

Ciudad de México, D.F., a 6 de octubre de 2009.

Maestro Pablo Yanes Rizo.

Director General del

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

P R E S E N T E.

Una vez concluida la etapa de la evaluación externa con la entrega de resultados, realizada conforme al procedimiento establecido por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF y que actualmente se encuentra en proceso su publicación, los integrantes del equipo evaluador consideramos pertinente a través de su conducto, hacer del conocimiento a los integrantes del Consejo y del Comité de Evaluación y Recomendaciones y demás instancias que juzgue pertinentes, las consideraciones siguientes.

Nuestras observaciones se centran básicamente y de manera general en algunos aspectos que se desprenden de las observaciones realizadas por el FIDEGAR y remitidas al Consejo que Ud. preside y que en nuestra perspectiva involucran de manera directa la labor desarrollada por el equipo externo de evaluación y ponen erróneamente en cuestión aspectos fundamentales de dicho proceso.

1. El equipo evaluador cumplió cabalmente con la convocatoria para evaluar el PREBU. Una vez que se nos asigna formalmente el trabajo de evaluación desarrollamos los diferentes apartados de la evaluación de acuerdo con los Términos de Referencia (TR) punto por punto. El Informe Final fue entregado en su oportunidad y, una vez que el Comité de Evaluación y Recomendaciones lo revisó, fue aprobado por unanimidad en sesión plenaria en ejercicio de las atribuciones que al respecto le confiere el

Decreto de creación del Consejo – EVALUA DF-.Dicha aprobación nos fue entregada por escrito el 25 de febrero del año en curso.

2. La evaluación externa, aprobada en el mes de febrero de los corrientes por el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo, se realizó de manera profesional y responsable –a pesar de la falta de colaboración de los ejecutivos del PREBU y del FIDEGAR-. Para su elaboración contamos con plena libertad, lo que permitió que se desarrollara con una actitud a la vez crítica, objetiva y propositiva, lo que es relevante si consideramos las prácticas que prevalecen en ámbitos como el federal donde se suele matizar los resultados a necesidades políticas y burocráticas.

Por ello es que se reconoce ampliamente la nueva práctica de evaluación de programas sociales que ha emprendido el Gobierno del DF, donde la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, así como el conjunto de atribuciones conferidas a este organismo en el *Decreto de creación del Consejo* y los demás ordenamientos relativos son clara muestra de la institucionalización de la visión y práctica que anima a la gestión administrativa del DF y que establece a la evaluación externa como un instrumento esencial para el cumplimiento del principio de transparencia.

3. Como punto de partida los evaluadores externos identificamos la relevancia del programa *Prepa Sí*, para la juventud, para la Ciudad de México y para la meta de lograr la universalización de la educación media superior. En los primeros párrafos de nuestro Informe Final establecimos que “la universalización de la educación media superior es sin duda una de las más consistentes y entrañables perspectivas para el futuro de la Ciudad de México a la que aporta *Prepa Sí*” así como que “...*Prepa Sí* cristaliza una política social y educativa sin precedente en el país...”. Es claro por tanto

que el espíritu que animó nuestra labor como evaluadores externos fue contribuir a partir de nuestra experiencia y análisis con el desarrollo del programa *Prepa Sí*, en particular y con el de las políticas educativa y de desarrollo social que impulsa el Gobierno del Distrito Federal, desde un punto de vista investigativo y por tanto necesariamente crítico.

También establecimos desde el principio que el programa *Prepa Sí* “tiene importantes problemas y equívocos de concepción y diseño que es imperante rectificar para la revaloración y reformulación de sus objetivos, propósitos y componentes fundamentales”. Después de un largo y detallado análisis, en nuestras conclusiones realizamos un balance de las fortalezas y debilidades del programa y formulamos en consecuencia diez recomendaciones para el PREBU y para la Secretaría de Educación del Distrito Federal y una observación general para la política educativa del DF. Como es evidente en nuestro Informe final, hay fuertes inconsistencias del PREBU *Prepa Sí* con los fundamentos de la política social para el Distrito Federal establecidos en diversos ordenamientos, pero es posible corregirlas aprovechando y mejorando los notables aciertos y aspectos positivos del Programa.

En este marco manifestamos nuestra imparcialidad y reiteramos que no guardamos animadversión de ningún tipo con el PREBU. Antes bien nuestro trabajo lo desarrollamos en un ambiente de libertad y con una actitud crítica y objetiva, así como en estricto apego a los lineamientos normativos que rigen el proceso de evaluación externa, elementos que fueron subrayados en su momento por el propio Consejo y que deben estar presentes en toda evaluación externa.

4. Para el equipo evaluador es comprensible y a todas luces justo, el hecho de que los responsables del PREBU no concuerden con

varios puntos de los resultados de la evaluación ya que por principio no todo es absoluto y es susceptible de discusión. Sin embargo la descalificación del trabajo de evaluación en algunos de sus temas por “falta de información”, “por maña”, por “confusión” atribuidos a la figura y actuación de los evaluadores se aparta de la lógica centrada en los argumentos ofrecidos por los evaluadores. Estos mismos calificativos por extensión alcanzan la labor desarrollada por el Comité. Al respecto cabe señalar que el trabajo de evaluación estuvo supervisado en todo momento por miembros del Comité de Evaluación y Recomendaciones y con particular minuciosidad lo concerniente a la etapa implicada en la elaboración del Informe Final. Esto último garantizó y posibilitó una mayor objetividad en cuanto a fuentes de información – en especial, las de carácter oficial – a fin de evitar y subsanar imprecisiones y cualquier desviación de las pautas estrictamente definidas en los Términos de Referencia.

5. Varios de los desacuerdos señalados por el PREBU se refieren a falta de información bajo la causal de que los evaluadores no nos acercamos a dialogar con los funcionarios del programa y que no se solicitó la información oficialmente. Estas afirmaciones no tienen sustento ya que los registros documentales –oficios, correos electrónicos, la correspondencia entre el FIDEGAR y el equipo evaluador, así como los oficios emitidos por el Consejo que formalizaron en diferentes fechas los diferentes requerimientos de información-, constan en el anexo denominado “Documentos oficiales del Informe Final, entre los cuales cabe nuevamente citar los oficios CEDS/124/08, CEDS/183/08 y CEDS/268/08. Enfatizamos también que como producto de estas gestiones solo se obtuvo la serie de cuadernos que integran la evaluación interna del PREBU, que fue finalmente la única información que las autoridades del

FIDEGAR tuvieron a bien proporcionar como insumos para la evaluación, más no por falta de petición formal u oficial.

Al respecto queremos añadir que antes de arrancar los trabajos de la evaluación, el 14 de octubre 2008, se sostuvo una entrevista con el Dr. Mario Carrillo Huerta – a la sazón Subsecretario de Educación Media Superior y Superior y Director honorario del FIDEGAR, en donde estuvimos presentes el equipo evaluador: Paula Ravest Balladares, Juan Pablo de Pina García y J. Gilberto Segura, así como el Maestro Pablo Yanes, Director de EVALUA DF, quien de manera directa y personalmente explicó al Dr. Carrillo los pormenores de la evaluación externa y presentó a los integrantes del equipo evaluador. A su vez los evaluadores, específicamente el profesor Gilberto Segura – coordinador de la evaluación – entregó en manos del Doctor Carrillo dos documentos: uno, el proyecto de la evaluación que contenía la descripción de todos los trabajos a realizar; la metodología general y los procedimientos específicos de análisis para cada tema, en cuyo contenido puede verificarse que el enfoque propuesto para la evaluación era un enfoque participativo donde los ejecutivos del programa y otros involucrados jugarían un papel primordial. El segundo documento fue un listado con dieciocho puntos específicos de información y variados documentos internos del programa que desde ese momento le solicitamos.

Se reitera entonces que desde el arranque de la evaluación el principal responsable del programa conoció de primera mano y con toda oportunidad los trabajos programados y las necesidades de información, por tanto queda sin sustento el señalamiento esgrimido por el PREBU dado que, el equipo de valuación con la intermediación del Director General del Consejo participó en una reunión oficial. De prevalecer la afirmación que desconoce las gestiones oficialmente realizadas en tiempo y forma, el equipo a cargo de la evaluación externa renuncia a participar en ese falso diferendo que da cuenta de un ánimo de conflicto.

Consecuentemente más de veinte observaciones que hace el PREBU en este tenor no se sostienen ya que queda demostrado que sí se solicitó la información personalmente, por escrito, mediante correos electrónicos y telefónicamente.

En todo caso lo que se evidencia en este punto es el incumplimiento por parte de la dependencia ejecutora del Programa de los lineamientos establecidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (Artículo 42 A), así como en el Decreto de creación del Consejo que, en los incisos VI y VII del Artículo 3º lo faculta para:

“Solicitar, en cualquier momento, a la Dependencia, delegación o Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal que esté operando uno o varios programas sociales, la información relativa a la operación del o los programas;

“Recibir la información de la operación de los programas sociales que están obligadas a proporcionar las dependencias, delegaciones y entidades de la administración pública, dentro de los plazos y con las características que señale esta Ley;

6. Otro conjunto de diferencias se agrupan en el ámbito de los conceptos, quizá el más controvertido de ellos sea el de ‘exigibilidad’ y relevante también en cuanto que toca diversos temas de la evaluación y en especial al diseño del programa. Los evaluadores ratificamos que el hecho de condicionar un derecho cualesquiera sea su forma, implica no reconocer los avances que hay en el sistema jurídico internacional en cuanto al derecho a la educación y las obligaciones que tienen los Estados para hacer eficaz este derecho. Aun más, en la práctica, de origen, estos derechos están condicionados a la disponibilidad financiera y política de los Estados, de ahí que para cumplir parcialmente con el acceso y permanencia en la educación tengan que llevarse a cabo “programas”, justamente

porque la exigibilidad del derecho no se cumple a cabalidad. Si el PREBU condiciona el pago de las becas y sus diferentes montos a la realización de determinadas actividades y presentar un promedio x, no hay duda que está vulnerando el principio de exigibilidad y fortaleciendo indirectamente un estado de excepción y exclusión doblemente, por una parte, con todo el conjunto de jóvenes que no asisten a la escuela por falta de oferta educativa en donde no está operando la exigibilidad y por otro, al condicionar la entrega de recursos de un programa a los alumnos que tienen el privilegio de estar en la escuela cuya única obligación es estudiar.

7. Existen diferencias en los distintos matices o posiciones respecto de un tema según la fuente de información que se trate, varias de ellas son tan sutiles que no vale la pena abordarlas, otras son del carácter técnico de la información, como lo es el hecho de demostrar el abatimiento de la deserción y el peso de los factores que inciden en ello, incluyendo la intervención del programa. En tal problema se enfrenta un desafío en donde la objetividad y confiabilidad de los datos es relevante, ya que para ello al menos se requiere:
 - contar con una base de datos de todos los estudiantes desagregados por residencia y subsistema educativo;
 - construir una línea de base a partir de los datos anteriores;
 - diseñar una muestra representativa de los beneficiarios;
 - realizar el análisis y las comparaciones pertinentes;
 - incluir en el análisis los factores que expliquen la tendencia a la baja en el índice de deserción que se ha observado en una proyección

temporal más amplia que contemple un lapso previo al arranque del PREBU.

Es imprescindible que el FIDEGAR publique el análisis realizado donde se sustenta la disminución de la deserción escolar en las escuelas públicas de educación media superior del Distrito Federal como efecto de la intervención del programa, siendo un logro tan importante es necesario que la ciudadanía y la comunidad de investigadores lo conozcan ampliamente.

Del mismo modo, en lo que respecta a las diferencias inscritas en la Metodología del Marco Lógico, es oportuno señalar que dichas diferencias se explican por el hecho de que el equipo de evaluación externa contempló como fuente oficial una versión más reciente de la Metodología del Marco Lógico (ILPES/CEPAL 2005) que la utilizada por el PREBU (ILPES/CEPAL 2004).

8. En lo que respecta a las fuentes de medición de la pobreza. En efecto el CONEVAL se ha erigido como el organismo que detenta las cifras oficiales sobre pobreza en el país. En este caso, sin embargo decidimos tomar la fuente de Damián y Boltvinik ya que en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 del Gobierno del DF, tácitamente se descarta el método del CONEVAL por considerar que se subestima el número de pobres en el DF en sus diferentes categorías y conviene en tomar como referencia el trabajo de los autores citados, que, incluso expresamente mandó realizar el propio Gobierno del DF (ver artículo 4.1 del citado Programa). En congruencia con ello es que decidimos utilizar la fuente citada.
9. Otro conjunto de diferencias que el PREBU guarda con la evaluación externa, tienen que ver con los elementos conceptuales de carácter pedagógico y sociológico que entraña el fenómeno educativo, y que rebasan con mucho el problema meramente económico. Tal

aseveración la sustentan los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales donde en promedio la mitad de los alumnos mexicanos reprobaban en matemáticas, lectura y ciencia (PISA 2006), en donde hay un fuerte cuestionamiento a la calidad de la educación.

En la evaluación se desarrolla ampliamente la justificación de por qué el PREBU tiene fallas en su diseño derivadas de una escasa problematización de los conceptos que le lleva a plantearse objetivos fuera de su alcance, como lo es el mejorar el rendimiento académico de los estudiantes ya que no cuenta con ningún componente que incida en la calidad educativa en los distintos subsistemas educativos que ya por si mismos son desiguales en calidad educativa, donde la UNAM por varias condiciones que le favorecen siempre tendrá mejores resultados.

A lo anterior se suma la diferenciación de los montos de beca por las calificaciones, lo que entraña también un desconocimiento de los avances en el derecho internacional donde el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU - quien ha avanzado más en la definición del derecho a la educación -, destaca que en la naturaleza de este derecho se encuentra la característica de la *accesibilidad*, referida a los aspectos materiales y económicos de la oferta educativa y a la no discriminación en sus servicios.

10. En el terreno de los conceptos es importante insistir en que no tenemos “confusión” alguna respecto del principio de exigibilidad, en todo caso están presentes nociones sociopolíticas distintas, donde por un lado se percibe a la educación como una prestación (incluyendo las becas), un servicio gratuito a los jóvenes por el cual deben de alguna forma retribuir y, por otro, un derecho que el Estado debe satisfacer plenamente sin ningún condicionamiento.

En este mismo marco, tampoco tenemos ninguna “confusión” respecto de las funciones asignadas en el PREBU a las actividades en comunidad. Es definitivo y es casi imposible demostrar, que las actividades en un parque, sea jugando voleibol, ajedrez u otra actividad lúdica, tengan el potencial para cumplir con el cúmulo de objetivos que el PREBU propone. Tal propósito lleva al extremo la racionalidad convirtiendo al joven en un ser nominal donde el pase de lista le conduce a la prerrogativa de cobrar su beca, pasando por alto su identidad propia, sus intereses, sus ocupaciones, si tiene que asistir a la escuela los sábados, cumplir con sus tareas extra clase, si tiene que trabajar para ayudar al sostenimiento del hogar, en suma los beneficiarios se encuentran en un escenario donde no se vislumbra un mecanismo que tome en cuenta sus aspiraciones, inquietudes, intereses e incluso desacuerdos. En el fondo de esta propuesta subyace el modelo educativo imperante: tratar por igual a todos, todos tienen que llegar a una meta común, pero donde en el arranque todos los corredores son desiguales.

Lo anterior son sólo algunos subrayados de conceptos que se desarrollan con mayor amplitud en la evaluación y que se insiste en que el PREBU debe problematizar para mejorar el diseño del programa.

11. Sobre otras observaciones que en la evaluación se advierten como deficiencias en la transparencia del programa y no aceptadas por el PREBU, en los puntos específicos de la evaluación damos cuenta tanto de los avances como de los vacíos que se verificaron en el periodo en que se realizó la evaluación, entre otros cabe destacar: la publicación incompleta y no actualizada del padrón de beneficiarios; la información financiera pormenorizada; los estudios, diagnósticos y evaluaciones, tal como se señala en los ordenamientos aplicables en materia de transparencia.
12. En otro tenor, en varios puntos de la evaluación se critica también a los evaluadores por el hecho de hacer “juicios de valor”, donde cabe aclarar que los valores están basados en los hechos y el evaluador tiene derecho a

emitir juicios de valor. Tal es el caso de la comparación del problema de la población desescolarizada con otros que enfrentan los jóvenes, donde afirmamos que por sus dimensiones e implicaciones sociales, la atención a la población desescolarizada es de la mayor relevancia, lo cual es innegable como problema histórico y estructural del país. En una lectura más pausada del caso en el informe, el énfasis se refiere a los problemas y no a los programas.

Por todo lo anteriormente expuesto es infortunado que parte importante las respuestas de las autoridades del PREBU y del FIDEGAR centren sus argumentos en supuestas “omisiones de procedimiento” y que hayan realizado una lectura limitada y fragmentaria del Informe Final por lo que varias de las observaciones son redundantes, otras son parciales y equívocas en tanto en que no fueron derivadas del marco argumental desarrollado en la evaluación. Esto explica la diferencia de criterio e incompreensión de la evaluación por parte de FIDEGAR.

Las inconsistencias de fondo en el diseño del PREBU y esclarecidas en el Informe Final dan cuenta de elementos conceptuales diferentes y contrarios que el Programa tiene en aspectos medulares con respecto de la política de Desarrollo Social establecida en la ley. Asimismo el Programa carece de un análisis más adecuado y sólido de las variables pedagógicas y sociológicas propias al complejo fenómeno educativo que aborda. Ambas cuestiones se reflejan en las debilidades que presenta el diseño.

Reiterando nuestro reconocimiento al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y a su Comité de Evaluación y Recomendaciones nos permitimos quedar de Usted

Atentamente

Los evaluadores externos

J. Gilberto Segura Gámez, P. Ligeia Ravest Balladares, J. Pablo de Pina García