Programa durante el ciclo escolar anterior que estén interesados en renovar el apoyo, deberán recibir el formato oficial de Solicitud de Renovación de Beca y, una vez contestado, entregarlo acompañado de: una copia de su credencial de la UNAM vigente y una copia de la tarjeta de débito correspondiente al último ejercicio
No aplica	de acuerdo con los recursos disponibles, se cubrirán en primer término las solicitudes de renovación que se reciban, quedando el remanente para asignaciones de nuevo ingreso
No especifica	Los alumnos beneficiarios del programa contarán con 10 días hábiles a partir de la fecha de publicación de los resultados, para recoger su carta de asignación, en caso contrario se cancelará el apoyo económico

En cuanto a *resultados e impactos*, puede señalarse que el programa de becas financiado por FUNAM operó ininterrumpidamente de 1993 a 2001, año en el que inició el PRONABES (ver cuadro 3.5). A partir del programa de becas de FUNAM, según datos de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos (UNAM, 2000), se lograron resultados muy satisfactorios, ya que el 90 por ciento de los becarios concluyeron sus estudios en el tiempo establecido o continuaron cumpliendo con los requisitos de promedio y regularidad, mientras que el 9 por ciento permaneció inscrito con altas probabilidades de alcanzar el 100 por ciento de los créditos. Sólo el uno por ciento dejó de estar inscrito por causas que no eran de tipo académico ni económico.

Cuadro 3.5 Programa de Alto Desempeño Académico, becas por año

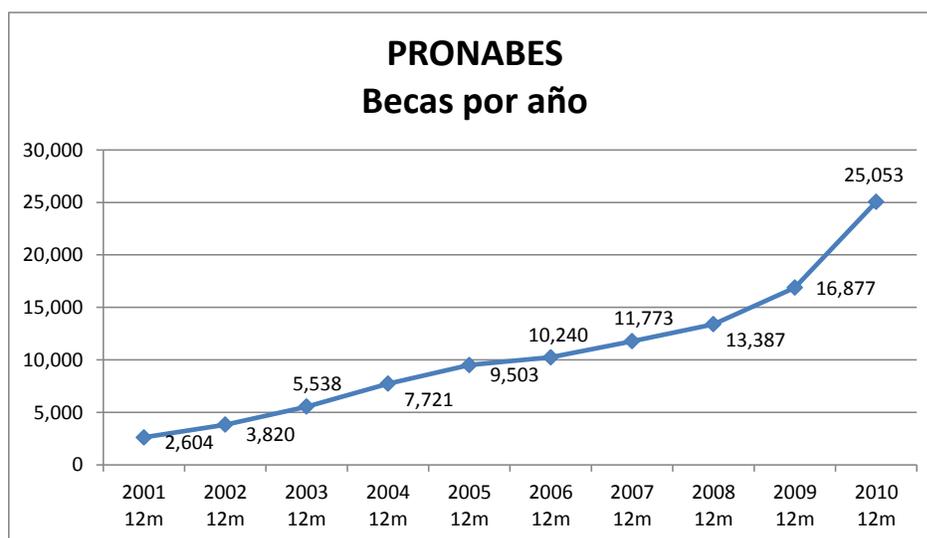


Fuente: Informe anual de Fundación UNAM, A.C. 1993-2001

La experiencia que la DGOSE acumuló entre 1993 y el 2001 en cuanto a la difusión, evaluación, sistematización, operación y mejoramiento constante de los procesos de asignación de las becas, permitió que al entrar en vigencia el PRONABES, la instrumentación de dicho programa, en sustitución del anterior, resultara imperceptible. Lo que sí quedó en evidencia, fue un aumento sustancial en el número de becas ya que con el PRONABES se contó con mayor disponibilidad de recursos financieros (ver cuadro 3.6). Cabe destacar que una diferencia notable es que en el programa de la UNAM el monto de las becas aumentaba en relación al salario mínimo vigente, mientras que en el PRONABES los montos de la beca se establecieron desde un inicio y no han aumentado desde entonces.

Entre 2002 y 2008, la UNAM operó el programa con eficiencia, e incluso se desarrollaron procesos de mejora para su operación (ver cuadro 3.7). Asimismo, se estructuró un modelo de gestión (*patrón de interacción*) en el que el 50 por ciento de los recursos de la UNAM se administró a través de la Fundación (ver diagrama 3.8), por lo que dicho organismo quedó como el responsable de la transparencia en el manejo financiero y facilitó dicha función a la universidad.

Cuadro 3.6 PRONABES-UNAM, becas por año



Fuente: Informe del Comité Técnico PRONABES-UNAM 2003-2011

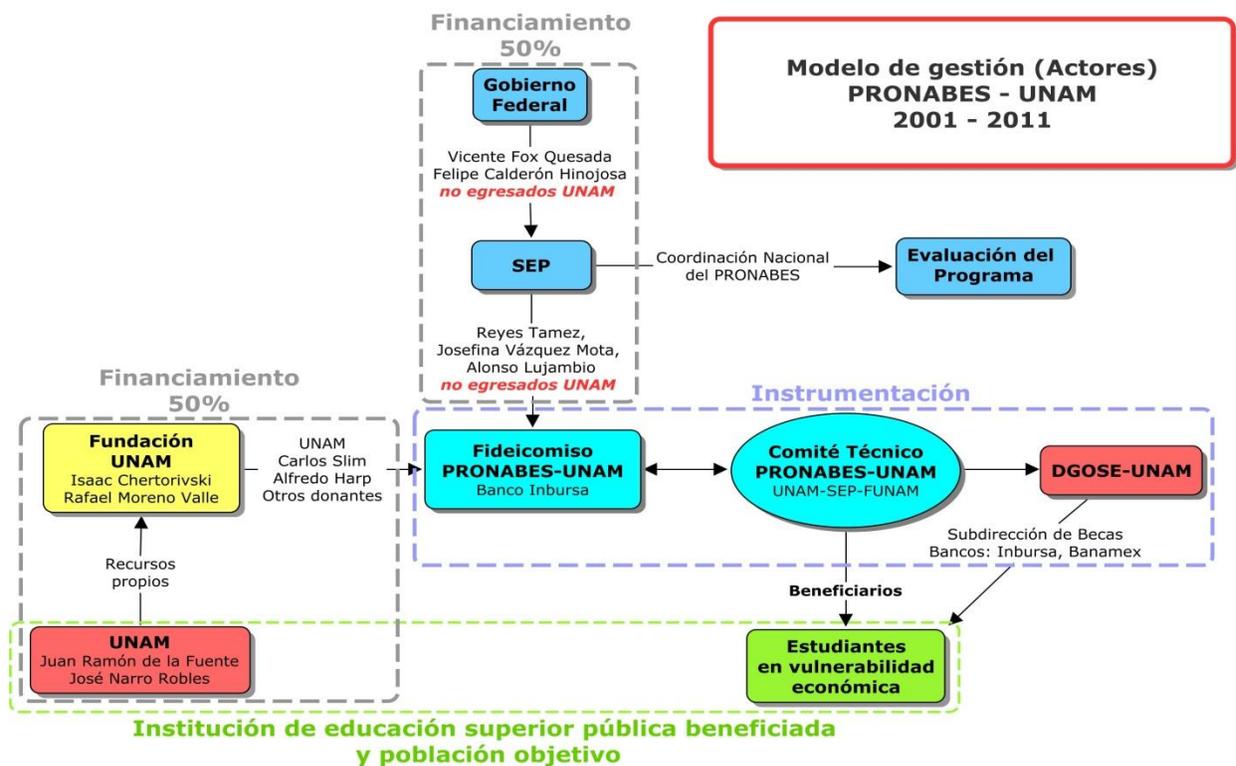
Cuadro 3.7 Acciones para un mejor funcionamiento del PRONABES-UNAM

2002	Utilización del sistema de asignación automatizado desarrollado previamente
	Se trabajó en la mejora del sistema de asignación de becas, para aplicar con mayor rigor el concepto de regularidad, y simplificar y agilizar los trámites
	Se logró que los alumnos recibieran el apoyo económico mensual de manera oportuna
2003	Se dio seguimiento al desempeño de los becarios, reportando que: el 79% de los estudiantes conservó las condiciones académicas del programa o bien terminó sus estudios en el tiempo establecido; el 17% continuó estudiando sin mantener las condiciones académicas, y sólo el 4% no permaneció inscrito
	Se determinó que la beca disminuyó considerablemente la deserción en los alumnos, principalmente en los dos primeros años de la licenciatura
2004	Se realizó el "Taller para Formación de Tutores PRONABES-UNAM", mediante el cual se acreditaron 100 profesores. Asimismo se incorporaron 823 becarios en los programas de desarrollo comunitario para la prestación de su servicio social
	El seguimiento al desempeño de los becarios, reportó que: el 76% de los estudiantes mantuvo las condiciones académicas del programa o bien terminó sus estudios en el tiempo establecido; el 21% continuó estudiando sin mantener las condiciones académicas, y sólo el 3% no permaneció inscrito
2005	Se integraron al Sistema de Información Estadística de Becas (SIEB-UNAM), las bases de datos del Programa de Becas Bachillerato y del PRONABES
	Se acreditó a 120 profesores de ocho facultades en el "Taller para Formación de Tutores PRONABES-UNAM"

	Se incorporó a 800 becarios en alguno de los programas de desarrollo comunitario de la institución
	Se participó en la evaluación al Sistema de Administración de la Calidad del PRONABES-UNAM, realizado por la empresa ABS Quality Evaluations, Inc., obteniendo el certificado 40044 del ISO 9001:2000, el cual se fundamentó en la existencia de procesos de asignación y atención estandarizados que garantizan la equidad, transparencia, oportunidad y agilidad en la entrega de las becas, así como la satisfacción de los usuarios. Dicho sistema de administración se adoptó como modelo para el PRONABES a nivel nacional, a solicitud de la SEP
2006	A partir del ciclo 2006–2007 las solicitudes se registraron en línea, lo que simplificó y agilizó el proceso de asignación, a fin de que los alumnos recibieran el apoyo de manera oportuna
	Se acreditó a 325 profesores de nueve facultades en el “Taller para Formación de Tutores PRONABES-UNAM”
	Se realizaron seis reuniones con los becarios con el fin de mantener comunicación permanente y aclarar dudas
	Se implementó un programa de apoyo psicopedagógico con la participación de personal académico con amplia experiencia en orientación
2007	Se obtuvo la recertificación 40044 del ISO 9001:2000 a partir de la evaluación al Sistema de Administración de la Calidad del PRONABES-UNAM realizado por la empresa ABS Quality Evaluations, Inc.
2008	

Fuente: Memoria UNAM

Diagrama 3.8 Modelo de gestión PRONABES-UNAM



Fuente: Elaboración propia

Un ejemplo de que la UNAM contaba con recursos humanos e infraestructura, así como con capacidades y condiciones desarrolladas previamente, fue el cuestionario socioeconómico que se aplicó a los solicitantes del PRONABES, el cual fue resultado de un estudio científicamente elaborado³⁴.

Cabe destacar que la extensión de este apartado obedece a la cantidad de la información disponible, lo cual no siempre sucede. Sin embargo, el hallazgo de los datos que se presentan a continuación, da sentido a la complementariedad que ambos precedentes sentaron para la formulación del PRONABES.

3.2.3 Guanajuato y el equipo de transición

Como gobernador de Guanajuato de 1995 a 1999, Vicente Fox puso en marcha un esquema de subsidio a estudiantes de escasos recursos a través de dos programas con objeto de mejorar los indicadores de cobertura de educación media superior y superior del estado (Rodríguez, 2011).

El primero, denominado “Que Nadie se Quede sin Estudiar” se centró en el incremento de la oferta pública de opciones de bachillerato; el segundo, fue un programa de becas –focalizado en hijos de campesinos y ejidatarios³⁵– llamado “BK-Mil”, cuyo propósito fue abrir oportunidades para que mil jóvenes cursaran estudios a nivel bachillerato y superior cada año (Rodríguez, 2011).

El programa “BK-Mil” creció gradualmente. De mil becas otorgadas en 1995 consiguió pasar a casi dos mil nuevas becas en 1999, dando un total de más de seis mil apoyos en el cuatrienio. Dicho programa fue financiado sólo con recursos estatales y representó una erogación total de más de 25 millones de pesos (Rodríguez, 2011).

³⁴ La evaluación de la situación socioeconómica se determinó mediante la aplicación de cuatro instrumentos: sistema de estimación del ingreso familiar (SEIF), encuesta de verificación (muestra aleatoria), entrevistas con trabajadoras sociales con presentación de documentos probatorios, y visitas domiciliarias. El SEIF se basa en un modelo estadístico (ecuación discriminante) que estima el ingreso familiar a partir de elementos indirectos (15 variables) y clasifica los resultados en tres grupos económicos (1 a 4 salarios mínimos; 4 a 9 SM, y más de 9 SM).

³⁵ Programa que buscaba arraigar a los jóvenes en sus comunidades, orientado a estudiantes de zonas rurales y municipios en desventaja; cada alumno becado tenía un proyecto de comunidad, un tutor en la comunidad y un proyecto académico (Ramírez, 2002: 28).

Al concluir el ejercicio 1997, el gobierno de Guanajuato se propuso transformar el sistema de becas en un organismo de mayor alcance, encargado de centralizar y coordinar los diversos programas de becas desarrollados en la entidad, por lo que en 1999 se creó el Instituto de Financiamiento e Información para la Educación (Rodríguez, 2011).

Durante su campaña presidencial, las propuestas de renovación educativa de Fox señalaban como prioridades: alcanzar un presupuesto educativo equivalente a 8 por ciento del PIB nacional, impulsar una revolución educativa centrada en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como favorecer la equidad de oportunidades mediante recursos destinados a becas y créditos. Se proyectaba un ambicioso programa, de alcance nacional, semejante al implantado en Guanajuato (Rodríguez, 2011).

Después del triunfo en la elección presidencial de julio de 2000, se integró un “equipo de transición” para el sector educativo, el cual fue coordinado por Rafael Rangel Sostmann, rector del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en él participaron tanto renombrados investigadores educativos, como distintos representantes académicos y sociales, como Julio Rubio Oca, Pablo Latapí, Silvia Schmelkes y Felipe Martínez Rizo, entre otros.

Como resultado del trabajo directo de 13 expertos de la educación en México, que consultaron a su vez a un grupo muy amplio de otros especialistas, directivos, planificadores y funcionarios federales y estatales relacionados con el tema, se generó el primer documento público que explicitó no solamente el diagnóstico sectorial de una nueva administración federal sino también su concepción de lo que debía hacerse en el mediano y largo plazos (Acosta, 2002).

Cabe señalar que Sabatier y Weible (2007: 191-193) hacen especial énfasis en cuanto a que la mayoría del *policy making* se produce entre los especialistas dentro de un subsistema de la política, cuyo comportamiento se ve afectado por factores del entorno del sistema político y socioeconómico, lo cual se ve reflejado con los datos aquí descritos.

El documento titulado “Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006”, incorporó –en la parte referente a la educación superior–, las propuestas que la ANUIES

había desarrollado y publicado en el trabajo denominado “La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo”³⁶, el cual contenía propuestas para mejorar los niveles de calidad y cobertura del sistema a partir tanto del aumento presupuestal –federal y estatal– a las IES públicas, como vía el subsidio a la demanda a través de becas o créditos (Rodríguez, 2011).

En el texto del equipo de transición se incluyó la iniciativa de crear un nuevo mecanismo para subsidiar a los alumnos de educación media superior y superior de los grupos económicamente más vulnerables. Posteriormente, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como el Programa Nacional de Educación 2001-2006, incorporaron las propuestas de crear un Sistema Nacional de Becas y Financiamiento, dentro del cual se incluiría el “Programa Nacional de Becas para Estudios de Tipo Superior” (Rodríguez, 2011).

3.3 Segundo periodo: PRONABES, la primera década (2001-2009)

La superposición de las diferentes intervenciones sociales hace que ciertos instrumentos correspondientes a administraciones previas se mantengan y, muchas veces, funcionen como fundamento de las nuevas intervenciones, e incluso facilitan la ejecución de los nuevos programas. En México, los programas sociales que se inician rara vez se cancelan, sin embargo el intento de su reordenamiento durante distintas generaciones obedece a una concepción lógica supuestamente novedosa (Jusidman, 2009: 200-201).

A partir de 2001 el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, puso en marcha una política pública para disminuir la deserción y aumentar la permanencia en la educación pública superior. La materialización de un programa específico como el PRONABES, dio cuenta de la existencia –o construcción–, de un *problema público*. No es que fuera un problema nuevo, sino que hasta ese momento no se le había integrado en la agenda pública.

³⁶ Publicado en marzo de 2000.

En la esfera educativa, la admisión a cierto nivel de estudios o a una escuela en particular puede caracterizarse como un bien escaso, que es indivisible y homogéneo; asimismo, la obtención de una beca por necesidad económica puede determinar de manera definitiva la posibilidad de escolarización de un grupo de población específico, ya que si el estudiante carece de la beca, su costo de oportunidad resulta incosteable dada la estructura de su ingreso familiar o personal (Bracho, 2005: 73-74).

En el caso específico de México, señala Bracho (2005:75), el diseño de un sistema de becas tenía que tomar en cuenta, como criterios mínimos: a) que existe una demanda potencial por estudios superiores entre población de escasos recursos monetarios, y b) que el ingreso no es la única variable que impacta las probabilidades de continuar con estudios superiores, en tanto que el género, la situación laboral, la posición en la familia, la edad y la localidad de residencia, también inciden en el acceso y permanencia.

Lo anterior denota la necesidad de una política de “nivelación del terreno” en la que todos los estudiantes tengan puntos de partida similares, lo cual incluye un escenario en el cual un apoyo financiero puede ser equivalente a una admisión a la educación superior. Sin embargo, la selección –tanto para el ingreso como para obtener la beca– establece comparaciones interpersonales que son las que en última instancia determinan el orden de prelación que se sigue hasta llenar el cupo disponible o agotar el financiamiento (Bracho, 2005:74-75).

Mientras que el debate a nivel mundial acerca de si la educación superior debe ser pública o privada continúa, el reconocimiento de la necesidad de producción de especialistas –de calidad– en todas las ramas del conocimiento, a fin de contribuir al desarrollo social, económico y político de los países, se reafirma.

Un elemento que contribuyó a que diversos sectores sociales revaloraran la importancia de las universidades públicas, fue la publicación anual de distintos *rankings* (clasificaciones), elaborados por reconocidas instituciones educativas a nivel global, cuya finalidad es destacar el posicionamiento de distintos criterios de calidad como la excelencia académica y científica.

En México, la defensa de la educación pública superior se sostiene bajo diversos argumentos, tales como que al menos el 70 por ciento de la investigación científica del país³⁷ se desarrolla en las universidades públicas, y que éstas siguen siendo fuente principal de movilidad social por representar la única oportunidad de acceder a estudios de nivel superior de gran parte de la población.

Uno de los objetivos estratégicos del primer gobierno panista, encabezado por el presidente Vicente Fox (2000-2006), plasmado en su Programa Nacional de Educación 2001-2006, fue “ampliar la cobertura de la educación superior con equidad mediante el establecimiento mecanismos que garanticen a la población en desventaja económica mayores oportunidades de acceso y permanencia”³⁸.

El diagnóstico inicial sobre la situación de la educación superior en México, elaborado por la administración de Fox, manifestó dos preocupaciones principales: generar una política de igualdad de oportunidades y aumentar la eficiencia del gasto educativo en el sector superior. Ambas estaban estrechamente conectadas, pues se asumía que eran precisamente los estudiantes con menores capacidades económicas quienes desertaban en mayor grado³⁹ (Bracho, 2005:59).

La Dirección General de Educación Superior, encabezada por el doctor Eugenio Cetina Vadillo, adscrita a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, a cargo del doctor Julio Rubio Oca⁴⁰, fue la instancia gubernamental en la que se gestó el PRONABES.

En la DGES, se encargó el diseño de un programa de becas al licenciado Ignacio Arvizu Hernández⁴¹, quien para estructurarlo buscó información para explorar distintas alternativas, de tal modo que a partir de una amplia consulta con especialistas de organismos como la ANUIES, elaboró el proyecto de Reglas de Operación (RO),

³⁷ De acuerdo con el número de investigadores inscritos en el Sistema Nacional de Investigadores, publicaciones arbitradas, y patentes solicitadas y otorgadas, según el Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (ECUM) 2011, en <http://www.ecum.unam.mx/>.

³⁸ Reglas de Operación del PRONABES, D.O. 13 de marzo de 2002.

³⁹ En la primera publicación de las Reglas de Operación (RO) del PRONABES (D.O. del 16 de marzo de 2001) se menciona que el 37% de los jóvenes en el grupo de edad 20-24 años abandonaron los estudios de educación superior por motivos económicos.

⁴⁰ Secretario General Ejecutivo de la ANUIES de 1997 a 2000.

⁴¹ Quien ocupó el cargo de Coordinador Nacional del PRONABES de 2001 a 2009.

apoyándose en su formación de abogado. Una vez que se obtuvo la autorización de las autoridades de la SEP, quedó definido el planteamiento formal del programa, el cual fue propuesto a todas las IPES y a los gobiernos estatales, al aceptarlo unánimemente se firmaron los convenios de adhesión correspondientes, y así quedó establecido oficialmente el PRONABES⁴².

A la Coordinación Nacional del programa se le asignó un presupuesto determinado para instrumentar el programa. En primera instancia se buscó instrumentar un mecanismo eficiente para cumplir con los objetivos de disminuir la deserción y aumentar la permanencia. Se consiguió establecer el esquema de corresponsabilidad financiera y administrativa propuesto, de modo que el monto total de los recursos financieros se destinara íntegramente a las becas.

Evidentemente el PRONABES fue creado por instancias gubernamentales a fin de abordar a un problema específico: fomentar el acceso y la permanencia en condiciones de equidad en las IPES mexicanas, teniendo en cuenta que si bien con dicho programa no se resuelve tal situación, sí se atendía la problemática en cierta medida. Aunque la *selección del problema*, y la elaboración de la política pública, partió de un grupo reducido –que puede considerarse una *coalición* con los respectivos *sistemas de creencias y recursos* específicos–, también requirió, para su materialización bajo un esquema de corresponsabilidad, de la participación de un grupo más amplio de actores, es decir, otras *coaliciones* y su correspondiente articulación en *redes*.

Si de la asignación de recursos gubernamentales a las IPES en México se trata, no hay presupuesto que alcance. Año tras año las instituciones demandan mayores montos, ante el deterioro de su situación financiera. En este sentido, el esquema financiero del PRONABES, resultó conveniente para las IPES, en especial en el caso de las instituciones estatales, ya que a los gobiernos locales les corresponde aportar el 50 por ciento de los fondos; en el caso de las instituciones públicas federales⁴³, ellas mismas deben conseguir la

⁴² Gran parte de estas referencias se desprenden de una entrevista realizada a un funcionario público (FP) de la SEP en noviembre de 2011 (Entrevista RO/FP).

⁴³ Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), y Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA)

mitad del total los recursos, ya sea de su propio presupuesto o bien de fuentes de financiamiento externas.

El proceso de elaboración de las RO, dadas las condiciones en ese entonces –al no existir tantos requerimientos o filtros administrativos–, fue ágil y rápido: la nueva administración tomó posesión en diciembre del 2000, y a los tres meses, el 16 de marzo de 2001, se publicaron las Reglas de Operación del PRONABES. Con la expedición de dicha normatividad, quedaron establecidos con claridad los compromisos y responsabilidades de cada participante⁴⁴.

En la configuración del PRONABES destaca particularmente el esquema de corresponsabilidad desarrollado, sin éste, el planteamiento sería completamente diferente y tal vez los resultados no serían tan favorables, incluso la continuidad del programa puede atribuirse, en gran parte, a ello.

En resumen, para identificar a las *coaliciones* y actores participantes en esta política pública, se elabora el siguiente recuento:

- El equipo de transición gubernamental encargado de definir las líneas de acción del gobierno de Vicente Fox puso el tema en la agenda
- Los integrantes de la nueva administración gubernamental elaboraron el proyecto del nuevo programa de becas, con apoyo de especialistas y expertos en el tema
- La ANUIES participó como consultora para el diseño del programa, y posteriormente realizó las primeras evaluaciones del programa, asimismo tuvo representación en cada uno de los Comités Técnicos⁴⁵ (CT) del PRONABES
- Se contó con la aceptación unánime por parte de los gobiernos de los estados y las autoridades de las IPES a nivel nacional en un promedio de 3 meses
- Organismos como fundaciones y asociaciones civiles (Fundación UNAM, Fundación IPN, Fundación Televisa, Asociación de Bancos de México) fueron partícipes del financiamiento por parte de las IPES

⁴⁴ El texto completo se encuentra en los Anexos.

⁴⁵ Se constituyó un Comité Técnico del PRONABES en cada estado e IPES federales, en total son alrededor de 37. Cada CT está integrado por un representante de la IPES, uno de la SEP, uno de la ANUIES y dos del gobierno estatal (en su caso). La descripción a detalle de su operación y funciones se encuentra en las RO incluidas en los Anexos.

- Las instituciones bancarias participaron en la instrumentación del pago de las becas sin cobro de comisión ni necesidad de saldo mínimo, así como en el manejo de los fideicomisos de cada CT

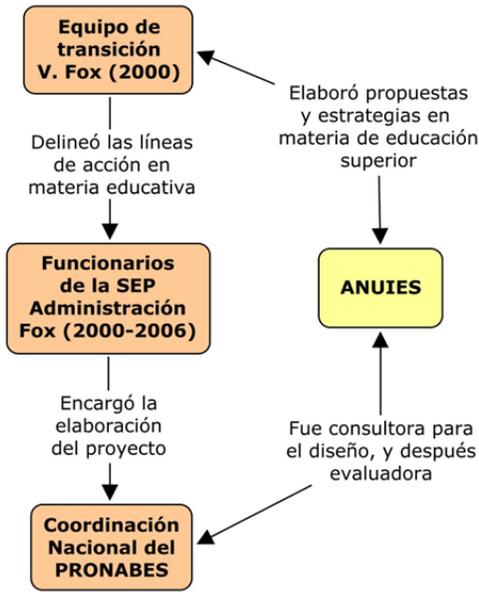
En cuanto a los principales *patrones de interacción* establecidos, destacan los siguientes:

- El acuerdo fue que la SEP daría el cincuenta por ciento de los recursos financieros, siempre y cuando los gobiernos estatales y las instituciones federales pusieran el resto os
- Por lo que se refiere a los requisitos a cubrir por los alumnos beneficiarios, fueron establecidos en las RO y cada IPES se hizo cargo de su cumplimiento
- Se estableció un Consejo Técnico del PRONABES por cada entidad e institución federal, como órgano responsable de la evaluación de las solicitudes y la asignación de becas, entre otras funciones
- En las RO se estableció la aplicación de evaluaciones periódicas al programa, así como auditorías anuales a cada CT
- Una de las grandes ventajas –quizá la mayor– atribuible al PRONABES era que prácticamente la totalidad de los recursos financieros se destinaban a becas. Lo único autorizado a cubrir como gastos de operación, eran las comisiones de los fiduciarios y las auditorías. Los costos del personal responsable, así como los de los recursos técnicos y materiales, eran cubiertos por cada una de las IPES, y en el caso de la Coordinación Nacional del PRONABES, por la SEP

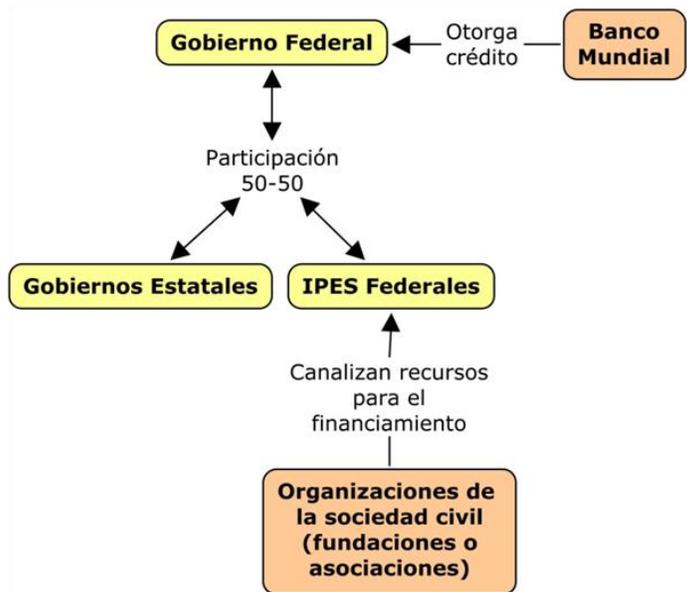
A fin de presentar de forma gráfica la formación de coaliciones en tres procesos fundamentales del PRONABES, se elaboraron las representaciones correspondientes a: 1) su construcción como problema público, diseño y formulación, donde participaron el equipo de transición de Fox, los funcionarios de la administración entrante, y los expertos de la ANUIES; 2) su financiamiento, en la que intervienen los gobiernos federal y estatales, las IPES federales, así como organismos internacionales y de la sociedad civil y, 3) su instrumentación, en la que se involucran, mediante los Comités Técnicos, las IPES beneficiarias, los gobiernos federal y estatales, la ANUIES, y organismos privados como los bancos (ver diagramas 3.9).

Diagramas 3.9 Formación de coaliciones en torno al PRONABES

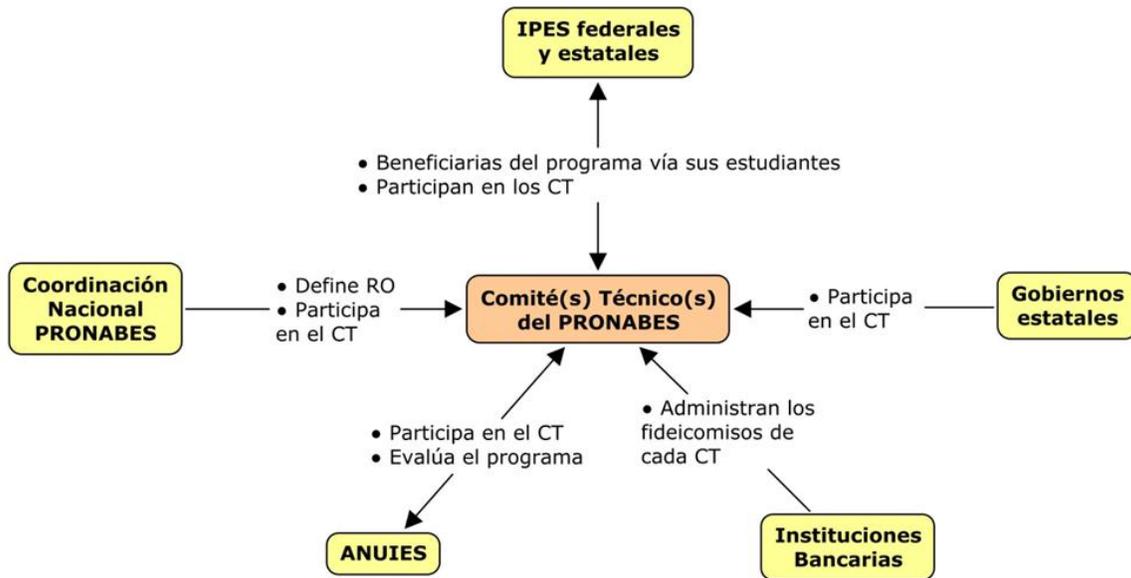
A. Para su construcción como problema público, diseño y formulación



B. Para su financiamiento



C. Para su instrumentación



Fuente: elaboración propia

Los principales beneficios para los miembros de las *coaliciones* formadas a partir del PRONABES fueron los siguientes:

Para los gobiernos federal y estatales, la educación se considera prioritaria; asimismo, la educación pública representa la oportunidad de brindar dicho servicio en términos de equidad social. El impulso a la educación pública superior, significa, entre otras razones, la continuidad de la inversión pública, el mejoramiento del nivel socioeconómico de sus egresados, así como el fomento al desarrollo profesional y científico de la población; por otro lado, hay que tomar en cuenta que los programas de becas dirigidos al sector juvenil de la sociedad son políticamente visibles.

Para las IPES, resulta prioritario llevar a cabo su función educativa, así como contribuir con la producción de profesionistas. Es de vital importancia la defensa y preservación de la educación pública que garantice el acceso a los sectores de la población cuya única opción de cursar estudios a nivel superior es en una de estas instituciones. Es fundamental que sus alumnos con mayor vulnerabilidad económica tengan la oportunidad de estudiar en condiciones que les permitan concluir sus carreras.

Para los bancos resultó redituable el manejo de varias decenas de fideicomisos de cientos de millones de pesos, así como la captación y manejo de miles de cuentas de los becarios⁴⁶, jóvenes y futuros profesionistas.

Para la ANUIES fue positivo que se le tomara en cuenta como consultora en las etapas de diseño y evaluación del PRONABES, contribuir en la elaboración de proyectos educativos del más alto nivel y realizar aportaciones académico-científicas a la sociedad son sus razones de ser.

3.3.1 Resultados e impactos

La Coordinación Nacional del PRONABES desarrolló su gestión con base en dos estrategias principales a fin de maximizar los recursos disponibles y eliminar los costos de operación del programa: a) mediante el control descentralizado de la operación del programa en cada entidad federativa y en cada una de las instituciones educativas federales, y b) a través de mecanismos eficientes para el manejo de los recursos financieros.

Aunque la instrumentación del programa representó mayor trabajo en las entidades federativas –en relación a las instituciones federales–, debido a que los responsables de los Comités Técnicos tenían que coordinarse con todos los rectores o directores de las IPES y administrar a los becarios de hasta cuarenta o cincuenta instituciones, aun así se implementó sin contratiempos. Conforme se avanzó, la Coordinación Nacional llevó a cabo reuniones regionales, a las que asistían los responsables del programa, los Secretarios de Educación de las entidades, y los titulares de las instituciones educativas.

La relación entre los gobiernos, instituciones educativas y demás actores participantes en el programa fue de un alto perfil de confianza y cooperación. Cada año –en determinada fecha– se consultaba a cada CT cuál iba a ser el monto de los recursos

⁴⁶ Desde su origen, el programa planteaba que el dinero de la beca fuera recibido directamente por los alumnos, evitando que sus padres o alguna otra persona lo recibiera en primera instancia. La mejor solución fue hacer el pago vía una tarjeta de débito cuyo titular fuera el mismo becario. En principio, sólo los bancos más grandes fueron los que tenían la infraestructura para generar las tarjetas sin costo, con el tiempo se fueron perfeccionando los medios y sistemas de pago, con lo cual se diversificó la oferta. Cada IPES seleccionó a la institución bancaria de su preferencia y se instruyó a los becarios en el uso de los cajeros automáticos.

disponibles para el siguiente ciclo escolar, y en cuanto se daba la cifra, en una semana a más tardar, la SEP depositaba la parte que correspondía a cada fideicomiso⁴⁷.

Por sus características funcionales, el PRONABES se circunscribió al ámbito de las políticas públicas en materia educativa, como un programa específico a través del cual se persiguen objetivos definidos cuyo cumplimiento contribuye al logro de las metas del Estado en materia de educación superior. El programa permanece vigente desde hace más de una década, lo que significó su continuidad transexenal, bajo dos administraciones gubernamentales de la misma extracción partidista (Partido Acción Nacional).

Tanto en la UNAM⁴⁸ como en la UAM⁴⁹, por citar dos de las entidades académicas beneficiarias, se realizaron estudios que dieron cuenta de cómo la beca contribuía a la permanencia de los alumnos y a que pudieran mantener buen promedio.

De acuerdo con datos de la UNAM, el programa reflejó impactos positivos en distintos ámbitos (ver cuadro 3.10); los alumnos beneficiarios lograron una eficiencia terminal por arriba del 83% a partir del ciclo escolar 2005-2006, mientras que la deserción permaneció en 3%⁵⁰ (ver cuadro 3.11). Por otro lado, un dato interesante es cómo a partir de que se implementó el PRONABES, se detonó el crecimiento histórico de los programas de becas a nivel medio superior y superior (ver cuadro 3.12) en dicha institución.

⁴⁷ Entrevista RO/FP.

⁴⁸ Informes anuales del Comité Técnico del PRONABES-UNAM.

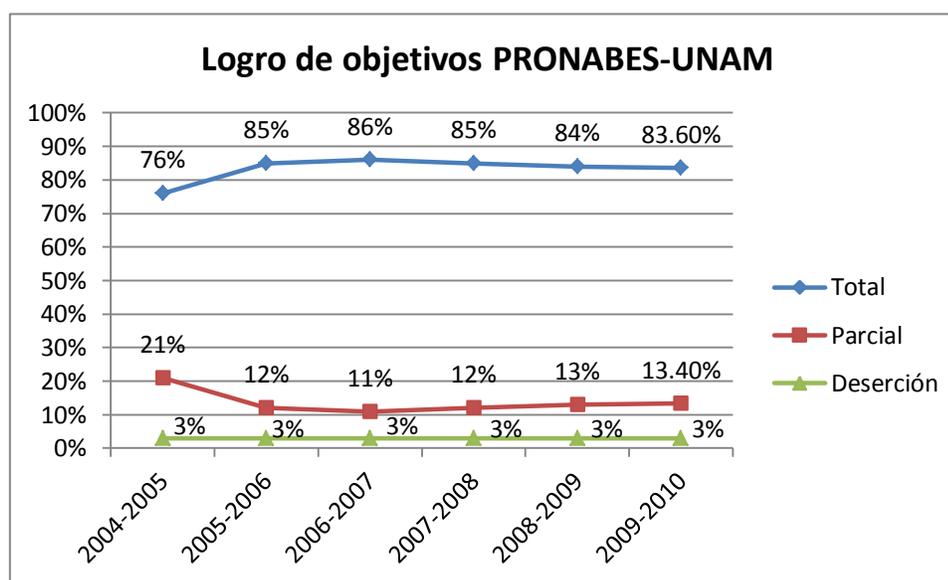
⁴⁹ Dinorah Miller (2009). La equidad en la universidad: el Programa Nacional de Becas (PRONABES) y la condición de juventud de los estudiantes, una mirada desde la UAM. México, ANUIES.

⁵⁰ El logro de objetivos se clasifica en: a) Total: el alumno se mantiene en el programa y/o concluye sus estudios, b) Parcial: el alumno continúa estudiando sin haber mantenido la regularidad (y la beca), y c) Deserción: el alumno no ha terminado y no está inscrito.

Cuadro 3.10 Perfil de los becarios PRONABES-UNAM⁵¹

17 %	Aumento promedio de la demanda real en los 5 últimos ciclos escolares
12.4%	Cobertura del PRONABES con respecto al total de la matrícula de licenciatura
50.61%	de las becas corresponde a nuevo ingreso, 49.38% a renovación
63%	De becas se asignan a mujeres, 37% a hombres
84.72%,	Promedio de la eficiencia terminal en los 5 últimos años, 12.28%=parcial, 3%=deserción
10 %	De los becarios habita viviendas con techo de lámina de cartón, asbesto o madera
100%	de la demanda real se cubrió en el ciclo 2010-2011 = 22,424 becas = \$226.5 mdp
31%	De las becas se asigna a alumnos de 1er año, 2º= 24%, 3º= 20%, 4º=17%, 5º=8%
78.4%	De los becarios sostiene sus estudios con apoyo de 1 persona (padre, madre, pareja, otro)
31%	De los padres cuenta con estudios de nivel secundaria, 23% primaria, 9.85% licenciatura o normal
45%	De los becarios declaran un gasto diario (transporte, alimentos y escolares) de entre 41 y 60 pesos, 29%=\$21-40, 18%=\$61 -80, 5%=\$81-100, 2%=hasta \$20, 1%=más de \$100 (datos de 2008)

Cuadro 3.11 Logro de objetivos PRONABES-UNAM



Fuente: Informes del Comité Técnico PRONABES-UNAM

⁵¹ Elaborado con datos del ciclo escolar 2007-2008 y 2010-2011, Informe del Comité Técnico PRONABES-UNAM.

Cuadro 3.12 Programas de becas DGOSE-UNAM (2001-2010)

Número de Becas Programas DGOSE-UNAM
Bachillerato y licenciatura

Programa / Ciclo escolar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PRONABES (Lic)	2,604	3,820	5,538	7,721	9,503	10,240	11,773	13,387	16,877	25,053
Becas Bachillerato	1,000	1,001	1,019	1,149	1,023	1,070	404			
Bécalos Bachillerato						1,105	1,243	1,003	406	
Bécalos Licenciatura						400	620	738	906	900
SEP Media Superior							12,712	7,974	1,272	3,712
Prepa SI (Bach)							40,852	48,345	57,659	58,900
Universitarios Prepa SI								5,110	7,207	10,447
Excelencia Bécalos Bach								800	822	669
SEP Educación Superior									1,997	2,022
Total	3,604	4,821	6,557	8,870	10,526	12,815	67,604	77,357	87,146	101,703
No. de programas por año	2	2	2	2	2	4	6	7	8	7

Fuentes: <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/>; <http://becas.planeacion.unam.mx/>;
http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Becas_para_Educacion_Media_Superior

Al paso del tiempo hubo participantes, como el programa ‘Bécalos’,⁵² que se adhirieron al PRONABES. El atractivo era que, mientras el recurso disponible fuera para becas, la SEP lo duplicaba, y a final de cuentas, cada organismo (SEP, UNAM, Fundación UNAM, IPN, Bécalos, etcétera) podía, en sus informes o reportes anuales, contabilizar y/o promocionar el número de becas totales asignadas.

3.3.2 Evaluación del programa

El tema de la evaluación de políticas públicas en México es complejo en cuanto a su comprensión en sentido estricto. Si bien se espera que sea un elemento a partir del cual los gobiernos obtengan legitimidad, y que esté estrechamente vinculado a prácticas de mejoras continuas, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos públicos, también es cierto que no proporcionan la certeza necesaria para que la sociedad en su conjunto aprecie sus efectos en la vida cotidiana. Mientras que la población no aprecie una mejoría en su vida diaria con respecto a la disminución de la pobreza y a una mejor calidad de vida en

⁵² Programa financiado por la Asociación de Bancos de México, los principales bancos del país y Fundación Televisa, cuyo objeto es otorgar becas de estudio de ciclo completo a estudiantes de nivel medio superior y superior.

materia de salud, alimentación, educación, etcétera, más allá de la poca difusión que se hace a través de los medios masivos de comunicación y de los indicadores cuantitativos que no reflejan nada en concreto, es poco el valor que los ciudadanos le dan a la evaluación (Lahera, 2004: 50).

Autores como Lahera (2004: 50) y Cardozo (2003:144), coinciden en que, en América Latina la evaluación de la mayoría de las políticas y los programas públicos es una actividad casi inexistente y es poco difundida entre la opinión pública. La evaluación de la gestión pública está dejando de ser un ejercicio técnico para transformarse, salvo excepciones, en una herramienta política para resolver problemas de gobernabilidad y legitimidad. Mientras que dicho ejercicio no provoque cambios en el manejo de los programas, ni en el aprendizaje de los ciudadanos, sus resultados sólo serán útiles para quienes las encargan (Cardozo 2003: 142).

Aunque se carece –hasta el momento– de una evaluación de impacto del PRONABES, sí se realizaron diversas evaluaciones en lo que se refiere a su diseño, operación, desempeño, gestión, y consistencia y resultados⁵³.

En su primera evaluación, fue descrito como un instrumento novedoso en cuanto a su forma de definir y hacer política educativa mediante la estrategia de crear un sistema para otorgar becas a estudiantes provenientes de familias de escasos recursos en el nivel superior y la (ANUIES, 2003: 4, 139); asimismo, se agrega que el PRONABES no sólo constituye una política que atiende a una indiscutible demanda de equidad en el acceso a la educación superior, sino que su diseño institucional estuvo enmarcado dentro de reglas transparentes que permitieron atender al objetivo propuesto al tiempo que posibilitaron la demarcación de responsabilidades en su alcance.

Entre 2003 y 2011 se practicaron ocho evaluaciones, de las cuales las primeras seis estuvieron a cargo de la ANUIES en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), y las dos últimas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Algunos puntos a destacar sobre las evaluaciones son los siguientes:

⁵³ En el apartado de Anexos se encuentra un cuadro sinóptico de las evaluaciones practicadas.

- a) De las primeras cinco evaluaciones, la primera consistió en la evaluación del Diseño e Instrumentación del programa, mientras que las cuatro siguientes se enfocaron en su Desempeño. Todas fueron coordinadas por la misma titular (Dra. Teresa Bracho) y presentan cambios mínimos entre sí, incluso se aprecia que se elaboraron sobre el mismo formato, como en el caso de la de 2005⁵⁴
- b) En la realizada en marzo de 2008, se aplicó un enfoque de Consistencia y Resultados, con base en la Metodología del Marco Lógico (MML), a fin de dar cumplimiento a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal⁵⁵, que establecían los criterios para la evaluación externa de todos los programas sujetos a Reglas de Operación
- c) Para las de 2008 y 2009, se utilizó la Metodología de Selección de Indicadores, determinada por el Programa Presupuestario S028⁵⁶ con base en una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)
- d) Para el ciclo 2009-2010⁵⁷, se aplicó una Evaluación Específica de Desempeño (EED) implementada por el CONEVAL, que consistió en una valoración sintética del desempeño de los programas sociales a partir de un formato homogéneo. Con ella se muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, con base en un resumen de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), junto con un análisis de indicadores de resultados, servicios y gestión

No obstante que hasta el 2008 el programa fue evaluado por organismos académicos no gubernamentales, con posterioridad a ese año las evaluaciones han estado en función de lineamientos determinados por la administración pública federal. Actualmente las lleva a cabo una instancia pública descentralizada –el CONEVAL⁵⁸– cuyas funciones consisten en: a) normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y, b) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En las conclusiones de la evaluación del ciclo 2009-2010 se destaca que el programa cuenta con fortalezas importantes, sin embargo se recomienda atender las siguientes recomendaciones:

⁵⁴ Puede consultarse en: http://pronabes.sep.gob.mx/inf_gral/eval_ext/Evaluacion_externa_ANUIES-CIDE_2005.pdf

⁵⁵ Publicado en el DO 30 de marzo de 2007 (www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/726.pdf)

⁵⁶ Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/117815/1/Methodolog%C3%ADa_Ind.pdf

⁵⁷ http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Programa_Nacional_de_Becas_y_Financiamiento_PRONABES

⁵⁸ <http://www.coneval.gob.mx/>

- A. *Es necesario que el programa modifique sus definiciones de Población Potencial (PP) y Objetivo (PO) para que la cobertura se mida contra los 2 conceptos*
- B. *Es necesario contar con una cuantificación apropiada de la PP y PO*
- C. *Es imprescindible contar con una evaluación externa de impacto, que permita determinar si el PRONABES está o no cumpliendo su Fin y Propósito*
- D. *Es deseable añadir líneas de Actividad en la MML, así como los indicadores correspondientes en la MIR, que reflejen el ciclo completo de operación del Programa*
- E. *Es deseable mejorar la claridad y pertinencia de los indicadores*
- F. *Es necesario que el PRONABES adopte esquemas de distribución de recursos que incentiven el cumplimiento de los actores participantes, en la aportación oportuna de recursos*
- G. *Se recomienda que las evaluaciones externas del PRONABES sean encomendadas a centros de investigación no afiliados a las IPES o la ANUIES*

Lo que puede señalarse a partir de tales recomendaciones, y de otras varias elaboradas en evaluaciones precedentes, es que ya sea por cuestiones técnicas en cuanto a los instrumentos y herramientas de medición necesarios, o por la falta de infraestructura humana y/o material, el caso es que no se ha logrado realizar una evaluación de impacto del PRONABES, lo cual habla de falta de voluntad política o incapacidad(es) en varios sentidos.

3.4 Tercer periodo: PRONABES, los cambios endógenos y exógenos (2010-2012)

Durante los años que comprende este apartado se detectó a un conjunto de eventos que representan *cambios en las condiciones físicas y materiales* del entorno del PRONABES, generados a partir de diversos *factores endógenos y exógenos*, con lo cual se reflejan cambios en la política pública.

Por lo que toca a su continuidad, el financiamiento anual del PRONABES es un punto crítico que genera incertidumbre. Cada año las IEPS federales y los gobiernos

estatales deben conseguir los fondos correspondientes para que la SEP los duplique. En todos los casos, la cantidad a reunir aumenta cada año pues se requiere lo necesario para cubrir las renovaciones más lo que se destine a las becas de primer ingreso. En el caso de la UNAM, aunque la meta de las autoridades universitarias sea otorgar beca a todo aquél que la solicite y cumpla con los requisitos establecidos, no siempre se consigue la cantidad suficiente. El cincuenta por ciento de los recursos financieros con que esta institución participa proviene de dos fuentes: de lo recaudado por la Fundación UNAM a través de donativos, –cada vez más difíciles de conseguir por el aumento de organismos similares y el deterioro de la situación económica en general–, y de recursos propios que la universidad destina para este fin.

La decisión de no aumentar el monto de las becas desde 2001, se debió a una decisión unilateral de la SEP que obedeció a que políticamente se impacta más en tanto que el número de becas aumente en cada ciclo escolar. No hay que perder de vista que cada año se debe garantizar la renovación de las becas cuyos beneficiarios conserven los requisitos, y asimismo asignar la mayor cantidad posible de nuevas becas. Por otro lado, el deterioro de la situación económica nacional, y de la creciente demanda de becas, genera una presión muy fuerte en cuanto a la necesidad de ampliar la cobertura.

Aunque la demanda de aumento en el monto pueda estimarse legítima, también es cierto que de darse, lo más probable es que tendría que reducirse el número total de apoyos. Si de por sí cada año el financiamiento a cubrir por cada IPES es mayor, un aumento a los montos probablemente resultaría inconveniente o contraproducente, tal vez por eso no se ha insistido en el tema.

No obstante, si bien la beca es un factor determinante para contener la deserción escolar de los más vulnerables económicamente, también es cierto que el poder adquisitivo se ha deteriorado en los años transcurridos, de modo que lo que en 2001 podía cubrirse con 750 o 1000 pesos no es lo mismo que en 2010 o 2012⁵⁹.

⁵⁹ Lo que en 2001 valía un peso, hoy vale 65 centavos (Rodríguez, 2011).

Con respecto a las tutorías académicas como apoyo para un mejor desempeño de los becarios⁶⁰, debe reconocerse que en realidad no han funcionado. Las IPES tuvieron que implementar, en la medida de sus posibilidades, formas que demostraran la asignación de tutores, sin embargo, no se tuvo la capacidad de hacerlas efectivas en la práctica. La cantidad requerida de personal docente, así como la disponibilidad de un cierto número de horas para tal efecto, resultó inviable. Hubo instituciones en las que nunca se logró implementar, otras en las que se nombró tutor de todos los becarios de una facultad a un solo docente, y otras en las que los tutores veían una vez al año a sus becarios para firmarles la constancia correspondiente.

Otro aspecto a destacar fue el relevo de funcionarios públicos en la SEP al inicio de la administración de Felipe Calderón Hinojosa, en diciembre de 2006, con repercusiones directas de diversa índole con respecto al PRONABES (ver cuadro 3.13). Entre otras puede señalarse que: a) se designó a un nuevo Coordinador Nacional, b) el sistema de gestión pasó de un esquema descentralizado a uno centralizado, y c) se autorizó el gasto del 1 por ciento de los recursos financieros para la administración del programa, tanto en la SEP como en los Comités Técnicos.

Un asunto más a considerar que afectó a la primera etapa del PRONABES fue la intervención del Banco Mundial (BM). En 2003, representantes del BM contactaron con la SEP a fin de conocer el funcionamiento del programa, por lo que visitaron varias entidades federativas. Posteriormente, el BM otorgó un donativo por 100 mil dólares, con el objeto de que pudiera realizarse algún tipo de investigación relativo al programa.

Para 2004, el BM contactó nuevamente a la SEP informar que como dicho organismo consideraba al PRONABES una muy buena política pública, ofrecían 100 millones de dólares en calidad préstamo para el programa⁶¹. El mecanismo de dicho crédito, administrado por la SHCP, tuvo una particularidad: en realidad no se aumentó la partida presupuestal para el programa, sino que se le asignó el monto regular que consistía en una cantidad por encima del año anterior.

⁶⁰ Establecidas en las RO desde 2001.

⁶¹ El préstamo inicial se recibió y se pagó. Posteriormente el BM otorgó una línea de crédito (que permanece vigente) al gobierno mexicano para la creación del Programa de Asistencia a Estudiantes de Educación Superior (PAEES).

La injerencia que desde entonces ejerce el BM en el PRONABES a través del proyecto TERESA⁶² y del PAEES, ha sido creciente en cuanto a su supervisión y control. Dicha presencia incluye aspectos tales como: constantes ajustes en su gestión financiera, cambios en las RO, reestructuración y transparencia del proyecto⁶³.

Cuadro 3.13 Nombramientos en la SEP

Administración V. Fox 2000-2006	Administración F. Calderón 2006-2012
<i>Secretario(a) de Educación Pública</i>	
Reyes Tamez Guerra	Josefina Vázquez Mota Alonso Lujambio Irazábal
<i>Subsecretario de Educación Superior</i>	
Julio Rubio Oca	Rodolfo Tuirán Gutiérrez
<i>Director(a) General de Educación Superior Universitaria</i>	
Eugenio Cetina Vadillo	Eugenio Cetina Vadillo Sonia Reynaga Obregón
<i>Coordinador Nacional del PRONABES</i>	
Ignacio Arvizu Hernández	Javier Suárez Morales Eduardo Calderón Cuevas

Sin embargo, en cuanto se adquirió el compromiso de ese préstamo, el BM exigió la entrega trimestral de una cantidad sustantiva de reportes financieros. Esto afectó directamente al desempeño de la Coordinación Nacional, puesto que tal labor no era la principal tarea a la que se dedicaba dicha oficina.

En cuanto a las Reglas de Operación del PRONABES, puede mencionarse que fueron bastante consistentes entre 2001 y 2007. Sin embargo, a partir de entonces se fueron modificando gradualmente, de modo que en los últimos cinco años la cantidad de requerimientos fue en aumento, haciendo la operación cada vez más burocrática a todos los niveles –federal, estatal, IPES, Comités Técnicos y becarios– (ver cuadro 3.14).

⁶² *Tertiary Education Student Assistance Project*, ver Roberto Rodríguez Gómez, Campus Milenio, número 168, 3 de septiembre de 2009.

⁶³ Memoria de la Misión de Supervisión realizada al Proyecto de Asistencia a Estudiantes de Educación Superior (PAEES, préstamo 7346-ME), realizada del 18 al 22 de octubre de 2010. El texto completo se encuentra en los Anexos.

Cuadro 3.14 Comparativo de las Reglas de Operación del PRONABES

REGLAS DE OPERACIÓN PRONABES - CUADRO COMPARATIVO												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto Federal (mdp)	248	569.9	692.58	772.58	849.83	849.83	849.83	1,415	1,288	1,258	1,425	1,475
Suscribe el documento	Dir. Gral					Srio(a).						
Mención del crédito del BM												
Autorización de hasta 1% para gastos												
Cuestionario socioeconómico (IPES)												
Captura de solicitud en línea y llenado de formatos (SEP-PRONABES)												
Modelo de estructura de datos de domicilio geográfico												
Corrección de datos en CNPRONABES												
IPES operar sistema estadístico y financiero que designe PRONABES												
IPES elaborar doctos. informativos y contables para BM (bimestral)												
IPES (estatales) otorgar becas sólo a estudiantes de su entidad federativa												
CT verifica no duplicación con CURP												
CT enviar padrón trimestral de becarios												
CT evitar no duplicación con padrones de beneficiarios de otros programas												
CT incluir leyenda en papelería y difusión												
CT enviar convocatoria a CN para Vo.Bo.												
Autoridades: Dirección Gral. de ES - CN												
Autoridades: Subsecretario ES - CN												

continúa...

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Evaluación interna												
Indicadores de impacto y gestión												
Indicadores de resultados												
Monitoreo de desempeño												
Evaluación externa ANUIES												
Eval. externa Dir. Gral. de Evaluación de Políticas												
Eval. externa Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas												
Lineamientos convocatoria tipo												
Solicitud tipo												
Formato de solicitud en línea												
Convenio de coordinación tipo												
Contraloría social (lineamientos)												
Formatos de información financiera												

BM = Banco Mundial

IPES = Instituciones Públicas de Educación Superior

SEP = Secretaría de Educación Pública

CNPRONABES = Coordinación Nacional del programa

PROMEP = Programa de Mejoramiento del Profesorado

CT = Comité Técnico

CURP = Clave Única de Registro de Población

ES = Educación Superior

ANUIES = Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

Paralelamente, hubo otra serie de cambios:

- Presupuestal y administrativamente, el programa dejó de estar adscrito a la Dirección General de Educación Superior y pasó a depender directamente de la Subsecretaría de Educación Superior
- A diferencia de la gestión anterior, se decidió operar al programa centralizadamente. El PRONABES pasó de un control independiente, a concentrarse junto con el resto de otros programas, en una sola instancia de la SEP que administra todos los recursos
- A la administración entrante no le interesó particularmente el programa, por considerarlo un proyecto del sexenio anterior, de modo que el PRONABES dejó de ser el más importante y aparecieron otros nuevos
- Al autorizar el uso de recursos para gastos de operación, el aparato administrativo creció
- Se designó a un nuevo Coordinador Nacional, afín a las autoridades de la SEP de la nueva administración
- A pesar de que en las RO se señala que anualmente se proporcionaría información de los resultados del programa en el sitio de internet correspondiente, los datos estadísticos no se han actualizado desde el ciclo 2008-2009

La continuidad de una política pública como el PRONABES está sujeta al entorno político, económico y social en que se encuentran inmersas las universidades públicas. En el caso de la UNAM, por poner un ejemplo, de no existir el PRONABES, el número de becas para garantizar la permanencia de su comunidad estudiantil en riesgo de deserción por razones económicas, disminuiría significativamente, con lo cual se afectaría su potencial como generadora de desarrollo científico y tecnológico, y como formadora de profesionistas que aspiren a convertirse en ciudadanos activos y críticos. Como se mencionó anteriormente, mientras el programa permanezca vigente, el desafío principal será garantizar cada año la parte del financiamiento por parte de los gobiernos estatales, y las instituciones federales.

3.5 Análisis comparativo del comportamiento del PRONABES en tres IEPS

El objetivo de elaborar un análisis comparativo entre tres universidades consiste en tener elementos para contrastar cómo ha funcionado el programa entre ellas, y cuáles son –en qué consisten y a qué pueden atribuirse– las diferencias que se identifican. Las instituciones seleccionadas fueron:

- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- Instituto Politécnico Nacional (IPN)
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

La selección de las instituciones se hizo en función de: a) en el caso de la UNAM, por ser el caso de más peso en la investigación en cuanto a que es el referente del que se dispone más información, y por el precedente referido, b) el IPN, por ser una institución federal, semejante a la UNAM, para poder observar diferencias y/o similitudes, y c) la BUAP, para poder contrastar a las instituciones federales frente a una de tipo estatal.

Se recolectaron datos e información mediante revisiones documentales y entrevistas realizadas a funcionarios responsables de gestionar las becas en unidades académicas de los casos seleccionados.

En primer lugar, se consideró pertinente revisar y comparar las convocatorias que cada institución pública (ver cuadro 3.15). Cabe mencionar que, según las RO del PRONABES, cada IPES la debe elaborar y difundir en los medios que considere pertinentes. Si bien se establecen lineamientos generales al respecto, cada entidad la genera individualmente; a partir de dicho documento es posible observar diferencias y particularidades.

Por otro lado, con base en las entrevistas realizadas, se elaboró un diagnóstico del comportamiento del PRONABES (ver cuadro 3.16) con respecto a su operatividad en los casos seleccionados, a partir de los siguientes rubros: a) situación de la población objetivo, b) mecanismos de instrumentación, c) resultados e impactos, y d) expectativas.

Cuadro comparativo de las convocatorias publicadas

	UNAM ¹	BUAP ²	IPN ³
Aportaciones	Gob. Fed y Fundación UNAM, A.C. (menciona donantes)	Gob. Fed y Gob. Puebla	Gob. Fed e IPN
Ingreso familiar requerido para solicitar la beca	Igual o menor a 3 SMG		Igual o menor a 3 SM, o igual o menor a 4 en casos excepcionales
Leyenda	Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente		
	Al final	Al inicio	Al final
Comité Técnico (facultades)	El Comité Técnico evalúa y determina las becas a otorgar		
	El Comité Técnico tiene facultades para verificar la información proporcionada		
Publicación de resultados	Resultados en página electrónica DGOSE www.dgose.unam.mx y portal del becario www.becarios.unam.mx , medios de difusión de cada plantel, correo del alumno, Centro de Orientación Educativa, señala fecha	En los lugares de mayor afluencia de los estudiantes, señala fecha	Sólo señala fecha, no sitios de publicación
Solicitud y asignación (procedimientos)	El alumno debe contar con una cuenta de correo electrónico, CURP y número telefónico para localización	Solo aceptar expedientes completos, entregar comprobante de recepción	Ingresar solicitud o actualizar datos (Renovación) en www.solicitudpronabes.sep.gob.mx y www.ebecas.ipn.mx

¹ <http://www.becarios.unam.mx/Sistemas/Becas11/PronabesYBecalos/Convocatorias/PRONABES-UNAM-2011-12.pdf>² <http://148.228.165.6/pronabes/index.html> (29 marzo 2012)³ <http://www.pronabes.sep.gob.mx/convocatorias/2011-2012/IPN.pdf>

continúa...

Solicitud y asignación (procedimientos)	Ingresar en www.dgose.unam.mx , llenar formulario según nuevo ingreso o renovación, ID con No.Cta UNAM	Ingresar en el Sistema de la Coordinación Estatal y en www.solicitudpronabes.sep.gob.mx	Entregar en Oficina de Becas de su Unidad Académica: primera y última hoja de estudios socioeconómicos de PRONABES e IPN (llenado en línea), carta compromiso firmada, comprobante de ingresos y egresos, copia de CURP (primera vez), comprobante de inscripción en el Programa Oportunidades (copia)
	imprimir documentación y comprobante de captura (acuse de recibo)	Imprimir y entregar con documentos solicitados	
	llenar cuestionario estadístico en www.solicitudpronabes.sep.gob.mx	Entregar solicitud en archivo digital	
	Después de la Asignación:	Para renovar, entregar:	Después de la Asignación:
	Una vez seleccionados los alumnos deberán ingresar vía internet e imprimir los documentos que los acreditan como becarios	Solicitud (original)	Después de la publicación de resultados se hará entrega de las tarjetas bancarias a los alumnos seleccionados
		Formato de estudio socioeconómico (original)	
		Documento de identidad (copia)	
	Declarar, en formato electrónico, la veracidad de los datos proporcionados así como los derechos y obligaciones correspondientes	Comprobante de ingresos familiares mensuales (recibo o talón= copia; constancia= original)	
		Constancia o kardex de calificaciones (original)	
	Acudir personalmente a recoger tarjeta bancaria, firmar contrato y acuses de recibo	Comprobante de reinscripción (copia)	
		Para nuevo ingreso entregar todos los anteriores más:	
Acudir al área responsable de becas de su facultad o escuela, donde se les informará el nombre del tutor académico asignado	CURP (copia)		
	1er año: certificado de bachillerato (copia) o constancia (original)		
	2o año en adelante: constancia o kardex de calificaciones (original)		
Una vez que cubra el porcentaje requerido para prestar el servicio social, incorporarse a los programas correspondientes	Comprobante de inscripción (copia)		
	Comprobante oficial de inscripción en el padrón de beneficiarios del Programa Oportunidades (copia)		
	Firmar carta compromiso una vez asignada la beca		

Cuadro comparativo de la operatividad del PRONABES

	UNAM	BUAP	IPN
Hay población en riesgo de deserción por motivos económicos	Sí, muchos estudiantes provienen de familias de bajo nivel económico	Sí, estudiantes provienen de comunidades alejadas, así como madres solteras	Sí, muchos estudiantes provienen de familias de bajo nivel económico
Existencia de programas de becas anteriores al PRONABES	Sí, múltiples	No	Sí
Situación de la población objetivo			
Hay población en riesgo de deserción por motivos económicos	Sí, muchos estudiantes provienen de familias de bajo nivel económico	Sí, estudiantes provienen de comunidades alejadas, así como madres solteras	Sí, muchos estudiantes provienen de familias de bajo nivel económico
Existencia de programas de becas anteriores al PRONABES	Sí, múltiples	No	Sí
Mecanismos de instrumentación			
Financiamiento	Opera correctamente	Con el gobierno estatal anterior operó correctamente, con el actual ha registrado retrasos	Opera correctamente
Requisitos	Operan correctamente	Muy complejos, operan con dificultad	Operan correctamente
Apoyo institucional	Desarrolló sistemas de asignación automatizado, contacto y comunicación con becarios, así como de seguimiento y evaluación del programa	Distinta entre facultades	Hay buena comunicación
Infraestructura institucional	Suficiente	Mínima, insuficiente	La mínima indispensable
Interacción con otras IPES	No	No	No
Áreas problemáticas	Cumplimiento de nuevos requisitos PRONABES	Cumplimiento de nuevos requisitos PRONABES (cantidad y rigidez), generan gasto de alumnos	Integración de expediente por parte de alumno
	Tutorías, operación y asignación	Promoción de nuevos programas gubernamentales	

Continúa...

Resultados e impactos			
Eficiencia terminal	Total, por arriba del 84%; parcial del 13%; deserción 3%	La beca opera como incentivo para complementar el soporte económico para la permanencia (no tiene cifra)	Sí hay correlación directa entre permanencia y beca
Demanda	Incremental	Incremental, se duplicó en el último ciclo	La integración del expediente inhibe a los alumnos
Cobertura	En los últimos 8 ciclos escolares: 4 ocasiones ha sido del 100%, y el resto mayor al 97%	Insuficiente, ha disminuido	99.9% entre PRONABES y otros programas
Destino de la beca	Manutención (gasto personal escolar, transporte y alimentación)	Manutención (transporte, renta, alimentos)	Manutención (gastos esenciales y aporte familiar)
Asignación	Opera con equidad	Desconoce el método de distribución	Opera con equidad
Tutorías	Operan deficientemente	Operan deficientemente	No operan
Otros	La beca es un estímulo para mejorar el desempeño y motivo de orgullo	Las mujeres solicitan más porque tienen mejores promedios	Motiva una actitud de responsabilidad en los alumnos
Con respecto a otros programas	Es el que cubre más tiempo de los estudios (hasta 5 años)	Es más compleja en requisitos pero la que da mejores montos por más tiempo	PRONABES es el que tiene mayor peso en número de becas (70%)
Opinión general del programa	Se busca permanentemente simplificar y agilizar los trámites	Evita la deserción, aumenta la cobertura de becas	De éxito, porque permite la permanencia de estudiantes de excelencia
	Se ha procurado dar a becarios el mayor número de apoyos adicionales		
Áreas de mejora			
Qué cambios haría	Aumentar el monto de la beca	Aumentar el monto de la beca	Sensibilizar a los alumnos para que la soliciten
		Flexibilizar requisitos	
		Fortalecer al PRONABES en lugar de crear becas de menores montos	
	Flexibilizar requisitos	Mayor apoyo institucional (infraestructura) para solicitantes y unidades académicas	
		Aumentar programas institucionales	
Expectativas			
Perspectivas de continuidad	Viable por sus efectos en cuanto a la equidad, retención y desempeño académico	Viable por motivos político electorales	Debe continuar, es una necesidad histórica

Lo que puede señalarse a partir de la comparación de las convocatorias es que, de entrada, en el caso estatal el trámite de la beca en general es más complejo y menos automatizado que en los casos federales.

A diferencia de los dos casos restantes, en la convocatoria que publica la UNAM, se aprecia que la institución facilita y agiliza diversos procesos, de tal forma que los solicitantes y becarios puedan realizar las aplicaciones vía internet.

Asimismo, sólo en la convocatoria de la UNAM se hace referencia a las tutorías y el servicio social con relación a los becarios.

Los cambios en las Reglas de Operación del programa, en cuanto al aumento en cantidad y modalidades de los requisitos, afectan directamente al proceso de solicitud. Es notorio que las IPES con menor infraestructura tienen más problemas para apoyar a sus alumnos.

Muchos de los cambios en las RO en cuanto a los requisitos a cubrir por los estudiantes y por las instituciones educativas, obedecen al creciente control y supervisión que establece el BM, como entidad que participa en el financiamiento del programa mediante el préstamo que otorga al gobierno mexicano.

Con respecto a la interpretación del comparativo en la operatividad de diversos rubros del programa, en efecto puede establecerse que existen diferencias atribuibles a distintos factores. En principio la infraestructura y los recursos humanos y materiales de las IPES, y por lo tanto las condiciones para operar el PRONABES, están en función de la situación particular de cada institución educativa y el presupuesto de las instancias que dentro de las universidades son las responsables de atender a los becarios.

Aunque los gobiernos y las IPES federales contribuyen con recursos financieros a partes iguales, cada institución educativa está obligada a operarlo con sus propios recursos y medios. En este sentido es notorio que las instituciones con más experiencia –caso de la UNAM–, pusieron en práctica los conocimientos, métodos y sistemas desarrollados previamente. En las otras dos universidades, los funcionarios manifiestan dificultades (exceso de documentación probatoria de ingresos familiares y domicilio geográfico, por

ejemplo) para la integración de los expedientes de los solicitantes, las cuales recaen directamente sobre los estudiantes, afectando a su proceso de selección.

Por otro lado, la administración de los recursos financieros por IPES difiere: mientras que en los estados tienen que distribuirse entre diversas IPES y hay un solo CT por entidad, en las federales se manejan por institución y cada una tiene su propio CT. Esto tiene efectos diversos puesto que mientras las instituciones federales cuentan con un presupuesto anual individual, las estatales deben sujetarse al fondo que deberá distribuirse según la asignación que haga el CT de la entidad; en consecuencia, los estudiantes tienen una percepción diferenciada acerca de quién es su benefactor en cada caso.

En cuanto al tema de las tutorías, es particularmente complejo, si bien es cierto que los becarios –al igual que otros segmentos de la población estudiantil– requieren de dicho apoyo, en el caso del PRONABES tal vez debiera replantearse, puesto que lo que se aprecia es que en realidad, en la mayoría de los casos, se trata de cumplir como trámite o incluso se incumple. De acuerdo con los datos obtenidos, en sólo dos de los tres casos se intentó cumplir con el sistema de tutorías.

En lo que coinciden las opiniones de los entrevistados es que, con todo y las deficiencias que se puedan señalar, el PRONABES es el programa que ha dado apoyo continuo desde hace más de una década, el apoyo en meses por año es el más largo con respecto a otros programas, y se considera –aún sin tener las cifras de su impacto– que sí tiene efectos positivos en la permanencia de los alumnos.

Conclusiones

A partir de la combinación de los marcos analíticos utilizados para elaborar un enfoque propio que explique cognitivamente al PRONABES como política pública, fue posible historizar, periodizar y comprender su configuración mediante elementos conceptuales que se aplicaron en tres distintos momentos de su desarrollo: sus precedentes y gestación, su puesta en marcha durante una década, y los cambios identificados en los dos últimos años.

Independientemente de que exista la opción de analizar a las políticas públicas según modelos heurísticos en los que se identifiquen ciclos compuestos por determinadas fases o etapas, lo que plantea la presente investigación es la aproximación bajo una perspectiva que parta de elementos no necesariamente lineales o secuenciales, tales como la formación de coaliciones a partir de la confluencia de diversos actores con sistemas de creencias y recursos específicos, su articulación en redes mediante patrones de interacción definidos, la influencia de las condiciones físicas y materiales –dentro de un subsistema determinado que incluya a las reglas escritas o no–, así como a la intervención de factores endógenos y exógenos estables y/o dinámicos.

El caso del PRONABES reúne los elementos necesarios para practicar un análisis como el descrito, por lo que se destaca la utilidad de abordar el estudio de una política pública vigente con apoyo en herramientas teórico-metodológicas desarrolladas por investigadores en la materia, con lo cual se facilita la comprensión del arte de gobernar en la actualidad mediante instrumentos prácticos como las políticas públicas.

Algunas de las consideraciones que resultaron concluyentes a partir de la investigación en su conjunto son las siguientes:

En cuanto al planteamiento y ejecución del PRONABES, uno de los aciertos a destacar es el esquema de corresponsabilidad logrado a partir de la concurrencia y multiplicación de recursos financieros, materiales y humanos entre los participantes. Ello hizo posible la eficiencia, eficacia y transparencia en su gestión. Fue definitivo el hecho de

que hasta 2009 no se hayan ejercido gastos de operación con cargo al monto destinado para becas.

La confiabilidad y la transparencia, que también pueden definirse como patrones de interacción, con que se manejaron los recursos financieros dio certidumbre para la continuidad del programa, asimismo, el establecimiento de mecanismos de control y supervisión -en particular los fideicomisos y los Comités Técnicos- demostró ser una buena medida.

De acuerdo a la información encontrada, no hay elementos que permitan afirmar que el PRONABES fue elaborado en apego a un sólo programa o modelo anterior de becas, sin embargo, sí puede establecerse que al menos hubo dos precedentes que pudieron tener incidencia en su planteamiento original.

En el caso particular de la UNAM, es evidente que su experiencia entre 1993 y 2000 le proporcionó herramientas y ventajas para instrumentar y asimilar rápidamente al PRONABES. Por su experiencia en el desarrollo del programa anterior, tuvo la capacidad de mantener y optimizar sus fuentes de financiamiento propias para contribuir al esquema de 50-50, y sus recursos humanos y de infraestructura adaptaron con eficiencia los métodos para operativizar al nuevo programa.

En cuanto a la presencia de factores exógenos como elementos importantes para el cambio en las políticas públicas, en el caso del PRONABES es claro que a través de los años un organismo multilateral como el Banco Mundial, ha sido un actor determinante en cuanto a su ejecución, incluso puede señalarse que actualmente el programa está sujeto a las condiciones que el BM establece.

El hecho de que el Banco Mundial hay puesto tanto interés en conocer el programa, para posteriormente involucrarse de forma muy cercana, da cuenta tanto de la particularidad -como política pública- que en su momento llamó la atención de dicho organismo, como del peso que en determinado momento un agente externo puede llegar a tener en la modificación o cambio de la misma.

Una reflexión final que va más allá de si la política pública se formuló de cierta forma, mediante distintas interacciones operativas y determinados procesos, es la que plantea que aunque en México existan instituciones de educación superior públicas, y en algunos casos gratuitas, existen segmentos importantes de su población estudiantil que requieren forzosamente de un apoyo económico adicional, independiente del familiar, para la permanencia y conclusión de los estudios.

Aunque un programa como el PRONABES no es suficiente para resolver la desigualdad de oportunidades educativas en el nivel superior, y en principio sólo atiende a alumnos con cierto perfil socioeconómico, dejando fuera a estudiantes que presentan rezago académico por otras circunstancias o que no cursan estudios en la modalidad escolarizada, sí es un hecho que resulta una medida positiva.

La universidad pública sigue siendo la única opción de cursar estudios superiores para muchos jóvenes; la formación de profesionistas en universidades públicas propicia el desarrollo de futuros investigadores, docentes, y de ciudadanos con conciencia crítica. Por lo tanto, un programa de becas como el PRONABES, puede resultar decisivo para el futuro de miles de estudiantes.

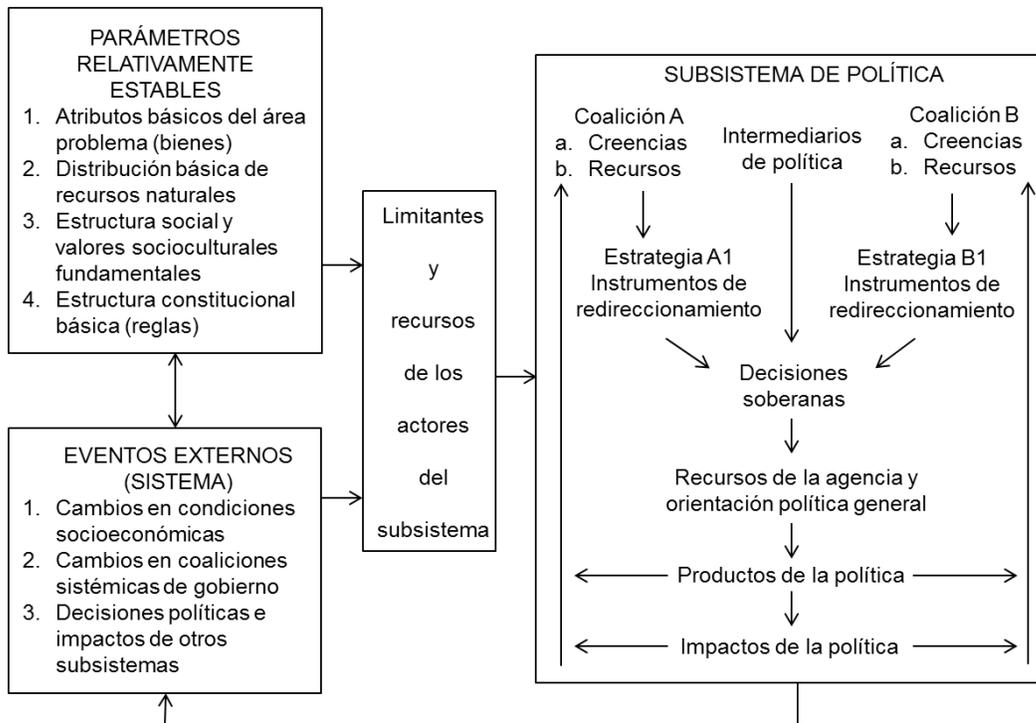
Por otro lado, en un programa como este se ejemplifica cómo un gobierno, que se ve imposibilitado a atender a todas las necesidades y problemas públicos, no es que deje de hacerse cargo por completo de ciertas responsabilidades sociales, sino cómo es que instrumenta la participación de diversos actores mediante la corresponsabilidad en torno a un mismo fin.

La formación de coaliciones en los múltiples niveles procesales que involucra una política pública se dan a partir de interacciones que ponen en juego a los intereses y recursos de todos los participantes. Sin embargo, no hay que perder de vista que en la autoridad gubernamental recae la responsable del diseño de su articulación.

Anexos

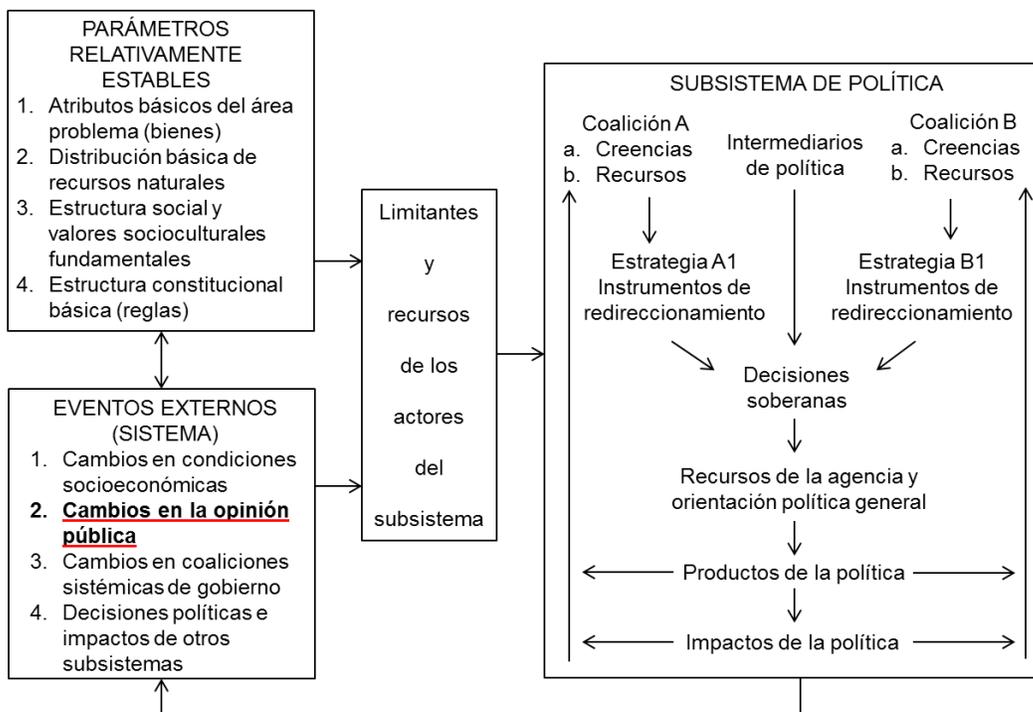
Anexo 1. Diagramas del Advocacy Coalition Framework

Estructura de Coalición Promotora del cambio en las políticas



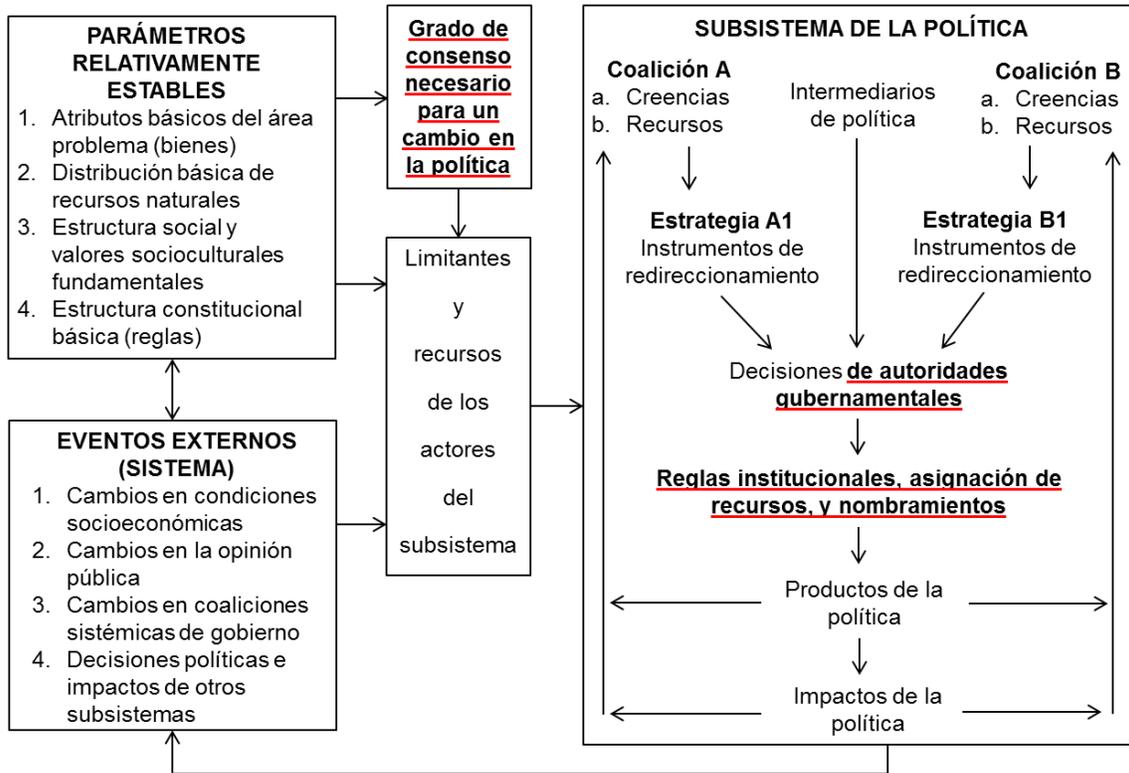
Fuente: Sabatier, Jenkins-Smith (1993: 18)

Diagrama revisado de la Estructura de Coalición Promotora



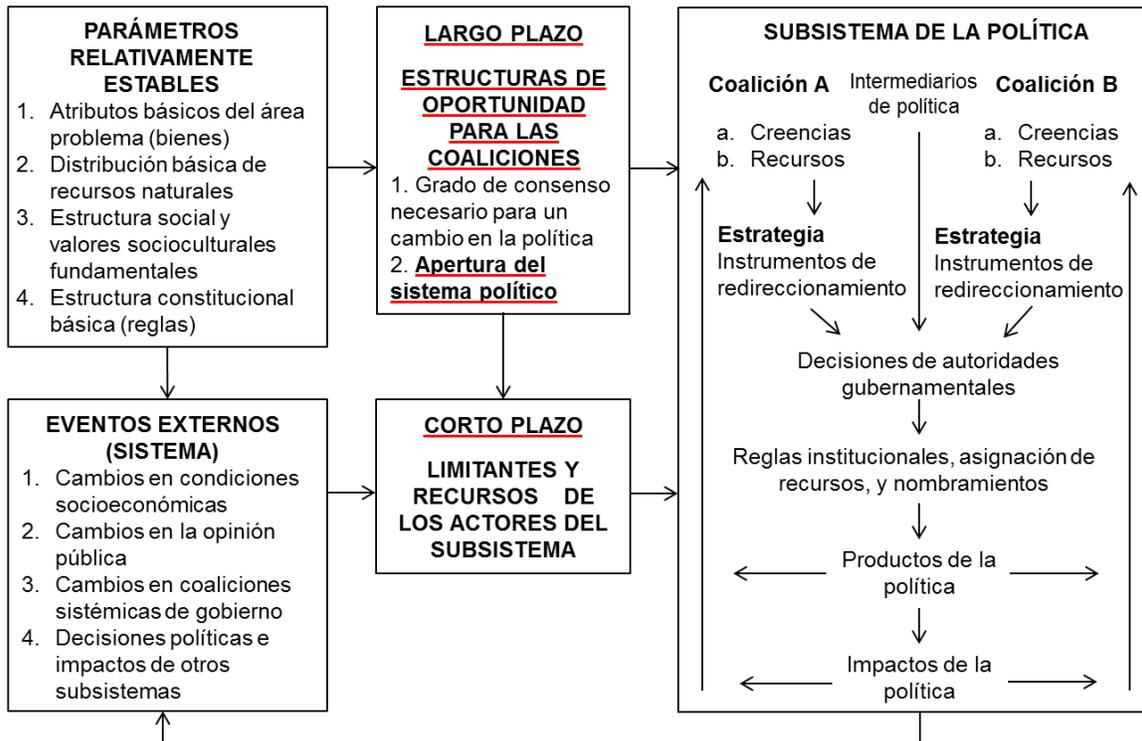
Fuente: Sabatier, Jenkins-Smith (1993: 224)

1998 Diagrama de la Estructura de Coalición Promotora



Fuente: Sabatier, Weible (2007: 191)

2005 Diagrama de la Estructura de Coalición Promotora



Fuente: Sabatier, Weible (2007: 202)

Anexo 2. Convocatoria Programa Fundación UNAM publicada en la Gaceta UNAM del 25 de enero de 2001

“Programa Fundación UNAM AC de Apoyo Económico para Alumnos de Alto Desempeño Académico

Convocatoria

Con aportaciones de la Fundación UNAM AC, se ha constituido un fondo con el propósito de ayudar a estudiantes de licenciatura de alto desempeño académico que, por su situación familiar, requieran de apoyo económico.

Con las donaciones recibidas hasta ahora, la Fundación UNAM AC cuenta con los recursos suficientes para apoyar a un número limitado de estudiantes.

Para los años subsecuentes se tiene previsto que el número de apoyos se mantendrá en razón de los reembolsos que, al terminar sus estudios, hagan los propios beneficiarios para ayudar, a su vez, a otros estudiantes en las mismas condiciones. El número de estudiantes apoyados podrá incrementarse a medida que la Fundación UNAM, A.C. reciba nuevas aportaciones para este fin. Para este periodo la Fundación TELMEX, con base en los recursos disponibles, asignará el número de becas correspondiente.

Bajo estas consideraciones:

La Fundación UNAM AC y la Universidad Nacional Autónoma de México convocan a los estudiantes de licenciatura de alto desempeño académico y limitados recursos económicos familiares, a participar en este programa bajo las siguientes:

Bases

PRIMERA. Podrán participar los alumnos de la Universidad Nacional Autónoma de México que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos cuando menos en el segundo año o tercer semestre de una de las licenciaturas que imparte la institución*
- b) Tener un promedio general mínimo de 8.5*
- c) Ser alumno regular, es decir, tener cubierto un número de créditos equivalente al previsto en el plan de estudios, de acuerdo con el número de semestres o años cursados*
- d) No estar disfrutando de otra beca, incluyendo las otorgadas para servicio social y las del Sector Salud para alumnos de internado de la carrera de Medicina*
- e) No haber sido sancionado, conforme a lo establecido en la Legislación Universitaria*

SEGUNDA. La asignación de la beca se fundamentará en la evaluación de los antecedentes académicos registrados en la Dirección General de Administración Escolar y de la situación económica familiar, con base en la información que proporcionen los solicitantes y de la verificación que de ésta se realice, a través

de visitas domiciliarias de trabajadoras sociales, bajo la responsabilidad de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos.

TERCERA. La ayuda consistirá en nueve apoyos mensuales, por una cantidad equivalente a un salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. Los apoyos cubrirán el periodo de enero a septiembre de 2001, con excepción de los alumnos que deben concluir sus estudios en abril, a los que se les otorgará sólo para la conclusión de la primera carrera.

CUARTA. Los alumnos seleccionados deberán comprometerse a cursar la totalidad de los créditos que se establecen en los planes de estudio y, para tener opción de renovar el apoyo deberán mantenerse dentro de los requisitos académicos señalados en la Base primera de la presente convocatoria, además de comprobar que por su situación económica familiar ameritan de la comunidad del mismo.

Operación del Programa:

- A. Los alumnos beneficiarios del Programa durante el ciclo escolar anterior que estén interesados en renovar el apoyo, deberán realizar el trámite correspondiente en el Centro de Orientación Educativa de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos, ubicados en el circuito escolar de Ciudad Universitaria, entre las facultades de Ingeniería y Arquitectura (Edificio de la Excafetería Central), para recibir el formato oficial de Solicitud de Renovación de Beca y, una vez debidamente contestado, entregarlo acompañado de los siguientes documentos: una copia de su credencial de la UNAM vigente o documento oficial de identificación y una copia de la tarjeta de débito correspondiente al último ejercicio, en la que deberá anotarse claramente, tanto el número de cuenta bancaria, como el número de la tarjeta de débito respectiva*
- B. Los aspirantes interesados en ingresar al Programa deberán acudir personalmente a las áreas de Servicios Escolares de sus planteles, o bien, al Centro de Orientación y Servicios Educativos, para recibir el formato oficial de Solicitud de Beca y, una vez debidamente contestado, entregarlo acompañado de una copia de su credencial de la UNAM vigente.*
- C. El periodo de entrega y recepción de formatos de solicitud abarcará del 6 al 19 de febrero. Este periodo es IMPRORROGABLE.*
- D. Para el ciclo escolar 2000-2001, de acuerdo con los recursos disponibles, se cubrirán en primer término las solicitudes de renovación que se reciban, quedando el remanente para asignaciones de nuevo ingreso.*
- E. La Fundación UNAM, A.C. dará a conocer el listado de los beneficiarios de los ejercicios anteriores que se presentaron a realizar el trámite de renovación, así como de los seleccionados para ingresar al programa, a partir del 15 de marzo, mediante publicación de los listados en Gaceta UNAM, en cada uno de los planteles y en el Centro de Orientación Educativa de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos.*
- F. Los alumnos beneficiarios del programa contarán con 10 días hábiles a partir de la fecha de publicación de los resultados, para recoger su carta de asignación, en caso contrario se cancelará el apoyo económico.”*

Anexo 3. Reglas de Operación del PRONABES publicadas el 16 de marzo de 2001

REGLAS de operación e indicadores de evaluación y Gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

REGLAS DE OPERACION E INDICADORES DE EVALUACION Y GESTION DEL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y FINANCIAMIENTO

Conforme a lo dispuesto por los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9, 32, 33 fracción VII, 34 y 36 de la Ley General de Educación, 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 64, 70, 71 y 86 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, y:

CONSIDERANDO

Que la educación es factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo y un medio eficaz para desarrollar las facultades de la persona, para mejorar la calidad de vida, construir las prácticas y normas de la convivencia humana e incrementar la potencialidad y la creatividad de las personas y sociedades.

Que es urgente romper con el círculo de pobreza-subeducación-desempleo-pobreza, que afecta a diversos sectores de la población mexicana y sustituirlo por el círculo dignificante de educación-empleo-bienestar-progreso social-educación.

Que para lograr la equidad educativa y conseguir el propósito anterior, es necesario elevar el nivel y la calidad de la educación, así como establecer mecanismos que garanticen a la población en desventaja económica mayores oportunidades de acceso y permanencia en los servicios públicos de educación superior de reconocida calidad.

Que en el censo 2000 se encontró que el 37% de los jóvenes en el grupo de edad 20-24 años abandonaron los estudios de educación superior por motivos económicos, lo cual reduce la contribución del sistema de educación superior de formar nuevos cuadros para la sociedad, así como el impacto de los recursos financieros destinados a la educación superior pública.

Que para contribuir con más eficacia al desarrollo y bienestar de los diversos grupos de población que demandan los servicios de educación superior, las instituciones públicas deben tener acceso a programas que permitan tomar en cuenta las condiciones particulares de los educandos.

Que es fundamental que los gobiernos federal y estatales fortalezcan sus mecanismos de coordinación para mejorar la equidad educativa, incrementar la cobertura de atención del sistema de educación superior en los estados, y aumentar el impacto de los recursos destinados a la educación superior pública.

Que las acciones que se emprendan para estos propósitos deberán contribuir también a que la matrícula de educación superior tenga una composición acorde por áreas de conocimiento con las necesidades del desarrollo económico y social de su entorno, y a reducir la brecha en los niveles de absorción de la licenciatura entre las entidades federativas.

En tal virtud se expide el siguiente:

DOCUMENTO QUE ESTABLECE LAS REGLAS DE OPERACION Y LOS INDICADORES DE EVALUACION Y GESTION DEL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y FINANCIAMIENTO (PRONABES)

INDICE

- I. INTRODUCCION
- II. OBJETIVOS DEL PRONABES
- III. PRINCIPIOS BASICOS Y EVALUACION DEL PRONABES

- IV. POBLACION OBJETIVO
- V. CLASIFICACION, MONTOS Y DURACION DE LAS BECAS
- VI. RENOVACION DE LAS BECAS
- VII. INSTITUCIONES PARTICIPANTES
- VIII. MECANICA DE OPERACION
- IX. MECANISMOS DE SELECCION DE BECARIOS
- X. DERECHOS Y OBLIGACIONES
- XI. SUSPENSION, CANCELACION Y TERMINACION DE LAS BECAS
- XII. INSTANCIAS DE PARTICIPACION Y CONTRALORIA SOCIAL
- XIII. INDICADORES DE EVALUACION
- XIV. INDICADORES DE GESTION
- XV. TRANSITORIOS

CAPITULO I.- Introducción

Es evidente que la educación superior ha sido, a lo largo de la historia moderna, un recurso de primera magnitud para el progreso de las sociedades. Hoy en día, en un entorno globalizado en el que las naciones compiten entre sí, el conocimiento es un insumo estratégico e indispensable para el desarrollo humano y social y para el avance económico.

Durante la segunda mitad del siglo veinte, la matrícula de todo el sistema educativo nacional creció rápidamente. En particular, el número de jóvenes atendido por el nivel de educación superior creció casi setenta veces. Este crecimiento vertiginoso de la matrícula de educación superior; sin embargo, no ha logrado permear suficientemente a los grupos de bajos recursos, por lo que dentro del grupo de edad de 18 a 22 años, típicamente vinculado con la educación superior, la distribución de los beneficios del gasto educativo aún no es equitativa.

En un proyecto educativo a la altura de nuestras necesidades y aspiraciones nacionales, la equidad obliga a la búsqueda continua de la igualdad en el acceso a las oportunidades educativas y en la posibilidad de concluir oportunamente los programas respectivos. La educación con equidad es un instrumento eficaz para disminuir las desigualdades sociales. Tal principio demanda instaurar mecanismos que compensen las condiciones socioeconómicas adversas de alumnos con probada capacidad para los estudios. Una política compensatoria promueve la justicia social y enriquece a la comunidad con el talento y la inteligencia de quienes de otra forma no tendrán las condiciones mínimas para su desarrollo.

Por lo anterior, se vuelve impostergable para el país contar con programas para promover la equidad en el acceso y la permanencia en la educación superior, que se articulen con las grandes políticas para este nivel.

Con este fin, el Gobierno Federal ha decidido crear el PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y FINANCIAMIENTO para estudios de tipo superior (PRONABES) destinado a fomentar que una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas accedan a los servicios públicos de educación superior y terminen oportunamente sus estudios. Se promoverá que este programa de becas no reembolsables, cuente con el apoyo y colaboración de los gobiernos de los estados, lo cual permitirá avanzar en el propósito de lograr la equidad educativa e incrementar la tasa de atención del grupo de edad vinculado con el sistema de educación superior, lo cual contribuirá a conformar una sociedad mejor educada y ciudadanos que ejerzan con responsabilidad sus derechos.

Por otro lado, para fomentar el acceso y la permanencia de estudiantes en programas de reconocida calidad, el Gobierno Federal promoverá la acreditación de programas educativos de las instituciones, por parte de organismos especializados no gubernamentales que cuenten con el reconocimiento formal del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior.

CAPITULO II.- Objetivos del PRONABES

El otorgamiento de becas tiene como propósitos fundamentales:

- 1) Propiciar que estudiantes en situación económica adversa y deseos de superación puedan continuar su proyecto educativo en el nivel de educación superior;
- 2) Lograr la equidad educativa mediante la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en programas educativos de reconocida calidad ofrecidos por las instituciones públicas de educación superior del país;
- 3) Reducir la deserción escolar y propiciar la terminación oportuna de los estudios mediante el otorgamiento de apoyos que fomenten una mayor retención de los estudiantes en los programas educativos;
- 4) Impulsar la formación de profesionales en áreas de conocimiento que requiera el desarrollo estatal, regional y nacional, y
- 5) Disminuir la brecha entre las entidades federativas en los niveles de absorción y en la cobertura del nivel de licenciatura.

CAPITULO III.- Principios básicos y evaluación del PRONABES

El PRONABES se rige por los principios básicos de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad. Estos principios se aplican mediante:

1. La garantía de imparcialidad, transparencia y objetividad en la selección de los beneficiarios por medio de convocatorias abiertas, lineamientos y normas explícitas y públicas y la evaluación de las solicitudes por comités de expertos que se sujetarán a lo establecido en las presentes Reglas de Operación.
2. La garantía de imparcialidad y transparencia en la entrega de apoyos a los estudiantes seleccionados por medio del seguimiento detallado y auditado en la operación del programa por la autoridad educativa federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP); su evaluación general por un Consejo Social y por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), a través de su Secretaría General Ejecutiva; su evaluación a nivel estatal por la autoridad educativa local y por los Comités Técnicos de los Fideicomisos respectivos, así como por la publicación de los informes de resultado anuales en la página electrónica de la SEP y en el órgano de difusión de la ANUIES.
3. En términos de lo establecido en el artículo 86 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001, la SESIC publicará periódicamente en la página electrónica de la SEP la información relativa a sus programas y proyectos, incluyendo el avance en el cumplimiento de objetivos y metas respectivos.
4. La SESIC fomentará que no se dupliquen apoyos federales equivalentes dirigidos a la misma población beneficiaria para lo cual buscará establecer convenios con las entidades y dependencias correspondientes.

El PRONABES se sustenta en la corresponsabilidad de los gobiernos estatales y de las instituciones en las cuales se encuentran inscritos los becarios. Los gobiernos estatales asumirán el compromiso de instrumentar el programa con base en lo establecido en estas Reglas de Operación y las instituciones educativas de brindar asesorías y apoyos académicos diversos a los estudiantes becados para garantizar su sólida formación y la terminación oportuna de los estudios.

CAPITULO IV.- Población objetivo

La población objetivo está constituida por estudiantes que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano.
- b) Haber concluido estudios del nivel medio superior.

- c) Haber sido aceptados en una institución pública de educación superior del país para iniciar estudios en programas de los niveles a los que se hace referencia en el Capítulo V.
- d) Que se encuentren realizando estudios en programas educativos, de los niveles a los que se hace referencia en el Capítulo V y hayan cursado y aprobado la totalidad de las materias (asignaturas, módulos o créditos) que correspondan al plan de estudios del o los ciclos (años) escolares previos a la solicitud de beca y haber alcanzado un promedio mínimo de calificaciones de 8.0 o su equivalente en una escala de 0 a 10 con mínimo aprobatorio de 6.0.
- e) No contar con algún beneficio equivalente de tipo económico o en especie otorgado para su educación por organismo público o privado al momento de solicitar la beca.
- f) No contar con un título previo de licenciatura.
- g) Provenir de familias cuyo ingreso familiar sea igual o menor a tres salarios mínimos mensuales.

CAPITULO V.- Clasificación, montos y duración de las becas

1. Las becas se ofrecerán para realizar estudios en programas de técnico superior universitario o profesional asociado, o de licenciatura que se ofrezcan en instituciones públicas de educación superior del país.
2. La beca consistirá de un estipendio mensual de ayuda de sostenimiento cuyo monto será variable según el ciclo escolar en el que el estudiante se encuentre inscrito en el programa educativo. La beca cubrirá el periodo anual de doce meses. Para el ciclo escolar 2001-2002 el monto de la beca será el siguiente:

1o. año del plan de estudios:	\$ 750.00 pesos
2o. año del plan de estudios:	\$ 830.00 pesos
3o. año del plan de estudios:	\$ 920.00 pesos
4o. año del plan de estudios:	\$ 1,000.00 pesos
5o. año del plan de estudios:	\$ 1,000.00 pesos (para programas con este tiempo de duración)

3. Las becas tendrán una vigencia igual al tiempo de duración oficial de los estudios y se sujetarán a los siguientes lineamientos:
 - a) Para programas de técnico superior universitario o profesional asociado, de dos a tres años, según la duración oficial del programa.
 - b) Para programas de licenciatura, de cuatro a cinco años, según la duración oficial del programa.

CAPITULO VI.- Renovación de las becas

Las becas que hayan sido otorgadas para un ciclo escolar se renovarán automáticamente para el siguiente cuando subsistan las condiciones económicas que hubieren determinado la aprobación de la beca y se cumplan las siguientes condiciones:

1. Los estudiantes que obtuvieron una beca para iniciar estudios podrán gozar de su beneficio en el segundo ciclo (año) escolar siempre que demuestren haber cursado y aprobado la totalidad de las materias (asignaturas, módulos o créditos) del plan de estudios correspondiente al primer año del programa académico en el que se inscribieron.

Para mantener el apoyo económico de la beca a partir del tercer ciclo escolar los estudiantes deberán cursar y aprobar la totalidad de las materias del plan de estudios correspondiente al ciclo escolar previo y haber obtenido un promedio mínimo de calificaciones de 8.0 o su equivalente, en una escala de 0 a 10 con mínimo aprobatorio de 6.0.
2. Los estudiantes que se encontraban realizando estudios y obtuvieron una beca para continuarlos en un determinado ciclo escolar, podrán mantener el apoyo económico de la beca en los ciclos escolares posteriores siempre que demuestren haber cursado y aprobado la totalidad de las materias

del plan de estudios correspondiente al ciclo escolar previo y haber obtenido un promedio mínimo de calificaciones de 8.0 o su equivalente, en una escala de 0 a 10 con mínimo aprobatorio de 6.0.

3. Los estudiantes que obtuvieron una beca del PRONABES y terminaron sus estudios en el tiempo oficial del plan de estudios, podrán gozar de una beca durante doce meses por un monto igual al del último año de estudios, para apoyar su incorporación en programas de capacitación laboral previamente autorizados que estén relacionados con su área de formación profesional. Para solicitar la beca, el egresado deberá dirigirse al PRONABES, entregando una constancia oficial de la terminación de estudios y del cumplimiento total de los requisitos para la obtención del título, así como cualquier otra documentación que sea requerida para la realización del trámite correspondiente.

CAPITULO VII.- Instituciones participantes

Las instituciones participantes en el PRONABES serán todas las instituciones públicas de educación superior en el país que ofrezcan estudios de los niveles a los que se hace referencia en el Capítulo V.

CAPITULO VIII.- Mecánica de operación

1. El PRONABES es un programa del Gobierno Federal y operará por conducto de la Secretaría de Educación Pública. Será su responsabilidad distribuir los recursos financieros disponibles a los estados y a las instituciones públicas de educación superior de carácter federal ubicadas en el área metropolitana de la Ciudad de México (UNAM, IPN, UAM, UPN), con el propósito de otorgar becas no reembolsables a estudiantes mexicanos en desventaja económica, pero con deseos de estudiar y capacidad académica.
2. Para regular la operación del Programa se estará a lo dispuesto en las presentes Reglas de Operación, el Reglamento de Becas PRONABES, los lineamientos básicos de las convocatorias correspondientes y las demás disposiciones que de ellos se deriven.
3. Para su seguimiento, desarrollo y evaluación, la SEP conformará un Consejo Social. Este estará conformado por:
 - a) Tres representantes de la Secretaría de Educación Pública designados por su Titular;
 - b) Seis autoridades educativas estatales, una por región, la cual será elegida por consenso por las propias autoridades educativas de la región correspondiente;
 - c) Tres Titulares de instituciones públicas de educación superior designadas por el Consejo Nacional de la ANUIES, y
 - d) Tres representantes de Academias Científicas o Colegios de Profesionistas de reconocido prestigio designados por la SEP.
4. Para la distribución de los recursos disponibles, la SEP utilizará criterios de equidad que propicien el acceso y la permanencia en la educación superior de una mayor proporción de estudiantes de escasos recursos. Para ello considerará el número de estudiantes en cada entidad federativa que se encuentren realizando estudios en el último año del bachillerato y que provengan de familias cuyos ingresos sean iguales o menores a tres salarios mínimos mensuales, particularmente en aquellos estados con un alto grado de marginalidad.
5. La SEP y los Gobiernos Estatales se coordinarán con otras instancias federales, estatales y municipales que ofrezcan becas para estudios de tipo superior con objeto de evitar duplicidad de apoyos.
6. La SEP suscribirá un convenio con cada gobierno estatal para el establecimiento e instrumentación del PRONABES-ESTATAL correspondiente, en el que se especificarán, entre otros, los siguientes aspectos:
 - a. Las aportaciones del Gobierno Federal y Estatal para la creación del fondo de becas en el marco del PRONABES.

- b.** La instrumentación del PRONABES-ESTATAL por parte del Gobierno del Estado, la cual deberá observar las presentes Reglas de Operación, el Reglamento de Becas correspondiente, así como cualquier otra disposición aplicable.
- c.** 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 a fin de efectuar la operación financiera del PRONABES-ESTATAL.
- d.** La conformación del Comité Técnico del Fideicomiso al que se refiere el inciso anterior, el cual estará compuesto por el titular o un representante de cada una de las instituciones públicas de educación superior en el estado, por un representante de la SEP, por un representante de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES y por dos representantes del Gobierno del Estado.

El Comité Técnico contará con un Secretario Ejecutivo, designado por el Gobierno del Estado entre sus representantes, y tendrá como función ejecutar los acuerdos que tome el Comité.

Las decisiones en el Comité se tomarán por consenso y de ser necesario por mayoría de votos. El sector de representantes del estado tendrá el 30%, la SEP el 30%, el conjunto de instituciones participantes el 25%, y el representante de la ANUIES, el otro 15% de los votos.

La Fiduciaria podrá participar en las sesiones del Comité con voz, pero sin voto. El sector de representantes del Gobierno del Estado tendrá voto de calidad.

Los integrantes no podrán recibir remuneración alguna por su intervención.

El Comité Técnico del Fideicomiso del PRONABES-ESTATAL tendrá las siguientes funciones:

- i.** Vigilar el efectivo cumplimiento de todos y cada uno de los fines del Fideicomiso;
- ii.** Otorgar becas con base en los dictámenes que le presente el Secretario Ejecutivo y en el monto de los recursos disponibles;
- iii.** Autorizar las solicitudes de suspensión, cancelación y prórroga de becas;
- iv.** Autorizar e instruir a la Fiduciaria sobre la asignación de recursos para llevar a cabo los fines del Fideicomiso de acuerdo con las instrucciones que el mismo autorice;
- v.** Establecer mecanismos idóneos a nivel nacional que permitan verificar la situación socioeconómica del aspirante, así como la documentación probatoria de ingresos familiares y/o del alumno que éste deba entregar para tal efecto;
- vi.** Establecer los mecanismos y medios de difusión para convocar oportunamente a los aspirantes a obtener becas, así como para recibir las solicitudes respectivas;
- vii.** Aprobar la expedición oportuna de la convocatoria para otorgar becas, la cual deberá observar los lineamientos generales establecidos por la SEP;
- viii.** Establecer los mecanismos coordinados por el Secretario Ejecutivo para evaluar las solicitudes de otorgamiento de becas y verificar la información académica y socioeconómica proporcionada por los aspirantes.
- ix.** Establecer mecanismos y sistemas idóneos para el seguimiento del desempeño académico de los becarios y para evaluar con regularidad la operación del PRONABES;
- x.** Informar anualmente a la SEP y al Gobierno del Estado, o cuando éstos lo soliciten, sobre el seguimiento de los becarios, el otorgamiento de becas, la evaluación del programa y el uso de los recursos;
- xi.** Autorizar la celebración de actos y contratos de los cuales se deriven derechos y obligaciones para el patrimonio del Fideicomiso;
- xii.** Instruir a la Fiduciaria respecto a las políticas de inversión del patrimonio del fideicomiso;
- xiii.** Designar al auditor externo para dictaminar los estados financieros anuales del PRONABES, y

xiv. Cualesquiera otras obligaciones derivadas de las presentes Reglas de Operación.

7. Cuando en un estado exista un programa estatal de becas para estudiantes del nivel superior con resultados probados y exitosos y que observe en lo general lo especificado en las presentes Reglas de Operación, la SEP podrá establecer un convenio con el Gobierno del Estado para fortalecer y ampliar la cobertura de dicho programa a estudiantes que inicien o cursen estudios en instituciones públicas de educación superior del estado, previa evaluación por parte de la SEP.
8. Las aportaciones de la SEP a los estados se realizarán anualmente de acuerdo con los compromisos establecidos en el convenio de colaboración y los fondos disponibles, con el objeto de asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir las becas asignadas para el correspondiente ciclo (año) escolar. Dichas aportaciones tendrán un destino específico de gasto, es decir, serán recursos comprometidos para otorgar becas a estudiantes del nivel superior en el marco del PRONABES.
9. Cada gobierno estatal, con el apoyo de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) o su equivalente, podrá seleccionar las áreas y los programas educativos de mayor relevancia y para la formación de los profesionales que requiera el desarrollo económico y social del estado y con base en ello fijar prioridades para el otorgamiento de becas en el marco del PRONABES-ESTATAL. Podrá priorizar también el otorgamiento de becas a estudiantes que inicien o continúen estudios en programas de reconocida calidad. Los programas de reconocida calidad serán aquellos que hayan sido acreditados por un organismo especializado reconocido formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior.
10. En caso que una institución pública estatal de educación superior desee aportar recursos económicos al Fideicomiso del PRONABES-ESTATAL, para ampliar la cobertura del programa de becas en la misma, se firmará un convenio entre el PRONABES y la institución. En este convenio se establecerán las aportaciones concurrentes al 50% de las partes, la subcuenta del Fideicomiso del PRONABES-ESTATAL en la que se depositarán los recursos y la forma en que serán utilizados de acuerdo con lo establecido en estas Reglas de Operación.
11. La SEP suscribirá un convenio con cada institución pública de educación superior de carácter federal ubicada en el área metropolitana de la Ciudad de México, sujeto a las leyes aplicables, para el establecimiento e instrumentación del PRONABES-INSTITUCIONAL correspondiente, en el que se especificarán, entre otros, los siguientes aspectos:
 - a. Las aportaciones del Gobierno Federal y de la institución para la creación del fondo de becas en el marco del PRONABES.
 - b. La instrumentación del PRONABES-INSTITUCIONAL por parte de la institución, la cual deberá observar las presentes Reglas de Operación, el Reglamento de Becas correspondiente, así como cualquier otra disposición aplicable.
 - c. La constitución de un Fideicomiso, en una institución de crédito, para la inversión y administración de los recursos aportados por la SEP y la institución a fin de ejecutar la operación financiera del PRONABES-INSTITUCIONAL.
 - d. La conformación del Comité Técnico del Fideicomiso al que se refiere el inciso anterior, el cual estará compuesto por tres representantes institucionales designados por el titular de la institución, de los cuales dos deberán ser profesores del mayor nivel académico posible y un representante de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES.

El Comité Técnico contará con un Secretario Ejecutivo designado por el titular de la institución, entre sus representantes y tendrá como función ejecutar los acuerdos que tome el Comité.

Las decisiones del Comité se tomarán por consenso y de ser necesario por mayoría de votos. El sector de representantes institucionales tendrá el 33%, el sector de académicos el 33% y el representante de la ANUIES, el otro 33% de los votos. El sector de representantes institucionales tendrá voto de calidad.

La Fiduciaria podrá participar en las sesiones del Comité con voz, pero sin voto.

Los integrantes no podrán recibir remuneración alguna por su intervención.

El Comité Técnico del Fideicomiso del PRONABES-INSTITUCIONAL tendrá las mismas funciones que se describen en la fracción 5, inciso d del Capítulo VIII.

CAPITULO IX.- Mecanismos de selección de becarios

1. Los aspirantes que cumplan con los requisitos establecidos serán seleccionados primordialmente en función de su necesidad económica. Cuando el número de solicitudes de beca no pueda ser atendido con los recursos disponibles, los aspirantes serán seleccionados en función de su:
 - a) Mayor necesidad económica, dando prioridad a los aspirantes que inicien o continúen estudios en instituciones públicas ubicadas en comunidades indígenas, rurales y urbano marginadas y/o provengan de familias que se encuentren en el Padrón de Familias PROGRESA, y
 - b) Mejor desempeño académico previo.
2. El Gobierno del Estado difundirá en el marco del PRONABES información sobre las instituciones en el estado y los programas académicos para los cuales podrán solicitarse becas para la realización de estudios.
3. El PRONABES-ESTATAL, a través del Comité Técnico del Fideicomiso, emitirá oportunamente la convocatoria para el otorgamiento de becas a estudiantes que inicien o continúen estudios en instituciones públicas de educación superior en el estado. En ella se darán a conocer el número de becas disponibles, la duración y los montos de las mismas, los requisitos que deberán cumplir los aspirantes, los mecanismos y la fecha de recepción de solicitudes, los procedimientos de evaluación de las mismas y la fecha de entrega de resultados. También se informará sobre los derechos y obligaciones de los becarios y de las instituciones.
4. Los interesados en obtener una beca deberán solicitarla al PRONABES a través de la institución en la que iniciarán o continuarán sus estudios, durante el proceso de inscripción. Deberán entregar un documento en el cual se declare bajo protesta de decir verdad si cuenta con el apoyo de otra beca para la realización de sus estudios del tipo superior. La institución recabará las solicitudes de beca de sus alumnos inscritos y procederá a formular una solicitud institucional al Comité Técnico del PRONABES-ESTATAL, adjuntando las solicitudes de los aspirantes con la información requerida.

El Comité Técnico recibirá las solicitudes de beca y procederá a evaluarlas con base en lo establecido en las presentes Reglas de Operación e informará a las instituciones sobre las becas otorgadas.

En caso que existan solicitudes de becas provenientes de una institución en el estado, que haya aportado recursos al Fideicomiso del PRONABES-ESTATAL y que no hubieren sido atendidas con los recursos disponibles del Fideicomiso, pero que reúnen los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación, el Comité Técnico procederá a otorgar becas con cargo a los recursos de la subcuenta institucional del Fideicomiso, respectivo.

CAPITULO X.- Derechos y obligaciones

1. Son compromisos de la SEP en el marco del PRONABES:

- a) Aportar los recursos que se señalen en los convenios de colaboración con los estados;
- b) Evaluar los programas estatales e institucionales de becas;
- c) Revisar y mejorar permanentemente las normas y los procedimientos de operación;
- d) Proporcionar información al Consejo Social para el desempeño de sus funciones y a la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES;
- e) Atender oportunamente las solicitudes de información que le hagan el Consejo Social y la ANUIES;
- f) Los demás que establezca el presente reglamento y otras disposiciones aplicables.

2. Son compromisos de los Gobiernos de los Estados en el marco del PRONABES:

- a) Aportar los recursos que se señalan en los convenios de colaboración con la SEP;

- b) Instrumentar la operación del PRONABES-ESTATAL;
 - c) Establecer el Fideicomiso del PRONABES-ESTATAL en una institución de crédito para la inversión y administración de los recursos aportados por la SEP y el Gobierno del Estado;
 - d) Designar a sus representantes ante el Comité Técnico del Fideicomiso y de entre ellos, al Secretario Ejecutivo del mismo;
 - e) Vigilar el buen funcionamiento del PRONABES;
 - f) Informar sobre el PRONABES y los programas académicos que se ofrecen por las instituciones públicas en el estado para los cuales podrán solicitarse becas, mediante convocatorias públicas y medios efectivos de comunicación;
 - g) Evaluar regularmente el funcionamiento del PRONABES-ESTATAL y emitir recomendaciones para su desarrollo. En particular llevará a cabo auditorías aleatorias para verificar la situación socioeconómica de los becarios;
 - h) Definir con el apoyo de la COEPES, las áreas y programas académicos de interés y reconocida calidad para la formación de profesionales que impulse el desarrollo económico y social del estado y con base en ello fijar prioridades para el otorgamiento de becas en el marco del PRONABES.
3. Son compromisos de las instituciones públicas estatales de educación superior que cuenten con becarios del PRONABES:
- a) Observar las presentes Reglas de Operación, el Reglamento de Becas del Programa, las Reglas del Comité Técnico del Fideicomiso, así como cualquier otra reglamentación complementaria que de ellos se derive;
 - b) Designar a su representante ante el Comité Técnico del PRONABES-ESTATAL;
 - c) Asignar un tutor a cada uno de los becarios del PRONABES dentro del grupo de tutores del programa educativo, procurando que éste cuente con el perfil PROMEP reconocido por la SEP, para coadyuvar a su buen desempeño académico y terminación oportuna de los estudios;
 - d) Instrumentar, de requerirse, sistemas de apoyo académico que atiendan las deficiencias propias de estudiantes provenientes de medios en desventaja económica y social;
 - e) Incorporar al estudiante becado en alguno de los programas de desarrollo comunitario de la institución para la prestación de su servicio social o de tutoría de estudiantes de secundaria y/o preparatoria de alguna institución pública cercana a la que realiza sus estudios por un periodo no menor a seis meses;
 - f) Recabar las solicitudes de beca de sus alumnos y proceder a formular una solicitud institucional que incorpore todas las solicitudes al Comité Técnico del PRONABES-ESTATAL;
 - g) Apoyar a sus estudiantes becados en el trámite conducente a la obtención de la Clave Unica de Registro de Población, CURP;
 - h) Informar anualmente y en forma oportuna sobre el desempeño académico de los becarios al Comité Técnico del Fideicomiso del PRONABES-ESTATAL. El informe deberá contener el porcentaje de materias cursadas (materias cursadas en relación con el total de materias del plan de estudios correspondiente al ciclo escolar), las calificaciones obtenidas por el becario y el promedio alcanzado, así como cualquier otra información que se le solicite con respecto a la operación del programa;
 - i) Atender oportunamente las solicitudes de información que le haga el Comité Técnico del PRONABES-ESTATAL, el Gobierno del Estado o la SEP sobre el programa, los becarios y sus expedientes académicos, así como sobre la prestación de servicios de apoyo académico;
 - j) Mantener actualizada la historia académica del becario y la documentación respectiva.
4. Son compromisos de las instituciones públicas de educación superior de carácter federal ubicadas en el área metropolitana de la Ciudad de México, que cuenten con becarios del PRONABES:

- a) Observar las presentes Reglas de Operación, el Reglamento de Becas del Programa, las Reglas del Comité Técnico del Fideicomiso, así como cualquier otra reglamentación complementaria que de ellos se deriven;
- b) Acordar con la SEP los representantes del sector académico y social en el Comité Técnico del Fideicomiso respectivo;
- c) Asignar un tutor a cada uno de los becarios del PRONABES, dentro del grupo de tutores del programa académico, procurando que éste cuente con el perfil PROMEP reconocido por la SEP, para coadyuvar a su buen desempeño académico y terminación oportuna de los estudios;
- d) Instrumentar, de requerirse, sistemas de apoyo académico que atiendan las deficiencias propias de estudiantes provenientes de medios en desventaja económica y social;
- e) Incorporar al estudiante becado en alguno de los programas de desarrollo comunitario de la institución para la prestación de su servicio social; o bien en algún programa de tutoría de estudiantes de secundaria y/o preparatoria de alguna institución pública cercana a la que realiza sus estudios por un periodo no menor a seis meses;
- f) Recabar las solicitudes de beca de sus alumnos inscritos y proceder a formular una solicitud institucional con todas las solicitudes al Comité Técnico del PRONABES-INSTITUCIONAL;
- g) Apoyar a sus estudiantes becados en el trámite conducente a la obtención de la Clave Unica de Registro de Población, CURP;
- h) Informar anualmente y en forma oportuna al Comité Técnico del Fideicomiso sobre el desempeño académico de los becarios. El informe deberá contener el porcentaje de materias cursadas (materias cursadas en relación con el total de materias del plan de estudios correspondiente al ciclo escolar), las calificaciones obtenidas por el becario y el promedio alcanzado, así como cualquier otra información que se le solicite con respecto a la operación del programa;
- i) Atender oportunamente las solicitudes de información que le hagan la SEP o el Comité Técnico del Fideicomiso, sobre el programa, los becarios y sus expedientes académicos, así como sobre la prestación de servicios de apoyo académico;
- j) Mantener actualizada la historia académica del becario y la documentación respectiva.

5. Los becarios tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

- a) Recibir el comunicado por parte de la autoridad educativa competente sobre la asignación de la beca;
- b) Recibir mensualmente el monto de la beca otorgada siempre que cumpla con las obligaciones que tiene como estudiante y las señaladas en este ordenamiento;
- c) Contar con un tutor asignado por la institución en la que realiza sus estudios, para propiciar su buen desempeño y la terminación oportuna de los estudios;
- d) Interponer el recurso de inconformidad en términos de lo establecido en estas Reglas de Operación, por la suspensión o cancelación de la beca;
- e) Recibir el dictamen del Comité Técnico del Fideicomiso sobre la inconformidad interpuesta;
- f) Suscribir la documentación que formalice el otorgamiento de la beca;
- g) Iniciar el programa de estudios en la fecha establecida por la institución y cursar las materias del plan de estudios en los tiempos establecidos;
- h) Asistir con regularidad a clases;
- i) Observar buena conducta dentro y fuera de la institución educativa y mantener un buen desempeño académico. El estudiante que obtuvo una beca para cursar el primer año de estudios, en caso de reprobación alguna materia (asignatura o módulo) o no cursar la totalidad de las materias del plan de estudios de un periodo (trimestre, semestre) escolar, deberá regularizar su situación antes de que termine el ciclo (año) escolar, respectivo. El estudiante becado que curse algún ciclo escolar posterior al primero, en caso de reprobación alguna materia, o no cursar la totalidad de las materias correspondientes al plan de estudios del periodo escolar o no

alcanzar el promedio de calificación de 8.0 o su equivalente en una escala 0 a 10 con mínimo aprobatorio de 6 en un periodo (semestre, trimestre) escolar, deberá regularizar su situación antes de terminar el ciclo (año) escolar correspondiente;

- j) Realizar su servicio social en alguno de los programas de desarrollo comunitario de la institución o de tutoría de estudiantes de secundaria o preparatoria en algún centro educativo cercano al que realiza sus estudios, por un periodo no menor a seis meses;
- k) Informar anualmente al PRONABES sobre su situación socioeconómica adjuntando 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;
- l) Informar al PRONABES, cuando éste lo solicite, sobre el desarrollo de su programa de estudios y su situación socioeconómica;
- m) Cumplir con el objeto para el cual se le otorgó la beca;
- n) Cumplir con las obligaciones que se deriven de la documentación suscrita con el PRONABES;
- o) Informar inmediatamente al PRONABES cuando la conclusión de los estudios y/o la obtención del título se efectúe antes del término de la vigencia de la beca;
- p) Enviar al PRONABES copia del documento que acredite la obtención del título;
- q) Informar al PRONABES, al término de la vigencia de la beca, sus datos personales;
- r) Contar con la Clave Unica de Registro de Población, CURP, o constancia de haber iniciado el trámite en el momento de obtener la beca, y
- s) Las demás que se establezcan en el Reglamento de Becas y otras disposiciones aplicables.

CAPITULO XII. Suspensión, cancelación y terminación de las becas

1. Serán causas de suspensión de la beca, las siguientes:

- a) Cuando el becario sufra de incapacidad física o mental médicamente justificada que le impida la realización de estudios. En este caso, el Comité Técnico del Fideicomiso correspondiente podrá concederle la suspensión de la beca, previo análisis de la situación, en consulta con el tutor del alumno y la institución en la que cursa los estudios. Asimismo podrá concederle una extensión para la reposición del tiempo equivalente a la suspensión autorizada;
- b) Cuando la institución lo solicite por escrito al Comité Técnico del Fideicomiso PRONABES, justificando plenamente la solicitud y ésta sea aprobada, y
- c) Cuando el becario la solicite, con el aval de su tutor y con la anuencia de la institución en la que está realizando los estudios, y ésta sea aprobada por el Comité Técnico del Fideicomiso PRONABES al considerarla justificada.

La suspensión de una beca no podrá ser por tiempos mayores a un ciclo escolar.

Los casos no previstos serán sometidos a la consideración del Comité Técnico del Fideicomiso PRONABES correspondiente.

2. Serán causa de cancelación de las becas, las siguientes:

- a) Cuando el becario incurra en falta con las obligaciones señaladas en la fracción 5, incisos f, g, h, i, j, k, l, m y n del Capítulo X de estas Reglas de Operación;
- b) Cuando los ingresos familiares aumenten a más de tres salarios mínimos mensuales;
- c) Cuando el becario proporcione información falsa para la renovación de la beca y/o altere algún documento que se establezca como requisito para el trámite de la beca;
- d) Cuando la institución lo solicite por escrito al Comité Técnico del Fideicomiso PRONABES que haya otorgado la beca, y ésta sea aprobada por considerarse plenamente justificada;
- e) Cuando el becario renuncie expresamente por escrito a los beneficios de la beca;
- f) Cuando el becario suspenda sus estudios en forma definitiva;
- g) Cuando el becario proporcione datos falsos o incompletos o altere en la documentación e informes requeridos por el PRONABES.

3. Serán causas de terminación de las becas las siguientes:
 - a) Cuando el becario haya terminado los estudios y obtenido el título correspondiente;
 - b) Cuando se haya agotado el tiempo de duración de la beca;
 - c) Cuando el becario fallezca.
4. En los casos de suspensión o cancelación de una beca, el Comité Técnico del Fideicomiso PRONABES informará por escrito al becario sobre la causa de su decisión y las razones que la fundamentaron. El becario dispondrá de diez días hábiles siguientes a la fecha de la comunicación para explicar y, en su caso, remediar a satisfacción del Comité Técnico del Fideicomiso, la causa de la suspensión o cancelación. Después de ello, el Comité Técnico dictará resolución en definitiva, la cual será inapelable. La respuesta del Comité Técnico al becario se hará en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de la información.

CAPITULO XIII.- Instancias de participación y contraloría social

Los becarios y la población en general, pueden acudir en cualquier momento a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, o su equivalente, o a las Subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica o de Educación e Investigación Tecnológicas de la SEP, o a la SECODAM, para presentar sus sugerencias, quejas o denuncias que contribuyan a una operación más eficiente y transparente del programa.

CAPITULO XIV.- Indicadores de evaluación e impacto

Indicador	Criterios	Periodicidad
Cobertura Nacional	(Número de becas otorgadas) / (Número de becas solicitadas que reunieron requisitos)	Anual
Cobertura por estado	(Número de becas otorgadas) / (Número de becas solicitadas que reunieron requisitos)	Anual
Crecimiento nacional del PRONABES	(Número de becas otorgadas durante el año que se informa) / (Número de becas otorgadas durante el año anterior al que se informa)	Anual
Crecimiento por Entidad Federativa del PRONABES	(Número de becas otorgadas durante el año que se informa) / (Número de becas otorgadas durante el año anterior al que se informa)	Anual
Aprovechamiento nacional del PRONABES	(Número de estudiantes que renovaron la beca en un ciclo escolar, más los que terminaron) / (Número de estudiantes que obtuvieron la beca en el ciclo escolar previo)	Anual
Aprovechamiento por estado del PRONABES	(Número de estudiantes que renovaron la beca en un ciclo escolar, más los que terminaron) / (Número de estudiantes que obtuvieron la beca en el ciclo escolar previo)	Anual
Impacto nacional del PRONABES	Porcentaje de estudiantes becados que terminaron estudios en el tiempo oficial del programa (por generación)	Cada cuatro o cinco años
Impacto por estado del PRONABES	Porcentaje de estudiantes becados que terminaron estudios en el tiempo oficial del programa (por generación)	Cada cuatro o cinco años

CAPITULO XV.- Indicadores de gestión

Indicador	Cálculo	Periodicidad
------------------	----------------	---------------------

Eficacia Nacional Financiera en la aplicación del PRONABES	(Recursos ejercidos en el periodo que se informa) / (Recursos programados para ejercer en el periodo que se informa)	Semestral
Eficacia Estatal Financiera en la aplicación del PRONABES	(Recursos ejercidos en el periodo que se informa) / (Recursos programados para ejercer en el periodo que se informa)	Semestral
Eficacia Nacional de atención en la aplicación del PRONABES	(Número de becas entregadas en el periodo que se informa) / (Número de becas programadas para entregar en el periodo que se informa)	Semestral
Eficacia Estatal de atención en la aplicación del PRONABES	(Número de becas entregadas en el periodo que se informa) / (Número de becas programadas para entregar en el periodo que se informa)	Semestral
Grado de satisfacción a nivel nacional	(Número de quejas justificadas recibidas) / (Número de becados)	Semestral
Grado de satisfacción por estado	(Número de quejas justificadas recibidas) / (Número de becados)	Semestral

CAPITULO XVI.- Transitorios

1. Las presentes Reglas de Operación entrarán en vigor al siguiente día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación** y estarán vigentes hasta el año 2002, en tanto no se emitan en su caso, las respectivas al ejercicio fiscal de dicho año ni se opongan a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.
2. Para el ciclo escolar 2001-2002 y con base en los recursos disponibles, se dará prioridad al otorgamiento de becas a estudiantes que hayan sido aceptados para iniciar estudios.
3. Los estudiantes que al entrar en vigor las presentes Reglas de Operación disfruten de una beca otorgada por un instituto tecnológico dependiente de la SEP para la realización de estudios, seguirán gozando de sus beneficios con base en los lineamientos previamente establecidos. Los estudiantes que deseen obtener una beca (en caso que no gocen de alguna), para iniciar o continuar sus estudios en alguno de los institutos tecnológicos dependientes de la SEP, en el ciclo escolar 2001-2002, deberán sujetarse a lo establecido en las presentes Reglas de Operación.
4. A partir del año 2002 el nombre del programa será Programa Nacional de Becas para Estudios de Tipo Superior para dar mejor cuenta del propósito y ámbito de aplicación del mismo.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de marzo de dos mil uno.- El Director General de Educación Superior, **Eugenio Cetina Vadillo**.

Evaluaciones practicadas al PRONABES entre 2001 y 2011

Ciclo de la evaluación	Tipo, Evaluador, fecha	Título del documento	En qué consistió la evaluación	Contenido principal
2001-2002	Evaluación externa CIDE-ANUIES Febrero 2003 Dra. Teresa Bracho	<u>Diseño e instrumentación</u> del Programa de Becas para Estudios Superiores (PRONABES)	- Marco de análisis de la gestión pública - Análisis del diseño a partir del modelo conceptual - Conjunto de recomendaciones generales para mejor operación del programa	Antecedentes. Estudio de los supuestos teóricos que dieron forma al instrumento de política pública que representa el programa, indica las condiciones de partida
2002-2003	Evaluación externa CIDE-ANUIES Octubre 2003 Dra. Teresa Bracho Dr. Andrés Zamudio Lic. José M. del Río	Evaluación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores, PRONABES 2003	<u>Evaluación del desempeño</u> del Programa en términos de capacidad de respuesta a una demanda potencial efectiva, viabilidad como política pública, cambios formales en sus RO e indicadores de resultados	- <u>Síntesis del diseño y operación</u> del PRONABES - Análisis estadístico de la demanda potencial - Evaluación de <u>resultados de la operación</u> a la fecha y adecuaciones mínimas a las RO
2003-2004	Evaluación externa CIDE-ANUIES Octubre 2004 Dra. Teresa Bracho Lic. José M. del Río	Evaluación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores, PRONABES 2004	- <u>Evaluación del desempeño</u> del Programa en términos de capacidad de respuesta a una demanda efectiva, viabilidad como política pública, cambios formales en sus RO y avances en términos de indicadores de resultados - Presenta la estimación presupuestal del ciclo 2004-2005	- <u>Punteo del diseño y operación</u> general, su concepción como política - Análisis de las RO - Datos actualizados de operación - Recomendaciones generales para mejorar funcionamiento y buscar permanencia en el tiempo
2004-2005	Evaluación externa CIDE-ANUIES Septiembre 2005 Dra. Teresa Bracho Lic. José M. del Río	Evaluación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores, PRONABES 2004	<u>Evaluación del desempeño</u> del Programa en términos de capacidad de respuesta a una demanda efectiva, viabilidad como política pública en el largo plazo, cambios formales en sus RO y avances en términos de indicadores de resultados	- <u>Síntesis del diseño y operación</u> general, su concepción como política - Análisis de las RO - Datos actualizados de operación - Recomendaciones generales para mejorar funcionamiento y buscar permanencia en el tiempo
2005-2006	Evaluación externa CIDE-ANUIES Junio 2006 Dra. Teresa Bracho Lic. José M. del Río	Evaluación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento, PRONABES 2005-2006	Continúa a y complementa a las cuatro anteriores, incluye los <u>avances y resultados</u> registrados a partir de ellas	- <u>Síntesis del diseño y operación</u> general - Análisis de las RO - Datos preliminares de operación a mayo 2006 - Recomendaciones generales para mejorar funcionamiento y buscar permanencia en el tiempo

Ciclo de la evaluación	Tipo, Evaluador, fecha	Título del documento	En qué consistió la evaluación	Contenido principal
2005-2006 2006-2007	Evaluación externa ANUIES Marzo 2008 Mtro. Ezequiel Jaimes Figueroa y Mtra. Patricia Acuña Monsalve	Reporte final de la <u>Evaluación en materia de Consistencia y Resultados del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior - PRONABES</u>	Con base en un trabajo de gabinete, en la información proporcionada por la Coordinación Nacional del PRONABES y un curso de capacitación para evaluadores sobre la <u>Metodología de Marco Lógico (MML)</u> , la ANUIES realizó la evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior	- El formato de la Evaluación se llevó con estricto apego al documento denominado "Términos de Referencia TR-1" - Se inscribe en el marco de las políticas públicas sobre evaluación a la consistencia y resultado de los programas que se sustentan en la administración de recursos públicos - La <u>reestructuración del Diseño del PRONABES dentro de la MML</u> se orienta a uniformar los esquemas de seguimiento y evaluación de la gestión y los resultados alcanzados por el programa
2008	CONEVAL Dirección General de Educación Superior Universitaria (SEP) Evaluador: Ívico Ahumada Lobo	Informe de la <u>Evaluación Específica de Desempeño 2008 PRONABES (Modalidad S-28)</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Datos generales del programa - Alineación con Planeación Nacional - Alineación con Programa sectorial/institucional - Fin, propósito, componentes, actividades, - Resultados/productos (en base a indicadores estratégicos, de gestión) - Valoración de resultados/productos - Fuentes de información - Comentarios y observaciones - Valoración general de los indicadores - Evolución de la cobertura - Seguimiento a aspectos de mejora - Valoración del seguimiento a aspectos de mejora - Conclusiones de la evaluación 	
2009-2010	CONEVAL C-230 Consultores, S.C. Raúl Abreu Lastra	Informe de la <u>Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 PRONABES</u>	<p>Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Datos generales del programa - Alineación con Planeación Nacional - Alineación con Programa sectorial/institucional - Fin, propósito, componentes, actividades, - Resultados/productos (en base a indicadores de resultados, servicios y gestión) - Avances de indicadores - Hallazgos relevantes - Fuentes de información - Comentarios y observaciones - Evolución de la cobertura - Seguimiento a aspectos de mejora - Conclusiones de la evaluación 	

Anexo 5. Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial⁶⁴

PROYECTO DE ASISTENCIA A ESTUDIANTES DE EDUCACION SUPERIOR (PAEES, Préstamo 7346-ME)

**Misión de Supervisión
18 al 22 de octubre de 2010**

Ayuda Memoria

I. Introducción

1. Una misión del Banco Mundial visitó México del 18 al 22 de octubre de 2010 con el objetivo de supervisar el proyecto PAEES. La misión estuvo compuesta por Erik Bloom (Economista Sr. y Gerente del Proyecto), María Elena Castro (Especialista Sr. en Desarrollo Social), Dmitri Gourfinkel (Especialista Financiero), e Isy Faingold (Consultor en Administración Pública). La misión se reunió con el Act. Javier Suárez, Coordinador Nacional del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) y su equipo, así como con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS), de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), representados por Guillermo Morones y Claudia Mireya Gómez (Coordinadora del PAEIES). En el Estado de Colima, la misión se reunió con el Secretario de Educación del Estado de Colima, Prof. Federico Rangel Lozano, el Rector de la Universidad de Colima, M.C. Miguel Ángel Aguayo López, el Director de la Universidad Pedagógica Nacional 061, Lic. José Rodolfo Navarro Ochoa, y el Rector de la Universidad Tecnológica de Manzanillo, Dr. Miguel Ángel Celestino Sánchez. En el anexo I se encuentra la lista de todos los participantes.
2. La misión aprovecha la oportunidad para agradecer la amable y eficiente colaboración que ha recibido de las autoridades mexicanas y a todos los demás participantes, sin la cual no habría sido posible lograr sus objetivos. A continuación se presentan las principales conclusiones y acuerdos logrados durante la misión.

II. Aspectos de Implementación del PAEES

3. **Avances y próximas actividades.** La Coordinación Nacional del PRONABES presentó los avances recientes en la implementación y las próximas actividades que se realizarán. Entre los avances destacó las mejoras en la gestión financiera del proyecto, los cambios en las reglas de operación para dar obligatoriedad al sistema estadístico y la reestructuración del proyecto. Entre las próximas actividades destacó la implementación del sistema financiero, el concurso para llevar a cabo la evaluación de impacto del PRONABES y el desarrollo de estudios de satisfacción de beneficiarios del PRONABES a través de encuestas.

⁶⁴ El texto aparece tal cual se muestra en el sitio: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2011/12/06/6E9596C0A07750E3852577CF006AB20D/1_0/Rendered/PDF/AM0Mision0Supe0t20100y0Anexos01030.pdf (consultado el 6 de agosto de 2012).

4. **Reestructuración del Proyecto.** La enmienda para reestructurar el proyecto se encuentra en revisión por parte de las áreas jurídicas de la SHCP y del Banco Mundial.

5. **Indicadores de Monitoreo y Evaluación.** La Coordinación Nacional del PRONABES presentó los indicadores de monitoreo y evaluación del proyecto y se realizaron los siguientes comentarios: (i) en el primer y segundo indicador es necesario unificar el criterio entre el total observado y las metas, ya que las primeras sólo están contando el ámbito público y las segundas consideran los ámbitos público y privado, (ii) verificar el crecimiento del número de beneficiarios con ingresos de 3-4 salarios mínimos, que pareciera estar sobreestimado por los cambios en el sistema estadístico implementado el año pasado, (iii) el cálculo de beneficiarios indígenas con la definición propuesta en misiones anteriores por el Banco Mundial registra el cumplimiento de la meta establecida, (iv) revisar los métodos de cálculo de los indicadores que miden la permanencia en la educación superior, (v) el BM sugiere que estos indicadores estén disponibles por género. La Coordinación Nacional del PRONABES realizó los cambios solicitados y presentó una nueva versión de los indicadores, la cual se encuentra en el Anexo 4.

6. **Subcomponente 3.1.** La misión mostró su preocupación por los retrasos para la implementación del subcomponente 3.1. A pesar de los esfuerzos de PRONABES, BANOBRAS y la SEMS para la implementación del subcomponente no se han realizado avances significativos. En atención a este subcomponente la SEP transfirió 10.8 millones pesos a la SEMS, de los cuales se ejercieron 690,000 pesos, mismos que se presentarán ante el agente financiero para su revisión. Durante 2010, PRONABES gestionó la disponibilidad para transferir los 5.9 millones de pesos solicitados por la SEMS en la misión de abril de 2010 para el cumplimiento de este subcomponente. El Banco Mundial enviará una comunicación a la SEP para conocer su posición sobre este subcomponente.

7. **Vínculos con el Programa OPORTUNIDADES.** La misión resaltó que las coordinaciones entre OPORTUNIDADES y PRONABES han funcionado bien y ha sido fácil el trabajo conjunto debido a que PRONABES es una continuación de la ayuda iniciada con OPORTUNIDADES. El 18% de los becarios de PRONABES han sido (o sus familias son) beneficiarios de OPORTUNIDADES. Asimismo, la participación de PRONABES en las Ferias “Vivir Mejor” facilita que los estudiantes de bachillerato conozcan de opciones de becas para educación superior. El Programa OPORTUNIDADES está brindando mayor información para los jóvenes y se planea el lanzamiento de una página web dirigida a jóvenes que les facilite información para planear su futuro académico y profesional.

III. Gestión Financiera y Adquisiciones

8. **Gestión Financiera.** Los arreglos de gestión financiera continúan cumpliendo con los requisitos aceptables para el Banco Mundial y el cumplimiento de los compromisos contractuales de carácter

financiero ha sido satisfactorio. Sin embargo, es necesario cumplir y dar seguimiento al plan de acción presentado a continuación. Ver Anexo 2 para más detalles.

9. Seguimiento y Plan de Acción.

#	Acción	Responsable	Fecha límite	Status
Seguimiento de los compromisos anteriores				
1	Desarrollar el módulo financiero en línea del Sistema Integral de Información	SEP	Agosto 2010	En proceso
2	Incluir en las Reglas de Operación 2011 el procedimiento de modificación de aportación original a los Estados	SEP	Diciembre 2010	En proceso
Nuevos acuerdos				
1	Contratación formal y pago a los consultores del PAEES por el ejercicio 2010.	SEP	Diciembre 2010	Pendiente
2	Envío del resumen oficial del estatus de atención de observaciones 2009.	OIC en la SEP	Octubre 2010	Pendiente
3	Formalización del responsable de contabilidad y presupuesto del Programa.	SEP	Diciembre 2010	Pendiente

10. Adquisiciones. La Coordinación Nacional del PRONABES realizó una presentación sobre las adquisiciones del proyecto, en la que se resaltó que a la fecha, con independencia de los avances en los procesos de selección de los consultores a contratar, la Coordinación Nacional del PRONABES no está en posibilidad de ejercer los recursos correspondientes al ejercicio fiscal 2010 debido a desfases en los procesos presupuestales del área de presupuesto de la SHCP que afectan a la SEP. Los recursos financieros para la consultoría del Sistema Financiero y para los dos Especialistas que apoyan a la Unidad Coordinadora del PAEES se encuentran pendientes de aprobación por parte del área de presupuesto de la SHCP. Esto ha implicado que los contratos de los especialistas no se hayan formalizado y que el proceso de selección y contratación del estudio para el Sistema Financiero no se ha desarrollado conforme a los tiempos originalmente programados.

Por lo que se refiere al Servicio de Web Hosting, la Coordinación preparará información para someterla a consideración del Banco Mundial, con el fin de buscar las opciones para la contratación de este servicio. En el caso del estudio de Evaluación de Impacto, se encuentra en proceso de preparación de los términos de referencia y con base en ellos se iniciará la preparación del proceso de licitación. En lo que respecta a la Reunión de Capacitación realizada en julio de 2010, la SEP enviará la información correspondiente para solicitar la elegibilidad del gasto y su posterior desembolso. A continuación se detallan las principales acciones que realizará la Coordinación Nacional del PRONABES y las fechas acordadas para su cumplimiento.

Acciones	Fecha
Realizar gestiones con el apoyo de BANOBRAS ante la Dirección de Adquisiciones de la SEP para continuar con el proceso de selección y contratación del Sistema Financiero.	Octubre 2010
Dar seguimiento a la solicitud de autorización para la	Octubre 2010

contratación de Especialistas de la Unidad Coordinadora del PAEES	
Enviar al Banco Mundial en su caso, el ajuste a los Términos de Referencia previamente aprobados, considerando el desfase en la contratación de los Especialistas que apoyan a la Coordinación del PAEES	Octubre 2010
Integrar expedientes para solicitar autorización extraordinaria al Banco Mundial, respecto de la Reunión Nacional de Capacitación	Octubre 2010
Integrar expedientes para solicitar autorización extraordinaria al Banco Mundial, respecto al pago de consultorías individuales que ejecutaron acciones con cargo al subcomponente 3.1 durante 2009.	Octubre
Enviar la justificación para la adjudicación directa y plazos de contratación del Servicio de Web Hosting	Octubre de 2010
Envío de TDR Evaluación de Impacto del Proyecto	Noviembre de 2010

IV. Avances del PAEIIES

11. **Antecedentes.** En agosto de 2009 se firmó un acuerdo entre la SEP y la ANUIES por el cual se transfirieron a esta última institución, en septiembre del mismo año, 45 millones de pesos para la ejecución del Programa de Atención a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES). De conformidad con los lineamientos establecidos para la operación del citado Convenio, la Coordinación Central (CC) establecida para ejecutar el PAEIIES presentó dos reportes semestrales correspondientes a los avances del programa: el primero correspondiente al periodo de septiembre 2009-enero 2010 y el segundo correspondiente al periodo febrero-junio de 2010. La CC presentó además un informe complementario que permite contar con un panorama más claro de los avances del programa a la fecha. La misión expresa su reconocimiento a la ANUIES por la entrega de estos informes y los esfuerzos realizados que permitirán una ejecución más eficiente del programa entre otros:

- a. El establecimiento del Sistema de Información PAEIIES que permita contar con un padrón de estudiantes PAEIIES y la asignación de recursos para las principales actividades del mismo.
- b. La emisión de convocatorias que ampliarán en ocho las universidades participantes (de las cuales una queda por confirmar).
- c. La capacitación a las instituciones participantes para apegarse a los lineamientos del programa y promover la presentación oportuna de información.
- d. La preparación de los llamados programas transversales tales como: Diagnóstico de Tutorías, de

Transferencias lingüísticas, estancias para la titulación, proyecto de seguimiento y trayectorias de egresados.

Con base en estas experiencias durante la misión se acordó un formato para presentación de informes que permitan visualizar más claramente los informes del programa; el segundo informe semestral incluirá un reporte integral incluyendo información relevante del primer semestre; se acordó entregar el reporte integral para revisión del Banco Mundial en agosto y enero para contar con información actualizada del último ciclo escolar en cada semestre. Se recomienda integrar los reportes en los siguientes apartados:

a. Avances Operativos. Este apartado incluirá un reporte analítico con base en información cuantitativa y cualitativa derivada de: (a) los indicadores de cumplimiento; (b) una explicación sobre la pertinencia o limitaciones de los resultados presentados; y (c) un análisis de conjunto que permita mostrar la eficacia del programa en el cumplimiento de sus objetivos y las dificultades enfrentadas.

b. Informes sobre IPES. Se incluirá un informe más detallado con información desagregada de las instituciones participantes tales como: propuestas aprobadas y sus objetivos, beneficiarios, tutores, metas académicas, etc., de tal manera que permita conocer: (a) el grado de cumplimiento de los acuerdos con cada una de ellas; (b) los logros y/o medidas correctivas, en su caso, para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Esta información permitirá definir medidas correctivas oportunas cuando sea pertinente, identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

c. Proyectos Transversales. Aunque estos proyectos tendrán impactos en el mediano o largo plazos, su ejecución debe permitir contar con resultados a más tardar a finales del 2011 al cierre del proyecto. Es importante presentar: (a) avances de cada proyecto; (b) contribución al logro de los objetivos del PAEIIES; (c) recomendaciones generales para mejorar el programa derivadas de estos proyectos.

d. Operación de la Unidad de Coordinación. Se incluirán las actividades en la coordinación con una breve descripción de sus objetivos y los resultados de las mismas así como de su influencia en el programa. Se recomienda incluir en esta sección: (a) reporte de las acciones de supervisión, capacitación y atención de las IPES; (b) Reuniones con Coordinadores PAEIIES; (c) reuniones y/o acuerdos de coordinación con otros actores (Programa Oportunidades, CDI).

e. Ejercicio presupuestal. Se presentarán datos sobre el presupuesto ejercido por áreas críticas del programa e IPES y coordinación central. Los cuadros incorporados en el informe complementario son los adecuados para este fin; se sugiere incorporar una nota sobre el ejercicio general del presupuesto y las dificultades, de ser el caso, enfrentadas durante el ejercicio.

f. Reporte sobre licitaciones. Esta sección incorporará un breve reporte con información básica sobre las licitaciones ejecutadas: método utilizado, candidatos que se presentaron, propuesta seleccionada y monto de la misma, etc. El reporte presentado en el informe complementario es adecuado para este fin.

g. **Retos.** El informe del 2010 incluirá una descripción de los retos identificados, las medidas puestas en marcha para superarlas y los avances logrados. Presentar lecciones aprendidas y recomendaciones para cumplir los objetivos del programa.

V. Visitas de Campo

12. **Visita al Estado de Colima.** La misión realizó una visita de campo al Estado de Colima, para revisar la operación de PRONABES y se reunió con el Prof. Federico Rangel Lozano, Secretario de Educación del Estado de Colima, con el M.C. Víctor Javier Aldana Lozano, Coordinador Operativo del PRONABES-Colima, con los Rectores y Directores de las Universidades e Instituciones de Educación Superior del Estado de Colima, entre otros. Asimismo, la misión se reunió en 4 sesiones con más de 100 becarios PRONABES que estudian en la Universidad Pedagógica Nacional 061, en la Universidad de Colima, en el Instituto Tecnológico de Colima, en la Universidad Tecnológica de Manzanillo y en el Instituto Superior de Educación Normal de Colima.

Las entrevistas con estudiantes reiteraron una vez más la importancia de las becas PRONABES y demostraron la satisfacción que existe entre los becarios con el programa. Los becarios también resaltaron las mejoras en el programa que ellos evidencian, en especial por el servicio recibido y por la puntualidad en los pagos (mencionaron que solo existe retraso en el primer pago). La beca es utilizada para pagos de inscripción, transporte, materiales, uso de internet, entre otros. Asimismo, la mayoría manifestó que no sabían del programa hasta que ingresaron a la universidad, aunque otros mencionaron conocer del PRONABES por haber sido becarios de OPORTUNIDADES o por información recibida de familiares.

Es importante resaltar que el Estado tiene una política de becas en la cual se manejan todas las becas existentes (públicas y privadas) de manera coordinada, lo que permite maximizar el número de estudiantes que reciben becas y pueden acceder a educación superior. Este modelo es transparente, eficiente y exitoso y cuenta con el respaldo de autoridades y estudiantes. Los responsables de las becas las distribuyen de acuerdo con los criterios, prioridades y reglas de cada programa, con la ventaja de que al manejarlas todas a la vez se puede maximizar el número de becarios, y recomendar otras opciones disponibles a quienes postulan a una beca y no la obtienen. Se informó a la misión que desde sus inicios hasta la fecha el número de becarios PRONABES en el estado de Colima asciende a 10,558, y los recursos asignados equivalen a 115 millones de pesos.

Además de la política coordinadora de becas, otras de las mejoras prácticas del PRONABES-Colima incluyen la aceptación de una carta sencilla de ingresos de los padres como comprobante de ingresos junto a la realización de visitas domiciliarias de verificación del nivel de ingresos, la simplificación de trámites para los becarios renovantes y la buena comunicación entre PRONABES y los estudiantes.

VI. Política de Transparencia del Banco Mundial

13. Se informó a la misión que el Banco Mundial ha implementado una nueva política de transparencia, siendo una de las premisas que toda información debe ser pública a no ser que se establezca su confidencialidad con base en una serie de criterios definidos. Por tal motivo, a partir de este cambio de política, las Ayudas de Memoria de las misiones serán de acceso público.

VII. Próxima Misión

14. Se acordó llevar a cabo la próxima misión de supervisión a más tardar en abril de 2011.

Act. Javier Suárez Morales
Coordinador Nacional de PRONABES

Lic. Ricardo Bravo Anguiano
BANOBAS

Lic. José Ortiz Gómez
SHCP

Dr. Erik Bloom
Banco Mundial

Anexo 1: Lista de Participantes

<u>NOMBRE</u>	<u>INSTITUCIÓN</u>
Javier Suárez	SEP, Coordinador Nacional del PRONABES
Gustavo Arrieta	SEP, Consultor
Maricarmen Gutiérrez	SEP, Directora de Área
Susana Nava	SEP, Consultora
Silvia Islas	SEP, PRONABES
José Ortiz	Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subdirector de Proyectos Sociales.
Ricardo Bravo	BANOBRAS, Subgerente de Asistencia Técnica y Proyectos 2
Salomón Herrejón	BANOBRAS, Subgerente de Seguimiento de Proyectos
Adriana Pérez	BANOBRAS, Especialista Técnico
Omar Magaña Ceballos	Delegado de BANOBRAS en Colima
Prof. Federico Rangel Lozano	Secretario de Educación del Estado de Colima
M.C. Víctor Javier Aldana Lozano	Coordinador Operativo del PRONABES-Colima
M.A. Reyna Martínez Zavala	Responsable Operativo del PRONABES-Colima
Mtro. Refugio Humberto Tene	Contralor Social – Colima
M.C. Miguel Ángel Aguayo López	Rector de la Universidad de Colima
Lic. José Rodolfo Navarro Ochoa	Director de la Universidad Pedagógica Nacional 061
Dr. Miguel Ángel Celestino Sánchez	Rector de la Universidad Tecnológica de Manzanillo
Claudia Gómez	ANUIES, Coordinadora de PAEIIES
Guillermo Morones	ANUIES, Dirección General de Cooperación Internacional
Erik Bloom	Banco Mundial, Gerente del Proyecto
María Elena Castro	Banco Mundial, Especialista Sr. en Desarrollo Social
Dmitri Gourfinkel	Banco Mundial, Especialista Financiero
Isy Faingold	Banco Mundial, Consultor en Administración Pública

Anexo 2: Gestión Financiera¹

Presupuesto

El presupuesto modificado del Programa para el ejercicio fiscal 2010 es \$1,068,189,617 pesos, de los cuales al 30 de septiembre del presente se ha ejercido un total de \$364.3 millones de pesos que representan aproximadamente el 34% del presupuesto total, como se puede ver a continuación:

MXPS				
Partida/ TG/FF	Descripción partida	Presupuesto 2010		
		Original	Modificado	Ejercido al 30/09/10
4107/2/2	Subsidios para Capacitación y Becas	719,886,600	719,886,600	254,050,821
4107/2/3	Subsidios para Capacitación y Becas	307,451,400	307,451,400	108,878,923
4107	Total subsidios	1,027,338,000	1,027,338,000	362,929,744
3303/2/2	Consultorías para Programas o Proyectos financiados por Organismos Internacionales	0	11,226,437	636,837
3306/2/2	Servicios de Informática	0	4,028,000	0
3804/2/2	Congresos y Convenciones	0	850,000	0
4105/7/2	Subsidios a la Prestación de Servicios Públicos	39,700,000	23,595,563	0
1201/1/1	Honorarios	0	1,151,617	777,342
	Total otros	39,700,000	40,851,617	1,414,179
	Presupuesto total	1,067,038,000	1,068,189,617	364,343,923

Asimismo, la Coordinación Nacional del Programa presentó la conciliación entre los recursos presupuestarios aprobados anualmente para el Programa y los reembolsos procesados por el Banco Mundial por año, como se muestra a continuación (para mayor información, ver el anexo 3):

MXPS			
Concepto	Presupuesto modificado ejercido	Total Desembolsado al 15/10/10	Recursos ejercidos por tramitar
Gastos retroactivos 2005-2006	185,902,837	185,902,837	0
Recursos presupuestarios 2007	594,886,600	580,880,182	14,006,418
Recursos presupuestarios 2008	734,886,600	699,069,773	35,816,827
Recursos presupuestarios 2009	956,694,789	561,333,904	395,360,886
Recursos presupuestarios 2010	756,047,266	636,835	755,410,431
Total	3,228,418,092	2,027,823,531	1,200,594,561

* Incluye la Solicitud de Desembolso número 14 por \$240,890,205.6 pesos que se encuentra en trámite ante el BM.

En este sentido se comentó que a pesar de que la gran parte del presupuesto del Programa aprobado para el ejercicio 2010 está etiquetado de origen con dígito de fuente de financiamiento 2, la mayor parte de estos recursos no serán reembolsados por el Banco Mundial con cargo al préstamo 7346-ME, dado que al procesar la solicitud de desembolso 14, quedaría pendiente de desembolsar un importe aproximado de \$8.1 millones de dólares (\$100.6 millones pesos). Por lo que dichos fondos serán reembolsados en su mayoría con cargo a recursos presupuestarios ejercidos en año 2009. Lo

¹ Todos los cuadros han sido elaborados por el Banco Mundial con información proporcionada por la SEP.

anterior implica que los recursos presupuestarios correspondientes al ejercicio 2010 pueden ser considerados elegibles para el Banco Mundial en caso de que se apruebe un financiamiento adicional o una segunda fase del proyecto.

Desembolsos

A la fecha de la misión, el Préstamo ha desembolsado o está por desembolsar un importe total de \$162.9 millones de dólares (95% del monto total del préstamo). Dicho monto incluye el importe de \$0.4 millones de dólares por concepto de la Comisión de Apertura, así como aproximadamente \$19.3 millones de dólares cuyo reembolso ya fue solicitado ante el Banco Mundial por BANOBRAS para ser procesado el día 28 de octubre. En este sentido, se actualizó la proyección de desembolsos al cierre del préstamo, misma que incluye la propuesta de recategorización de fondos como parte de la reestructura del proyecto, cuya formalización aún está pendiente:

		US\$							
Categoría de desembolsos	Original	Desembolsado	Solicitud de Desembolso 14	Disponible	Propuesta recategorización	Disponible ajustado	Por desembolsar 2010*	Por desembolsar 2011	
1 Bienes	210,500	0	0	210,500	-210,500	0	0	0	
2 Servicios de consultoría	3,254,000	0	51,151	3,202,849	-1,812,875	1,389,974		1,389,974	
3 Otorgamiento de becas	161,950,000	140,136,927	19,297,460	2,525,614	4,162,892	6,688,506	4,096,386	2,592,120	
4 Subsidios (ANUIES)	4,930,000	3,008,483	0	1,921,517	-1,921,517	0		0	
5 Comisión inicial	427,500	427,500	0	0		0	0	0	
7 No asignados	218,000	0	0	218,000	-218,000	0	0	0	
Total	171,000,000	143,572,910	19,348,611	8,078,480	0	8,078,480	4,096,386	3,982,094	

* El tipo de cambio estimado es de \$12.45 pesos por \$1 dólar.

Al respecto, se aclaró que adicionalmente a la solicitud de desembolsos 14, la SEP planea solicitar un desembolso más antes de que termine el año 2010 por un importe aproximado de \$51.0 millones de pesos (\$4.1 millones de dólares) con cargo a la categoría de becas, atendiendo los requerimientos de crédito externo de la SHCP para el ejercicio 2010. De esta manera, se planea agotar la línea de préstamo a principios del año 2011; no obstante que el último desembolso del préstamo considerará en la medida de lo posible la formalización y pago de los contratos de servicios de consultoría pendientes.

En relación al tema de inconsistencias entre las fechas valor de desembolsos registrados por el Banco Mundial y el Gobierno, se aclaró que el Banco Mundial realizó una revisión interna de todo el proceso de desembolsos cuestionados y concluyó lo siguiente:

# WA	Fecha Valor Banco Mundial	Fecha de recepción TESOFE	Importe MXPS	Comentarios
6	04/11/2008	07/11/2008	104,625,654.00	El Banco corresponsal del Banco Mundial no recibió fondos hasta el día 6 de noviembre, por lo que los fondos fueron recibidos por el Banco beneficiario hasta el día 7 de noviembre. Esta situación fue analizada al interior del Banco Mundial y se realizaron acciones necesarias para evitar estos contratiempos en futuro.
7	26/11/2008	27/11/2008	33,542,169.50	Diferencia de un día es aceptable en términos de arreglos bancarios.

9	02/07/2009	07/07/2009	270,458,192.77	El Banco corresponsal del Banco Mundial transfirió fondos el mismo día 2 de julio; sin embargo, aparentemente, el retraso es atribuible al Banco beneficiario. Debido a la antigüedad de esta operación ya no es posible verificar la razón del retraso.
---	------------	------------	----------------	--

Por último para efectos de elaboración de futuras solicitudes de desembolsos, se acordó actualizar las cifras presentadas en la columna “Estimado para la vida del proyecto” del reporte A1 con base en tipo de cambio peso-dólar promedio simple o ponderado observado durante toda la vida del proyecto.

Contabilidad

Durante la misión, el especialista en gestión financiera del Banco Mundial visitó las oficinas de la Coordinación Nacional del Programa. Durante esta visita, entre otros aspectos, se revisó el sistema contable Aspel COI implementado por el área. El personal responsable de la función contable del PRONABES hizo las siguientes explicaciones: (i) el registro contable se realiza en el momento de emisión del documento fuente que soporta la transacción a registrar; (ii) el sistema utiliza el plan de cuentas armonizado que fue aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 9 de diciembre de 2009; (iii) el sistema permite la elaboración automática de balanza de comprobación de todas las operaciones realizadas en un período determinado, con base en la cual se preparan todos los informes financieros del Programa, incluyendo los FMRs, así como los estados financieros anuales. En relación a la recomendación del Banco Mundial de implementar un sistema financiero en línea a nivel nacional, la oficina central del PRONABES informó que el proceso de contratación se encuentra actualmente en revisión por parte de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios de la SEP. Por lo que, una vez aprobado por esta área administrativa, se intentará iniciar el desarrollo y la implementación del sistema financiero a fines de 2010 o a más tardar a principios del año 2011.

Reportes Financieros y Auditoría

El Reporte de Monitoreo Financiero (FMRs, por sus siglas en inglés), correspondiente al primer semestre de 2010, fue recibido el día 16 de agosto, un día después de la fecha límite, y fue considerado aceptable para el Banco Mundial.

El informe de auditoría del proyecto correspondiente al ejercicio 2009 fue recibido el día 15 de junio y fue considerado aceptable para el Banco Mundial. Sin embargo, como parte del proceso de revisión del informe y en adición a las observaciones determinadas por el Órgano Interno de Control en la SEP, el Banco emitió una serie de comentarios al Informe, mismos que, en su mayoría, fueron puntualmente aclarados por la Coordinación Nacional del Programa mediante un comunicado de BANOBRAS de fecha 20 de septiembre.

Asimismo, el pasado 13 de octubre se llevó a cabo una reunión de trabajo con la participación de los representantes de Coordinación Nacional, BANOBRAS, Secretaría de la Función Pública (SFP), Órgano Interno de Control en la SEP y el Banco Mundial, con el principal objetivo de revisar el estatus de atención de observaciones identificadas por los auditores y de esta manera poder concluir el proceso la revisión del informe de auditoría en cuestión por parte del Banco Mundial.

Durante la reunión, los representantes del OIC informaron lo siguiente: (i) las 5 observaciones correspondientes a la auditoría del ejercicio 2009 están en el proceso de solventación, cuyo estatus actual de avance es en promedio del 28%. Se acordó que el OIC enviaría al Banco Mundial a través de la SFP un resumen oficial del estatus de atención de dichas observaciones a más tardar el día 31

de octubre; (ii) en relación a las observaciones correspondientes a ejercicios fiscales anteriores, el OIC confirmó que la única observación pendiente del ejercicio 2007 ya fue solventada en su totalidad, mientras que la observación correspondiente al ejercicio 2008 fue turnada al área de responsabilidades para la determinación, en caso de que proceda, de una sanción administrativa al funcionario responsable.

Personal

La Coordinación Nacional del PRONABES informó que los contratos de consultores, cuyos pagos quedaron pendientes desde el año anterior, fueron pagados en el mes de agosto del año en curso, es decir, prácticamente un año después del inicio de devengo del servicio. La SEP también informó que los contratos de consultoría correspondientes al ejercicio 2010 aún no han sido firmados.

El Banco Mundial expresó su preocupación sobre la repetición de la situación del año pasado, solicitando regularizar antes de que termine el año en cuestión y pagar a los consultores una vez cumplidas las funciones, responsabilidades y obligaciones adquiridas en el PAEES.

La Coordinación Administrativa del Programa aclaró que las principales razones de estos retrasos son: (i) proceso de contratación en los términos de los últimos lineamientos emitidos por el área de presupuesto de la SHCP; (ii) proceso de adecuación de recursos presupuestarios con el dígito de tipo de gasto correspondiente al financiamiento con recursos de crédito externo.

Por otro lado, también se informó que el Programa no cuenta actualmente con el responsable oficial de registro contable y presupuestal; mismo que será designado en diciembre de 2010.

Visita al Estado de Colima

Durante la misión se realizó una reunión con el personal responsable del manejo del PRONABES estatal con el objetivo de revisar los mecanismos de control, registro y dispersión de recursos federales en el marco del Programa. En el caso del Estado de Colima, la oficina local del PRONABES forma parte de la Dirección de Programas de Becas de la Universidad de Colima, cuyos estudiantes representan más del 75% del padrón de becarios del Estado. Dicha dirección cuenta con un equipo de diez personas, de los cuales 3 están enfocados a la operación del PRONABES.

La aportación federal para el año escolar 2010-2011 es de \$9 millones de pesos, misma que fue comunicada al Estado el día 17 de agosto. La primera ministración de recursos del 50% (\$4.5 millones de pesos) se efectuó con fecha 24 de agosto. El Estado se comprometió a aportar para el mismo año escolar una cantidad total de \$8 millones, misma que es 11% menor que la aportación federal. Sin embargo, se comentó que debido al cambio de la administración pública estatal, la administración anterior quedó de deber al Programa a marzo de 2010 un importe total de \$11.15 millones de pesos, correspondientes a recursos de años escolares 2008-2009 (\$3.15 millones de pesos) y 2009-2010 (\$8 millones de pesos). A raíz de esta situación, el Programa tuvo que suspender el pago de becas durante el mes de agosto de 2009, mismo que fue realizado hasta el mes de abril de 2010. El adeudo total fue liquidado por la nueva administración mediante varias ministraciones hasta el mes de septiembre de 2010. Este retraso ocasionó que cuentas bancarias de varios beneficiarios que estaban a punto de egresar de sus instituciones fueron cerradas sin haber realizado su última ministración, por lo que al darse cuenta de la existencia de un gran número de operaciones rechazadas durante la realización del pago extemporáneo (abril de 2010), se tuvo que llevar a cabo un proceso de dispersión adicional, generando los gastos por comisiones que pudieron haber sido evitados.

El Estado maneja por separado las aportaciones federales y estatales mediante la existencia de dos sub-negocios dentro del contrato de fideicomiso en el Banco Santander. Sin embargo, se comentó que los recursos federales no pueden ser depositados directamente a la cuenta del fideicomiso del

PRONABES, dado que éste aparentemente no cuenta con una Clave Bancaria Estandarizada (CLABE). Por lo que los recursos son depositados a una cuenta bancaria concentradora de Santander y de ahí son transferidos a la subcuenta de recursos federales del fideicomiso mediante una solicitud por escrito firmada por dos de los nueve integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso PRONABES Colima. Al respecto, se sugirió verificar con la fiduciaria si efectivamente el fideicomiso no cuenta con una CLABE propia que podría permitir la realización de transferencias de recursos federales directamente al fideicomiso sin pasarlos por la cuenta concentradora del Banco.

También se observó que el costo financiero del manejo de Fideicomiso asciende aproximadamente a \$4,200 pesos al mes, además de un costo unitario de \$2.33 pesos por cada transferencia a beneficiarios realizada, considerando que al mes se realizan más de 1,800 transferencias. Por lo que el costo aproximado anual total asciende a \$100,000 pesos, lo que representa un costo relativamente alto, tomando en consideración el tamaño del universo de beneficiarios del Estado. En este sentido, el Banco Mundial recomendó a la Coordinación Nacional del PRONABES una vez más evaluar la posibilidad de cotizar servicios de una sola institución financiera para la administración de recursos federales del Programa a nivel nacional, lo que podría representar un importante ahorro de los gastos financieros de todo el Programa.

Todas las dispersiones se realizan a través de una cuenta de cheques diferente a la de fideicomiso, abierta a nombre de la Secretaría de Finanzas del Estado. Asimismo, las solicitudes de dispersión deben ser firmadas por siete de nueve integrantes del Comité Técnico. Se comentó que todos los remanentes de esta cuenta anualmente son transferidos a la cuenta del fideicomiso.

La Universidad de Colima tiene implementado un sistema administrativo denominado Sistema de Información Contable, Administrativa y Financiera (SICAF) que permite registrar las operaciones financieras de la institución. Sin embargo, dado el origen federal del PRONABES, los registros contables del Programa se llevan a cabo de manera independientemente por el personal responsable de su operación. En este sentido, se observó que la Dirección de Programas de Becas no cuenta con un sistema contable específico del Programa, tampoco posee un catálogo de cuentas contables o manual de contabilidad que pudieran normar el registro contable a realizar, mismo que actualmente no se está llevando a cabo. En términos de cumplimiento de las Reglas de Operación vigentes se observó que se preparan de manera mensual dos de tres estados financieros básicos requeridos y que la oficina local del Programa no dictamina anualmente sus estados financieros. Se comentó también que la operación del Programa desde 2001 no ha sido auditada por ninguna autoridad fiscalizadora estatal ni federal.

Al respecto se recomendó lo siguiente: (i) consultar con las autoridades de la Universidad si los procesos administrativos del Programa podrían ser llevados a cabo como parte de las actividades institucionales para asegurar un mayor control y monitoreo de las operaciones del Programa; (ii) en caso de no ser posible, se necesitaría implementar de manera urgente un sistema de contabilidad propio del Programa, capacitando al personal administrativo asignado. También se sugirió buscar acercamiento con una firma de auditores externos con la finalidad de solicitar su orientación sobre los requerimientos mínimos con las que debería contar el sistema contable del Programa, tomando en consideración que sus estados financieros deben ser dictaminados externamente al menos una vez al año.

En este sentido, el Banco Mundial recomendó a la Coordinación Nacional de Programa: (i) solicitar en términos de las Reglas de Operación a todas las oficinas locales los estados financieros del Programa dictaminados, correspondientes al último año escolar o ejercicio fiscal, con la finalidad de identificar el nivel de cumplimiento de las Reglas de Operación en materia de rendición de cuentas, lo que también pudiera dar más elementos para dirigir los trabajos de supervisión y actividades de fortalecimiento hacia las Entidades Federativas e Instituciones que no están al corriente en cumplimiento de sus responsabilidades administrativas; (ii) incluir como parte del anexo cuatro de

las Reglas los formatos de los tres estados financieros básicos requeridos. Esto con el objetivo de promover un mayor nivel de estandarización administrativa entre las oficinas locales, en lo que el modulo financiero del sistema integral de información es desarrollado e implementado a nivel nacional.

Por otro lado, la misión fue informada que la Universidad de Colima ha certificado desde año 2005, a través de una firma internacional, cuarenta de sus procesos operativos y administrativos, que incluyen un subproceso denominado “Servicios estudiantiles - Asignación de becas PRONABES”. Por lo que también se recomendó evaluar la posibilidad de generar un proceso o subproceso adicional relativo específicamente a las actividades administrativas del PRONABES o, en su caso, ampliar el alcance del subproceso existente con los procedimientos de carácter administrativo mínimos que debe llevar a cabo la oficina local del Programa, incluyendo la descripción de los procesos de dispersión de recursos a los beneficiarios, realización de registros contables, así como la elaboración de los estados financieros del Programa y su auditoría, entre otros.

Anexo 3: Conciliación entre presupuesto y desembolsos

Concepto	Presupuesto ejercido	Reembolsos tramitados				Total Desembolsado al 15/10/10	Recursos ejercidos o por tramitar
		2007	2008	2009	2010*		
Comisión de Apertura	4.916,250	4,916,250	0	0	0	4,916,250	0
Gastos retroactivos 2005-2006 (70%)	185,902,837	152,360,667	33,542,170	0	0	185,902,837	0
Recursos presupuestarios becas 2007 (70%)	594,886,600	235,629,520	104,625,654	240,625,008	0	580,880,182	14,006,418
Recursos presupuestarios becas 2008 (70%)	734,886,600	0	0	671,149,132	27,920,642	699,069,773	35,816,827
Recursos presupuestarios 2009	956,694,789	0	0	0	561,333,904	561,333,904	395,360,886
1 Becas (70%)	907,644,789	0	0	0	523,083,904	523,083,904	384,560,886
2 Consultorías (100%)	10,800,000	0	0	0	0	0	10,800,000
3 Subsidios y transferencias (85%)	38,250,000	0	0	0	38,250,000	38,250,000	0
Recursos presupuestarios 2010	756,047,266	0	0	0	636,835	636,835	755,410,431
1 Becas (70%)	719,886,600	0	0	0	0	0	719,886,600
2 Consultorías (100%)	16,104,437	0	0	0	636,835	636,835	15,467,602
3 Subsidios y transferencias (85%)	20,056,229	0	0	0	0	0	20,056,229
Total	3,233,334,342	392,906,437	138,167,824	911,774,140	589,891,380	2,032,739,781	1,200,594,561

* Incluye la Solicitud de Desembolso número 14 por \$240,890,205.6 pesos que se encuentra en trámite ante el Banco Mundial.

Bibliografía

Aboites, Hugo. 2008. "El futuro de la universidad en América Latina." *Revista Acción Educativa* No. 8, Enero: 6-16.

Acosta S., Adrián. 2002. "En la cuerda floja. Riesgo e incertidumbre en las políticas de educación superior en el foxismo." *Revista Mexicana de Investigación Educativa* enero-abril 2002, vol. 7, núm. 14:107-132.

_____. 2009. "Sobre la flexibilidad del mármol: Los (nuevos) límites de la Universidad." En www.riseu.unam.mx: Red de Investigadores Sobre Educación Superior.

Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. 2007. "The Network Approach." En *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Colorado: Westview Press.

Aguilar Camín, Héctor. 2011. "¿Es sostenible el Estado de bienestar?" *Milenio Diario*, 18 de julio.

Aguilar Villanueva, Luis F. 2003. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Albi, Emilio. 2000. *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Ariel.

Amador Hernández, Juan Carlos. 2008. *La evaluación y el diseño de políticas educativas en México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

ANUIES. 2003. "PRONABES, 2001-2002. Evaluación externa. Diseño e instrumentación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES) Evaluación externa." México.

_____. 2008. "PRONABES. Reporte final de la evaluación en materia de consistencia y resultados del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES)." México.

_____. 2009. "El Pronabes: siete años de operación transparente, eficaz y eficiente = permanencia y fortalecimiento." En [http://www.anuiesnoreste.org.mx/Documents/Consejo%20Regional%202009.1/ANUIES%20NE%20-%20CR%202009.1%20-20\(2\)%20PRONABES%20Situaci%C3%B3n%20Regi%C3%B3n%20NE.pdf](http://www.anuiesnoreste.org.mx/Documents/Consejo%20Regional%202009.1/ANUIES%20NE%20-%20CR%202009.1%20-20(2)%20PRONABES%20Situaci%C3%B3n%20Regi%C3%B3n%20NE.pdf).

Avilés, Karina. 2011. "Sólo 20% de jóvenes pobres acceden a enseñanza superior, Rodolfo Tuirán, Subsecretario de Educación Superior." *La Jornada*, 3 de enero.

Ayala Espino, José. 1999. "Una teoría neoinstitucionalista del Estado." En *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.

Barro, Robert J. 2007. "Education and Economic growth." OCDE.

Bartolucci, Jorge. 2000. *Masificación educativa, ampliación de oportunidades y régimen escolar en la UNAM*. México: CEIICH-UNAM.

Bazdresch P., Miguel. 2001. "Educación y pobreza: una relación conflictiva." En Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina, ed. Alicia Ziccardi. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Becker, Gary S. 1988. "Family economics and macro behavior." *The American Economic Review* Vol. 78, No. 1:1-13.

Blanco, José. 2000. "Criterio y enfoque en el financiamiento de la educación superior pública." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Bracho, Teresa. 2000. "La política de financiamiento educativo desde el Banco Mundial: implicaciones analíticas y potenciales consecuencias sociales." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

_____ 2005. Evaluación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior 2001-2004. México: ANUIES.

Cardenal, Ma. Eugenia. 2006. "La Universidad como dispositivo de colocación social. Movilidad y reproducción en la era de la precariedad laboral." En *Revista de Educación*. Madrid, España.

Cardozo Brum, Myriam. 2003. "Evaluación de políticas de desarrollo social." *Política y Cultura* Otoño, No. 20:139-154.

Casanova Cardiel, Hugo. 2000. "Políticas del Estado en relación con los estudiantes." *Revista Pensamiento Universitario* No. 90. Tercera época.

_____ 2011. "La educación, reducto para la esperanza." En *Encuentro Académico La educación en México y España hoy*. Madrid, España.

Celis, María Elisa, Jorge Martínez Stack y Javier Lozano. 2005. "Los programas de becas en la UNAM. Características de operación y análisis inicial de su impacto académico." En Ponencia presentada en el 5o. Congreso "Retos y expectativas de la universidad: experiencias y dilemas de la reforma". Tampico, Tamaulipas: UNAM.

Chiroleu, Adriana. 2009. "La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión."

CIDE. 2003. "Evaluación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores PRONABES (2003-2006)." México.

CNN. 2010. "Entrevista de Larry King a Carlos Slim." ed. <http://www.youtube.com/watch?v=TIkolgLx8-g>.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2006. *Evaluación de Proyectos Sociales*. México: Siglo XXI.

CONEVAL. 2008. "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008, PRONABES." ed. Dirección General de Educación Superior Universitaria SEP. México: CONEVAL, SEP.

Cordera C., Rafael y David Pantoja M. eds. 2000. Políticas de financiamiento a la educación superior en México. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Cruz Rubio, César. 2003. "Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia la construcción del enfoque de legitimación." <http://mx.groups.yahoo.com/group/politicaspUBLICAS/files/cruzrubio01.pdf>.

deLeon, Peter. 1997. "Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier." *Gestión y Política Pública* VI (1):5-17.

Esquivel L., Juan E. 2000. "Financiamiento de la educación superior en Chile." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Fischman, Gustavo E. 2008. "Las Universidades Públicas en el Siglo XXI. Grandes expectativas, algunas promesas y muchas incertidumbres."

Fundación UNAM, A.C. 1993-2010. "Informe anual." México.

Gago H., Antonio. 2000. "El financiamiento de las instituciones de educación superior en México." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

González F., Luis Eduardo. 2006. "Repitencia y deserción universitaria en América Latina." En Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior. Caracas: IESALC.

Ike, Roberto M. 2009. "Advocacy Coalition Framework: An Approach to Critical Theory and Belief Systems in Policy Making." Manchester: Annual Convention of the British Political Studies Association.

Jusidman, Clara. 2009. "Desigualdad y política social en México." *Revista Nueva Sociedad* Vol. 220 marzo-abril:190-206.

Klijin, E. H. . 1998. "Policy Networks: An Overview." London: SAGE Publications.

Lahera, P. Eugenio. 2004. "Economía política de las políticas públicas." *Revista Economía UNAM* Vol. 1 No. 002:34-51.

Lindquist, Evert A. 2001. "Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research." Canada: University of Victoria.

López Segrera, Francisco. 2009. "Trends and Innovations of Higher Education Worldwide and in Latin America and The Caribbean." RISEU-Web.

Lorenc Valcarce, Federico. 2005. "La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política." En

Nómadas, Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas. Madrid: Universidad Complutense.

Loyo B., Aurora. 2000. "La importancia estratégica de los organismos internacionales en la modernización educativa." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Luengo González, Enrique. 2003. "Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad." En Seminario sobre Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia: IESACC y ASCUN.

Maillet, Antoine. 2008. "La gestación del Transantiago en el discurso público: hacia un análisis de políticas públicas desde la perspectiva cognitivista." En Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Coloquios, 2008.

Martínez, José. 2002. Carlos Slim. Retrato inédito. México: Océano.

Martínez Romo, Sergio. 2009. "La educación superior en México. Una generación de políticas públicas en la conformación del Sistema de Educación Superior." En RISEU-Web. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Medina Salgado, César. 2004. "La estructura de coalición mediadora (ECM): un modelo alternativo para entender las políticas públicas." En Evaluación de las políticas públicas: redefinición o continuidad, eds. Rosa María Magaña and Germán Vargas Larios. México: UAM.

Meixueiro, Gustavo y Laura Carrera. 2007. Gobernabilidad y sociedad civil. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Messner, Dirk. 1999. "Del Estado céntrico a la 'sociedad de redes'. Nuevas exigencias a la coordinación social." En Reforma del Estado y coordinación social, eds. N. Lechner, R. Millán y F. Valdés. México: IIS-UNAM, Plaza y Valdés.

Miller, Dinorah. 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. México: ANUIES.

Mungaray, Alejandro y Ma. Dolores Sánchez. 1993. "Movilidad social y educación superior en México." Revista de la Educación Superior Vol. XXII (1), Núm 85, enero-marzo.

Muñoz I., Carlos. 2000. "El papel de los organismos internacionales en el financiamiento de la educación." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Navarro Arredondo, Alejandro. 2006. "Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad." México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LX Legislatura.

Oppenheimer, Andrés. 2010. Basta de historias. México: Debate.

Ostrom, Elinor. 2005. "Understanding the Diversity of Structured Human Interactions." En Understanding Institutional Diversity. New Jersey: Princeton University Press.

_____ 2007. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework." En Theories of the Policy Process, ed. Paul A. Sabatier. Colorado: Westview Press.

Padua N., Jorge. 2000. "Reflexiones sobre el financiamiento de los organismos internacionales a la educación." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Pallán, Carlos. 2000. "Consideraciones y recomendaciones sobre el financiamiento de la educación superior." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Ramírez, Rosalba. 2002. "Reporte de caso de Guanajuato." En <http://www.nyu.edu/steinhardt/iesp/aiheps/downloads/finalreports/guanajuato.pdf>. Nueva York: Alliance for International Higher Education Policy Studies.

Real Dato, José. 2002. "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas." En VII Congreso del CLAD. Lisboa, Portugal.

Rodríguez G., Roberto. 1999. "La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI." En Revista Iberoamericana de Educación.

_____ 2000. "El financiamiento de la educación superior en México, elementos para la discusión." En Políticas de financiamiento a la educación superior en México, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.

_____ 2000B. "Políticas públicas y tendencias de cambio de la educación superior en México durante la década de los noventa." El Cotidiano vol. 17, número 103(septiembre-octubre):103-111.

_____ 2009. "Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009, ¿pocas nueces?" En Campus Milenio 329. México: <http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=671>.

_____ 2010. "La universidad que falta, temas y problemas para su construcción." En Seminario de Educación Superior IV Curso Interinstitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ 2012. "El lado oscuro del Pronabes " En campusmilenio.com.mx (núm. 455). México: Campus Milenio.

_____ 2011. "Lo que hay que mejorar del Pronabes (I-II)." En campusmilenio.com.mx (núms. 443 y 444). México: Campus Milenio

_____ 2010 B. "¿Por qué redoblar el financiamiento de la educación superior pública?" En Campus Milenio 391. México: <http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=920>.

Rodríguez Solera, Carlos Rafael. 2006. "La vigencia de la educación como mecanismo de movilidad social en la sociedad del conocimiento." *Educatio Revista Regional de Investigación Educativa* Año 2 Núm. 3, Otoño.

Rose, Richard. 2000. "Lesson-drawing in Public Policy." En *Material de trabajo del Diplomado Políticas Públicas en la Educación (SEP)*. México, DF; agosto 2011.

Sabatier, Paul A. 1991. "Toward Better Theories of the Policy Process." *Political Science and Politics* 24(2):147-156.

_____ 2007. "The Need for Better Theories." En *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Colorado: Westview Press.

Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith eds. 1993. *Policy Change and Learning, an Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press Inc.

Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible. 2007. "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications." En *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Colorado: Westview Press.

Sánchez Rebolledo, Adolfo. 2010. "Crisis educativa, la resaca de la modernización." *La Jornada*, 21 de octubre.

Santibáñez, Alejandro, Mauricio Barra and Pablo Ortiz. 2008. "La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas." México: Colegio de Postgraduados.

SEP. 2001. "Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)." México: Diario Oficial, 16 de marzo.

_____ 2002. "Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)." México: Diario Oficial, 13 de marzo.

_____ 2003. "Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)." México: Diario Oficial, 20 de febrero.

_____ 2004. "Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)." México: Diario Oficial, 20 de febrero.

_____ 2005. "Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)." México: Diario Oficial, 5 de abril.

_____ 2006. "Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)." México: Diario Oficial, 24 de marzo.

_____ 2006B. “Cinco años del PRONABES. Un programa de éxito en el logro de la equidad en la educación superior 2001-2006.” eds. SEP and Subsecretaría de Educación Superior-Coordinación Nacional del PRONABES. México: SEP.

_____ 2007. “Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES).” México: Diario Oficial, 28 de febrero.

_____ 2008. “Acuerdo número 418 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES).” México: Diario Oficial 30 de diciembre.

_____ 2009. “Acuerdo número 454 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES).” México: Diario Oficial, 26 de diciembre.

_____ 2009B. “Posición Institucional. Evaluación Específica de Desempeño.” México.

_____ 2010. “Acuerdo número 500 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES).” México: Diario Oficial, 24 de diciembre.

_____ 2011. “Estadísticas históricas del Sistema Educativo Nacional.” México.

SEP-PRONABES. 2007. “Ficha técnica de la evaluación externa del PRONABES.” México.

_____ 2008. “Evaluación específica de desempeño 2008 del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES).” México.

_____ 2009. “SEP- PRONABES Evaluación externa 2009.” México.

_____ 2010. “SEP - PRONABES. Evaluación externa 2010.” México.

Serrano, Claudia. 2005. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Solís Rosales, Ricardo. 2007. “Las becas PRONABES y la desigualdad educativa.” México.

Subirats, Joan. 2001. “El análisis de las políticas públicas.” Gaceta Sanitaria Vol. 15 núm. 3:259-264.

Trejo Hernández, Raciél. 2012. "Carlos Slim y la construcción del grupo Carso." Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México: UNAM.

Tuirán, Rodolfo. 2011. “La educación superior en México: avances, rezagos y retos.” En Campus Milenio. México: [http://168.255.254.136/work/sites/ses/resources/PDFContent/2198/VF-CAMPUS_MILENIO\[1\].pdf](http://168.255.254.136/work/sites/ses/resources/PDFContent/2198/VF-CAMPUS_MILENIO[1].pdf).

UNAM. 1992-2010. Memoria UNAM. México.

UNAM, Gaceta. 1994. "El programa de becas, el más importante de la Fundación UNAM: José Sarukhán." México: 20 junio.

Uvalle, Ricardo. 2001. "La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado." En *Sociedad, ciudadanía y Estado democrático*, ed. Ricardo Uvalle. México: INAP.

_____ 2009. "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea." *Convergencia* Vol. 16 núm. 49(enero-abril):73-102.

WEF. 2009. "The Mexico Competitiveness Report." World Economic Forum.

Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith et al. 2011. "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". En *Policy Studies Journal*.

Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier y Kelly McQueen. 2009. "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework." En *The Policy Studies Journal*. Oxford: Wiley Periodicals, Inc.

Ziccardi, Alicia ed. 2001. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

Zorrilla, Juan F. 2000. "Las políticas de financiamiento de la educación superior y la moral académica." En *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, eds. Rafael Cordera C. y David Pantoja M. México: CESU-Miguel Ángel Porrúa.