

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal con fundamento en los artículos 23 fracción XI, 42 C fracción I, VII, VIII, XII y XIV y 42 D de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal¹ en relación con los diversos 9 fracción VII, VIII, 31 párrafo II, 38, 40, 41, 42, 43 y 44 de su estatuto orgánico e incorporando elementos obtenidos por medio de la evaluación externa realizada a diversos programas sociales que más adelante se enunciarán y los acuerdos derivados de la XXXII Sesión Ordinaria de 2010 de su Comité, formula la siguiente:

CONTROVERSIA SOBRE LAS RECOMENDACIONES PRESENTADAS AL PROGRAMA DE ESTÍMULOS PARA EL BACHILLERATO UNIVERSAL “PREPA SÍ” (PREBU) Y CONSIDERADAS POR ÉSTE COMO “IMPROCEDENTES”

ARGUMENTOS DE EVALÚA DF A FAVOR DE ESTAS RECOMENDACIONES

Introducción

*El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (en adelante Evalúa DF o Consejo), con fundamento en los artículos 42 párrafo cuarto, 42 C fracción I, VII y XIV y 42 D de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en relación con los diversos 9 fracción VII, 31 párrafo y 38 de su estatuto orgánico e incorporando elementos obtenidos por medio de la evaluación externa realizada al diseño y operación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí (en adelante PREBU) 2007-2008, y los acuerdos derivados de la VIII Sesión Ordinaria de 2009 del Comité de Evaluación, formuló unas recomendaciones con fecha 26 de agosto de 2009 en oficio CEDS/610/09 al Dr. Mario M. Carrillo Huerta en su calidad de Secretario de Educación del D.F. Se emitió la primera recomendación para la Secretaría de Educación y otras siete fueron dirigidas al Fideicomiso Educación Garantizada (en adelante FIDEGAR). En la misma fecha se dirigió el oficio CEDS/611/09 al Director General del FIDEGAR con las mismas recomendaciones, siete de las cuales son dirigidas al Fideicomiso. Con fecha 18 de septiembre de 2009, el Director General del Consejo de Evaluación, recibió respuesta del Director General del FIDEGAR a las ocho recomendaciones con el oficio FEG/DG/0272/2009 en las que se consideran **todas** como IMPROCEDENTES.*

El 30 de septiembre de 2009, el Secretario de Educación recibe un nuevo oficio CEDS/656/09, en el que el Consejo de Evaluación le vuelve a solicitar que manifieste si acepta o no la recomendación SE/PREBU/001/09 enviada a esa Secretaría en el oficio CEDS/610/09.

El Consejo de Evaluación toma como cumplida la recomendación DGFEG/PREBU/007/09 que se dirigió a FIDEGAR, por las razones que se explican más adelante. Sin embargo, el Consejo ha decidido controvertir las otras siete recomendaciones ante la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (CIDS) instancia prevista en la Ley de Desarrollo Social (LDS) para dirimir los desacuerdos sobre las mismas. En este documento se argumenta sobre la justeza de las recomendaciones rechazadas y

¹ En adelante LDSDF.

sobre su importancia en un tema central para el desarrollo social de la ciudad como es el del cumplimiento del derecho a la educación para las y los jóvenes.

La estructura del documento será la siguiente: a) se reproduce textualmente cada recomendación que Evalúa DF hace a la Secretaría de Educación y a FIDEGAR, b) se sintetizan los argumentos que la justifican, c) se presenta la respuesta de la Secretaría o de FIDEGAR, en su caso, con la esencia de su argumentación para posponerla o declararla improcedente, y finalmente d) se contraargumenta dicha respuesta en lo que es la fundamentación de Evalúa DF para controvertirla.

Las recomendaciones de Evalúa están enmarcadas dentro de la orientación política del derecho a la educación y de un modelo educativo democrático y constructivista congruente con dicho derecho, que se irá explicitando en el documento.

1. En 1993 el Estado mexicano deja establecido en el artículo tercero constitucional que la educación es un derecho de todos. Entre los rasgos que se plantean en el mismo están el de igualdad de derechos para todos **evitando los privilegios**.
2. En el artículo 32 de la Ley General de Educación se plantea que las autoridades educativas tomarán las medidas tendientes a “establecer las condiciones que permitan un ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor **equidad educativa**, así como al **logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos**”.
3. La **Ley de Educación del Distrito Federal** en su Art. 5 plantea: “Todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las **mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad**, considerando las diferencias sociales, económicas o de otra índole de los distintos grupos y sectores de la población, en correspondencia con sus particulares necesidades y carencias, y sin más limitaciones que la satisfacción de los requerimientos establecidos por las disposiciones legales respectivas”
4. Actualmente la ampliación a este derecho incorpora la noción de calidad (Latapí, 2009)², por tanto, la atención está puesta en asegurar la calidad y la permanencia en la escuela.
5. Con las limitaciones que tiene el que el DF sea la única entidad federativa que no ha sido incluida en la descentralización de los servicios educativos, dentro de la actual administración del GDF, el PREBU se plantea como un apoyo a los grandes problemas de la EMS como son: la deserción, la expulsión (activa o pasiva), el desempeño educativo y la desigualdad. Con una orientación universalista que pretende mantener la retención y propiciar la finalización de estos estudios, el PREBU apoya económicamente a los estudiantes de escuelas públicas de educación media superior (EMS) del DF, que residan en el D.F., con estímulos diferenciados siendo éstos mayores para los alumnos que tengan mejores calificaciones. Se ha ampliado recientemente a quienes han ingresado al primer grado de licenciatura en universidades públicas. El PREBU otorga algunos otros beneficios adicionales como: a) \$1000 pesos acreditables por año cuando los estudiantes concluyan “satisfactoriamente” su bachillerato; b) “para mejorar su competitividad, se les reconocerá

² Latapí, P. (2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 14(40), 255-287.

al final de sus estudios con un incentivo económico, equivalente a \$1,000 por año, en función de sus conocimientos de tecnologías e idiomas” y c) se les otorga también un seguro por muerte accidental. El PREBU condiciona el ingreso al programa a la “participación (de los estudiantes) en actividades de la comunidad” por dos horas a la semana y condiciona la permanencia en el mismo a “haber participado satisfactoriamente en actividades de la comunidad”.

Postura de Evalúa DF

1. Partimos del reconocimiento de que el PREBU, Prepa Sí, es una de las más importantes iniciativas en materia social de la actual administración del GDF ya que representa, por su vocación universalista, por ser el programa más importante de su tipo en el país y en América Latina que se propone contribuir a enfrentar problemáticas centrales de la cuestión social en la Ciudad de México como son los de las y los jóvenes y su derecho a la educación.
2. Sin embargo, consideramos que para que el PREBU transite en esta dirección es necesario que tome en cuenta que la pobreza es el denominador común de los alumnos que desertan o fracasan en la escuela (OREAL/UNESCO, 2010)³ y que la propia escuela tiene un efecto expulsor dependiendo del modelo y de las prácticas educativas que prevalezcan en ella.
3. Proponemos la necesidad de impulsar el desarrollo de un modelo educativo democrático acorde con nuestras leyes, inclusivo, que promueva la **equidad** y que, con el cual se contribuye a evitar la marginación y a disminuir las desigualdades.
4. Por lo tanto se cuestiona la concepción de que la calidad educativa se mejora a través de la selección de estudiantes, **privilegiando** a unos sobre otros. Evalúa DF considera necesario que las medidas que el PREBU siga tomando se oriente hacia un modelo educativo que sea ejemplo para promover una educación incluyente, democrática y constructivista congruente con la normatividad nacional y estatal y con los avances de la investigación educativa, que integre a los alumnos con diferentes capacidades y condiciones socioeconómicas en un proceso de construcción colectiva en el que todos colaboren para mejorar su desempeño. Se plantea la necesidad de que las medidas impulsadas por FIDEGAR se distancien de enfoques **meritocráticos y diferenciadores** que propician el fracaso de los más desfavorecidos y finalmente su expulsión (Valenzuela, 2003)⁴,

³ “Reporte de factores asociados a los logros cognitivos de los estudiantes obtenidos en las pruebas aplicadas en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo” (SERCE). Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación – LLECE. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Ernesto Treviño, Héctor Valdés, Mauricio Castro, Roy Costilla, Carlos Pardo, Francisca Donoso Rivas. *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile; enero, 2010. (Documento: 186769).[en línea] http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=186769&set=4C22990B_3_457&gp=1&lin=1&ll=s

⁴ Valenzuela, A., 2003, “Accountability and the Privatization Agenda” in: Valenzuela, A. *Leaving Children Behind: Why Texas-Style Accountability Fails Latino Youth*, Albany: N.Y.: State University of New York Press.

En consecuencia, el sentido general de las recomendaciones de Evalúa DF es el siguiente:

1. Que el apoyo que reciban los estudiantes sea una beca homogénea para acercarlo a un derecho universal y evitar la diferenciación entre alumnos. Esta es necesaria para que se supere la actual coexistencia en la ciudad entre un sistema de estímulos diferenciados (Prepa Sí) y el derecho a recibir una beca que establece la ley respectiva para los estudiantes del Sistema de Bachillerato del Distrito Federal. Por tanto se considera necesario que el actual estímulo se convierta en una beca y se homologue con el sistema de becas del IEMS adquiriendo el carácter de un derecho exigible.
2. Que el apoyo monetario asignado no pierda su poder adquisitivo y se vaya aproximando a un monto significativo para satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes.
3. Que el lugar de residencia no limite el cumplimiento del derecho.
4. Que el derecho no se condicione por actividades ajenas al cumplimiento del trabajo educativo

I. RECOMENDACION SE/PREBU/001/09 Dar cumplimiento a la ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federal y al Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007/2012 elaborando y publicando a la brevedad el Programa Sectorial de Educación para la presente administración.

JUSTIFICACION

Esta recomendación fue dirigida al titular de la Secretaría de Educación del D.F., solicitando que se cumpla con la obligación de Ley de Planeación del Distrito Federal en su artículo 9, de elaborar y publicar el Programa Sectorial de Educación, ya que es una herramienta indispensable para la planeación de la política en materia de educación. Se argumenta la conveniencia de darle un marco al PREBU en materia de derecho a la educación y de establecer una estrategia a seguir para la efectiva universalización de la educación media superior en la entidad.

RESPUESTA DE FIDEGAR

En el oficio FEG/DG/0272/2009 el Dr. Mario Carrillo H, contesta a esta recomendación como Director General del Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR) y no en su calidad de Secretario de Educación que fue a quien se dirigió la recomendación. La declara IMPROCEDENTE con el argumento de que proporcionar apoyos y estímulos a los beneficiarios del PREBU, "es totalmente ajeno al Programa Sectorial de Educación".

RESPUESTA DEL SECRETARIO DE EDUCACIÓN

Con fecha 5 de octubre de 2009 el Secretario de Educación, envía el oficio SEDF/0031/2009, en respuesta al nuevo oficio CEDS/656/09 en el que Evalúa DF le vuelve a solicitar, el 30 de septiembre de 2009, que manifieste en su calidad de Secretario de Educación, si acepta o no la recomendación SE/PREBU/001/09. En dicho oficio 0031 se manifiesta que debido a la reciente creación de la Secretaría, "su estructura orgánica no se encuentra determinada, por lo que las áreas están por crearse, razón por la que el Programa Sectorial de Educación se encuentra en proceso de

elaboración”. Se añade que una vez establecidas las orientaciones de planeación para las áreas que determinen el comité de planeación en la Instrumentación del Programa General se podrá elaborar el Plan Sectorial de Educación “dentro del plazo establecido de 6 años, tal como lo determina el artículo 35 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal”.

ARGUMENTACIÓN DE EVALÚA DF PARA RATIFICAR LA RECOMENDACIÓN

En cuanto a la respuesta de FIDEGAR, Evalúa no acepta que el PREBU sea totalmente ajeno al Programa Sectorial de Educación ya que no puede sostenerse la improcedencia de ubicar las acciones institucionales específicas como es un fideicomiso, dentro de programas generales que les den identidad político-educativa, orientación y perspectiva en el contexto de los programas generales de la dependencia.

Al respecto de la respuesta en la que el Secretario de Educación acepta la recomendación de elaboración el Programa Sectorial de Educación como se lo exige la Ley de Planeación del D.F. pero pospone hasta por 6 años su posible cumplimiento, basado en el artículo 35 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, Evalúa considera injustificable el argumento que hace una interpretación deformada con lo manifestado en el propio artículo citado, que a la letra dice:

Artículo 35. Los programas institucionales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazo las políticas a aplicar por el programa sectorial correspondiente, tomando en cuenta, en su caso, las opiniones de los órganos político-administrativos relacionados. Los programas institucionales serán elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, según corresponda. **Su vigencia será de seis años y su revisión y actualización será trianual.**

Tanto en este artículo 35 como en el artículo 33⁵, que habla explícitamente de los programas sectoriales, se define que la vigencia de los programas institucionales y sectoriales será de seis años,

⁵ **Artículo 33.** Los programas sectoriales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos contenidos en el Programa General para una materia específica de desarrollo y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda. Deberán tomar en cuenta las previsiones contenidas en los programas delegacionales para el establecimiento de objetivos y metas en el ámbito territorial de aplicación. **Su vigencia será de seis años y su revisión, y en su caso, modificación o actualización, deberá realizarse por lo menos cada tres años.**

no que los titulares tienen seis años para realizarlos. En ningún otro artículo de la citada ley se menciona que exista un plazo de seis años para elaborar los Programas Sectoriales.

Por lo tanto, la interpretación del entonces Secretario de Educación del DF **contraviene** la Ley de Planeación del DF.

El que tengan seis años de vigencia tiene la lógica de que su duración corresponda al periodo de gestión de la dependencia. La presentación de un Programa Sectorial de Educación al final de una gestión administrativa pierde su sentido y función ya que no puede ser orientador de la política educativa ni instrumento articulador de las acciones que se realicen. Tampoco tiene sentido que el programa plantee los objetivos y metas de mediano y corto plazo como mandata la ley, si se presenta al final de la gestión correspondiente, como sería el caso si el titular de la dependencia tuviera un “plazo establecido de 6 años seis años” para elaborarlo.

Con base en lo planteado y en el hecho de que todavía no se presenta el Programa Sectorial de Educación, Evalúa DF **ratifica** la necesidad de que **se elabore, a la brevedad, el Programa Sectorial de Educación** como parte de la obligación legal de la Secretaría de Educación del DF.

II. RECOMENDACIÓN DGFE/001/09: Que el PREBU se transforme de un programa de estímulos en un programa de becas homogéneas y eliminar la actual diferenciación de los montos de los estímulos conforme a los promedios de calificaciones de los estudiantes.

JUSTIFICACION

El concepto de beca es mucho más amplio y se acerca más a la dimensión de un derecho. La beca es una herramienta para estudiar y no sólo un estímulo para hacerlo.

Además y esto es fundamental, es necesario impedir que mediante acciones de política pública se reproduzca la lógica de apoyar más a los que obtienen mejores resultados, que son generalmente los que se encuentran en mejores condiciones económicas y sociales, ayudando así a la reproducción de las brechas de desigualdad. Por otro lado, las calificaciones no constituyen un indicador confiable de valoración del rendimiento ya que son altamente discrecionales por profesor, plantel y sistema educativo.

RESPUESTA DEL FIDEGAR

Es improcedente la recomendación ya que al cambiar los estímulos a becas se “cambian totalmente los fines del Fideicomiso Educación Garantizada”. Una acción así daría origen a la extinción del Fideicomiso, medida que está reservada al Jefe de Gobierno del DF.

ARGUMENTACIÓN DE EVALÚA DF PARA SU CONTROVERSIA

La respuesta del FIDEGAR es meramente administrativa y no entra en la discusión de fondo. Pero incluso sólo en el aspecto administrativo carece de fundamento porque, como se demuestra más adelante, el Fideicomiso ha sido objeto ya de varias reformas y la transformación de los estímulos



diferenciados en becas exigibles como derecho refuerza los propósitos para los cuales fue constituido el FIDEGAR.

Cambiando la denominación de **estímulo por el de beca** y fundamentando su funcionamiento en la Ley de Educación del DF, se da un paso hacia un sistema de Becas Universales para el Bachillerato en la Ciudad de México y se contribuye a la formalización legal del FIDEGAR. Sin embargo, una modificación de carácter más estructural sería la de realizar una reforma a la Ley que estableciera el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal para convertirla en una Ley de Beca Universal para el Bachillerato Público en el Distrito Federal,

Que el PREBU se transforme de un programa de estímulos diferenciados en un programa de becas homogéneas y exigibles en cuanto derecho, lejos de cambiar totalmente los fines del Fideicomiso (como se afirma en su respuesta), los asegura ya que de esta manera **se garantiza el “derecho inalienable e imprescindible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos... a los distintos grupos y sectores de la población”** (Considerando de la Adición a las RO 2008-2009), en vez de condicionarlo a las calificaciones. Con esta medida también se contribuiría a disminuir la burocracia que implica el seguimiento de calificaciones de cada alumno.

La recomendación tiene, como otro de sus propósitos, que el FIDEGAR cuente con un marco jurídico suficiente y claro que disminuya la ambigüedad normativa y práctica que la evaluación externa encontró en el diseño ya que éste se asienta en reglas de operación y no en una ley. **Eliminar la diferenciación** en el monto de los apoyos según la calificación es otro de los elementos que contribuirían a definir con mayor claridad su normatividad, homologando los criterios con otros programas de becas del DF como el referido al Instituto de Educación Media Superior del GDF.

Es necesario superar la actual dualidad entre Prepa Sí y las becas para los estudiantes del Instituto de Educación Media Superior del GDF. Las propias reglas de operación de las becas del Sistema de Bachillerato del DF publicadas en marzo de este año dan cuenta de esta dificultad y estipulan en su sección XI la necesidad de articular los distintos programas del SBGDF para fortalecer la correcta instrumentación de los mismos, planteando:

“Conforme a lo señalado en los requisitos de Ley y Reglamento de la Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el D.F. que estudian en el SBGDF, los estudiantes que soliciten su incorporación al Padrón de Beneficiarios de la Beca, no pueden contar con apoyo de otras Instituciones Públicas o Privadas; por lo anterior, se

entenderá que todo estudiante que haya pertenecido al programa de Prepa-Sí y que realice el trámite de Solicitud de Incorporación al Padrón de Beneficiarios de la Beca del SBGDF, renuncia al Programa de Estímulos del Bachillerato Universal (Prepa-Sí). Toda vez que la integración del Padrón que realiza el IEMS es semestral y la inscripción al programa de Prepa-Sí es cada ciclo escolar.

Previo a la dispersión del primer depósito de la beca que realice la DA, la DT solicitará al PREBU el listado de los estudiantes que recibieron el estímulo de Prepa-Sí, y en caso de que algún beneficiarios del Padrón del SBGDF haya recibido el estímulo, la DT solicitará a la SRF que no realice la dispersión. La situación anterior se presenta, cuando los estudiantes regulares del SBGDF deciden cambiarse del Programa Prepa-Sí al programa de becas del IEMS”

La importancia de atender a esta recomendación también radica, en acercar el apoyo a un **derecho universal** evitando que se incremente la desigualdad educativa. Esta afirmación se apoya en investigaciones y evaluaciones educativas internacionales recientes como la realizada por OREAL/UNESCO en 2010⁶ que muestran que el contexto social, económico y cultural es el factor de mayor influencia sobre el aprendizaje. El Instituto Nacional para la Evaluación Educativa de México también muestra que “con un mismo modelo educativo, y para un mismo contexto (urbano) se encuentra que el menor rendimiento está asociado a las condiciones socioeconómicas de la población”⁷. Por tanto se puede afirmar que las desigualdades sociales tienen una alta correlación con el rendimiento académico y las calificaciones de los alumnos.

Apoyar más a los alumnos que obtienen mejores calificaciones tiende a beneficiar a los muchachos y muchachas más favorecidos socio-económicamente frente a los que no lo están. Por tanto, un programa que jerarquiza los apoyos económicos en base a los resultados de calificaciones se sustenta en un **modelo educativo meritocrático** que tiende a promover la desigualdad educativa y la inequidad. El propio FIDEGAR en su evaluación de impacto y satisfacción de los beneficiarios del programa de estímulos para el bachillerato universal así lo reconoce:

“El modelo econométrico usado para estimar los determinantes del promedio de los estudiantes permitió advertir que el ingreso resulta determinante en la condición de aprovechamiento del estudiante, observándose que un mayor nivel de ingreso se asocia con mejores promedios;”

Para Evalúa DF los apoyos diferenciados según las calificaciones es una forma de propiciar **privilegios** dentro del aula lo que es contrario a la filosofía y los planteamientos del artículo tercero constitucional y a la política social del GDF, más aún cuando la propia evaluación interna del FIDEGAR comprueba la correlación entre nivel socioeconómico y promedio de calificaciones.

⁶ OREALC/UNESCO Santiago (antes citada)

⁷ Informe de resultados del Excale 06, aplicación 2009.

Por otro lado, desde los años 70 existen investigaciones educativas sobre el llamado “efecto Pigmalión” (Rist, 1970)⁸ en las que se demuestra que una etiquetación arbitraria de los alumnos termina confirmándose, al final del periodo escolar, con el rendimiento académico de estos alumnos. Esto es, que los alumnos que son **etiquetados** dentro de un cierto nivel de rendimiento educativo, tienden a comportarse de acuerdo a su ubicación con lo que se limita su posibilidad de superar sus deficiencias.

Estas distinciones entre alumnos, como ocurren en todos aquellos programas que apoyan de manera especial a los mejores alumnos, ya sea con recursos económicos como con otro tipo de estímulos, **estratifican** a los alumnos de un aula y generan un **contexto competitivo y discriminatorio** que afecta de manera negativa el ambiente de aprendizaje general del grupo. Este tipo de medidas contribuye a la **marginación** de los más desfavorecidos, fomentando también el **aislamiento** de los alumnos avanzados que son generalmente rechazados socialmente por su grupo. De esta manera se deteriora la función de la escuela hacia una socialización que, como dice el artículo tercero constitucional contribuya a la equidad y a evitar privilegios.

El carácter diferenciador de los estímulos según las calificaciones, parece adjudicarle al estímulo efectos directos y mecánicos sobre el aprendizaje y la superación del rezago, cuando lo que se puede provocar, como ya se explicó, es lo contrario. El único condicionamiento válido para el otorgamiento de la beca, como lo plantea la Ley de Becas del Sistema de Bachillerato del GDF, es que el estudiante sea un alumno regular de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de las Reglas Generales de Inscripción y Reinscripción del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal y que a la letra dice:

“Artículo 13.- Se considera como alumno regular al estudiante que puede terminar su bachillerato en 3 años cumpliendo cualquiera de las siguientes condiciones:

- a. Estar reinscrito en el segundo semestre o posteriores de los 6 del Plan de Estudios y haber cubierto todas las asignaturas del Plan de Estudios, en cada uno de los semestres cursados.
- b. Estar reinscrito, de acuerdo con su generación, en el segundo semestre del Plan de Estudios y haber cubierto mínimo cinco asignaturas.
- c. Estar reinscrito, de acuerdo con su generación, en el tercer semestre del Plan de Estudios y haber cubierto mínimo diez asignaturas.
- d. Estar reinscrito, de acuerdo con su generación, en el cuarto semestre del Plan de Estudios y haber cubierto mínimo quince asignaturas.

⁸ Rist, R. C. (1970) Student Social Class and Teachers Expectations: The self-fulfilling prophesy in ghetto education, en: *Harvard Educational Review*, 40 (3): 411-451.

e. Estar reinscrito, de acuerdo con su generación, en el quinto semestre del Plan de Estudios y haber cubierto mínimo veintiún asignaturas.

f. Estar reinscrito, de acuerdo con su generación, en el sexto semestre del Plan de Estudios y haber cubierto mínimo treinta asignaturas.

En ningún caso el estudiante puede contar con más de dos asignaturas no cubiertas del semestre inmediato anterior.

El estudiante que haya tramitado receso escolar podrá ser considerado como alumno regular después de un semestre de concluido y cumpliendo con los criterios académicos y administrativos.”

Otro efecto de centrar el apoyo en estímulos diferenciados según las calificaciones es el de que se contribuye a que los alumnos enfoquen su trabajo educativo en la obtención de calificaciones y no en la comprensión de los contenidos disciplinarios. La necesidad de obtener un mejor estímulo también es un factor que puede contribuir a la negociación de las calificaciones con los docentes abriendo el riesgo a la **discrecionalidad**.

Con base en los argumentos anteriores Evalúa DF ratifica la necesidad de que se atienda a esta recomendación.

III. RECOMENDACIÓN DGFEG/PREBU/002/09 Avanzar gradualmente hacia una beca con monto equivalente a medio salario mínimo.

Y

IV. RECOMENDACIÓN DGFEG/PREBU/003/09 Establecer un procedimiento de protección del poder adquisitivo de las transferencias monetarias actualizando el monto de las mismas conforme al incremento del salario mínimo y/o al incremento en el índice nacional de precios al consumidor.

JUSTIFICACION

Con estas dos recomendaciones se pretende, en primer lugar que las transferencias representen un mejor apoyo a la carencia de ingresos de la población objetivo y que éstas al menos se actualicen en el tiempo, de acuerdo al salario mínimo y/o al índice nacional de precios al consumidor, lo que resulte más conveniente. Por otro lado, se pretende eliminar la contradicción o conflicto normativo que genera factores de desigualdad entre los estudiantes de educación media superior del D.F. ya que el IEMS otorga becas de medio salario mínimo condicionadas a que los estudiantes tengan una condición académica regular, y los estímulos del PREBU no alcanzan a dicho monto. Además PREBU plantea menores exigencias académicas, ya que el estímulo sólo pone como condición la obtención de ciertas calificaciones sin tomar en cuenta los demás requisitos de cumplimiento académico que considera el artículo 13 mencionado. Es por ello que la incorporación y la permanencia en el PREBU es anual y en el caso del SBGDF, semestral.

RESPUESTA DE FIDEGAR

Con respecto a la recomendación 002 se declaran que

“Es improcedente avanzar gradualmente hacia una beca, ya que los fines del Contrato de Fideicomiso son específicamente proporcionar apoyos y estímulos, no becas, tal y como se desprende de la Cláusula PRIMERA DE LA MODIFICACION AL CONTRATO DEL FIDEICOMISO ‘Cláusula Quinta Fines’, del segundo Convenio Modificatorio del Fideicomiso 2152-6 suscrito el 5 de noviembre del año 2008”

Sin embargo, se aclara que el monto del estímulo puede aumentar según los conocimientos tecnológicos y de idiomas de los alumnos.

Acerca de la recomendación 003 se manifiesta que:

“No es procedente su recomendación en virtud de que el recurso que se otorga es un estímulo el cual se proporciona para apoyar al beneficiario sin la intención de que forme parte del gasto familiar”.

Otro argumento de improcedencia de la recomendación 003 es que los recursos económicos designados al FIDEGAR dependen de la programación presupuestal asignada para el ejercicio fiscal del año 2009, que se da a conocer mediante el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que debe cubrir las metas físicas programadas en las RO del PREBU.

ARGUMENTACIÓN DE EVALÚA DF PARA SU CONTROVERSIA

Estas dos recomendaciones tienen intenciones semejantes en cuanto a que progresivamente se alcancen montos más significativos económicamente, similares a las becas del IEMS y homogéneos para todos los alumnos.

El primer planteamiento de improcedencia de la recomendación 002 es contradictorio con su misma argumentación ya que se manifiesta que no se puede avanzar hacia una beca porque el Contrato, que no se puede modificar, habla de estímulos, cuando en la misma argumentación se mencionan dos modificaciones al Contrato del Fideicomiso. Por tanto, y de acuerdo a lo que ya ha ocurrido, sí procedería la recomendación porque se muestra que es posible modificar el Contrato del Fideicomiso.

En cuanto al aumento de los estímulos a los estudiantes según sus conocimientos tecnológicos y de idiomas el argumento de Evalúa DF es similar al planteado para controvertir la recomendación 001. Esto es, los estudiantes que tienen mejores condiciones socioeconómicas son los que tienen más posibilidades de realizar estudios de idiomas y de uso de las TICs, por lo tanto con esta medida se está añadiendo un apoyo adicional a los estudiantes que, relativamente, menos lo necesitan. Con ello se agregan efectos diferenciadores entre alumnos en el aula con las consecuencias negativas ya descritas. La evaluación externa también muestra la conveniencia de eliminar este apoyo adicional y, en todo caso, los estímulos adicionales podrán ser por la finalización de los tres ciclos de la educación media superior con lo que se fortalecen los objetivos de abatir la desigualdad y fomentar la finalización de los estudios.

El rechazo en bloque del FIDEGAR a todas las recomendaciones lo lleva a plantear argumentos tan débiles como la no procedencia de la recomendación DGFEG/PREBU/003/09 con base en que el apoyo “no tiene la intención de que forme parte del gasto familiar”. Este argumento no se sostiene dado que cualquiera que sea el uso que los beneficiarios le den, es procedente que se proteja su

poder adquisitivo. Inclusive en la evaluación interna del PREBU anteriormente referida se destaca el objetivo de que el estímulo Prepa Sí contribuya a la economía familiar:

“Uno de los principales objetivos del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU, *Prepa Sí*) es apoyar en el ingreso familiar de los beneficiarios”.

En las conclusiones generales de dicha evaluación también se señala:

“VII.3. Efectos del Programa *Prepa Sí* en la Economía de los Beneficiarios

Corto y Mediano Plazo

El Programa brinda un estímulo económico diferenciado que en promedio representa 44% del salario mínimo mensual, lo cual significa una entrada económica muy importante para la población de bajos ingresos que habitan en la Ciudad de México.

Por ello, en el corto y mediano plazos, el estímulo favorece la continuación de estudios de bachillerato y evita el abandono escolar por razones económicas. Al medir el efecto del **Programa en los gastos e ingresos de las familias se pudo observar que el estímulo representa un apoyo muy importante en la economía de los hogares de los beneficiarios**, lo cual permite que los jóvenes continúen estudiando y logren disminuir el tiempo que dedican a trabajar.”

Sin embargo, los argumentos de improcedencia que se basan en que el FIDEGAR depende de los recursos económicos asignados en la programación presupuestal del año fiscal en curso, son de mayor consideración. Si bien es la Asamblea Legislativa la que por precepto legal autoriza el presupuesto, esta facultad no cancela la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo del DF para proponer una modificación que tenga impacto sobre el presupuesto, como puede ser la de incrementar el monto del apoyo asignado a estos estudiantes. La programación presupuestal se elabora en base a los requerimientos solicitados por las dependencias del D.F., por lo que sería necesario reconocer que es importante solicitarlo, y realizarlo en consecuencia. Es facultad del Ejecutivo del DF, como el propio FIDEGAR lo reconoce, cambiar la formulación del FIDEGAR y solicitar a la Asamblea Legislativa del D.F. que se amplíe el monto de la asignación presupuestal para que la beca se aproxime gradualmente al medio salario mínimo.

Las actualizaciones anuales del monto de los apoyos económicos según lo que resulte más elevado, ya sea el incremento al salario mínimo o el del índice nacional de precios al consumidor, permitiría mantener el poder adquisitivo de un apoyo económico ya de por sí exiguo, y plantear mejores condiciones para que los estudiantes puedan permanecer en la escuela a pesar de las presiones económicas prevaletentes.

Con base en los argumentos anteriores Evalúa DF ratifica la necesidad de que se atiendan estas recomendaciones.

V. RECOMENDACIÓN DGFEG/PREBU/004/09 Establecer un mecanismo para incorporar al PREBU a los estudiantes residentes en el Distrito Federal pero que estudian en alguno de los planteles públicos de educación media superior ubicados en municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

y

VI. RECOMENDACIÓN DGFEG/PREBU/005/09: Ampliar la cobertura del PREBU incorporando al programa a todos los estudiantes inscritos en planteles públicos de educación media superior del DF, independientemente de su residencia y fortaleciendo el programa desde una perspectiva metropolitana.

JUSTIFICACION

Estas dos recomendaciones pretenden fortalecer la orientación universalista del PREBU, al reconocer que ésta es una de sus principales virtudes y fortalezas (representa el 76% de los apoyos otorgados a estudiantes de EMS en el DF, con una cobertura del 50% de la matrícula, en el 2008). Se toma en cuenta también que con un enfoque de derechos no puede justificarse que **el criterio de residencia**, que generalmente no puede ser decidido por los mismos estudiantes, se establezca como un criterio excluyente para el goce de su derecho a la educación⁹.

Esta recomendación es congruente con el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 que se plantea la necesidad de construir una visión metropolitana del Desarrollo Social y no sólo de la Ciudad.

RESPUESTA DEL PREBU

Se declara “improcedente” porque el PREBU tiene por objeto disminuir la deserción sólo “en la capital del país”. También se plantea que no se tiene presupuesto suficiente para ampliar la cobertura y que se carece de competencia en la Zona Metropolitana para realizar acciones desde el GDF.

ARGUMENTACIÓN DE EVALÚA DF PARA SU CONTROVERSIA

En relación a la no procedencia de la recomendación DGFEG/PREBU/004/09, si bien no se tiene competencia para tomar acuerdos en la Zona Metropolitana fuera del DF, se puede avanzar hacia el establecimiento de convenios con las instancias de control de los planteles en el Estado de México y las de otorgamiento de becas o estímulos en esa entidad, para acercarse a la universalización apoyando a los estudiantes que viven en el DF y estudian fuera de él.

Un programa social tan necesario para los jóvenes en este momento económico, como es el PREBU, y que pretende ser ejemplo para el resto del país, como lo ha manifestado el Jefe de Gobierno del

⁹ La Comisión de Derechos Humanos del DF establece sus acciones de protección a los derechos humanos de las personas que transitan o habitan esta ciudad.

DF, debe tender a la inclusión de los estudiantes que viviendo en el DF y habiendo realizado el examen metropolitano, fueron asignados, por razones ajenas a su voluntad, a planteles ubicados en el Estado de México.

En cuanto a la improcedencia de la recomendación DGFE/PREBU/005/09 no se sostiene ya que lo que se solicita es que se cumpla con el objetivo de apoyar a los jóvenes que estudian en la capital del país, muchos de los cuales no viven en el D.F. Según los datos obtenidos en la evaluación externa del PREBU de la matrícula total de las escuelas de EMS del DF (360,493 estudiantes) hay 123,991 que no cuentan con ninguna beca. Es previsible que la mayor parte de este 34% de la matrícula que no tiene ningún apoyo económico, residan en el Estado de México. Por tanto el Evalúa DF considera que si se eliminan los jóvenes que estudiando en el DF viven en municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, **no se está cumpliendo totalmente con el objetivo de disminuir la deserción** en el DF, ni con la orientación universalista del Programa.

En cuanto a la carencia de presupuesto, como se planteó anteriormente, la programación presupuestal se elabora en base a los requerimientos solicitados por las dependencias del D.F., por lo que sería necesario que FIDEGAR solicite la ampliación presupuestal al Ejecutivo del DF y que éste la demande a la Asamblea Legislativa del D.F.

VII. RECOMENDACIÓN DGFE/PREBU/006/09 Transformar las actividades en comunidad en una alternativa de participación voluntaria y eliminar la condicionalidad de las mismas para conservar la transferencia monetaria del Programa.

JUSTIFICACION

Esta recomendación responde al requisito III.5 de ingreso al PREBU plantado en las Reglas de Operación publicadas el 7 de noviembre de 2008, que a la letra dice: “Participar en actividades en comunidad equivalentes a dos horas a la semana durante la vigencia del estímulo, preferentemente en las colonias donde residan”. La política social del DF se caracteriza, entre otros rasgos por la búsqueda de la institucionalización de derechos, por lo que es **importante que el sistema de transferencias monetarias no esté condicionado** ni sujeto a contraprestación alguna. La obligación principal de los estudiantes es la de estudiar y las **contraprestaciones son contradictorias al principio de exigibilidad de derechos.**

RESPUESTA DEL FIDEGAR

Esta recomendación también se considera “improcedente” porque el condicionamiento de participar en actividades de la comunidad con tiempos definidos no se considera una contraprestación.

ARGUMENTACIÓN DE EVALÚA DF PARA SU CONTROVERSIA

Cualquier condicionante para otorgar y mantener un apoyo económico que dependa de un servicio adicional a la actividad por la que es asignado el apoyo, se considera una contraprestación. En las Reglas de Operación del Programa, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se plantea dentro de los **Requisitos de ingreso** (“1.5 Participar en actividades en comunidad, equivalentes a dos horas a la semana durante la vigencia del estímulo, de preferencia en las colonias donde residan”) y

dentro de los **Requisitos de permanencia y vigencia** del apoyo en el punto "II.3. Haber participado satisfactoriamente en actividades en comunidad".

De estos dos planteamientos de requisitos tanto de ingreso como de permanencia se deriva claramente que las actividades en la comunidad son una condición para la obtención y el mantenimiento del apoyo económico y por tanto se consideran una contraprestación. La condicionalidad es contraria al principio de exigibilidad del derecho. Pero en este caso, el planteamiento es más grave ya que se deja indefinido el carácter de las actividades y lo que significa **la participación "satisfactoria"** en ellas. Esta formulación se presta a arbitrariedades ya que no hay criterios que definan en qué consiste el cumplimiento "satisfactorio", ni quién lo calificaría y cómo se realizaría esta calificación. Podría así ocurrir que los estudiantes perdieran el apoyo económico necesario para seguir sus estudios porque no atendieron demandas no relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones académicas.

Adicionalmente es contradictorio con el objetivo mismo del programa que pretende que las y los estudiantes no abandonen la escuela y finalicen el ciclo escolar al imponerles actividades extra a su carga académica cuando muchos de ellos viven en condiciones severas de pobreza de tiempo y muchos de ellos, además de estudiar, trabajan de distintas maneras para obtener ingresos adicionales. Hay que recordar que el PREBU tiene como uno de sus orígenes la propuesta del *salario estudiantil*, que precisamente plantea una remuneración a los estudiantes por estudio, en tanto trabajo socialmente útil, y no se los condiciona a actividades adicionales, cuya calidad académica, por cierto, debieran ser objeto de una evaluación específica.

Se recomienda enfáticamente que se elimine este condicionamiento contrario al **derecho a la educación**. Los apoyos a la comunidad pueden ser **formativos** para los alumnos siempre y cuando sean **voluntarios y de carácter educativo**. Con la obligatoriedad de las actividades en comunidad, entendidas como retribución por un apoyo, y no la recepción del apoyo como la materialización de un derecho, se fortalece una concepción de la participación ciudadana contraria a los principios de autonomía que deben regirla.

VIII, RECOMENDACION DGFEG/PREBU/007/09: Mejorar el cumplimiento de las funciones de transparencia y rendición de cuentas del programa, particularmente en lo referente a la publicación de los padrones de beneficiarios del PREBU por parte del Fideicomiso de Educación Garantizada con los datos mínimos requeridos por el artículo 58 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, así como la publicación de la metodología y los resultados de las encuestas y estudios relativos (entre otros) a la operación, desempeño e impacto del programa.

JUSTIFICACION

Cuando fueron formuladas las recomendaciones, el FIDEGAR no había cumplido con publicar en su página de internet el padrón de beneficiarios con todos los datos que demanda la Ley de Desarrollo

Social para el Distrito Federal aduciendo que la recomendación era *improcedente* porque no podía publicar datos personales, sin que explicitar cuáles eran ellos.

En la más reciente revisión del portal del FIDEGAR encontramos con beneplácito que fueron atendidas las recomendaciones en esta materia y que incluso se incluyó el monto por beneficiario con lo cual puede establecerse cuánto recibió exactamente cada estudiante. En su portal también se encuentran disponibles tanto sus evaluaciones internas como la evaluación externa del PREBU llevada a cabo por EVALÚA-DF, por lo que pese a que el FIDEGAR formalmente rechazó la recomendación, en la práctica dio cumplimiento a lo solicitado por EVALÚA-DF y por ello consideramos que la controversia sobre esta recomendación ha quedado sin sustancia y por lo tanto la damos por cumplida.

CONCLUSIONES

Siendo el PREBU una de las iniciativas más importantes en materia social de la actual administración del Gobierno del DF, y el programa más importante de su tipo en el país, con posibilidades de generalizarse, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal considera de fundamental importancia para que se cumpla a cabalidad con el derecho a la educación que el programa se transforme de un programa de estímulos en un **programa de becas homogéneas**, concebidas como derechos exigibles, eliminando la actual diferenciación de los montos de los estímulos conforme a los promedios de calificaciones de los estudiantes, otorgándose becas uniformes a todos los alumnos regulares del Bachillerato Universal “Prepa S”.

El problema de fondo que está en debate, es el del modelo educativo que es más coherente con el Programa de Desarrollo del DF y el Programa de Desarrollo Social del DF y la legislación social de la Ciudad de México. El modelo del PREBU tiene un enfoque meritocrático, y diferenciador que no contribuye a disminuir las brechas educativas. Con este modelo no se cumple tampoco con la Ley de Educación del Distrito Federal en cuanto a otorgar las **mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad**, ya que se privilegia a unos alumnos sobre otros.

Los fines de una educación con equidad no son sólo los de contribuir a que los alumnos construyan y se apropien de contenidos y procedimientos disciplinarios sino el de formar ciudadanos con valores y actitudes frente a sus semejantes y al medio natural que nos rodea. La solidaridad, las actitudes colaborativas, la tolerancia y el respeto a la diferencia, entre otros, son valores educativos fundamentales que difícilmente se propician con programas diferenciadores. Etiquetar a los alumnos y fomentar o apoyar las diferencias, afecta negativamente tanto a los alumnos de alto como de bajo rendimiento, en su aprendizaje tanto disciplinario como socializador.

Un modelo educativo que contribuya a democratizar el acceso a la educación y el derecho a una educación de calidad para todos debe colaborar en la generación de las mismas condiciones educativas para todos sin establecer privilegios ni hacer distinciones entre los alumnos en base a sus calificaciones que, en realidad, se convierten en distinciones por su condición económica



Ratificamos que la pretensión de estas recomendaciones y la presente controversia es la de que el DF mantenga acciones educativas coherentes y de orientación democrática que representen un ejemplo a nivel nacional, en que se apoye en un modelo educativo consistente con la orientación política que desarrolla el GDF, que busque disminuir y no aumentar las desigualdades educativas y socioeconómicas.

El Consejo de la Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal ratifica la necesidad de que el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU, *Prepa Sí*) tome en cuenta todas las recomendaciones antes mencionadas, por ser necesarias para hacer efectivo el derecho a la educación y para ejercer una acción educativa con coherencia y sentido social en el marco de un Programa Sectorial de Educación y de la Ley de Desarrollo Social para el DF.

Por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Dra. Myriam Irma Cardozo Brum, Consejera; Mtra. María del Pilar Berrios Navarro, Consejera; Dra. Antonia Candela Martín, Consejera; Dr. Julio Boltvinik Kalinka, Consejero; Dr. Manuel Canto Chac, Consejero; Dr. Adolfo Sánchez Almanza, Consejero.