

Evaluación Externa
de **Diseño y Operación**

2007 • 2008

Programa de **Estímulos** para el
Bachillerato Universal

“prepa sí”



Informe Final Diciembre 2008

ÍNDICE GENERAL

	Pág
	.
1. Introducción.	1
2. Marco teórico-conceptual: Educación media superior, política social y equidad en la Ciudad de México	7
3. Metodología y fuentes de información.	35
4. Resultados finales.	44
4.1. Temas de Diseño.	44
4.1.1. Antecedentes del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal <i>Prepa Sí</i>.	44
4.1.1.1. Descripción y objetivos del PREBU.	44
4.1.1.2. Dependencias involucradas en el Programa	66
4.1.1.3. Alineación del Programa con los objetivos de la Política de Desarrollo Social estipulados en la Ley de Desarrollo Social y en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012. En caso positivo, con cuáles de dichos objetivos.	79
4.1.1.4. Trayectoria del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, <i>Prepa Sí</i>	81
4.1.1.5. Cambios en el PREBU y Reglas de Operación	82
4.1.2. Relevancia de las necesidades o problemas atendidos	

4.1.2.1.	Relevancia de los problemas o necesidades que busca atender el Programa	83
4.1.2.2	Principales perfiles y/o su importancia de acuerdo a la bibliografía disponible	105
4.1.2.3.	El PREBU en perspectiva comparada del problema respecto a otras ciudades del país o de América Latina	110
4.1.3.	Identificación del problema y determinación de la población objetivo	117
4.1.3.1.	Identificación del problema o necesidad al que trata de atender	117
4.1.3.2.	Identificación del origen o factores determinantes del problema	122
4.1.3.3.	Supuestos que justifican el programa y los riesgos de que no se cumplan	126
4.1.3.4.	Sus objetivos y estrategias: incidencia en el problema	130
4.1.3.5.	Identificación de la población objetivo	134
4.1.3.6.	Consideración de las diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial, orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población	139
4.1.3.7.	Pertinencia del programa en estudios, análisis o política pública	141
4.1.3.8.	Pertinencia del programa respecto al problema a atender y sus características entre la población	142

4.1.3.9	Soluciones alternativas al problema y su referencia	144
4.1.4.	Consistencia interna entre objetivos, estrategias y Reglas de Operación del Programa.	
4.1.4.1.	Consistencia lógica entre los objetivos, metas y las Reglas de Operación	146
4.1.4.2.	Congruencia entre los objetivos que persigue el programa y los servicios o apoyos que presta	158
4.1.4.3	Las estrategias del programa y congruencia con sus objetivos	187
4.1.4.4.	Productos y componentes del programa y congruencia con los objetivos del mismo	191
4.1.4.5	Suficiencia de los productos y componentes para alcanzar los objetivos perseguidos	192
4.1.4.6	Productos y componentes: su consistencia con la concepción general de los objetivos y su suficiencia para producirlos	194
4.1.4.7.	Productos, componentes y estrategias del Programa y su cumplimiento de los principios de la Ley de Desarrollo Social	194
4.1.4.8.	Selección de la población beneficiada y su cumplimiento con el orden de prelación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social: universalidad- focalización territorial; focalización sectorial- focalización individual	195
4.1.4.9.	Indicadores para dar cuenta de los avances y resultados del programa	196
4.1.4.10	Mecanismos de monitoreo y evaluación interna	199

4.1.4.11.	Aproximación al Marco Lógico y comentarios relacionados	207
4.1.5.	Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.	
4.1.5.1.	Consistencia de las Reglas de Operación del programa con los principios de la política social establecidos en el artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del DF (LDS)	215
4.1.5.2.	Mecanismos para detectar la demanda de la población o la ciudadanía en este programa	219
4.1.5.3.	Organizaciones civiles que participan en el programa	222
4.1.5.4.	Mecanismos que permiten conocer y medir el grado de satisfacción de la población con su prestación	223
4.1.5.5.	Servicios y mecanismos de difusión para que la población conozca sus beneficios y procedimientos de acceso y dónde ocurrir para alcanzar sus beneficios	228
4.1.5.6.	Sistema de rendición de cuentas del programa	233
4.2.	Temas de la Operación del Programa	235
4.3.	Percepciones sobre el programa de las instituciones de educación media superior	236
4.3.1.	Percepciones sobre el PREBU en las delegaciones del Distrito Federal	246

4.4.	Aspectos específicos del programa	
4.4.1.	Reglas de operación del Programa, comparativo con el de becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal	248
4.4.2.	Implicaciones del requisito de residencia en el Distrito Federal de los beneficiarios para poder recibir la beca	252
4.4.3.	Sobre la existencia de diferentes niveles de estímulo monetario vinculados al promedio de calificaciones	257
4.4.4.	Implicaciones de que el programa establezca la obligatoriedad de prestar dos horas a la semana de servicios a la comunidad	264
4.4.5.	Implicaciones de la norma de no contar con una beca o apoyo económico simultáneo al programa	270
4.4.6.	Acceso equitativo a los beneficios del programa y el universo institucional de procedencia de los estudiantes	271
4.4.7.	Situación de los indicadores que se tienen establecidos para evaluar la eficiencia e impacto del programa: pertinencia y suficiencia	274
4.4.8.	Medición del abatimiento de la deserción escolar y del incremento de la eficiencia terminal	277
5.	Conclusiones, recomendaciones y observaciones	280
5.1.	Valoración global del diseño	281
5.2.	Principales fortalezas y debilidades del PREBU <i>Prepa Sí</i>	290
5.3.	Recomendaciones	296

1. Introducción.

El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU), *Prepa Sí*, es una de las iniciativas de mayor alcance y prioridad del Gobierno del Distrito Federal y atiende problemas de enorme relevancia como son los relacionados con la educación media superior y con la política hacia los jóvenes en la Ciudad de México. El Programa General de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal correspondientes al periodo 2007-2012 consideran las problemáticas educativas y juveniles como estratégicas y prioritarias para alcanzar una ciudad democrática, abatir la desigualdad y lograr un pleno desarrollo social, correspondiendo al Programa *Prepa Sí* un papel destacado en los avances para el cumplimiento de las metas programáticas respectivas. 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*.

La naturaleza social del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal desarrollado por la Secretaría de Educación (SEDF) y el Fideicomiso Público Educación Garantizada (FIDEGAR), así como su necesaria adscripción en la política de desarrollo social de la Ciudad de México resultan factores cruciales para su valoración y proyección. *Prepa Sí*, cristaliza una política social y educativa sin precedente en el país como han señalado las máximas autoridades del Gobierno del Distrito Federal (GDF). La necesidad de ponderar y distinguir contextos referenciales para la evaluación del Programa implica otorgar cierta autonomía analítica al ámbito de la política educativa pero reconociendo que es parte fundamental de la visión y de la política social que le da significado en la Ciudad de México.

El PREBU *Prepa Sí* arrancó el 15 de agosto de 2007, por lo que cuenta apenas con un ciclo escolar completo de operación y poco más de un año de implantación y funcionamiento. El otorgamiento de apoyos económicos mensuales (*estímulos*) para 180,362 estudiantes de bachillerato durante el segundo semestre del ciclo 2007-2008,

además de beneficios adicionales colaterales y su proyección universitaria para 2008-2009, son muestra por sí mismos de los logros, aportes y potencialidades del Programa. En el lapso relativamente breve de su existencia, el PREBU ha experimentado importantes cambios organizativos derivados de la complejidad de asuntos que se han pretendido atender y otros factores que se estima necesario corregir. Asimismo el Programa tiene importantes problemas y equívocos de concepción y diseño que se requiere rectificar para la revaloración y reformulación de sus objetivos, propósitos y componentes fundamentales. En términos muy generales estas son las apreciaciones del equipo evaluador externo a quien **EVALÚA DF** (Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal) encargó la valoración del PREBU 2007-2008, *Prepa Sí*, que se justifican, desarrollan y plantean a lo largo del presente Informe.

La evaluación procuró ceñirse en todo momento al criterio y objetivo general definido por **Evalúa DF** en su Convocatoria 001-2008 en cuánto a valorar la pertinencia de lo emprendido por las autoridades del PREBU. Asimismo con los propósitos señalados para los rubros de la evaluación externa en los términos siguientes:

- Evaluación de diseño del Programa *Prepa Sí* consistente en “analizar cuál es el grado de congruencia entre el diseño de los programas y los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF y en qué medida son internamente consistentes, eficaces y eficientes para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos”, y
- Evaluación de operación del Programa *Prepa Sí* que examina “en qué medida las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios del programa han

definido claramente su rol y sus procedimientos para cumplir con eficiencia su función”.¹

La metodología presentada por el equipo y aprobada por el Comité de Evaluación y Recomendaciones de **Evalúa DF** (en adelante, “el Comité”) para la evaluación externa del PREBU 2007-2008 contemplaba una amplia colaboración con directivos y operadores de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior de la SEDF y del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, así como acceso a la información y documentación del Programa con el objeto de dar cumplimiento amplio y cabal a los propósitos definidos para el proceso. La interacción entre actores externos, internos e involucrados en el PREBU; la socialización y trabajo colectivo se consideraban factores importantes de la evaluación y de la instrumentación posterior de las recomendaciones emanadas del proceso.²

La metodología aprobada por el Comité no pudo desarrollarse de manera plena y completa en virtud de que las autoridades del Fideicomiso Público “Educación Garantizada” (FIDEGAR), entidad responsable del PREBU, no participaron ni colaboraron con la evaluación externa determinada por **Evalúa DF**. Esta situación afectó y retrasó los trabajos y obligó a modificar en forma importante los componentes metodológicos como se detalla en el apartado 3 de este Informe. Es hasta el 28 de octubre, un mes después de haber iniciado los trabajos de evaluación, que FIDEGAR nos hace llegar los documentos de la evaluación interna que realizaron al PREBU (ver bibliografía), sin que existiera posibilidad de obtener información primaria (padrones, manuales de organización y procedimientos, cédulas presupuestales y financieras, etc.) o entrevistas con su personal directivo y operativo.

¹ Evalúa DF, 2008. *Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008 (“Prepa Sí”)*. México.

² Segura Gámez, José Gilberto. 2008. *Proyecto de evaluación externa del PREBU 2007-2008* (aprobado por Evalúa DF, CEDSDF). México, septiembre.

Por otra parte se presentó una buena disposición de funcionarios de instituciones de educación media superior del Distrito Federal a presentar sus valoraciones y puntos de vista referentes al Programa *Prepa Sí* a través de entrevistas con el personal directivo responsable de los servicios de apoyo estudiantil y becas. Solamente hubo tropiezos con la falta de colaboración del Colegio de Bachilleres entre las instituciones de control federal y con la del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. Se tuvo también la oportunidad de entrevistar a personal de las delegaciones de Iztacalco y Álvaro Obregón que hasta antes de la existencia del Programa *Prepa Sí* contaban con programas locales de becas para bachillerato. Con el Instituto de la Juventud del Distrito Federal y otras dependencias relacionadas de manera directa con el PREBU no hubo posibilidad de algún tipo de intercambio o entrevista.

Las vicisitudes expuestas de manera somera afectaron el desarrollo y aplicación de la metodología prevista originalmente, así como los tiempos para la realización de los trabajos de evaluación. Los temas de evaluación de diseño fueron los menos afectados por la falta de colaboración de FIDEGAR, toda vez que los documentos de la evaluación interna realizada por éste proporcionaban la información requerida en lo fundamental, complementada de manera relevante con la opinión de directivos de las principales instituciones de educación media superior involucradas. En cambio y en sentido contrario, los temas de evaluación de la operación se vieron seriamente afectados y limitados toda vez que no hubo la apertura necesaria de las autoridades del programa para el acceso a la información documental, estadística, financiera, administrativa, etc. requerida en la Guía Metodológica aprobada por el Comité, incluyendo las entrevistas con los responsables de la dirección y operación del PREBU y del FIDEGAR. Si bien se recurrió a fuentes alternas que proporcionaron alguna información relevante (por ejemplo, los documentos oficiales en internet de la Secretaría de Finanzas (SFinDF)), resultaron de cualquier forma insuficientes para las metas trazadas en los temas de operación del PREBU. En el apartado tercero referente a *Metodología* se precisan los alcances y límites de la evaluación en el contexto de la problemática señalada.

Los resultados que se recogen en este Informe Final se establecieron en relación con los conceptos y contextos expuestos en el apartado segundo correspondiente al marco teórico-conceptual, denominado *Educación media superior, política social y equidad en la Ciudad de México*. Se sostiene que el propósito de universalización de la educación media superior es una de las más consistentes, entrañables y prominentes metas que se han planteado las políticas social y educativa del gobierno de la Ciudad de México, en términos tanto de equidad como de construcción de ciudadanía social, a la que el Programa *Prepa Sí* contribuye, en un contexto educativo notablemente diversificado y complejo y afectado gravemente por rezagos y desigualdades acumulados.

El apartado tercero, *Metodología y fuentes de información*, describe en detalle las previsiones originales así como las dificultades presentes en la evaluación externa, estableciendo criterios de validez.

El cuarto apartado recoge los resultados del trabajo de evaluación en las temáticas y puntos requeridos por el Comité. Los temas de la evaluación del diseño principian con la descripción de las actividades y componentes del PREBU *Prepa Sí* así como la relevancia e importancia de los problemas que atiende y si los enfoques con que lo hace son adecuados; asimismo se señalan y establecen la congruencia y consistencia externa del PREBU con la política de desarrollo social del Distrito Federal, incluyendo la consistencia interna de objetivos, estrategias y Reglas de Operación (RO) del Programa, resultando la detección de diferentes ausencias y limitaciones y la formulación de las recomendaciones correspondientes en cuanto a modificaciones del Marco Lógico (ML) del PREBU, sus componentes y objetivos entre otros. Los temas de evaluación de la operación no son tratados por las razones que se explican ampliamente en el apartado tres.

Como parte de los resultados finales se incluye un inciso con la síntesis e integración de las observaciones y puntos de vista de directivos de las instituciones de educación media superior sobre el Programa *Prepa Sí*. Estas opiniones son relevantes como

apoyo y referencia en la formulación de algunas recomendaciones que pretenden contribuir a un mejor diseño y eficacia del Programa, centrándose en la necesidad de una más estrecha y efectiva colaboración y coordinación con el PREBU, en donde se reflejó también la pertinencia de revisar y reformular el diseño y operación del programa en algunos de sus aspectos más problemáticos.

El Comité de Evaluación y Recomendaciones de **EVALÚA DF** estableció **ocho** interrogantes o aspectos específicos a considerar como parte de la evaluación del Programa *Prepa Sí*, valorando desde luego su relevancia para la comprensión y proyección del PREBU. La consideración de cada uno de los temas específicos se integra como inciso final del apartado de *Resultados* desprendiéndose para cada uno un análisis exhaustivo y la precisión de las recomendaciones establecidas ya desde la evaluación de diseño.

El quinto apartado corresponde a las *Conclusiones, recomendaciones y observaciones* del trabajo de evaluación, donde se hace la valoración global del diseño, se señalan y se describen las fortalezas y debilidades del Programa. Finalmente, se enuncian las recomendaciones y observaciones que formula y presenta el equipo evaluador para la consideración del Comité de Evaluación y Recomendaciones de **EVALÚA DF** derivadas del examen del ciclo 2007-2008 del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal *Prepa Sí*.

Ciudad de México, D.F. / Texcoco, Estado de México
Diciembre de 2008.

2. Marco teórico-conceptual: Educación media superior, política social y equidad en la Ciudad de México

La universalización de la educación media superior es una de las más consistentes, sentidas y prominentes metas que se han planteado las políticas social y educativa del gobierno de la Ciudad de México, en términos tanto de equidad como de construcción de ciudadanía social. Las dificultades para lograrla son evidentes: la mitad de la población mayor de 15 años del Distrito Federal en 2005 carecía de educación media superior (al menos un grado) y “la población desocupada de jóvenes de entre 15 y 29 años representa 48.8% del total, de los cuales la mitad cuenta con educación media superior y superior, y al no encontrar acomodo en el mercado formal se emplean en puestos de baja remuneración y poca o nula seguridad laboral y estabilidad, afectando principalmente a las mujeres. Lo anterior se agrava más al momento que los jóvenes asumen responsabilidades tempranas y encabezan los hogares”.³ Por otra parte, los indicadores de reprobación, desescolarización (deserción) y eficiencia terminal de la EMS en el DF contrastan negativamente con relación a los promedios nacionales. El rezago educativo acumulado –en realidad una enorme deuda política y social– es gravísimo: un millón 968 mil mujeres y un millón 677 mil hombres sin educación media superior completa.⁴

El PREBU *Prepa Sí* se enmarca dentro de los programas y estrategias para avanzar en la universalización de la EMS de la Secretaría de Educación del DF, que el Programa de Desarrollo Social plantea alcanzar en veinte años en números absolutos y para todos los jóvenes de entre 15 y 19 años durante la actual gestión gubernamental.⁵ Por

³ GDF, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*. Gaceta de Gobierno del DF, 8 de noviembre de 2007, pp. 13-14.

⁴ Datos de SEDF, *Políticas de inclusión, retención y promoción en educación media superior del Gobierno del Distrito Federal*.

⁵ Ver: SEDF, *La universalización de la educación media superior en la ciudad de México*; y Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012*. Los otros programas de la SEDF en la perspectiva de la universalización son: a) IEMS (bachillerato general presencial y semipresencial); b) bachillerato a

ello resulta oportuna y relevante la decisión de evaluar el Programa en su primer ciclo escolar de operación por parte del Comité de **Evalúa DF**, ya que permite aportar una visión investigativa en torno a su instrumentación conceptual y práctica así como un punto de vista necesariamente crítico con el que se podrá coincidir o discrepar pero que, sin duda, enriquecerá e impulsará el *desarrollo de la cultura de la evaluación*⁶ y del propio PREBU *Prepa Sí*. Exponer la óptica del equipo evaluador, la construcción de su marco teórico y sus interrogantes, forma parte también de tal esfuerzo.

Educación, derechos y política social.

La educación es reconocida como un axioma en su función para el desarrollo de la sociedad, la cual no ha escapado a la influencia dominante de los valores del mercado en los últimos veinte años, alejándola de sus fines últimos. Ello se expresa en una expansión de los servicios privados de la educación, prevalencia de la evaluación educativa con criterios cuantitativos y de eficacia, búsqueda de la competitividad en función de la demanda, instrumentación de programas compensatorios y en general la persistencia de un sistema educativo excluyente en todos sus niveles. Pero la preeminencia de la visión mercantil del gobierno federal en la educación significa también desmantelar la obligación y responsabilidad del Estado en la materia y dejar de considerarla como un derecho humano y social universal.

Sin capacidades no hay libertades: por eso la educación es un derecho fundamental. Martha C. Nussbaum dice: “Las capacidades, al igual que los derechos humanos, aportan un conjunto de objetivos humanamente ricos para el desarrollo, en lugar de ‘la riqueza y la pobreza de los economistas’, como tan acertadamente dijo Marx. En efecto, las capacidades cubren el terreno que ocupan tanto los derechos llamados de primera generación (las libertades políticas y civiles) como los derechos

distancia; c) Centros de Transformación Educativa; d) formación y apoyo integral al docente; y e) Sistema Metropolitano de EMS.

⁶ Boltvinik, Julio, *En marcha, la evaluación en el DF. La Jornada*, 16 de mayo de 2008.

llamados de segunda generación (los derechos económicos y sociales)". La autora insiste en la interdependencia de estos dos niveles: "Todas las libertades básicas se definen como capacidad para hacer algo. No pueden considerarse garantizadas si las privaciones económicas o educativas hacen que las personas sean incapaces de actuar realmente de acuerdo con las libertades que se les reconocen en el papel..."; por ello, son exigibles: "las capacidades humanas centrales no son simplemente objetivos sociales deseables, sino títulos basados en la justicia para una reclamación urgente".⁷

La pobreza es por ello la expresión más fehaciente del incumplimiento de los derechos humanos sociales y económicos, de su inexistencia para amplios conglomerados, amén de violación flagrante de principios constitucionales.⁸

La política neoliberal desarrollada por los gobiernos federales al menos de 1982 a la fecha no ha hecho sino profundizar la pobreza y la desigualdad como resultado de *crisis* económica permanente, desempleo y migración creciente, desmantelamiento del aparato productivo, destrucción de tejido social e identidades y pérdida de proyecto nacional. En este marco se han ejecutado políticas de carácter asistencial que buscan atenuar los efectos de la polarización y el descontento societario, a las que indebidamente se califica de *desarrollo social* y responden a lineamientos de organismos internacionales como el BID, la OCDE y el Banco Mundial dedicados a experimentar con la pobreza y marginación ajenas. En otras palabras, "se asumió que la política social [federal] es un asunto de gobernabilidad, no de justicia, cohesión e inclusión social".⁹

Al contrario de las políticas de la globalización capitalista asumidas por los gobiernos federales la política social del gobierno de la Ciudad de México se propone en lo

⁷ Nussbaum, Martha C., *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, p. 283 y ss.

⁸ Boltvinik, Julio y Araceli Damián. 2003. Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *En: Papeles de Población*, número 35, enero-marzo, Toluca, México, pp. 101-137.

⁹ Yanes Rizo, Pablo. 2006. *La Pensión Ciudadana Universal en la Ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica*.

fundamental reivindicar los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal, reconociendo que existe un rezago social histórico que se expresa en distintos niveles de pobreza de la mayoría de la población, obstáculos al ejercicio de sus derechos humanos y acceso desigual a bienes y servicios necesarios para una vida digna. Todo ello producto de un sistema económico cuyos valores se fincan en el libre mercado y de un Estado que crecientemente se desvincula de su obligación moral de intervenir en la economía para garantizar mínimos de bienestar a la población.

Dos concepciones de política social que se expresan en la cuestión *¿Derechos u Oportunidades?* Pablo Yanes resume sus características claramente confrontadas:

Cuadro 1.	
Principios de las políticas sociales del GDF y del gobierno federal.	
Gobierno del Distrito Federal	Gobierno Federal
Igualdad de Derechos	Igualdad de Oportunidades
Responsabilidad social del Estado	Corresponsabilidad
Universalización en el goce de programas y derechos o, en su caso, focalización territorial	Focalización individual como norma de todos los programas
Exigibilidad de los derechos	Condicionalidad de los derechos
Institucionalización de derechos	Transitoriedad de los programas
Cobertura amplia	Cobertura acotada
Apoyos no inferiores a medio salario mínimo	Apoyos inferiores y topes de inversión por hogar
Fuente: Yanes Rizo, Pablo, 2006, p.3.	

La Educación Media Superior en el marco normativo de la política social de la Ciudad de México.

A partir de 1997, año en que la Ciudad empieza a cristalizar el reconocimiento a su soberanía y ciudadanía, se empieza a definir y cimentar un marco jurídico para una política social diferente. Con énfasis diferenciados en estos años se ha desarrollado una concepción “que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a ésta con la política económica. Por ello mismo establece como valor fundamental de su política el logro de la igualdad de derechos”.¹⁰

El marco normativo del Distrito Federal enuncia la universalidad de los derechos sociales y el abatimiento de la desigualdad social en el acceso a los mismos como dos de los principios fundamentales de la política de desarrollo social, de la cual forma parte la educación. La *Ley de Desarrollo Social* (LDS) plantea, entre otros de sus objetivos, la responsabilidad social del Estado de “asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales” y “promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social”, lo anterior en el marco de las atribuciones de la administración pública del DF. Asimismo la ley señala dentro de sus propósitos el de “disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales” (LDS, art. 1º, fracc. I, II y III). En su artículo cuarto la ley enuncia y define los doce principios que sustentan la política de desarrollo social en la Ciudad de México.

¹⁰ Yanes Rizo, Pablo, *op. cit.*

El principio de **igualdad**, señalado por la *LDS* como **el objetivo principal del desarrollo social** (art. 4º, fracc. II), se recoge en los ordenamientos jurídicos del Distrito Federal relativos a la educación y a la juventud. La *Ley de Educación* en su artículo quinto dispone de manera taxativa que “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”.

Lo anterior se refuerza con las obligaciones establecidas en el artículo 117 del mismo ordenamiento que señala que “la Secretaría de Educación del Distrito Federal y sus organismos descentralizados tomarán medidas tendientes a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, la equidad educativa así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. / Dichas medidas estarán dirigidas, preferentemente, a los grupos y zonas con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y/o sociales de marginación”.

Por su parte, la *Ley de las y los Jóvenes* señala en su artículo 10 que “todas las y los jóvenes tienen derecho a acceder al sistema educativo” y dispone para ello que en “la Ciudad de México la educación impartida por el Gobierno será gratuita en todos sus niveles, incluyendo nivel medio superior y superior” en concordancia con lo dispuesto también por la *Ley de Educación* en su artículo 7º.

La dotación de **becas y estímulos económicos** está considerada en las leyes como un medio significativo para alcanzar la igualdad y la calidad en los procesos educativos. La *Ley de Educación* señala que “para lograr la igualdad de acceso, la permanencia y los

resultados satisfactorios en la educación” se proporcionarán, entre otros programas y acciones, “apoyos económicos y asistenciales, tales como desayunos y transportes escolares, becas y despensas alimenticias para alumnos **que pertenezcan a familias de escasos recursos**” (art. 120, fracc. III). El artículo 33 de la ley señala igualmente que “en el gasto educativo del Gobierno del Distrito Federal se deberá tomar en cuenta, prioritariamente, a los factores que determinan la calidad y mejoría de los servicios educativos”, entre otros, la dotación de becas.

En el mismo sentido, la *Ley de las y los Jóvenes* dispone que se contemple “un sistema de becas, estímulos e intercambios académicos nacionales y extranjeros que promuevan, apoyen y fortalezcan el desarrollo educativo de la juventud” dentro del Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de la Juventud del Distrito Federal previsto en el ordenamiento (art. 12).

El propósito de **universalización de la educación hasta el nivel medio superior** está fundado en el artículo cuarto de la *Ley de Educación* donde se estipula la obligación que tiene el Gobierno del Distrito Federal “...de atender y prestar a **todos los habitantes** de la entidad educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior...**”. Para coadyuvar al cumplimiento de dicha obligación, el artículo 52 de la ley dispone que el GDF pueda crear sus propios planteles y establecer convenios con instituciones públicas y privadas con el objetivo de garantizar la enseñanza media superior para todos aquellos que la soliciten, entre otras disposiciones.

En el caso de los planteles que establezca el Gobierno del Distrito Federal se estipula además que los programas y planes de estudio responderán a “necesidades de carácter social”, y que la educación media superior “estará permanentemente vinculada con las comunidades aledañas, principalmente en las zonas marginales, con el fin de hacer labor social, estudiar y promover soluciones a su problemática y difundir la cultura” (*Ley de Educación*, arts. 54 y 56).

La Educación Media Superior en el marco programático de la política social de la Ciudad de México.

Programáticamente la **equidad** en el acceso y permanencia en los servicios educativos, la **universalización de la educación media superior** y el abatimiento de la **desescolarización** y la **deserción escolar** constituyen las bases para enfrentar la problemática de la juventud y de la educación básica y media superior.

El **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012** plantea que el GDF promueve una ciudad democrática, “que reconoce y garantiza el goce de los derechos para todos y todas... donde prevalezca una cultura de equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social... La equidad habrá de constituirse como el valor fundamental y el medio privilegiado para que las personas ganen autonomía y capacidad de realizar sus aspiraciones... y combatir las causas que originan la pobreza y la exclusión, dotar a los grupos excluidos de las herramientas necesarias, para que tengan la capacidad de hacer frente a las condiciones adversas del entorno”.¹¹

En el diagnóstico correspondiente al Eje Equidad subraya que la política económica que ha favorecido la concentración desigual de la riqueza, ha “resultado en el deficiente acceso a las oportunidades, los servicios de salud, bajos niveles de instrucción educativa y de polarización social”, generando amplias brechas de desigualdad donde generaciones de mexicanos y sus familias quedaron al margen de condiciones mínimas de bienestar y calidad de vida. La atención a la infancia, jóvenes, mujeres, discapacitados, personas adultas mayores y comunidades indígenas y migrantes, deberá defenderse como una política de Estado.

Las **estrategias** previstas para el Eje 2, Equidad, son:

¹¹ GDF, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*.

1. la acción en materia de desarrollo social tiene como **eje principal la equidad** con la finalidad de abatir la desigualdad y lograr un desarrollo social pleno;
2. el derecho a la igualdad de los ciudadanos se garantiza al considerar la política y programas sociales como respuesta pública a **derechos exigibles** cuyo cumplimiento es responsabilidad del Estado;
3. construir un **sistema de evaluación** del desarrollo social, y
4. **focalizar el gasto social** en las unidades territoriales más marginadas y en la atención particular de los grupos vulnerables (adultos mayores, población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes).

Los **objetivos del Eje 2 Equidad** en relación con la educación de los jóvenes –ámbito del PREBU- son los siguientes:

- 2.5.1. Eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales.
- 2.5.13. Transformar el actual modelo educativo para lograr la mejor formación de los educandos.
- 2.5.15. Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.

Las **Líneas de política del Eje 2 Equidad** correspondientes a los objetivos enunciados arriba son:

- 2.6.5. Se instrumentarán mecanismos para revertir la exclusión social de los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, del empleo, del acceso a la vivienda, de alternativas de recreación y de creación cultural.
- 2.6.33. Crearemos un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del Distrito Federal y se garantizará la educación hasta el nivel medio superior para todos los niños y niñas cuya madre o padre fallezca.

- 2.6.38. Con el objetivo de fortalecer el sistema educativo del Distrito Federal, se implantará el bachillerato universal, se apoyará la reforma de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y se diversificará la oferta educativa universitaria.

El **Programa de Desarrollo Social 2007-2012**, formula como su **objetivo general** el “desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México”.¹²

Entre los **objetivos específicos** del Programa relativos a la educación y a los jóvenes se tiene:

- Priorizar el acceso y goce efectivo del derecho a la educación como instrumento clave de integración, movilidad y cohesión social, recuperando la educación pública, ampliando la cobertura en los niveles medio superior y superior, demandando la descentralización de la educación básica y construyendo el conjunto de derechos asociados que garanticen su gratuidad y universalidad, y
- Priorizar políticas y programas de reconocimiento de derechos y de inclusión social para las y los jóvenes del Distrito Federal para revertir las actuales condiciones de exclusión agravada y de ausencia de expectativas en que se encuentran.¹³

¹² Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012*. Ciudad de México, diciembre de 2007.

¹³ *Ibíd.*, pp. 21-22.

La construcción de un régimen y un Estado social de derechos en el Distrito Federal es el **objetivo estratégico del Programa de Desarrollo Social**, para lo que deberán lograrse metas a alcanzar en un plazo no mayor de veinte años, entre las que se encuentran:

- Quince años de instrucción garantizada,
- Educación Media Superior universal,
- Duplicar el número de habitantes con estudios universitarios terminados.

Dentro de las cinco **líneas programáticas** del Programa de Desarrollo Social, la primera de ellas, *Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza* establece como acciones y metas a lograr en el curso de la administración 2007-2012 para la educación las siguientes – entre otras -:

- Abatir la desescolarización.
- Universalización de la beca para estudiantes de bachillerato y mejora sustancial en la permanencia, aprovechamiento y eficiencia terminal.
- Elevación a doce años de la escolaridad promedio de la ciudad.

En la segunda línea programática *Equidad social, de género e igualdad sustantiva* las acciones y metas a cumplir en el periodo y relacionadas con nuestro objeto son:

- Introducción de la perspectiva de equidad de género en todas las políticas y programas y construcción de los instrumentos para operativizar la transversalidad y evaluar sus resultados.
- Reducción de la creciente exclusión social de las y los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, del empleo, del acceso a la vivienda, de oportunidades de recreación y deporte y de creación cultural.

El Programa formula **cincuenta metas de impacto** de la política social del Gobierno de la Ciudad de México “que definirán en qué medida hemos avanzado hacia la ciudad incluyente, igualitaria, equitativa y participativa”, entre las que deben señalarse:

- Eliminar la deserción escolar en el nivel medio superior y que la totalidad del grupo de edad de 15 a 19 años acceda este nivel educativo.
- Disminuir en al menos un tercio las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en educación, ingresos, salud, vivienda, patrimonio y tiempo libre para avanzar en la construcción de la igualdad sustantiva.
- Reducir a la mitad el número de jóvenes que no estudian ni trabajan en las zonas de mayor marginación o conflictividad social de la ciudad.

El programa sectorial de educación para el Distrito Federal no ha sido publicado. Se considera que la integración y formulación del programa con base en la reflexión y el debate públicos permitirían la consolidación de los propósitos y metas que se plantean en el Programa General de Desarrollo, y el fortalecimiento de las políticas educativas para la Ciudad de México, en particular las relativas a la EMS.

Educación Media Superior y pobreza.

Exclusión e inequidad caracterizan el acceso y permanencia en el nivel educativo medio superior de la Ciudad de México. Treinta y cinco de cada 100 adolescentes de entre 15 y 19 años no asisten a la escuela; los mayores índices de inasistencia se presentan en las edades de 18 y 19 años, siendo mucho más significativos entre las mujeres que representan el 52.45 % de los 282 338 jóvenes que no asisten a la escuela. Además la oferta en educación media superior es limitada, no responde a la demanda y existe la necesidad de seguir acercando el bachillerato a la población que se ubica en zonas marginales, a pesar de los avances que se tienen con la creación y desarrollo del Instituto de Educación Media Superior (IEMS). Finalmente, la eficiencia terminal es problemática en secundaria y bachillerato, ya que 16 de cada 100 jóvenes que ingresan a secundaria se ven en la necesidad de abandonarla, y 38 jóvenes de cada 100 que logran ingresar al bachillerato no terminan sus estudios.¹⁴

¹⁴ GDF, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, pp. 17-18.

Los grupos que están más expuestos a la exclusión escolar en el nivel de EMS, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Educación del DF (SEDF) elaboradas a partir del censo del 2000 y el conteo de 2005, son:

- a. las madres jóvenes con al menos un hijo con 86.4 % de inasistencia;
- b. la población de habla indígena con 72.4 %;
- c. la población femenina económicamente activa con 72.3 %, y
- d. adolescentes y jóvenes con algún tipo de discapacidad con el 51.9 %.¹⁵

Por su parte y conforme a los resultados de la Encuesta Nacional de la Juventud 2005 el abandono escolar de los jóvenes de 15 a 19 años en el DF se produce por razones de carácter social y económico:

- a. necesidad de trabajar, en 31.3 %;
- b. cuidar a la familia, 17.1 %;
- c. no había escuelas, 5.9 %, y
- d. la escuela estaba muy lejos, 3.6 %.

Llaman la atención en la Encuesta las respuestas “porque ya no me gusta estudiar” (32.7 %, la mayor causa de abandono en el grupo etario) y “mis padres ya no quisieron” (6.6 %) que podrían estar expresando una cierta desvalorización de la educación entre sus actores, ligada posiblemente a condiciones de rezago escolar y marginación.¹⁶

En lo que se refiere al ingreso tenemos que “en el último fin de ciclo escolar para el que se dispone de información (2004-2005), de cada 100 alumnos aprobados en el tercer grado de secundaria... 125,399 alumnos, el 57.5 % (72,087) se inscribieron al concurso de ingreso de la COMIPEMS y **sólo 38 de esos cien lograron un lugar**” y, por otro

¹⁵ SEDF. *La universalización de la educación media superior en la Ciudad de México. Retos de la demanda y distribución de la matrícula.*

¹⁶ FIDEGAR, *Evaluación de cobertura del PREBU Prepa Sí*, gráfica 2, p. 7. La encuesta fue realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud. Las respuestas suman más de 100 % ya que fue una pregunta de opción múltiple.

lado, “en cada ciclo escolar ha ido disminuyendo el porcentaje de alumnos que ha logrado ser asignado a la primera opción de su preferencia en la zona metropolitana de la Ciudad de México; lo que implica una **insuficiencia cada vez mayor en la oferta pública** correspondiente a las preferencias escolares de los solicitantes” (subrayados nuestros).¹⁷

La incidencia de pobreza, vulnerabilidad y marginalidad en las condiciones de acceso, permanencia y oferta educativa en la EMS son notables. En el cuadro 2 se cruzan algunos indicadores demográficos y educativos con datos de las delegaciones políticas ordenadas según los estratos e índice de pobreza elaborados por Damián y Boltvinik para el Distrito Federal.¹⁸ Puede observarse la nítida relación que se establece entre las delegaciones con mayores índices de pobreza y la población que carece de EMS en al menos un grado; asimismo la altísima proporción que presenta la población femenina excluida de la EMS y que, paradójicamente, se incrementa porcentualmente conforme son menores la población excluida y los índices de pobreza; y la polarización que se presenta entre delegaciones observable en el rango que va de 23.23 % sin EMS en Benito Juárez al 65.33 % en Milpa Alta o bien de 37.46 % en delegaciones con pobreza baja al 58.48 % en delegaciones con pobreza alta. Los datos correspondientes al porcentaje de la población mayor de quince años con educación superior reiteran la profunda desigualdad que existe entre delegaciones.

En cuanto a la oferta educativa se tiene que más de la mitad del número de planteles públicos (en realidad turnos) de bachillerato se encuentran en los estratos de pobreza baja y media baja, mientras que la mayoría de la población demandante de educación pública de nivel EMS se encuentra en los estratos de pobreza alta y media, de lo cual

¹⁷ SEDF, *op. cit.*

¹⁸ Damián y Boltvinik (2006) utilizan lo que denominan *Método de Medición Integrada de la Pobreza*, utilizando el concepto de *incidencia equivalente* de pobreza para diferenciar unidades político-territoriales. En el Distrito Federal no existen los estratos de pobreza ultra alta y pobreza muy alta, de acuerdo con su estudio realizado a nivel nacional.

es dato indicativo la distribución porcentual de beneficiarios de *Prepa Sí* por delegaciones.¹⁹

¹⁹ Al respecto Guadalupe Lucio (2002) abunda: “En el Distrito Federal existen 858 escuelas secundarias en el DF, de las cuales 336 se ubican en zonas marginadas, las que equivalen al 39.1 % del total. En contraste, sin contar los nuevos 15 planteles del sistema del DF [IEMS], hay en la ciudad 108 planteles públicos de nivel medio superior, de los cuales únicamente 14 se ubican en zonas marginadas, lo que equivale al 12.9 % del total, y de éstos únicamente 5 son de formación integral. / “La distribución de la oferta revela además una política consistente en establecer en las zonas marginadas preferentemente instituciones de capacitación para el empleo y no bachilleratos que proporcionan la formación cultural sólida que es necesaria para seguir estudiando a lo largo de la vida, así como para la construcción de una ciudadanía consciente y participativa”.

Cuadro 2.									
Pobreza y educación media superior. Exclusión, oferta educativa y <i>Prepa Sí</i>.									
Estrato de Pobreza	Delegación	Índice Pobreza	Población de 15 años y más		% población sin EMS	% mujeres sin EMS sobre total sin EMS	% con educación superior	% planteles públicos de EMS (turnos)	% <i>Prepa Sí</i> 2007-2008
			Total	%					
D.F.	Totales		6 418 438	100.00	49.20	54.83	23.08	267	180 361
Pobreza Alta	Milpa Alta	0.4434	79 400	1.23	65.33	51.57	9.80	3.37	1.86
	Xochimilco	0.3555	286 302	4.46	53.37	51.68	19.54	4.87	5.98
	Tláhuac	0.3468	238 820	3.73	57.40	53.54	13.48	2.62	4.89
	Iztapalapa	0.3333	1 305 600	20.34	57.83	53.02	15.01	14.23	22.74
Pobreza Media	Magdalena Contreras	0.2808	167 212	2.60	55.18	53.82	19.88	2.62	2.99
	Gustavo A. Madero	0.2758	890 787	13.87	51.79	54.20	20.35	15.73	13.36
	Tlalpan	0.2709	441 328	6.88	46.95	54.39	26.52	3.00	7.60
Pobreza Media Baja	Álvaro Obregón	0.2674	522 857	8.14	51.35	54.78	22.38	5.99	7.55
	Venustiano Carranza	0.2563	330 604	5.15	49.09	55.57	20.70	6.37	5.02
	Iztacalco	0.2455	296 900	4.63	48.66	55.35	21.29	5.62	5.11
	Cuajimalpa	0.2412	121 344	1.89	53.27	55.79	22.27	2.25	1.69
Pobreza Baja	Cuauhtémoc	0.2291	387 316	6.04	42.43	57.72	28.16	7.12	4.38
	Azcapotzalco	0.2274	323 454	5.04	45.51	55.67	24.45	7.12	5.28
	Coyoacán	0.2025	481 109	7.49	37.79	57.36	34.47	8.24	6.80
	Miguel Hidalgo	0.1864	265 069	4.13	38.36	60.51	33.91	8.24	2.63
	Benito Juárez	0.0988	281 336	4.38	23.23	65.39	49.15	2.62	2.12

Evaluación externa PREBU 2007-2008

Agregación por Estrato de Pobreza (sumas o promedios).								
Pobreza Alta	0.3697	1 910 122	29.76	58.48	52.45	14.45	25.09	35.47
Pobreza Media	0.2758	1 499 327	23.35	51.30	54.13	22.25	21.35	23.95
Pobreza Media Baja	0.2526	1 271 705	19.81	50.59	55.37	21.66	20.23	19.37
Pobreza Baja	0.1888	1 738 284	27.08	37.46	59.33	34.02	33.34	21.21
Fuente: Elaboración propia con base en:								
a) Damián y Boltvinik, 2006; <i>La pobreza en el Distrito Federal.</i>								
b) INEGI, Censo de Población y Vivienda 2005;								
c) FIDEGAR, <i>Evaluación de Cobertura...</i>								

Los beneficiarios del Programa *Prepa Sí* en una proporción cercana al 60 % se ubican en las delegaciones que corresponden a los estratos de pobreza alta y media, dato significativo sobre la dimensión socioeconómica del PREBU. Tarea pendiente resulta, desde nuestro punto de vista, la realización de estudios a profundidad en torno a la relación entre las condiciones económicas, sociales y culturales y los problemas de acceso, permanencia y calidad que enfrenta la EMS en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana.

El “sistema” de Educación Media Superior en el Distrito Federal (y zona metropolitana de la Ciudad de México).

El sistema educativo del nivel medio superior en el Distrito Federal se caracteriza por su complejidad, considerando la cantidad y diversidad institucional y educativa de los organismos o subsistemas que lo integran y la concurrencia de instituciones autónomas y cuasi-autónomas con las dependientes del gobierno federal y las del GDF. Por si lo anterior no bastara, el sistema participa del conglomerado mayor y todavía más variado de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), participando la mayoría de las instituciones en la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), responsable del examen de ingreso correspondiente. El cuadro 3 señala las instituciones y el número de escuelas concurrentes en el DF y en la ZMCM, destacando el dato de que el Distrito Federal cuenta apenas con el 39.2 % de los planteles de bachillerato de la ZMCM.²⁰

La COMIPEMS fue creada por convenio entre las instituciones participantes en el año de 1996 con objeto de lograr “la coordinación interinstitucional necesaria para atender

²⁰ Para efectos del examen de ingreso de COMIPEMS, la Zona Metropolitana se integra por el Distrito Federal y los siguientes municipios del Estado de México: Acolman, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecámac, Tepotzotlán, Texcoco, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

Evaluación externa PREBU 2007-2008

en forma conjunta y transparente la demanda de educación media superior. Una convocatoria única, la realización de un mismo registro de aspirantes y la evaluación de

Cuadro 3.
Instituciones educativas y planteles en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en el Distrito Federal.

	Planteles en ZMCM	Planteles en D.F.
a) Participan en COMIPEMS:		
COLBACH	20	17
CONALEP Distrito Federal	27	27
DGB / SEP	2	2
DGTA / SEP	1	0
DGETI / SEP	41 CETIS 7 CBTIS	34 CETIS 0 CBTIS
IPN	15 CECyT 1 CET	14 CECyT 1 CET
UNAM	9 ENP 5 CCH	9 ENP 4 CCH
CONALEP Estado de México	30	0
COLBACH Estado de México	15	0
COLBACH Estado de México (Centro de EMS a Distancia)	1	0
Secretaría de Educación del Estado de México: Preparatorias Oficiales y Anexas a Normales	95	0
Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México	20	0
Centros de Bachillerato Tecnológico del Estado de México	22	0
UAEM-Escuela Preparatoria Texcoco	1	0
b) No participan en COMIPEMS:		
IEMS GDF	17	17
INBA	3 CEDART 3 escuelas danza	3 CEDART 3 escuelas danza
CONADE	1	1
Preparatoria Agrícola de la U. A. Chapingo	1	0
TOTAL GENERAL	337	131
Fuentes: www.comipems.org.mx/ ; páginas de internet de las instituciones que no participan en COMIPEMS.		

habilidades y conocimientos de éstos mediante un solo examen, han sido los principales rasgos de este proceso innovador”. Agrupa las instituciones de control federal y del estado de México que convergen en la ZMCM y de acuerdo con su página oficial tiene como compromisos los siguientes: a) informar con la mayor claridad posible acerca de las características de cada una de las modalidades, planteles y especialidades que ofrecen las instituciones públicas de educación media superior en la ZMCM; b) asegurar la igualdad de condiciones a todos los aspirantes durante el proceso de selección; c) contar con elementos objetivos que permitan mejorar los procesos de planeación de la oferta de educación media superior en la región; y d) ampliar los mecanismos de colaboración y coordinación entre las autoridades educativas de los gobiernos Federal y del Estado de México.²¹

Los planteles del INBA, la CONADE y la Preparatoria Agrícola de la Universidad Autónoma Chapingo no participan en la COMIPEMS en virtud del carácter especializado de su formación (artística, deportiva de alto rendimiento y agronómica, respectivamente) y tienen sus propios procedimientos de ingreso. Por su propia especialización y calidad estos subsistemas reciben estudiantes de todo el país e inclusive del extranjero.

Por su parte, los aspirantes del Instituto de Educación Media Superior del GDF (IEMS) ingresan mediante un procedimiento de sorteo sin restricciones, lo que significa una diferencia fundamental con los mecanismos de selección que derivan de examen de conocimientos y promedio escolar, considerados excluyentes conforme al modelo educativo del IEMS.²² Por esta diferencia conceptual –además del conflicto entre el GDF y la SEP-, el IEMS no participa en la COMIPEMS. Tampoco participan en la comisión los sistemas de educación abierta SEP, Preparatoria Abierta), a distancia

²¹ Ver: www.comipems.org.mx.

²² Ver: www.iems.df.gob.mx.

(Bachillerato a Distancia (SEDF con colaboración de la UNAM) o semi-escolarizados (IEMS) presentes en el bachillerato del Distrito Federal.

En la EMS del DF y de la ZMCM confluyen básicamente tres modelos educativos: educación profesional técnica, bachillerato general y bachillerato tecnológico, cuyos rasgos principales se describen en el cuadro número 4. Estos modelos educativos y las instituciones que los desarrollan comprenden la mayor parte de la matrícula de EMS en la Ciudad de México (cuadro número 5).

Cuadro 4. Modalidades e instituciones educativas en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.			
Modalidad	Educación profesional técnica	Bachillerato general	Bachillerato tecnológico
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) • Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica del Estado de México (CONALEP) • Centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS-DGETI) • Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS-DGETI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Colegio de Bachilleres (Colbach) • Centros de Estudios de Bachillerato (CEB-DGB) • Colegio de Bachilleres del Estado de México (Cobaem-SE) • Preparatorias Oficiales y Anexas a Escuelas Normales (SE) • Preparatoria Texcoco (UAEM) • Escuela Nacional Preparatoria (ENP-UNAM) • Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH-UNAM) • Centro de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD-SE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA-DGETA) • Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS-DGETI) • Centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS-DGETI) • Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT-IPN) • Centro de Estudios Tecnológicos «Walter Cross Buchanan» (CET-IPN) • Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México (CECYTEM-SE) • Centros de Bachillerato Tecnológico (CBT-SE).
	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece educación de carácter especializado en un gran número de carreras o profesiones de nivel medio superior. Los egresados tienen demanda en la industria, la producción, la atención a la salud, el comercio, la administración, las comunicaciones, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece educación de carácter general en diversas áreas, materias y disciplinas, a las cuales se da igual importancia en el plan de estudios: español, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales, disciplinas filosóficas y 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta modalidad es bivalente, ya que se puede estudiar el bachillerato al mismo tiempo que una carrera de técnico. • Las materias propedéuticas que se cursan son prácticamente las mismas que en el bachillerato general, por lo que se prepara para estudiar una carrera

Evaluación externa PREBU 2007-2008

<p>Descripción</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al concluir estos estudios se obtiene el certificado de técnico profesional y la carta de pasante; posteriormente se elige una opción de titulación y se obtiene el título y la cédula de la especialidad, con el debido registro ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública. • El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), ofrece carreras de Profesional Técnico-Bachiller, que incorporan en su plan de estudios la formación del bachillerato. 	<p>artísticas, etcétera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofrece preparación para ingresar posteriormente a la educación superior (estudios de licenciatura o de técnico superior universitario) y por ello se dice que tiene un carácter propedéutico o preparatorio. • En algunas instituciones, el plan de estudios incluye cursos y talleres que proporcionan formación de carácter técnico. • Al concluir los estudios se obtiene el certificado de bachillerato. 	<p>profesional del nivel superior.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adicionalmente, el plan de estudios incluye materias tecnológicas que se cursan junto con las antes mencionadas y que preparan como técnico de nivel medio superior en algunas de las especialidades que ofrece esta modalidad de bachillerato. • Cuando se concluyen los tres años de estudio se puede ingresar a la educación superior en instituciones universitarias o tecnológicas. • Al concluir los estudios, se obtiene el certificado de bachillerato y una carta de pasante; una vez cubiertos los requisitos correspondientes, se obtiene el título y la cédula profesional de la carrera que se cursó, registrados ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.
<p>Fuente: COMIPEMS: http://www.comipems.org.mx/.</p>			

El modelo educativo desarrollado por el Instituto de Educación Media Superior a partir del año 1999 corresponde a la orientación de bachillerato general pero con elementos académicos y pedagógicos claramente diferenciados y alternativos al resto de los subsistemas presentes en el Distrito Federal. Entre las atribuciones legales otorgadas al IEMS se encuentran: a) desarrollar, instrumentar y ejecutar **modelos alternativos** de educación media superior; b) establecer y desarrollar planteles “dando prioridad a las **zonas donde los servicios educativos sean insuficientes** o lo dicte el interés público”; c) “impartir educación media superior a través de las modalidades escolar y extraescolar, cuidando en todo tiempo de llevarla a **los sectores sociales más desfavorecidos** y de acuerdo con el modelo educativo desarrollado por el Instituto; d)

expedir certificados de estudio y otorgar diplomas y títulos académicos correspondientes al nivel medio superior.²³

El cuadro 5 presenta los datos sobre la matrícula de EMS en el Distrito Federal tomando como base las cifras de la Secretaría de Educación Pública (SEP), incluyendo las correspondientes al IEMS.

²³ El decreto de creación del IEMS como organismo público descentralizado fue publicado en la *Gaceta Oficial* el día 30 de marzo de 2000 y reformado mediante diverso publicado el 29 de enero de 2004.

Cuadro 5.			
Matrícula de Educación Media Superior en el Distrito Federal por subsistemas.			
Ciclo escolar 2007-2008			
	Total	% / total	% / pública
Educación media superior total	441,888	100.00	-----
<i>Educación media superior pública</i>	360,493	81.58	100.00
UNAM	94,205	21.32	26.10
ColBach	73,070	16.53	20.24
DGETI ¹	58,999	13.35	16.36
IPN ¹	49,560	11.21	13.74
CONALEP	42,075	9.52	11.67
IEMS	17,957	4.06	4.98
INBA	822	0.18	0.23
Otros ²	23,805	5.41	6.68
Notas:			
(1) Para DGETI e IPN se estimaron cifras a partir de datos de la SEP.			
(2) Incluye DGB, bachillerato de dos años, opciones abiertas, etc. El dato, proveniente del Sistema Nacional de Información Estadística de la SEP nos parece sumamente inconsistente.			
Fuentes: SEP, http://upepe.sep.gob.mx/estructura/dgpp.html y www.sniesep.gob.mx .			

En el caso de la EMS concurrente en el Distrito Federal no se puede hablar en realidad de un “sistema” toda vez que las instituciones trabajan de manera aislada, sin complementarse ni coordinarse, tienen su propio marco normativo y funcionan desarticuladamente, como lo ha subrayado la SEDF que busca integrar un *Sistema Metropolitano de Educación Media Superior* “con el fin de coordinar acciones conjuntas, alcanzar metas de apoyo mutuo y de referencia común en materia de investigación, formación docente y de difusión”.²⁴ La única coordinación institucional se establece para la aplicación del examen único regulado por la COMIPEMS.

Oferta y demanda educativas no discriminan fronteras políticas al interior de la ZMCM, y se comparten de hecho a lo largo y ancho de la geografía del valle de México y en

²⁴ SEDF, *op. cit.*

todos los planteles educativos de la región. La residencia de los estudiantes en el conglomerado metropolitano resultaría indiferente, de no ser por exigencias de carácter gubernativo o normativo, como es el caso del Programa *Prepa Sí*. No hay información disponible de la matrícula de EMS en el DF o en el Estado de México ordenada con base al lugar de residencia de los estudiantes, aunque sin duda las instituciones educativas cuentan con el dato correspondiente.

La característica de los subsistemas de EMS –terminal, bivalente o propedéutica– está diferenciando de entrada a los estudiantes en términos educativos y de aspiraciones, por tanto también sociales y culturales. Ello introduce un elemento complejo más al entramado de la EMS en la Ciudad de México y su zona metropolitana. En la realidad y en la percepción social se establece la diferenciación, que también opera según el *prestigio* de cada institución. Desde luego resulta un asunto crucial para el diseño de cualquier política educativa tendiente a reducir la inequidad y desigualdad sociales pero que deberá contemplarse también desde la perspectiva académica (**calidad**) e institucional (**recursos y contextos**).

De los asertos anteriores hay indicadores que revelan las asimetrías del acceso a la EMS: de 296,778 aspirantes en el examen de ingreso metropolitano en 2007, el 47.7 % presentaron como su primera preferencia a la UNAM lo que resulta un dato contundente sobre percepciones y aspiraciones académico-sociales de los egresados de educación secundaria y sus familias en el DF y la ZMCM, así como la importancia que tiene la expectativa del pase automático al nivel superior. El 13.9 % señaló como su primera opción al IPN con lo que las instituciones educativas nacionales de mayor historia y prestigio académico del país significan, con toda razón, el 61.6 % de las aspiraciones de los potenciales estudiantes de EMS. El 16.2 % de los aspirantes presentó como su primera opción a preparatorias dependientes de la Secretaría de Educación del Estado de México o a la Escuela Preparatoria Texcoco de la UAEM lo que representa una elección por opciones locales y cercanas territorialmente para los aspirantes. El 22.2 %

de la demanda corresponde al resto de los subsistemas (ColBach, CONALEP, DGETI) lo que desde luego resulta injusto para el esfuerzo que comunidades académicas y directivos de tales subsistemas han realizado por mejorar su oferta y calidad educativas en un marco de restricciones presupuestales impuestas por los gobiernos federales neoliberales y el discurso que desvaloriza ante la sociedad a la educación pública.²⁵

Políticas educativas y la Educación Media Superior en el Distrito Federal.

El Distrito Federal vive una situación excepcional en materia de políticas educativas al ser la única entidad federativa en ser excluida del proceso nacional por el que se descentralizó y transfirió la educación inicial, básica, especial y normal a los gobiernos estatales a partir de 1992, prestando hasta ahora tales servicios en la Ciudad de México el Gobierno Federal a través de la SEP. Diversas circunstancias de índole jurídica, administrativa, política y sindical explican esta determinación mediante la cual se ha privado al Distrito Federal de atribuciones fundamentales en materia educativa y de importantes recursos por concepto de transferencias federales. Desde 1997 en que la izquierda gobierna el Distrito Federal, la relación con la SEP ha sido ríspida y distante ante la reiterada negativa de operar la descentralización; el conflicto ha escalado incluso a nivel de llegar a la controversia constitucional que presentó el Gobierno Federal contra la Asamblea Legislativa del DF por la aprobación de la Ley de Educación local; muchos analistas y sectores consideran que la negativa a transferir las atribuciones, responsabilidades y recursos en materia educativa configuran un **castigo político** contra la población y el gobierno de la Ciudad de México.²⁶

²⁵ Datos tomados de: SEDF, *op. cit.*

²⁶ Ver: Didriksson, Axel y Manuel Ulloa (coords.). 2008. **Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México**. De acuerdo con el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación la descentralización de la educación básica en el DF está condicionada a un acuerdo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La creación de la Secretaría de Educación del GDF -luego de prolongados debates al seno del Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa- es un paso importante en la creación de condiciones para la descentralización de la educación básica y para la consolidación y el desarrollo de diversas políticas educativas donde ha tenido la prioridad el nivel medio superior hasta el momento y la estructuración de un acuerdo que permita la calidad y la transformación de la educación en la Ciudad de México.²⁷

Es en el nivel de bachillerato donde se enfrenta uno de los problemas más graves para la educación en el Distrito Federal: "...los indicadores de reprobación (48.5 %) y deserción (16.1 %) son superiores con respecto al promedio nacional (37.7 y 15.2 %, respectivamente). Incluso en el ciclo escolar anterior, 2005-2006, el INEGI estimaba que había sido la entidad con la más alta tasa de reprobación en este nivel...".²⁸ La meta de universalización de la educación media superior enfrenta un contexto académico complicado y un importante rezago acumulado como se ha dicho. Por su parte el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal reconoce para el conjunto de niveles que "la calidad de la enseñanza sigue representando un reto si es que se quiere alcanzar la media en las evaluaciones internacionales e insertarse al desarrollo educativo".

En un intento interesante por comprender el conjunto y complejidad del problema, la *Ley de Educación del Distrito Federal* define normativamente a la EMS como el bachillerato y sus tipos equivalentes (art. 36, frac. III) y le atribuye las responsabilidades y propósitos siguientes:

- a. propiciará en el educando la adquisición de conocimientos e instrumentos metodológicos necesarios para su formación y acceso al conocimiento científico y humanístico,

²⁷ Ver Didriksson T., Axel, *Informe del Secretario de Educación a la ALDF*, octubre de 2007.

²⁸ Observatorio Ciudadano de la Educación, *El Proyecto Educativo del Distrito Federal*. Debate Educativo núm. 34, p. 2.

- b. desarrollará actitudes y habilidades para el autoaprendizaje,
- c. fomentará un sistema de valores, a partir de principios universales y nacionales racionalmente compartidos,
- d. estimulará la participación crítica en los problemas sociales,
- e. capacitará al educando para acceder en forma creativa al mundo del trabajo, a la transformación productiva y a los estudios de nivel superior,
- f. reforzará los conocimientos de los educandos sobre la sexualidad, la reproducción humana, la planificación familiar, la paternidad y maternidad responsables; así como a la prevención de enfermedades de transmisión sexual (*Ley de Educación*, art. 51).

Considerando la complejidad de la EMS en el Distrito Federal y los datos y consideraciones educativas y pedagógicas que se han expuesto someramente, resulta evidente la necesidad de diseñar un conjunto de políticas, programas y acciones de naturaleza diversa para atender integralmente la problemática que se presenta en este nivel educativo y lograr el objetivo de la universalización del bachillerato en la Ciudad de México. Es en este marco y contexto que se aborda la evaluación externa del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal *Prepa Sí*.

3. Metodología y fuentes de información.

La propuesta técnica metodológica se formuló y sometió a concurso en el mes de septiembre de 2008 con base en los Términos de Referencia establecidos por el Comité de Evaluación y Recomendaciones de **Evalúa DF**, siendo aprobada.²⁹ De los 13 programas significativos que están siendo evaluados, cinco incumben a delegaciones políticas y ocho al sector central del GDF, en donde destaca la evaluación del PREBU *Prepa Sí*, como la única que corresponde a la Secretaría de Educación del Distrito Federal.

El objetivo general para la evaluación de los programas es “examinar la medida en que las autoridades del gobierno central y las delegaciones políticas, a través de los servicios y apoyos que realizan, responden a las necesidades e intereses de las mujeres y hombres del DF en toda la diversidad de condiciones y situaciones en las que se encuentran, según la edad, el género, las características de etnia, discapacidad, etc. **Se trata de valorar la pertinencia de lo emprendido, su eficacia y, eficiencia, y su contribución efectiva al bienestar objetivo de la población y al goce efectivo de sus derechos**” (subrayado nuestro). Los propósitos señalados para los componentes de la evaluación externa son los siguientes:

- Evaluación de diseño del Programa *Prepa Sí* consistente en “analizar cuál es el grado de congruencia entre el diseño de los programas y los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF y en qué medida son internamente consistentes, eficaces y eficientes para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos”, y

²⁹ Segura Gámez, Gilberto. 2008. *Proyecto de evaluación externa del PREBU 2007-2008* (aprobado por Evalúa DF, CEDSDF). México, septiembre; y Evalúa DF, 2008. *Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008 (“Prepa Sí”)*. México.

- Evaluación de operación del Programa *Prepa Sí* que examina “en qué medida las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios del programa han definido claramente su rol y sus procedimientos para cumplir con eficiencia su función”.³⁰

La propuesta técnica metodológica se sustenta en el supuesto de que el PREBU 2007-2008 contaba con la matriz formulada mediante la Metodología del Marco Lógico (MML) como efectivamente ocurre.³¹ Para el análisis de este documento estratégico del PREBU para fines de diseño, operación, planeación y evaluación, se plantearon un conjunto de herramientas metodológicas que fueron las siguientes:

1. Análisis documental (con base en fuentes primarias y secundarias), que en su gran mayoría estaban enunciadas en la guía metodológica;
2. Entrevistas a profundidad, con actores internos y externos al PREBU;
3. Análisis estadístico, que planteaba derivar indicadores; detectar y precisar insuficiencias que podría tener el PREBU en cuanto a sus sistemas de información para su operación, seguimiento y evaluación;
4. Taller con informantes clave para elaborar la MML del PREBU, ejercicio metodológico que tenía por objeto la revisión y construcción de la Matriz con los operadores e involucrados para facilitar la identificación de las posibles

³⁰ Evalúa DF, 2008. *Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008 (“Prepa Sí”)*. México.

³¹ Ver: FIDEGAR. 2008. *Metodología de Evaluación del PREBU Prepa Sí 2007-2008*, p. 31- 36. El documento de FIDEGAR *Evaluación de Diseño del PREBU Prepa Sí* presenta una matriz de marco lógico distinta de la anteriormente citada (pp. 30-33); se otorga preeminencia en el análisis a la primera.

insuficiencias y aciertos y se comprometieran con los cambios que demandara el programa.³²

La Guía Metodológica describió el análisis a realizar, así como las fuentes de información y herramientas a utilizar para dar respuesta a las 67 cuestiones o temas contemplados a detalle para la evaluación del PREBU *Prepa Sí* así como a las 8 cuestiones o aspectos específicos del Programa solicitados por el Comité de **EVALÚA DF**. Se planteó finalmente el Plan de Trabajo y cronograma de actividades a desarrollar entre los meses de octubre y diciembre de 2008 para cumplir con los propósitos de la evaluación.³³

Los trabajos del equipo evaluador iniciaron formalmente el día 3 de octubre luego de la reunión previa donde se dieron orientaciones generales a todos los evaluadores aprobados por el Comité. El 14 de octubre se sostuvo una reunión de trabajo en el antiguo Palacio del Ayuntamiento con el Dr. Mario Carrillo Huerta, subsecretario de Educación Media y Superior y director general de FIDEGAR, con objeto de que el Dr. Pablo Yanes Rizo, director de **EVALÚA DF**, hiciera la presentación del equipo y se tomaran los acuerdos y disposiciones conjuntas para el desarrollo de los trabajos de la evaluación, la entrega de la documentación necesaria y el establecimiento de la agenda correspondiente. En esta reunión se entregó al Dr. Carrillo Huerta la metodología aprobada y se le hicieron los requerimientos concretos de información documental.

El 24 de octubre el coordinador del equipo evaluador se reunió con el maestro José Arturo Cerón Vargas, director de Evaluación de FIDEGAR, quien señaló que parte de la información solicitada se encontraba en los documentos de su evaluación interna y que otro tipo de información no era posible entregarla –como las bases de datos de los beneficiarios e información interna-; asimismo que se remitirían los documentos, previa

³² Segura, *op. cit.*, pp. 5-9.

³³ *Ibíd.*

aprobación del Jefe de Gobierno, al Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal. Es hasta el día 28 de octubre, que a través de **EVALÚA DF**, se entregó a los evaluadores los documentos correspondientes a la evaluación interna que realizara el FIDEGAR al desempeño del PREBU en el ciclo escolar 2007-2008 y que se detallan en el apartado *fuentes de información* y en la *bibliografía*.

Las implicaciones de que no hubiera participación del PREBU en la evaluación externa eran importantes. Como puede observarse en la descripción de la metodología planteada, se contemplaba una amplia colaboración con directivos y operadores de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior de la SEDF y del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, así como acceso a la información y documentación del Programa con el objeto de dar cumplimiento amplio y cabal a los propósitos definidos para el proceso. La realización del Taller planteado en la metodología se consideraba fundamental “dado que metodológica y operativamente no es aconsejable que el evaluador haga esta tarea de manera individual y aislada ya que, por más que conozca el programa, una propuesta amparada en la realidad documental no tendrá la misma riqueza que aquella surgida de un trabajo de análisis colectivo. Además el taller se conforma en el espacio idóneo para que los actores externos e internos y responsables de su ejecución puedan interactuar y, en este proceso, socializar su experiencia desde distintos ángulos, conocer con mayor claridad el quehacer y rumbo del programa, identificar las posibles insuficiencias y aciertos y en consecuencia comprometerse con las medidas de mejora y fortalecimiento del programa”.³⁴

La situación planteada por la falta de apoyo al proceso de evaluación por parte de los responsables del PREBU así como sus implicaciones para el proceso, llevaron a realizar una reunión el 14 de noviembre con el director de **EVALÚA DF**, con objeto de plantear los escenarios. Se subrayaron ahí las implicaciones de realizar una

³⁴ *Ibíd.*

metaevaluación, es decir una evaluación sobre otra evaluación como las circunstancias lo estaban imponiendo; metaevaluación que sin duda aporta valiosísimos elementos para los fines del proceso de evaluación –como lo hizo finalmente– pero que difiere de las exigencias de los TR.³⁵

La falta de colaboración de los responsables de FIDEGAR y del PREBU con el proceso de evaluación obligó a redefinirlo a marchas forzadas toda vez que prácticamente la mitad del tiempo previsto para el mismo se había consumido en espera de la información de fuentes primarias y de las entrevistas con informantes clave internos (autoridades y operadores de *Prepa Sí*) así como de la posibilidad -ya muy lejana a esas alturas- de realizar el Taller para la formulación de la matriz del Marco Lógico. Se reformularon por tanto los términos de la evaluación, mediante la valoración metodológica de la evaluación interna del PREBU; la realización de entrevistas con informantes clave de las IPEMS, de las delegaciones políticas y del GDF; y la formulación de los informes intermedio y final precisando los alcances de la evaluación.

Fuentes de información utilizadas.

Por las circunstancias ampliamente explicadas no fue posible tener acceso a las fuentes primarias previstas originalmente en la metodología. Las fuentes de información utilizadas fueron las siguientes:

³⁵ Los TR establecen que “la evaluación se realizará mediante trabajo de gabinete, **apoyado en información del programa, bases de datos existentes** y trabajos de investigación publicados y de reconocido prestigio en el tema. La misma deberá complementarse con la aplicación de entrevistas a informantes-clave o cualquier otra técnica de investigación, cuantitativa y/o cualitativa, que se fundamente como pertinente y factible”. **Evalúa DF**, p. 3.

Cuadro 6.	
Fuentes de información utilizadas en la evaluación.	
1. Fuentes del PREBU Prepa Sí.	
1.1. Documentos de la evaluación interna realizada por FIDEGAR.	<ul style="list-style-type: none"> * Metodología de evaluación del PREBU Prepa Sí, 2007-2008. Sin fecha, 43 páginas. * Evaluación de Diseño del PREBU Prepa Sí. Sin fecha, 45 páginas. * Evaluación de Cobertura del PREBU Prepa Sí. Agosto/2008, 27 páginas. * Evaluación Operativa de las Actividades en la Comunidad. Octubre de 2007-junio de 2008. 106 páginas. * Evaluación Operativa del Área de Control. PREBU Prepa Sí. Sin fecha, 63 páginas. * Evaluación Operativa del Área de Informática. PREBU Prepa Sí. Sin fecha, 27 páginas. * Evaluación Operativa del Centro de Contacto. FIDEGAR. Sin fecha, 23 páginas. * Compilación de instrumentos (cuestionarios y cédulas de entrevistas): 22 instrumentos en total.
1.2. Páginas web.	<ul style="list-style-type: none"> www.prepasi.gob.mx www.fideicomisoed.df.gob.mx www.se.df.gob.mx
1.3. Programas de <i>Prepa Sí TV</i> y 10 programas de <i>Prepa Sí Radio (8 en total)</i> .	En: www.prepasi.tv
1.4. Promocionales en diversos medios de comunicación.	TV y radio abiertas, y medios impresos.
1.5. Discursos de funcionarios de temas relacionados con el PREBU.	Medios impresos.
2. Entrevistas.	
2.1. Instituciones de Educación Media Superior:	<ul style="list-style-type: none"> * UNAM. * IPN. * CONALEP. * DGETI. * CEDART Diego Rivera (INBA).
2.2. Direcciones de Desarrollo Social.	<ul style="list-style-type: none"> * Delegación Iztacacalco, y * Delegación Álvaro Obregón.
3. Fuentes estadísticas, bibliográficas y hemerográficas.	Se citan ampliamente en Bibliografía utilizada.
4. Padrón de becarios de la IPEMS, 2007. SEP	
5. Páginas web de las instituciones.	
6. Resultados de la Prueba Enlace aplicada a los alumnos de EMS, 2008. SEP.	

En el cuadro siguiente puede observarse con claridad la información solicitada (columna izquierda) y la valoración y disponibilidad de la misma luego de que FIDEGAR entregara los documentos de la evaluación interna:

Cuadro 7. Valoración de la información entregada por FIDEGAR y faltante para la evaluación. Noviembre 2008.	
Fuentes primarias solicitadas	Disponibilidad de la información solicitada y atendida.
I. Del PREBU Prepa Sí.	
1.- Documentos antecedentes o fundacionales o diagnósticos en los que se sustentó el diseño del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal "Prepa Sí".	PARCIALMENTE. Faltan diagnósticos socioeconómicos de la población objetivo y son insuficientes los de deserción escolar, entre otros.
2.- Documentos normativos que regulan la operación del Programa (<i>Reglas de operación ciclo escolar 2008-2009, Manual de organización, de procedimientos</i>) y documentos que especifiquen requisitos y procedimientos de inscripción y sostenimiento en el Programa.	NO. Son de carácter general que impiden un análisis a profundidad. (Nota: Las RO 2008-2009 fueron publicadas con posterioridad).
3. Documento que describa suficientemente la matriz de Marco Lógico del Programa y anexos que revelen los procedimientos de construcción y cálculo de los indicadores que contiene.	SÍ (faltando los anexos).
4. Documento que describa las metas físicas y financieras del programa (programadas y alcanzadas)	NO. Sólo cuadros de salida
5.- Convenios, acuerdos u otros documentos que den cuenta de las interrelaciones con otras instancias de gobierno o sociales con los que se articule el Programa (<i>escuelas, organizaciones civiles</i>)	NO
6.- Informes parciales que se hayan presentado (instrumentos y medios para la rendición de cuentas, informes presupuestales).	NO
7.- Instrumentos que se han utilizado para fines de evaluación, programación, monitoreo del Programa o aspectos específicos de su funcionamiento.	SÍ
8. Relación del personal operativo, de funcionarios y mandos medios y superiores que participan en el Programa (plantilla) y documento donde se señale responsabilidades y funciones.	NO
9.- Relación de dependencias y agentes externos al Programa que participan indirectamente pero de manera permanente en la operación del Programa (medios de comunicación, dependencias educativas, dependencias de gobierno, sociales, asesores externos, otros)	PARCIALMENTE
10.- Materiales y producción de instrumentos de divulgación del Programa (editoriales, folletos, carteles, trípticos, audiovisuales, radiofónicos, otros)	NO
11. Relación de actividades y eventos organizados y programados para fines de divulgación, evaluación, corrección, entre otros fines.	PARCIALMENTE
12. Registro de recursos materiales, tecnológicos con los que cuenta el Programa (inventarios, sistemas de información y soporte técnico)	NO

II. De los beneficiarios.	
1. Documento de análisis de la población objetivo	NO
2. Requisitos y formato de inscripción de los beneficiarios	PARCIALMENTE
3. Base de datos de los cuestionarios de inscripción	NO
4. Lineamientos o manuales de operación	NO
5. Padrón de beneficiarios, escuelas participantes, con la regionalización correspondiente	NO
6. Documentos e instrumentos que se hayan utilizado para valorar la percepción de los beneficiarios	SÍ
III. Del FIDEGAR.	
1. Contrato del fideicomiso 2156-2- Junio/2007.	NO
2. Modificaciones al contrato para incluir al PREBU y otros programas, y cualquier otra.	NO
3. Acuerdo número SEO/001/02/2007: transferencia del PREBU al Fideicomiso Educación Garantizada.	NO
4. Presupuestos de la Secretaría de Educación, el FIDEGAR y el PREBU.	NO

Conclusiones: alcances de la evaluación por disponibilidad de información

Por las circunstancias descritas y la afectación sobre los aspectos metodológicos cabe precisar, desde luego, que el equipo evaluador considera que la parte más afectada es la evaluación de la operación del Programa *Prepa Sí* 2007-2008 –imposible de realizar con lo disponible–, mientras que la evaluación de diseño, las cuestiones específicas, la formulación de fortalezas y debilidades del PREBU y las recomendaciones correspondientes son perfectamente válidas a pesar de las limitaciones enfrentadas en el proceso de evaluación.

De hecho y en varios sentidos, se realizó una **metaevaluación**, es decir *una evaluación sobre la evaluación interna* que tiene los siguientes inconvenientes:

- El diseño de la evaluación interna se funda en supuestos conceptuales, metodológicos y operativos asumidos como válidos y suficientes. Por lo que los resultados del conjunto de acciones y efectos derivados de la evaluación interna se inscriben de manera lógica en tales supuestos de validez. La información directa del Programa hubiera permitido precisamente valorar y analizar los supuestos que validan sus fundamentos, objetivos, diseño y operación que la evaluación interna da por hecho.

- Los documentos que dan a conocer los resultados de la evaluación interna del Programa adquieren, en algunos de sus contenidos, una cobertura mayor a la del Programa *Prepa Sí*, ya que se abren a aspectos que definen más bien componentes estructurales, orgánicos y operativos del FIDEGAR.
- Los documentos de la evaluación interna, con muy pocas excepciones, no señalan fuentes originales y directas de donde debieran derivarse o contrastarse los resultados: documentos analíticos, documentos de trabajo, diagnósticos, manuales de organización, de procedimientos, lineamientos de operación, plantilla de personal, etc.
- La temporalidad en que se efectuaron los diversos ejercicios de evaluación sobre los componentes clave del Programa *Prepa Sí*, no son claros ni explícitos, por lo que se dificulta establecer la lógica interna del proceso de evaluación interna y por tanto concatenar de manera adecuada sus resultados.³⁶

En el apartado 4.1.4.10 se describe y valora más extensamente la evaluación interna o *autoevaluación* realizada por el FIDEGAR al PREBU.

Por otra parte en ninguno de los documentos de la evaluación interna se introduce la información y el análisis de los aspectos presupuestales y financieros involucrados, como tampoco los relativos a la administración de todo tipo de recursos asignados al PREBU *Prepa Sí* y sus diferentes componentes, estrategias y actividades.

A pesar de las limitaciones e inconvenientes señalados se reitera que, con la metodología y fuentes utilizadas, los resultados de la evaluación externa integrados en este documento de informe final son perfectamente válidos.

³⁶ Segura Gámez, José Gilberto, Paula Ligeia Ravest Balladares y Juan Pablo de Pina García. 2008. Documento: *Asuntos a tratar Reunión con el Consejo de Evaluación 14 de noviembre/2008; Estado y características de las fuentes de información*. México, noviembre.

4. Resultados finales.

4.1. Temas de Diseño.

4.1.1. Antecedentes del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal *Prepa Sí*.

4.1.1.1. Descripción y objetivos del PREBU.

El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU) *Prepa Sí*, en operación desde el 15 de agosto de 2007, es uno de los seis programas estratégicos de la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, convirtiéndose en uno de los de mayor relevancia dentro de la administración 2007-2012 de la Ciudad de México.³⁷ El Programa principia con la emisión de la Convocatoria respectiva en el mes de agosto y se norma por las *Reglas de Operación del PREBU 2007-2008* publicadas el día primero de octubre de 2007 en la *Gaceta Oficial del DF*.

El PREBU se propone implantar un sistema de estímulos económicos para asegurar que todos los jóvenes residentes en el Distrito Federal que cursan el bachillerato en escuelas públicas en la entidad puedan hacerlo con éxito y no tengan que abandonarlo por falta de recursos económicos. El Programa comprende alumnos regulares y, de manera condicionada por un año, alumnos regularizables en riesgo de rezago. Quienes reciban el estímulo no deberán contar con una beca o apoyo económico diferente y simultáneo al del PREBU.

El Programa se planteó beneficiar alrededor de 210,000 estudiantes durante el ciclo escolar 2007-2008 otorgando estímulos económicos mensuales por la duración del ciclo

³⁷ Didriksson Takayanagui, Axel. *Informe del Secretario de Educación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. 19 de octubre de 2007.

escolar (diez meses) de acuerdo con el desempeño escolar del estudiante, conforme el siguiente esquema: quienes obtengan un promedio general de 6.0 a 7.5, reciben 500 pesos; entre 7.6 y 9.0, 600 pesos; y de 9.1 a 10.0, 700 pesos. Los estímulos se entregan por medio de una tarjeta bancaria de uso exclusivo para los beneficiarios del PREBU, que debe recogerse en los lugares que designe la Coordinación General del Programa previa notificación a los interesados.

El PREBU ofrece además los beneficios adicionales siguientes:

- a. reconocimiento por conclusión del bachillerato a los estudiantes que lo terminen satisfactoriamente equivalente a mil pesos por año dentro del Programa;
- b. incentivo económico al final de sus estudios equivalente a mil pesos por año en función de sus conocimientos de tecnología e idiomas, acumulables durante su permanencia en el Programa; y
- c. seguro médico y descuentos en servicios que ofrece el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y en el acceso a eventos oficiales.

Como retribución a la Ciudad de México por el estímulo recibido, los estudiantes deberán realizar servicios a la comunidad, preferentemente en las colonias donde residan, por el equivalente de dos horas por semana durante la vigencia del estímulo económico.

En el desarrollo de la operación y el funcionamiento del PREBU y considerando sus características pueden distinguirse dos grandes ámbitos de acción:

1. el correspondiente al registro y aprobación de beneficiarios, y la entrega de los recursos del estímulo vía los procedimientos administrativos correspondientes; y
2. el correspondiente a las Actividades en la Comunidad que realizan los beneficiarios, y la operación de la estructura funcional diseñada para coordinarlas.

El PREBU arrancó con 128,815 beneficiarios registrados en el primer mes del ciclo escolar, septiembre de 2007, y concluyó con 180,362 beneficiarios registrados en junio de 2008, un 40 % más con relación al principio. La cobertura del PREBU fue de 85.9 % sobre la meta de población objetivo de 210,000 beneficiarios establecida en las *Reglas de Operación*.

Las *Reglas de Operación 2007-2008* señalan que la supervisión del PREBU queda a cargo del Gobierno del Distrito Federal y del Observatorio Ciudadano del Distrito Federal.³⁸

a) Arranque, implantación y registro. La primera etapa del Programa consistió en el desarrollo de una campaña de difusión masiva en radio, televisión y prensa escrita durante la segunda quincena de agosto y la primera de septiembre de 2007, con la finalidad de que los jóvenes estudiantes lo conocieran y se inscribieran. Asimismo se realizaron actividades de difusión directa en los planteles de educación media superior del Distrito Federal, contando con apoyo de los representantes del Jefe de Gobierno en las coordinaciones territoriales, de la Dirección General de Participación Ciudadana, del DIF-DF y del Instituto de la Juventud. Se contó además con la colaboración amplia de la UNAM y el IPN, aunque existieron también al principio impedimentos y bloqueos diversos en algunas instituciones federales, especialmente en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), superados finalmente.³⁹

El registro y recepción de solicitudes en esta primera etapa tuvo lugar en las páginas de internet de *Prepa Sí* o del Gobierno del Distrito Federal, en módulos del Programa instalados en las 21 Administraciones Tributarias locales y en las oficinas de la

³⁸ Ver: SEDF, *Reglas de Operación del PREBU, 2007-2008*; GDF, 2007, *Convocatoria PREBU 2007-2008*; y Ebrard et ál., 2008).

³⁹ Didriksson, *op. cit.* y notas de prensa varias. Al respecto en la entrevista celebrada con personal del CONALEP se acepta que fue complicada la relación al principio ya que la institución no fue informada oficialmente de la forma en qué iba a trabajar *Prepa Sí* en los planteles.

Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior – ubicadas entonces en el edificio del antiguo Palacio del Ayuntamiento -. A finales de septiembre se inició el registro de los estudiantes directamente en los planteles, estableciéndose contacto con las instituciones educativas de educación media superior en el DF, con la finalidad de definir prioridades y establecer acciones conjuntas para la entrega eficiente y expedita de los estímulos, obteniéndose las primeras bases de datos con la UNAM y el IPN.

El 30 de septiembre de 2007 se publicó la primera lista de beneficiarios del Programa *Prepa Sí*, quedando abierto el registro para la incorporación subsecuente de estudiantes. El 17 de octubre se inició la entrega de tarjetas de débito en la UNAM y el 23 de octubre en el IPN, y con posterioridad en el resto de las instituciones de educación media superior. A partir del mes de noviembre de 2007 se realizó de manera continua el proceso de entrega de tarjetas en el módulo de atención *Prepa Sí* ubicado en el edificio de la Secretaría de Educación (Jalapa núm. 15, Colonia Roma).⁴⁰

Como resultado del conjunto de las actividades realizadas en esta primera etapa se registraron para el primer mes de operación del PREBU, septiembre de 2007, un total de 128,815 estudiantes, número que se mantuvo más o menos constante hasta el mes de diciembre (ver figura 1). Si bien la cifra estaba lejos de la población objetivo definida en un principio, puede considerarse como exitosa considerando que apenas había transcurrido mes y medio del inicio y difusión del Programa.

Como se observa en la figura 1, en el mes de enero de 2008 la población beneficiaria se incrementa drásticamente para concluir el ciclo escolar con poco más de 50 mil estudiantes integrados como beneficiarios del PREBU con relación al inicio. El repunte a partir del mes de enero de 2008 se atribuye a la apertura del módulo de atención *Prepa Sí* en Jalapa núm. 15. Por otro lado, el Centro de Contacto del Fideicomiso Educación Garantizada inició operaciones el primero de abril de 2008 atendiendo en

⁴⁰ La descripción completa de los procesos de registro e inscripción, así como de sus etapas en el desarrollo del programa, se encuentra en FIDEGAR, *Evaluación operativa del Área de Control*.

gran medida las llamadas telefónicas y correos electrónicos relacionados con el PREBU.⁴¹

La responsabilidad del PREBU pasó a partir del mes de enero de 2008 de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior de la SEDF al Fideicomiso Educación Garantizada del D. F., sin notificación pública alguna y sin modificar en lo conducente las Reglas de Operación 2007-2008.

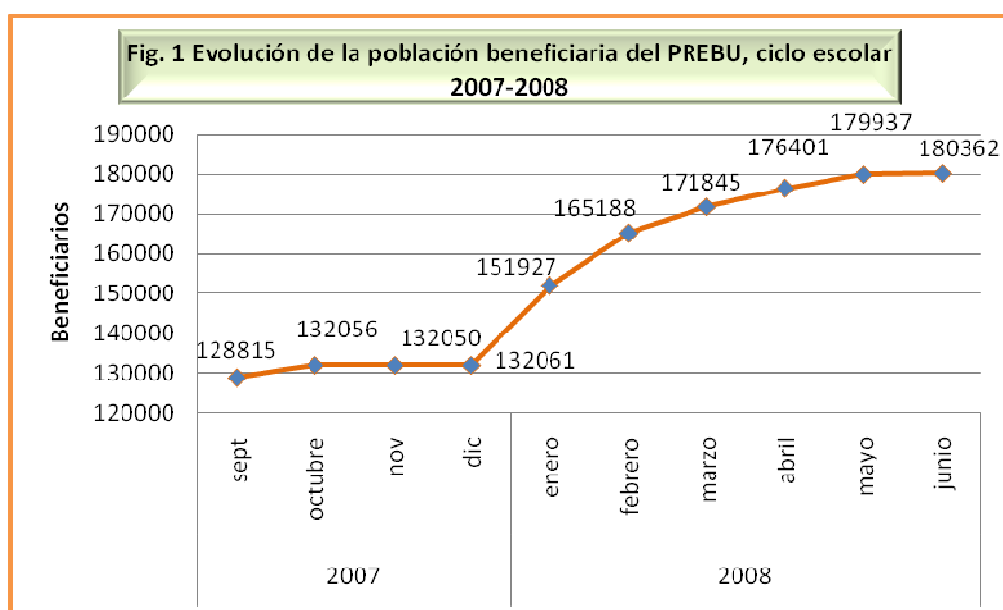
b) Relación con las Instituciones Públicas de EMS (IPEMS). Con excepción de la UNAM con la que existe un convenio de colaboración, las relaciones con las IPEMS no son lo estrechas que debieran serlo, ni siquiera al nivel de intercambio de información y recepción de sus puntos de vista por parte del PREBU y sus responsables. En el siguiente punto, *análisis de involucrados*, se plantea esta situación. La percepción de algunas de las IPEMS cuyos estudiantes son beneficiarios del PREBU se presenta en el apartado 4.3 y la síntesis de las entrevistas puede consultarse en el anexo correspondiente.

c) Cobertura. La población objetivo se estableció en las *Reglas de Operación* en “alrededor de 210,000 estudiantes de bachillerato del Distrito Federal, durante el ciclo escolar 2007-2008”. Como se analiza en varios apartados de este Informe, no resulta claro -en la documentación disponible- cómo fue establecida esta meta para el Programa, ni cómo se definió su población objetivo o mediante qué mecanismo se detectó la demanda.

La población beneficiaria en el primer mes de operación del PREBU correspondió al 61.3 % de la población objetivo para concluir el ciclo escolar 2007-2008 en el mes de junio, con el 85.9 % de los 210,000 estímulos previstos. Como puede observarse en la figura 1, los beneficiarios del PREBU se incrementaron sustancialmente a partir de

⁴¹ Ebrard et ál., *Educación de calidad para todos: Prepa Sí. Abatiendo la deserción*; y FIDEGAR, *Evaluación Operativa del Centro de Contacto*.

enero de 2008, mes que registra un incremento de 15 % con relación al de diciembre; asimismo en el mes de junio los beneficiarios se incrementaron en otro 18.7 % con relación a enero, lo que a su vez significó un aumento de 40 % en relación con el inicio del ciclo escolar. Los 180,362 beneficiarios en el mes de junio corresponden, como ya se dijo, al 85.9 % de la población objetivo definida en las *Reglas de Operación*.⁴²



Fuente: FIDEGAR, *Evaluación de cobertura del PREBU*, p. 10.

De acuerdo con la *Evaluación de Diseño del PREBU* “el 15 % (en realidad 14.1 %) de la población objetivo que no se cubrió se debe a:

1. que un conjunto importante de esta población no quiso tener el estímulo, y
2. un conjunto de jóvenes que estudian bachillerato tienen otra beca o estímulo, lo cual les impide acceder al Programa *Prepa Sí*.⁴³

⁴² Ebrard et ál., *op. cit.*

⁴³ FIDEGAR, *Evaluación de Diseño del PREBU*, p. 12.

Estas afirmaciones no parecen tener sustento investigativo o documental alguno a pesar de la evidente importancia que tendría para el Programa el conocimiento cabal de las causas por las que una parte de la población objetivo no “quisiera” el apoyo económico de *Prepa Sí*.

Existen diferencias importantes con las RO en la información sobre metas del Programa señaladas en otros documentos. Así, por ejemplo, en el Presupuesto de Egresos aprobado por la ALDF para el ejercicio fiscal 2008 la meta presupuestal física establecida para el PREBU es de 165 mil estímulos, cifra inferior a la señalada normativamente. En otros documentos se habla sin sustento o explicación alguna de una meta de 180 mil estímulos.⁴⁴ Son claros los inconvenientes que para fines de consistencia y evaluación del Programa tiene la variabilidad en este dato de la mayor relevancia institucional y pública.

Los beneficiarios por subsistema de EMS y su peso relativo se presentan en el cuadro número 8:

Cuadro 8. Beneficiarios del Programa <i>Prepa Sí</i> por subsistema educativo, junio de 2008.		
Subsistema	Beneficiarios <i>Prepa Sí</i>	%
UNAM	45,790	25.38
ColBach	39,621	21.96
DGETI	32,115	17.81
CONALEP	27,677	15.34
IPN	19,871	11.03
IEMS	9,848	5.46
DGB	2,427	1.34
INBA	646	0.36
B a D	1,490	0.83
Preparatoria Abierta	756	0.42
CONADE	121	0.07
Totales	180,362	100.00

Fuente: FIDEGAR, *Evaluación de cobertura del PREBU*, p. 16.

⁴⁴ Por ejemplo, en *Evaluación de cobertura del PREBU*, cuadro 1, p. 5.

En el cuadro 2, última columna (ver apartado segundo) se presenta la distribución de los beneficiarios del Programa según su peso relativo por delegación. Si bien el Programa no incide directamente en la distribución territorial de sus beneficiarios, el hecho es que resulta favorable con relación a los estudiantes que viven en delegaciones con mayores índices de pobreza.

El Programa tampoco incide de manera directa en la determinación de sus beneficiarios por género, siendo el 51.09 % mujeres y el 48.91 % hombres. Las grandes diferencias por género se plantean en algunos subsistemas como el IPN donde el 62 % de sus beneficiarios son hombres o la DGB y el INBA, donde la proporción de beneficiarias es de 66.54 % y 60.84 %, respectivamente, situación en la que PREBU no tiene injerencia.

El PREBU afirma haber logrado abatir drásticamente la deserción escolar en su primer ciclo de operación pero se considera que es necesario examinar y matizar los datos respectivos como se hace en el punto 4.4.8. Asimismo habla de mejoría importante en los promedios de calificaciones de sus beneficiarios lo que tampoco detenta un examen detenido como se señala en el punto 4.4.3.

d) Actividades en la Comunidad. Ocupan un espacio destacado en el Programa disponiendo, según puede apreciarse, de la asignación de importantes recursos humanos y financieros.⁴⁵ Se trata de un componente altamente controvertido del PREBU *Prepa Sí* por diferentes razones, entre otras el concebirlas como una contraprestación o retribución al estímulo –que afecta el carácter de derecho universal del apoyo económico- y el hecho de que no tengan una verdadera justificación académica.

⁴⁵ No fue posible precisar la dimensión de estos recursos en virtud de que el FIDEGAR no facilitó el acceso a información de tipo presupuestal o financiero, y en general a toda documentación, con excepción de lo relativo a la evaluación interna. Pero de estos y en particular de la *Evaluación Operativa de las Actividades en la Comunidad* se desprende que es el espacio administrativo el que cuenta con el mayor número de personal directivo y operativo, mayor presencia en las delegaciones y ha realizado importantes despliegues logísticos. Asimismo se otorgan estímulos adicionales a beneficiarios que participan como integrantes del aparato organizador de las actividades en comunidad.

Si bien el punto se trata ampliamente en el inciso 4.4.4 conviene señalar de antemano algunas preocupaciones. En primer lugar que no existe claridad al designar e instrumentar estas actividades. Mientras que las *Reglas de Operación* señalan que “los estudiantes realizarán servicios a la comunidad, preferentemente en las colonias donde residan”⁴⁶ en la práctica esto no sucede; por otro lado, el objetivo general planteado para las actividades señala que “los beneficiarios del PREBU realizarán Actividades en la Comunidad para fortalecer su formación cultural, ecológica, deportiva y de apoyo a la Ciudad”⁴⁷ lo que resulta diferente a lo establecido en las RO. En la práctica las actividades *validadas* han sido culturales como los conciertos de rock *Prepa Sí* o visitas al Museo Nómada y otros, actividades deportivas como torneos de ajedrez o fútbol, recorridos en metro o turibús, entre otras.

Las llamadas “actividades en la comunidad” dieron principio en el mes de octubre de 2007. En el desarrollo de las mismas se han tenido dos etapas: a) inicialmente, con un enfoque y estructura territorial en cuatro regiones conforme al número de unidades territoriales por Delegación, y b) funcionamiento por Comisiones, establecido por el Consejo del PREBU –no señala fecha-, en cinco categorías genéricas de acuerdo a tipos de actividades e integrando dependencias del GDF (ver punto 4.1.1.2), así como organizando las actividades por grupos de planteles asignados a cada comisión.⁴⁸

La estructura operativa de las actividades se muestra en la figura 2. Se puede observar que se cuenta con enlaces por comisiones y con enlaces delegacionales (al menos 32) que son funcionarios del PREBU, encargados de recopilar información y generar datos y responsables directos de la delegación asignada, con categoría de JUD (Jefe de Unidad Departamental). Cada enlace tiene la responsabilidad de seleccionar y coordinar a 30 Coordinadores de Unidad Territorial (CUT), que son estudiantes

⁴⁶ SEDF, *Reglas de Operación del PREBU 2007-2008*, inciso G.

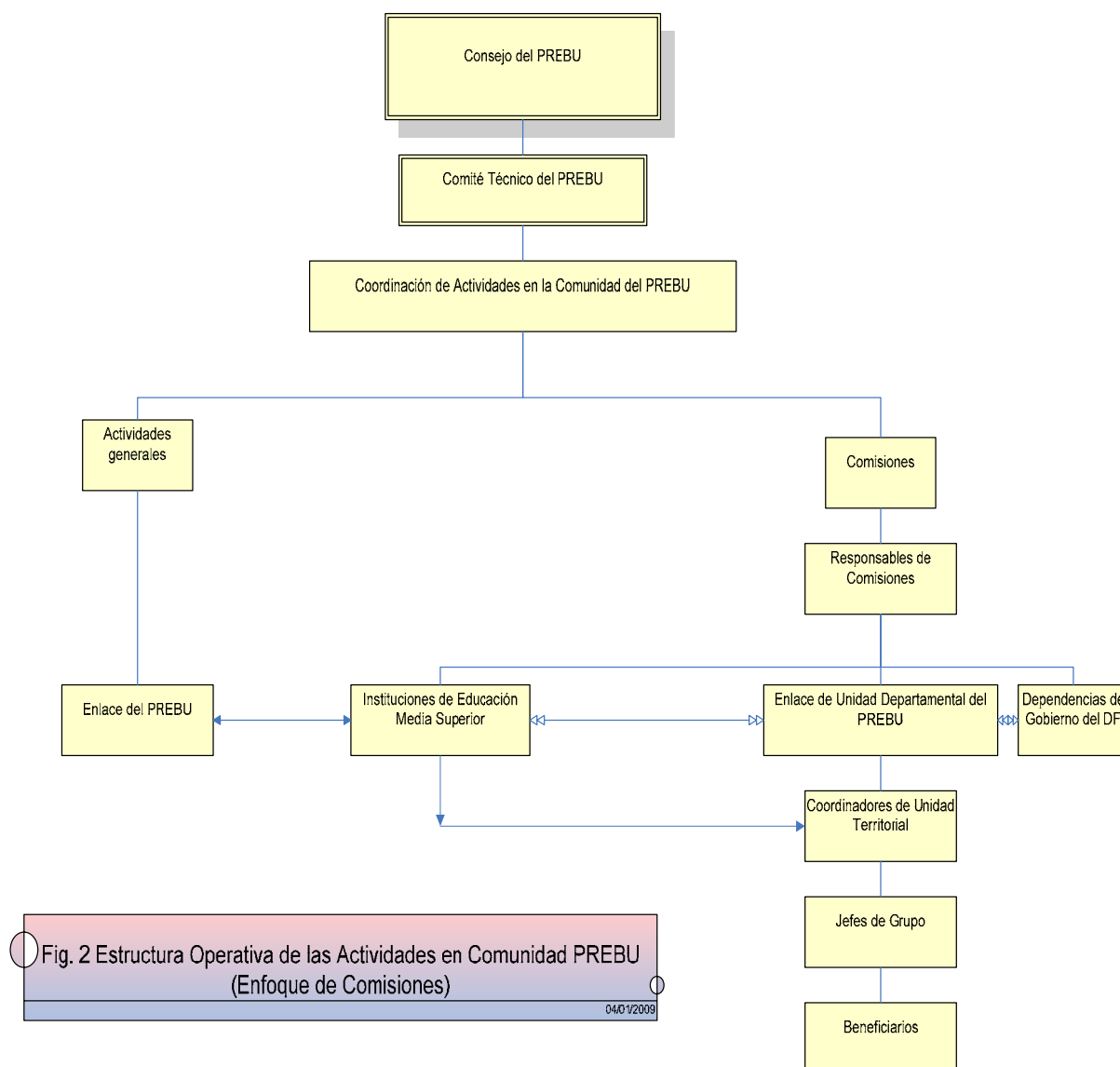
⁴⁷ FIDEGAR, *Evaluación operativa de las actividades en la comunidad*, p. 4.

⁴⁸ *Ibíd.*

beneficiarios del Programa *Prepa Sí* y forman parte de la estructura operativa de las Actividades en la Comunidad; su función es, a la vez, coordinar, organizar y comunicar a 10 Jefes de Grupo las acciones del Programa. Estos Jefes de Grupo (JG) son también estudiantes beneficiarios del Programa *Prepa Sí* que forman parte de la estructura operativa de las Actividades en la Comunidad; su función es coordinar y mantener comunicación con 20 beneficiarios del Programa con respecto a tales actividades.

Tanto los CUT como los JG reciben estímulos adicionales **no previstos en las Reglas de Operación** por un monto diferenciado y se integran en la práctica a la estructura orgánica del Programa. Se ignora el monto exacto del estímulo adicional para cada grupo. Al 31 de marzo de 2008 existían 836 CUT y 6,195 JG, que representan el 3.9 % de los beneficiarios del PREBU para tal fecha.⁴⁹

⁴⁹ FIDEGAR, *Evaluación operativa de las actividades en la comunidad*, pp. 6 y 8; y *Evaluación de Diseño del PREBU*, p. 20.



Fuente: FIDEGAR, *Evaluación Operativa de las Actividades en la Comunidad*, p. 10.

En teoría el cumplimiento de dos horas semanales de actividades en comunidad es obligatorio y requisito para obtener el estímulo, lo que implicaría poco más de **360 mil horas semanales** de actividades en comunidad para todo el PREBU. En la práctica, sin embargo, la participación de los beneficiarios es muy variable según los subsistemas y planteles. Para empezar el IPN y el INBA no participan en las actividades en comunidad, sin que exista una explicación al respecto en los documentos del PREBU y, desde luego, sin suspensión del estímulo a sus estudiantes beneficiarios. El IEMS

organiza su propia comisión y sus propias actividades y como subsistema es el que tiene mayores tasas de participación (en un rango entre 52 y 90 % según planteles).

La variabilidad en la participación de beneficiarios por plantel en el periodo abril-junio de 2008 va de 3 % en ColBach núm. 13 a IEMS Venustiano Carranza con 90 % y CONALEP AOII con 72 % que son los más altos. Así es que se tiene un grave y generalizado problema de incumplimiento del requisito obligatorio de Actividades en Comunidad.⁵⁰

El PREBU expresa en diversos documentos, que se tiene una participación del 89 % de los beneficiarios en actividades en la comunidad, lo cual es inexacto a la luz de los datos anteriores. Parece más realista el señalamiento de que “la Coordinación de Actividades en la Comunidad y coordinaciones regionales menciona que, en promedio, **menos del 50 % de los beneficiarios participa de las actividades realizadas**”.⁵¹

e) Componentes. De acuerdo con las *Reglas de Operación* los componentes previstos en el Programa son los siguientes:

- Estímulos económicos mensuales por la duración del ciclo escolar, proporcionales al desempeño escolar (promedio general) del estudiante.
- Estímulos económicos adicionales por conclusión satisfactoria del bachillerato, de carácter anual acumulable.
- Estímulos económicos adicionales en función de conocimientos de tecnología e idiomas, de carácter anual, acumulables durante la permanencia en el Programa.
- Beneficios adicionales consistentes en seguro médico y descuentos en servicios y eventos oficiales que ofrece el GDF.
- Participación en actividades de servicios en la comunidad.

⁵⁰ FIDEGAR, *Evaluación Operativa de las Actividades en la Comunidad*.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 20. La tasa de 89 % se menciona, entre otros documentos, en la *Evaluación de Diseño del PREBU*.

Además de los establecidos por las *Reglas de Operación* el PREBU tiene dos componentes más que no se encuentran regulados por éstas sin que estén manifiestos criterios de asignación y montos de los estímulos. Estos son:

- Estímulos económicos adicionales a los estudiantes por su participación como Coordinadores de Unidad Territorial.
- Estímulos económicos adicionales a los estudiantes por su participación como Jefes de Grupo.⁵²

f) Presupuesto. En la documentación de la evaluación interna del PREBU no existe información respecto a las asignaciones presupuestales y su ejercicio, salvo alguna referencia muy general. Se reitera que no se tuvo acceso a información financiera o administrativa del FIDEGAR. La que se presenta someramente en este apartado corresponde a la disponible públicamente, básicamente en la página internet de la Secretaría de Finanzas y de transparencia de la Secretaría de Educación.

f1) Presupuesto 2007. Para este año la Secretaría de Educación no contó con presupuesto de origen ya que fue constituida por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) el día 6 de febrero del ejercicio fiscal. Por ello en el transcurso del año la Secretaría de Finanzas le otorgó ampliaciones líquidas para que estuviera en posibilidad de cumplir con sus facultades y programas y cubrir sus necesidades. Se le asignó entonces un presupuesto de 510,093.8 miles de pesos, que se orientaron a diversos programas entre los que se encuentra el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, *Prepa Sí*.⁵³

⁵² FIDEGAR, *Metodología de Evaluación...*

⁵³ SE, *Informe de Cuenta Pública 2007*. Los demás programas apoyados en el inicio de la Secretaría de Educación fueron: 1) arranque y operación del Programa de Bachillerato a Distancia en colaboración con la UNAM; 2) formulación estratégica del proyecto Ciudad Educadora y del Conocimiento, en convenio con UNESCO; 3) Programa "1,2,3 por mí y por mi escuela, sé tu escuela" (talleres sobre actividades culturales, de formación científica y deportiva, dirigidos a niñas y niños, así como a madres y padres); 4) Programa Educación Comunitaria, dirigidos a unidades territoriales y población de alta marginación; 5)

Al naciente PREBU le fueron asignados **336,048.4 miles de pesos, lo que corresponde a casi dos terceras partes del presupuesto total de la Secretaría de Educación** (65.9 %), lo que es muestra de la prioridad otorgada al Programa en el arranque de la gestión de gobierno 2007-2012. A grandes rasgos los conceptos en que se utilizaron los recursos fueron:

- a. “Otorgamiento de Estímulos a un promedio de 132,062 estudiantes” de acuerdo con su promedio de calificaciones;
- b. adquirir equipo de cómputo, licencias de software y consumibles para el equipo de cómputo, necesario para conformar las bases de datos del Programa;
- c. impresión de publicidad para dar a conocer el Programa en las 16 delegaciones políticas y planteles e impresión de gorras y camisetas necesarias para proporcionar una mayor difusión al mismo;
- d. la celebración de diversos “congresos y convenciones” (encuentros y reuniones) que se llevaron a cabo para convocar y difundir los alcances del Programa entre la comunidad estudiantil de las instituciones de educación media superior;
- e. adquisición de equipo de intercomunicación para permitir comunicación eficiente entre los distintos puntos delegacionales que operan el programa; y
- f. el pago de la nómina de honorarios del personal encargado de operar el Programa.⁵⁴

A reserva de confirmar los datos de esta fuente, el presupuesto destinado directamente a estímulos ascendió a la cantidad de 298,333.6 miles de pesos, un 88.8 % del total ejercido señalado en el párrafo anterior.⁵⁵

seguimiento al Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME); 6) impresión y distribución de tres libros (SFINDF, *Informe de Cuenta Pública 2007*).

⁵⁴ SFINDF, *Informe de Avance Trimestral 2007*.

⁵⁵ Según información en la página de transparencia de la SE del Programa *Prepa Sí* en: <http://www.educacion.df.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=428>.

Según el *Informe de Avance Trimestral* de la Secretaría de Finanzas correspondiente a 2007 los recursos erogados fueron menores a los programados. Se explica que "... la meta inicial del Programa fue de 10,000 coordinadores regionales... cuya función consistió en convocar a la totalidad de estudiantes inscritos en escuelas públicas... con la finalidad de lograr la universalidad del Programa. Dichas actividades implicaron un cúmulo de dificultades de tipo logístico, ya que una vez que se contó con los padrones de beneficiarios, los estudiantes no entregaban con oportunidad la documentación que permitiera integrar sus expedientes para que se les pudiera empezar a otorgar los apoyos correspondientes". Se informa igualmente de ahorros en otros rubros diversos.

Al cierre del ejercicio fiscal 2007 fueron transferidos recursos del Programa Estímulos para el Bachillerato Universal al **Fideicomiso Educación Garantizada** "para que estuviera en posibilidad de cumplir con sus compromisos y con su objeto de creación, ya que de conformidad con la última modificación a sus Reglas de Operación, se estableció que dicho fideicomiso se encargaría del Otorgamiento de Estímulos a Estudiantes de Bachillerato a partir del ejercicio 2008".⁵⁶ En realidad las Reglas de Operación no fueron modificadas y la decisión se tomó y justificó mediante el Acuerdo núm. SEO/001/02/2007 por el que se transfirió la responsabilidad del PREBU al Fideicomiso.

El Fideicomiso se constituyó en el mes de junio de 2007 con objeto de operar el Programa Educación Garantizada puesto en marcha también en 2007 bajo responsabilidad del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia del DF en coordinación con la Secretaría de Educación. De acuerdo con el *Informe de Avance Trimestral 2007* de la SFinDF, el presupuesto del DIF-DF se incrementó en 395 millones de pesos, con la finalidad de poner en marcha el Programa.⁵⁷

⁵⁶ SFinDF, *Informe de Avance Trimestral 2007*.

⁵⁷ Los lineamientos de operación del Programa Educación Garantizada fueron emitidos en marzo de 2007 y señalan como su objetivo: "Dotar de una garantía educativa a los estudiantes de primaria, secundaria y nivel medio superior, inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal a través del PROGRAMA EDUCACIÓN GARANTIZADA, mediante el cual se promueve la continuidad de los estudios de los

El Fideicomiso Educación Garantizada tuvo ingresos ordinarios por 602,899.4 miles de pesos por aportaciones del Gobierno del Distrito Federal del PREBU así como economías por 1,608.8 miles de pesos del Programa Educación Garantizada ya que el número de beneficiarios fue menor al presupuestado, habiéndose otorgado 623 ayudas en éste último, con un ejercicio de 6,204.4 miles de pesos.⁵⁸ “Los recursos se recibieron como parte de la reserva creada para el pago de Ayudas a los beneficiarios de los programas Educación Garantizada y Estímulos para el Bachillerato Universal *Prepa Sí*. Este fondo será ejercido en 2008 de acuerdo a los lineamientos establecidos para cada programa”.⁵⁹

f2) Presupuesto 2008. La Asamblea Legislativa aprobó un presupuesto que asciende a 5,151.272 millones de pesos para el Programa de Educación correspondiente al ejercicio fiscal 2008. Al PREBU se le asignan 1,100 millones de pesos que significan el 21.35 % del total del presupuesto asignado a la Secretaría de Educación. La meta física presupuestal del PREBU para el ejercicio es de 165,000 estímulos, muy por debajo de la población objetivo de 210,000 establecida en las *Reglas de Operación*, y de los 180,362 beneficiarios al mes de junio de 2008.

Al FIDEGAR, entidad responsable del PREBU a partir de enero de 2008 como se señaló, se le asignaron en el Presupuesto de Egresos la cantidad de 52 millones de pesos correspondientes al Programa Educación Garantizada. Los recursos correspondientes al otorgamiento de estímulos del PREBU son transferidos al inicio de

alumnos hasta que concluyan el nivel medio superior, o bien cumplan los 18 años”. Mediante el programa se establece un contrato de seguro en el que se garantiza que los alumnos de escuelas públicas del Gobierno del Distrito Federal de nivel preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y enseñanza especial, continúen con sus estudios en la ausencia de sus padres. A través de este programa se conformará el padrón geo-referenciado de niños, niñas y jóvenes inscritos en primarias y secundarias públicas. Para esto se lleva a cabo el empadronamiento y foto-credencialización, mediante el levantamiento de datos que realizan los supervisores del programa.

⁵⁸ SFINDF, *Cuenta Pública 2007*; FIDEGAR, *Dictamen presupuestal e Informe Ejecutivo al 31 de diciembre de 2007*: <<http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/docs/auditoria.pdf>>.

⁵⁹ SFINDF, *Informe de Avance Trimestral*.

cada mes por la Secretaría de Educación al Fideicomiso con base en el Acuerdo núm. SEO/001/02/2007.

Conforme al *Informe de Avance Trimestral enero-junio 2008* de la SF el ejercicio presupuestal del FIDEGAR fue el siguiente:

Cuadro 9. FIDEGAR. Avance Presupuestal. Enero-Junio 2008. (Millones de pesos).					
		Original Anual	Programado modificado	Ejercido	Devengado
FIDEGAR		52.0	574.2	515.5	572.0
Programa Garantizada	Educación	52.0	46.6	27.2	ND
PREBU		0.0	527.5	488.2	ND
Fuente: Secretaría de Finanzas, <i>Informe de Avance Trimestral enero-junio 2008</i> .					

La disponibilidad financiera del Fideicomiso según la misma fuente era de 803.569 millones de pesos al mes de junio de 2008, mientras que en 2007 había cerrado con 602.899 millones de pesos.

El destino del gasto en el presente ejercicio fiscal ha sido:

- a. operación de los programas asignados al Fideicomiso, entre otros el PREBU;
- b. contratación de un seguro contra accidentes para los estudiantes de instituciones públicas hasta nivel medio superior en las 16 delegaciones del DF, y
- c. contratación de servicios para la operación del Fideicomiso y adquisición de equipo de cómputo, mobiliario de oficina y vehículos de uso operativo para proporcionar atención de calidad a los usuarios de los programas.⁶⁰

g) Requisitos de acceso y asignación. Los requisitos para el acceso al PREBU y asignación de los estímulos están señalados en las *Reglas de Operación*, distinguiendo

⁶⁰ SFinDF, *Informe de Avance Programático Presupuestal*.

entre requisitos de ingreso o de permanencia por un lado, y para alumnos regulares o alumnos regularizables en riesgo de rezago por el otro. Los requisitos comunes son:

- a. estar inscrito en una institución pública de bachillerato en el Distrito Federal;
- b. ser residente del Distrito Federal;
- c. no contar con una beca o apoyo económico simultáneamente al estímulo del Programa; y
- d. prestar, como contraprestación, servicios a la comunidad equivalentes a dos horas a la semana, durante la vigencia del estímulo.

En el caso de alumnos regularizables en riesgo de rezago los requisitos adicionales a los mencionados son:

- a. para ingreso, tener un máximo de materias adeudadas que le permita su permanencia en la institución educativa;
- b. para permanencia, los alumnos que se encuentren adeudando materias deberán aprobarlas durante el ciclo 2007-2008 y serán considerados alumnos regulares para el siguiente ciclo; en este caso el estímulo tendrá la duración de un ciclo escolar.

h) Indicadores. Las *Reglas de Operación del PREBU 2007-2008* carecen de la formulación de mecanismos de evaluación e indicadores – en contravención de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley del Desarrollo Social y 50 de su Reglamento -.

El documento *Metodología de Evaluación del PREBU* en la construcción de la Matriz Marco-Lógico (MAML) del PREBU 2007-2008 formula los indicadores correspondientes, a Fin y Propósito, que se reproducen en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. PREBU 2007-2008. Matriz Marco-Lógico: Objetivos e Indicadores.		
	Objetivos	Indicadores (Enunciado)
Fin	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior. • Asegurar que todos los jóvenes del DF que quieran cursar el bachillerato lo hagan con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> § Cobertura del Programa. § Tasa Neta de Cobertura. § Tasa de Crecimiento de Beneficiarios. § Tasa de Crecimiento de la Tasa Neta de Cobertura. § Tasa de Inscripción Inicio Bachillerato (TIB). § Tasa de Crecimiento de la TIB. § Tasa de Terminación de Estudiantes de Bachillerato (TTB). § Tasa de Crecimiento de la TTB. § Tasa de No Conclusión (TNC). § Tasa de Crecimiento de la TNC.
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudiantes beneficiarios mejoraron su rendimiento escolar y disminuyó la tasa de deserción de estudios de bachillerato mediante los apoyos otorgados por el PREBU y la participación corresponsable de los beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> § Impacto del programa (mediante un contrafactual). § Tasa de Deserción Total (TDT). § Tasa de Crecimiento de la TDT. § Coeficiente de Correlación de Tasa de Deserción y Nivel de Ingresos. § Tasa de Aprovechamiento. § Tasa de Aprobación (TA). § Tasa de Crecimiento de la TA. § Grado de satisfacción de los Beneficiarios.
<p>Fuente: FIDEGAR, <i>Metodología de Evaluación...</i>: Cuadro 2, pp. 33-34. Por razones de brevedad se omiten los indicadores de componentes.</p>		

En la fuente citada se señalan también indicadores para componentes que no se citan por razones de brevedad.

En la *Evaluación de Diseño* – así como en el resto de los documentos de evaluación de las diferentes actividades y áreas - se plantean objetivos e indicadores que no corresponden estrictamente con los formulados en el Marco Lógico de la *Metodología de Evaluación*. La diferencia más notable es que en el primero no se contempla el objetivo relacionado con el acceso universal a la educación media superior y, por tanto, los indicadores relativos.

i) Objetivos del PREBU. Como se analizará a detalle más adelante, se han formulado un cúmulo enorme de objetivos para el Programa *Prepa Sí*, lo que implica que no existe claridad en el diseño del PREBU con los concomitantes efectos en la planeación y evaluación. En este punto solamente se enumeran:

De acuerdo con la *Convocatoria 2007-2008* y las *Reglas de Operación*, el objetivo general del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, *Prepa Sí*, es:

- Asegurar que todos los jóvenes del Distrito Federal que quieran cursar el Bachillerato en todas sus modalidades puedan hacerlo con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos.

Los objetivos específicos del PREBU, consignados en la *Convocatoria*, son los siguientes:

- Darles la oportunidad a todos los jóvenes en edad escolar de nivel medio superior, de que estudien el Bachillerato.
- Lograr que los jóvenes que cursan sus estudios de Bachillerato no los abandonen por motivos económicos.
- Mejorar el desempeño académico de los estudiantes.
- Impulsar el desarrollo profesional de los estudiantes.
- Mejorar el nivel de vida de la población estudiantil.

Además de los anteriores, en los documentos generados por el PREBU para su evaluación interna se añaden objetivos adicionales. En la *Metodología de Evaluación del PREBU, Prepa Sí, 2007-2008*, como parte de la Matriz Marco-Lógico del Programa, se plantea el siguiente objetivo general (correspondiente a Fin):

- Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.

El mismo documento, además de los objetivos general y específicos del PREBU establecidos en la Convocatoria desde su arranque, enuncia once “objetivos de corto, mediano y largo plazo”, algunos de los cuales son redundantes con los ya señalados, pero introduciendo nuevas definiciones como las siguientes:

- Inducir a los jóvenes que estudian el Bachillerato a integrarse con su Comunidad y la Ciudad de México.
- Fomentar la cultura ciudadana entre los jóvenes, lo que permitirá un mayor acercamiento con la Ciudad de México.
- Mejorar la percepción que los jóvenes que estudian Bachillerato tienen de su Ciudad y que se identifiquen con ella.
- Que los jóvenes contribuyan a incrementar la cultura ciudadana de la población de la Ciudad de México.

Por otro lado, para las Actividades en la Comunidad del PREBU – de acuerdo con el documento de su *Evaluación Operativa* - se plantean objetivos propios para dicho ámbito de acción del Programa en los términos siguientes:

Objetivo general:

- Como retribución a la Ciudad por el estímulo recibido, los beneficiarios del PREBU realizarán Actividades en la Comunidad para fortalecer su formación cultural, ecológica, deportiva y de apoyo a la Ciudad.

Objetivos específicos:

- Promover entre los beneficiarios la participación en actividades que tengan como atribución principal el sentido de pertenencia con la Ciudad.
- Fomentar en los estudiantes que reciben el estímulo económico un sistema de valores, a partir de principios universales y nacionales racionalmente compartidos.
- Estimular la participación crítica en los problemas sociales.
- Contribuir al mejoramiento de las relaciones sociales, culturales y educativas de los beneficiarios.
- Disminuir las consecuencias sociales del ocio en los sectores más vulnerables de la población.⁶¹

Puede observarse la cantidad y amplitud de los objetivos formulados para el PREBU lo que plantea cuestiones en torno a la claridad con que se define el problema y las necesidades en las que se pretende incidir. Es evidente la necesidad de precisar y homogeneizar el conjunto de objetivos del PREBU que haga posible su observación y medición.

⁶¹ FIDEGAR, *Evaluación operativa de las actividades en la comunidad*, pp. 4-5. Algunos de los objetivos específicos enunciados para las Actividades en la Comunidad del PREBU corresponden a algunos de los componentes que el artículo 51 de la *Ley de Educación* establece como propósitos de la educación media superior en el Distrito Federal, aunque no se señala explícitamente en el documento.

4.1.1.2. ¿Cuáles son las dependencias involucradas en el Programa?

a) Análisis de involucrados del PREBU *Prepa Sí*. El análisis de involucrados es una de las etapas iniciales en la formulación y diseño de un programa. Se trata de que todos los que tengan que ver en el problema participen desde un inicio, con el propósito de que colaboren en la parte que les corresponda. Puede haber involucrados que aún habiéndolos invitado se resistan o estén en contra del programa, para lo cual se deben tener estrategias para ganarlos o neutralizar su influencia negativa.

Se considera que el análisis de involucrados que presenta el Programa en la *Metodología de Evaluación del PREBU Prepa Sí* es sumamente limitado, reduciéndose a los actores siguientes:

- a. beneficiarios (estudiantes residentes en el DF inscritos en instituciones públicas de la entidad);
- b. responsable del Programa (Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior); c) financista del proyecto (GDF); y
- c. autoridades de gobierno participantes (Subsecretaría, Consejo Interno del PREBU y Comité Técnico del PREBU).

Según el punto de vista de los evaluadores y del canon metodológico, el PREBU no tomó en cuenta desde el inicio a varios involucrados o lo hizo apenas a medias. Aún con las dificultades que pudieran presentarse con instituciones educativas por su naturaleza jurídica o por el conflicto con la SEP, se considera que es necesario compartir objetivos comunes y complementarios en beneficio de los estudiantes de bachillerato y de la operación del Programa – incluyendo al IEMS y su programa de becas -. Implica también que las relaciones de trabajo conjuntas con direcciones de desarrollo social delegacionales y con organizaciones civiles y sociales permitirían potenciar lo relativo a las actividades en comunidad -en cualquier modalidad que pudieran adoptar éstas -.

El análisis de involucrados que se elaboró para esta evaluación se presenta en el cuadro 11, con objeto de considerar en su caso cuáles son los efectos de tomarlos o no en cuenta, en la mira de ampliar la visión y mejorar la operación del PREBU:

Cuadro 11.		
Análisis de involucrados del PREBU <i>Prepa Sí</i>.		
	ACTORES	Interés o expectativa, rol que desempeña en el programa
1	Los beneficiarios	Receptores de los apoyos
2	Secretaría de Educación DF	Orientación del proyecto, líneas políticas y estratégicas, asignación de presupuesto al PREBU
3	Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior DF	Operadora del programa
4	Fideicomiso Educación Garantizada DF	Operadora del programa
5	Delegaciones del DF Dirección General de Desarrollo Social	Emiten opiniones y propuestas sobre el diseño del programa a través de los Consejos de Desarrollo Social, se benefician los jóvenes de su demarcación, el PREBU se articula y complementa con los programas delegacionales. Las Delegaciones participan en las actividades en comunidad
6	Representantes de las instituciones de educación media superior	Acuerdan con el programa las formas de intervención dentro de las escuelas, coordinan acciones de gestión e intercambio de información. Establecen convenios de colaboración
7	Maestros de escuelas de EMS DF	Conocen a fondo el programa y colaboran con él. Aportan ideas y propuestas para el éxito del programa
8	Padres de familia de los becarios	Aportan información al programa
9	Instituciones de Salud Pública del DF	Componente modificado en RO 2008-2009
10	Representantes de instituciones públicas garantes de los servicios a la comunidad prestados por los becarios (instituciones asignadas)	Se vinculan y coordinan con el programa para la realización de las actividades en comunidad.
11	Organizaciones civiles, representantes sociales, Comités y Consejos Ciudadanos de las Unidades Territoriales del DF (Ley de Participación Ciudadana)	Estas figuras sociales se vinculan al programa en la Línea programática número 4 del PDS "Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión social"
12	Observatorio Ciudadano del DF	Por Reglas de Operación supervisa el programa
13	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Aprueba el presupuesto para el PREBU, recibe informes de sus resultados.
14	Instituto de la Juventud del DF	Sus programas se articulan con el PREBU, coordina actividades en comunidad
15	SEP federal	Acuerdan participación del PREBU en planteles de EMS
16	Autoridades educativas de los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	Acuerdan estrategias y líneas de acción para beneficiar a los alumnos procedentes de estos municipios que estudian en escuelas del DF

Fuente: Elaboración propia

b) Entidades responsables del PREBU. De acuerdo con las *Reglas de Operación del PREBU, 2007-2008* la entidad responsable del programa es la *Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior* (dependiente de la Secretaría de Educación del GDF). La dependencia fue responsable efectivamente entre el momento de creación y establecimiento del PREBU en agosto de 2007 hasta el mes de diciembre del mismo año. A partir del mes de enero de 2008 la responsabilidad del Programa pasó a ser competencia del *Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR)*, según lo establecido en el Acuerdo núm. SEO/001/02/2007 – documento al cual no se tuvo acceso, ni se encuentra disponible en las páginas de transparencia institucionales -.⁶²

A reserva de consultar y revisar el acuerdo mencionado, las razones para el cambio de entidad responsable de la Subsecretaría al Fideicomiso no están claras, aunque es probable que la causa principal se relacione con las ventajas que para el manejo de recursos presupuestales ofrece la figura jurídica de fideicomiso público. Las *Reglas de Operación 2007-2008* no fueron modificadas pese al cambio de unidad responsable y no existió comunicación pública al respecto.⁶³

En su carácter de fideicomiso público el FIDEGAR forma parte de la administración paraestatal del Gobierno del Distrito Federal como organismo sectorizado en la Secretaría de Educación. La relación orgánica, funcional y operativa entre la Secretaría de Educación y el FIDEGAR para y en la operación del PREBU deberá precisarse cuando se tenga la información correspondiente. El Subsecretario de Educación Media Superior y Superior funge como Director General (a título honorario) del fideicomiso. Esta doble personalidad a juicio de los evaluadores es equívoca ya que se presta a la confusión al momento de la rendición de cuentas y responsabilidades estando de por medio una identidad real y otra simbólica.

⁶² SFinDF, Informe de Avance Trimestral (periodo enero-junio 2008); FIDEGAR, *Evaluación de Diseño del PREBU*.

⁶³ En la Convocatoria 2008-2009 del PREBU fechada el 20 de agosto de 2008 el FIDEGAR aparece como entidad responsable del Programa.

b1. Facultades y atribuciones de la Secretaría de Educación del Distrito Federal.

La Secretaría de Educación fue creada el 6 de febrero de 2007 mediante decreto de reforma a la LOAPDF. La creación relativamente reciente de la Secretaría de Educación fue precedida por extensos debates en el seno de varias legislaturas y administraciones del Gobierno del Distrito Federal. La reforma a la LOAPDF de 6 de febrero de 2007 transfirió a la naciente Secretaría las facultades que en materia educativa tenía hasta esa fecha la Secretaría de Desarrollo Social, disponiendo que “a la Secretaría de Educación le corresponde el despacho de las materias relativas a la función educativa y al deporte” y otorgándole las atribuciones correspondientes, destacando para los fines de este trabajo las de impulsar y fortalecer la educación pública; “planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del Sistema Educativo del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia”; “formular, fomentar y ejecutar políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación...” y ejercer las facultades que en materia educativa disponen los ordenamientos jurídicos (LOAPDF, art. 23 quater).⁶⁴

Con fecha 24 de enero de 2008 se reformó nuevamente la LOAPDF para adicionar una fracción XIV al artículo 23 quater estableciendo de manera explícita la facultad de la Secretaría de Educación para “**desarrollar y ejecutar todo tipo de programas de apoyo social que incidan en el proceso educativo en el Distrito Federal**”; de manera concomitante se adicionó el artículo 28 correspondiente a las facultades y atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social disponiendo que “cuando algún plan, programa de apoyo y/o política social incida en el proceso educativo en el Distrito Federal, el mismo se desarrollará y ejecutará por la Secretaría de Educación del Distrito Federal” (LOAPDF, arts. 23 quater y 28). Con esta reforma se clarificaron las

⁶⁴ La reforma de la LOAPDF de 6 de febrero de 2007 creó también las secretarías de Protección Civil, Trabajo y Fomento al Empleo y Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Por otra parte según el proyecto de dictamen de la reforma, la Secretaría de Educación se originó a partir de la Dirección General de Asuntos Educativos de la Secretaría de Desarrollo Social que tenía un costo presupuestal de 3,899 miles de pesos en el ejercicio fiscal 2006 (Asamblea Legislativa, **Diario de los Debates**, 2 de febrero de 2007).

responsabilidades de las secretarías mencionadas en los programas sociales educativos.⁶⁵

Las facultades de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior están señaladas en el art. 34 quater del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, debiendo destacarse las de establecer mecanismos de colaboración y coordinación con las instituciones que impartan educación media superior y superior en el Distrito Federal, “proponer la celebración de convenios específicos de colaboración con instituciones públicas y/o privadas para ampliar la oferta y mejorar la calidad educativa en los niveles medio superior y superior en el Distrito Federal”, “establecer las bases para el otorgamiento de apoyos económicos a estudiantes matriculados en instituciones que impartan educación a nivel medio superior y superior en el Distrito Federal” y “proponer programas y políticas para elevar la calidad en los servicios que se prestan en las instituciones educativas de nivel medio superior y superior pertenecientes al Sistema Educativo del Distrito Federal”, entre otras.

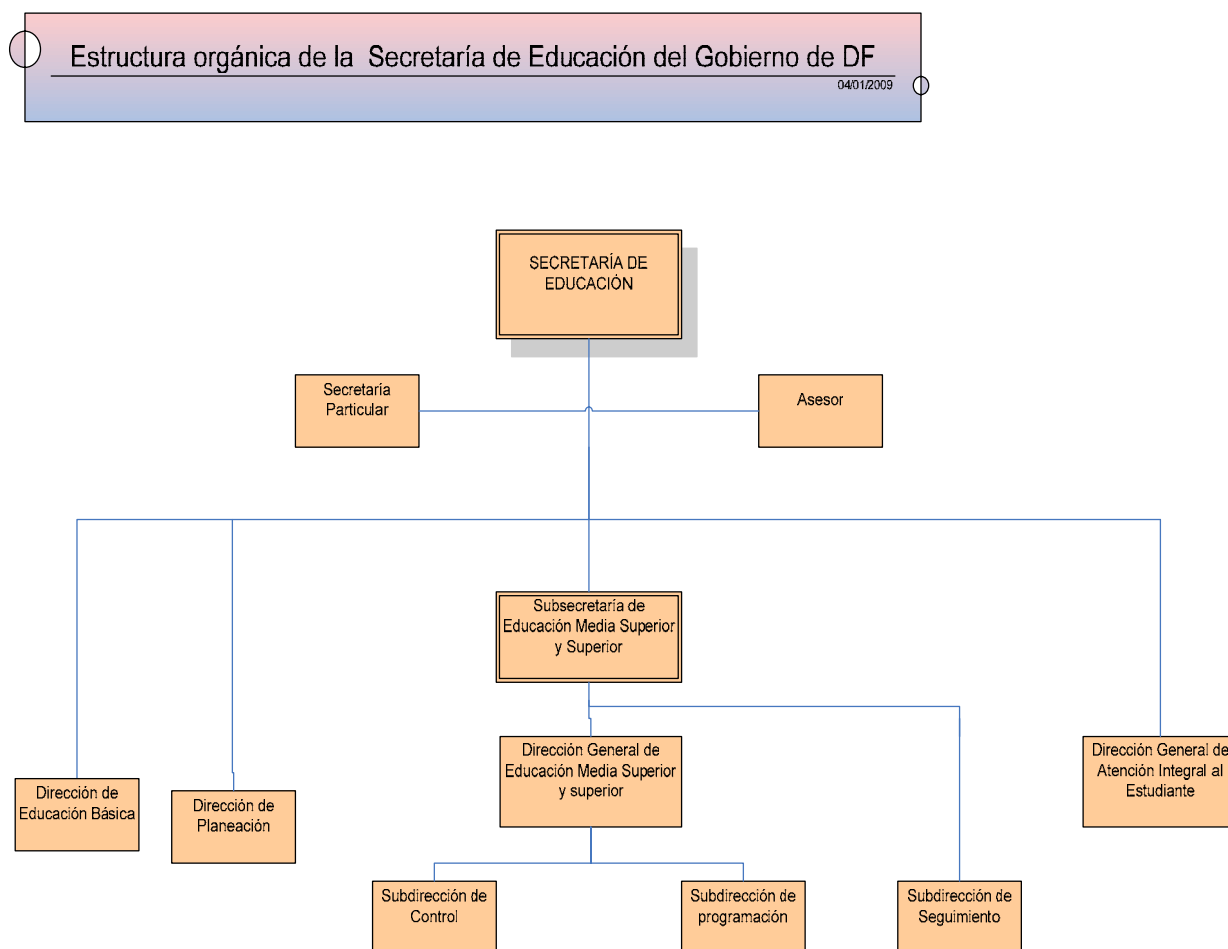
La Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior se integra por la Dirección General de Educación Media Superior y Superior (de la que dependen las subdirecciones de Control y de Programación) y la Subdirección de Seguimiento.

Las facultades de la Dirección General de Educación Media Superior y Superior conforme a lo dispuesto por el artículo 119 septimus A del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal entre las que destacan la de “elaborar los proyectos para establecer mecanismos de coordinación con las instituciones que impartan educación media y superior en el Distrito Federal, a efecto de acordar políticas y acciones para la planeación y evaluación de estos tipos educativos”.

⁶⁵ Con relación a esta reforma, el Decreto de Presupuesto de Egresos 2008 señala en su artículo vigésimo tercero transitorio que “una vez publicadas las reformas aprobadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en lo referente a la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación, se deberán llevar a cabo las adecuaciones programático-presupuestales necesarias”.

La estructura orgánica de la Secretaría de Educación y de la Subsecretaría es la siguiente:

Figura 3.



Nota: Actualmente la Dirección de Administración se encuentra adscrita a la Oficina del Gobierno del Distrito Federal

Tomada de: <http://www.educacion.df.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=414>.

b2. Fideicomiso de Educación Garantizada del Distrito Federal. El FIDEGAR se constituyó en el mes de junio de 2007 como responsable del Programa “Educación Garantizada” y es un instrumento jurídico financiero, cuyo objeto es asegurar una aplicación eficiente y transparente de los recursos públicos.⁶⁶ A partir de enero de 2008 es la entidad responsable del PREBU y se han incorporado al fideicomiso dos programas más: Niñ@s Talento y Va Seguro (ver cuadro 12).

El objeto actual del Fideicomiso es “apoyar la educación de nivel básico, medio y medio superior, evitando así la deserción estudiantil de los niños y jóvenes que radiquen en el Distrito Federal y que cumplan con los lineamientos y mecanismos de operación...” de los programas integrados en el Fideicomiso.⁶⁷ Con la creación y ampliación del organismo “se adquiere un compromiso mayor de gobierno para con sus beneficiarios, a fin de asegurarles el acceso universal y la permanencia en los servicios públicos educativos en todos los tipos niveles y modalidades, el desarrollo de habilidades y capacidades y, la conclusión de su formación educativa hasta el nivel medio superior”.⁶⁸

El objetivo general del Fideicomiso Educación Garantizada, según su página de internet, es el siguiente:

- A través del Fideicomiso se busca garantizar la equidad en las oportunidades de acceso y de permanencia a una educación de calidad de todos los habitantes del

⁶⁶ El Fideicomiso Educación Garantizada “se formalizó el día 21 junio de 2007, mediante la firma correspondiente al Contrato 2156-2, entre el Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Finanzas como Fideicomitente Único y el Banco Mercantil del Norte, como Fiduciario para cumplir con los fines del mismo. En el mismo Contrato, se estableció la integración del Comité Técnico, con objeto de que coadyuve al Fiduciario a cuidar del buen funcionamiento del Fideicomiso y también, se definieron las facultades y funciones del Director General quien, con cargo honorífico, realiza los actos necesarios para cumplir con los fines del propio Fideicomiso” (GDF, Segundo informe de gobierno 2007-2008). El Director General del Fideicomiso es el Subsecretario de Educación Media Superior y Superior, Dr. Mario M. Carrillo Huerta.

⁶⁷ SFinDF, *Informe de avance trimestral enero-junio 2008*.

⁶⁸ GDF, Segundo informe de gobierno 2007-2008.

Distrito Federal, independientemente de su condición económica, social, étnica o cultural.

Los objetivos específicos del FIDEGAR son los siguientes:

- Abatir la inequidad en las oportunidades de acceso a la educación que reduce las opciones de vida y amenaza el desarrollo de los habitantes de la Ciudad.
- Asegurar la continuidad en los estudios de niñ@s a pesar de la pérdida de sus tutores, por muerte o discapacidad.
- Abatir la deserción escolar por falta de recursos económicos.
- Asegurar el desarrollo integral de los estudiantes, a través de la impartición de clases que desarrollen el potencial de cada alumno en la ciencia, los deportes y las artes.
- Asegurar que todos los estudiantes cuenten con protección en caso de sufrir algún accidente y que, al afrontar los gastos médicos, no se vea afectado su patrimonio.

El Fideicomiso Educación Garantizada integra cuatro programas sociales educativos:

1. Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, *Prepa Sí*;
2. Programa Educación Garantizada, dedicado a niñas, niños y jóvenes entre los 6 y 18 años, cuyo padre, madre o tutor haya fallecido o caído en estado de invalidez;
3. Programa Niñ@s Talento, ofrecido a niñas y niños entre 4 y 12 años, con promedio mínimo de 9 de calificación escolar, y
4. Programa Va Segur@ (seguro contra accidentes personales de escolares), otorgado a niñas y niños desde 1 año de vida, hasta estudiantes de bachillerato sin importar su edad.⁶⁹

⁶⁹ *Ibíd.*

Cuadro 12. Fideicomiso Educación Garantizada. Programas Educativos.			
Programa	Meta física 2008	Unidad	Meta presupuestal 2008
Estímulos para el Bachillerato Universal, <i>Prepa Sí</i> .	180,000	estímulos	\$ 1,100,000,000
Educación Garantizada.	1,600,000	niñ@s	96,795,401
Niños y Niñas Talento.	100,000	niñ@s	263,884,730
Va Seguro	1,615,000	seguros	47,700,000
Totales		-----	\$ 1,508,380,131
Fuente: Ebrard et al., 2008, conforme al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, 2008.			

Como puede observarse en el cuadro anterior, los recursos asignados para el PREBU corresponden al 72.9 % del total de los programas integrados en el Fideicomiso. Por otro lado, los recursos destinados al PREBU corresponden al 21.4 % de los ----- \$ 5, 123, 672,016 pesos asignados a programas de Educación en el Presupuesto de Egresos 2008 del Distrito Federal, lo cual indica la magnitud e importancia del Programa.⁷⁰

Conforme al Decreto de Presupuesto de Egresos 2008, los recursos para el Otorgamiento de Estímulos a Estudiantes de Bachillerato (PREBU) fueron asignados originalmente a la Secretaría de Educación; sin embargo, según información de la Secretaría de Finanzas en su Informe de Avance Programático y en virtud del acuerdo SEO/001/002/2007, el PREBU es responsabilidad y competencia del FIDEGAR a partir de 2008, la Secretaría de Educación le transfiere los recursos correspondientes al inicio de cada mes.

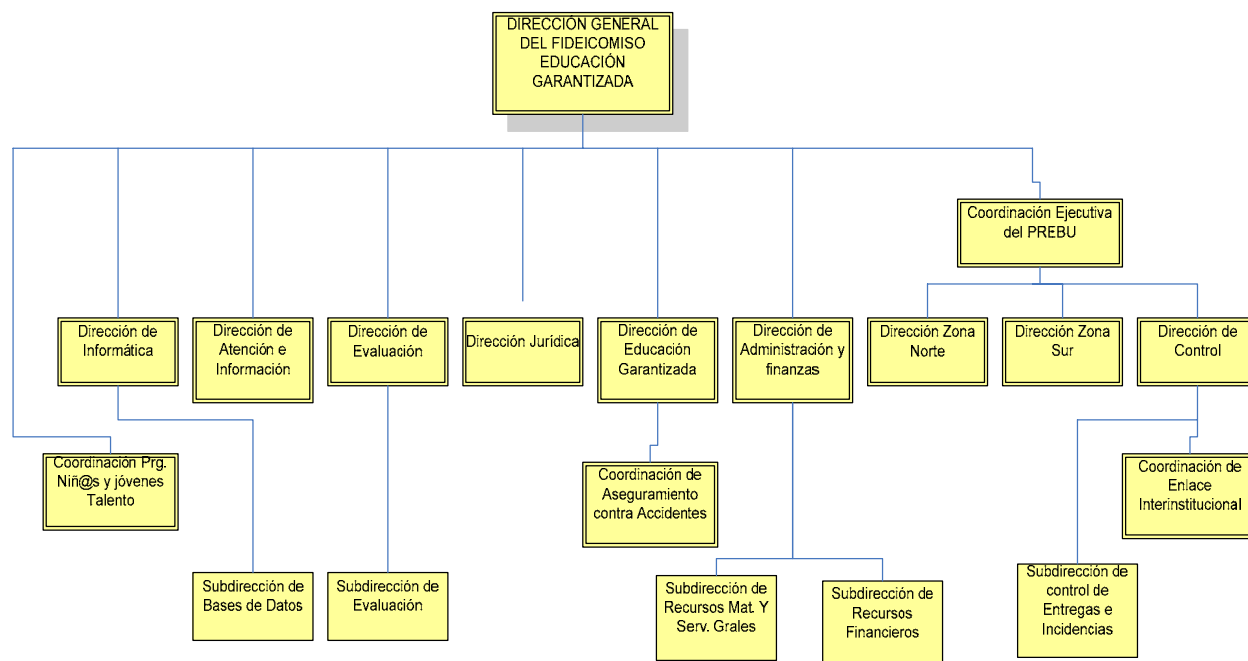
⁷⁰ ALDF, Decreto de Presupuesto de Egresos 2008.

No pudo contarse con los documentos mediante los cuáles se constituyó y reformó el Fideicomiso Educación Garantizada, ni la forma en que se encuentra integrado su órgano de gobierno. Asimismo tampoco se cuenta con la documentación por la que se justificó y aprobó que el FIDEGAR reemplazara a la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior como entidad responsable del PREBU. La información correspondiente no se encuentra disponible en las páginas de transparencia ni de FIDEGAR ni de la SEDF.

La estructura orgánica del Fideicomiso es la siguiente:

Figura 4.

Estructura Orgánica Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal 04/01/2009



Fecha de validación de la Información: 13/octubre/2008

Art. 14 Fracción II. Su estructura orgánica en un formato que permita vincular por cada eslabón de la estructura las atribuciones y responsabilidades que le corresponden de conformidad con las disposiciones aplicables

Fuente: FIDEGAR, página de internet.

Puede observarse que la estructura orgánica del FIDEGAR es de magnitud mayor que la correspondiente a la Secretaría de Educación del GDF, lo cual resulta novedoso y poco usual dentro de las prácticas de la administración pública.

c) Estructura orgánica del PREBU, *Prepa Sí*. En la estructura orgánica del Fideicomiso Educación Garantizada se advierte la posición que guardan los programas sociales educativos, particularmente el PREBU, así como las direcciones que cumplen tareas comunes a los programas incorporados en el fideicomiso: Informática, Atención e Información, Evaluación, Jurídica y Administración y Finanzas.

De acuerdo con los documentos de que se dispone, la estructura del PREBU dentro del FIDEGAR se constituye jerárquicamente con los órganos de carácter general – algunos de los cuáles no están considerados o señalados en la estructura orgánica reproducida en la figura 5, siguientes:

- Comité Técnico del Fideicomiso,
- Consejo del PREBU,
- Dirección General del Fideicomiso,
- Comité Técnico del Consejo del PREBU, y
- Coordinación Ejecutiva del PREBU.

El Consejo del PREBU *Prepa Sí* tiene el objetivo de establecer la planeación, vigilar la administración, promover convenios y dar seguimiento al cumplimiento de las *Reglas de Operación*. El Comité Técnico tiene como función ejecutar las acciones que disponga el Consejo y dar cuenta de las mismas.⁷¹ No existe información pública sobre la integración de estos órganos.

De la Coordinación Ejecutiva del PREBU depende el Área de Control integrada por los Departamentos de Nuevos Beneficiarios (registros) e Incidencias. Tiene como

⁷¹ FIDEGAR, *Evaluación de Diseño del PREBU*, p. 18, notas 7 y 8.

funciones la de brindar atención a los beneficiarios en materia de recepción de solicitudes y registro, entregar tarjetas a nuevos beneficiarios y dar seguimiento a las incidencias reportadas.⁷²

De acuerdo con la *Evaluación de Diseño...*, de la Coordinación Ejecutiva depende también la Coordinación de Actividades en Comunidad; seis comisiones (compuesta cada una por dependencias del gobierno de la ciudad participantes); personal de enlace entre las dependencias, el Programa y planteles de educación media superior; 32 enlaces de Unidad Departamental que coordinan a 836 Coordinadores de Unidad Territorial y 6,195 Jefes de Grupo. Estas dos últimas figuras son beneficiarios del PREBU, como se señaló.

Participan en la estructura también el Área de Informática y el Centro de Contacto (atención telefónica y de correos electrónicos) que desempeñan funciones específicas dentro del PREBU, pero también de carácter general para el Fideicomiso.

Finalmente, según se desprende de la documentación disponible, la Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada como la responsable de los respectivos procesos en el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal.

⁷² FIDEGAR, *Evaluación Operativa del Área de Control*.

4.1.1.3. Alineación del Programa con los objetivos de la Política de Desarrollo Social estipulados en la Ley de Desarrollo Social y en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012. En caso positivo, con cuáles de dichos objetivos.

El diseño del PREBU, de acuerdo con la evaluación interna del Programa, está basado en las estipulaciones del Programa General de Desarrollo 2007-2012 y de manera secundaria en disposiciones de la Ley de Educación del DF. Los documentos del PREBU no mencionan ni a la Ley de Desarrollo Social, ni al Programa de Desarrollo Social 2007-2012.

El PREBU *Prepa Sí* contribuye de manera importante con la política de desarrollo social de la Ciudad de México como se ha señalado anteriormente. La alineación del PREBU *Prepa Sí* con los objetivos postulados por la Ley de Desarrollo Social es variable en los términos siguientes⁷³:

- a. se alinea positivamente con los objetivos tendientes a la protección y el cumplimiento de los derechos sociales universales –entre ellos la educación-, la responsabilidad social del Estado y la disminución de la desigualdad social; es relevante también su alineación con el propósito de “fomentar la reconstrucción del tejido social urbano con base en el orgullo de pertenencia a la ciudad y la comunidad” al incrementar la autoestima y auto reconocimiento de los jóvenes al recibir un apoyo económico por estudiar, y también de los adultos que se ven apoyados para iniciar o concluir su EMS (LDS, art. 1º, frac. I, II, III, IV, IX y XIV);
- b. por su carácter universal se alinea positivamente también con las políticas de combate a la pobreza, fomento de la equidad de género, articulación de desarrollo social y plena equidad social para grupos excluidos, reconocimiento de la presencia indígena y diversidad cultural así como con la de reversión de la exclusión y segregación socio-territorial (LDS, art. 1º, frac.

⁷³ Es conveniente puntualizar que este apartado no se debe confundir con el alineamiento que se hace con respecto a las Reglas de Operación, ya que son dos asuntos diferentes.

VI, VII, VIII, XI, XII, XIV y XV), aunque se considera que la atención específica y focalizada para grupos más vulnerables en ingreso y permanencia en la EMS reforzaría los propósitos del PREBU y la política de desarrollo social educativo y le permitiría mejorar los mecanismos para que el Programa cumpla eficientemente su responsabilidad en el desarrollo social (LDS, art. 1º, fracs. XVI y XVII);

- c. se alinea contradictoria y negativamente con el propósito de garantizar la plena exigibilidad de derechos sociales, al imponer como retribución o contraprestación al estímulo económico la obligación de realizar “actividades en comunidad” (LDS, art. 1º, frac. XIX);
- d. finalmente, el Programa no está considerando los objetivos que exigen la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales en los procesos y programas de desarrollo social, la promoción de la participación ciudadana y el fomento a las propuestas de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño, evaluación y monitoreo de las políticas de desarrollo social (LDS, art. 1º, frac. V, X y XVIII).

Con relación a los Programas General de Desarrollo y de Desarrollo Social 2007-2012, como ya se señaló en el apartado segundo de este informe, si bien el PREBU *Prepa Sí* contribuye de manera importante a los objetivos y metas definidos por dichos programas y muy especialmente con los relativos a la universalización de la EMS en mediano plazo, resulta todavía insuficiente y se requiere insertarlo claramente en un conjunto de programas y acciones que conformen la política educativa general tendiente al logro de los objetivos programáticos que, entre otros aspectos, debe contemplar la formulación del programa sectorial de educación.

4.1.1.4. Trayectoria del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, Prepa Sí.

A manera de síntesis es posible establecer en principio los siguientes cambios en la instrumentación y desarrollo del PREBU en su primer año de operación:

- a. Se modificó la entidad responsable del Programa, pasando de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior al Fideicomiso Público Educación Garantizada.
- b. Se presentan en la documentación consultada modificaciones a la meta física de cobertura del PREBU originalmente formulada en las *Reglas de Operación*. Desde el análisis de la documentación disponible, no existe justificación precisa de las metas planteadas.
- c. Se produjeron cambios en los procedimientos y actividades relacionadas con el registro de beneficiarios y con la atención de los problemas e inquietudes de los mismos.
- d. Se experimentaron también cambios importantes en la orientación y en la estructura organizativa y operativa de las Actividades en la Comunidad.
- e. Se promovieron cambios en la formulación y ejercicio del presupuesto, derivados del funcionamiento de la Secretaría de Educación, que no tuvo presupuesto de origen en 2007 y su primera asignación por parte de la ALDF fue para el ejercicio fiscal 2008; igualmente por el cambio de entidad responsable del PREBU señalado en el inciso a) de este punto.

4.1.1.5. Cambios en el PREBU y Reglas de Operación.

No hubo cambios en las *Reglas de Operación del PREBU, 2007-2008*, a pesar de que, por la importancia de algunas de las modificaciones introducidas en el accionar del PREBU ameritaban el correspondiente ajuste normativo, debiendo por lo menos hacerlo público en la página de internet del programa, en tanto se emitían nuevas reglas.

Las *Reglas de Operación del PREBU, 2008-2009* fueron publicadas el día 7 de noviembre de 2008, dos meses después de haberse iniciado el ciclo escolar, e introducen significativas modificaciones, entre otras la extensión del Programa al nivel universitario. Toda vez que el ciclo escolar 2008-2009 queda fuera del ámbito de la presente evaluación, no se realiza la comparación ni el análisis de las nuevas RO.

4.1.2. Relevancia de las necesidades o problemas atendidos.

4.1.2.1 ¿Qué tan relevantes son los problemas o necesidades que busca atender el Programa?

Apreciación de los problemas por el Programa:

El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU) describe los problemas que enfrentan los jóvenes de la siguiente manera:

Remite al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, donde se describen los principales problemas que enfrentan los jóvenes, de esta forma, en el “Eje Desigualdad y Educación, se señala la desigualdad de acceso a las oportunidades de educación de calidad respecto a las que tienen otras entidades de la federación. Además se destaca el problema de la inasistencia escolar entre la población de 15 a 19 años, donde se registran índices de inasistencia del 35.4%; es decir, de cada 100 adolescentes y jóvenes del Distrito Federal, 35 no asisten a la escuela”.⁷⁴

Se afirma también que el PREBU “tiene una relación lógica” con los objetivos de este Programa, particularmente en:

5. Eliminar las brechas de desigualdad en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad.
6. Transformar el actual modelo educativo.
7. Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación superior.”⁷⁵

⁷⁴ FIDEGAR, *Evaluación del Diseño...* pág. 6).

⁷⁵ *Ibíd.*, pág. 7.

“La deserción escolar en el nivel medio superior se sustenta, en primera instancia en la marginación donde las carencias económicas de los alumnos incrementa la vulnerabilidad de este grupo social, principalmente de la población de 15 a 19 años. Esta situación obliga a los jóvenes a abandonar sus estudios. La deserción escolar, en un contexto de carencias y falta de oportunidades conlleva a escenarios de delincuencia y violencia incidiendo en altos costos sociales y económicos”.⁷⁶

El PREBU hace especial énfasis en la inasistencia escolar del grupo etario de 15 a 19 años citando los datos del Censo de Población y Vivienda 2000 y el II Conteo de Población y Vivienda 2005 por edades y delegaciones.

En la parte metodológica de construcción de la Matriz de Marco Lógico, en lo que corresponde al Árbol del Problema, lo refiere indistintamente:

“Creciente abandono de los jóvenes entre 15 a 19 años del nivel medio superior en el Distrito Federal”.

“Aumento del abandono de la escuela en el Nivel Medio Superior en la Ciudad de México”.⁷⁷

Por otro lado en las conclusiones de este documento se señala: “El programa está diseñado para atender dos problemas identificados: la deserción a nivel medio superior por falta de recursos económicos y la exclusión social de los jóvenes. Por ello mediante la entrega de estímulos económicos, busca abatir la deserción, garantizar la equidad y mediante las Actividades en Comunidad, integrar a los jóvenes”.⁷⁸

En otro apartado se describen las causas del abandono de la escuela por parte de los jóvenes, con base en la Encuesta Nacional de Juventud 2005, señalando que “un 31.3% de los jóvenes entre 15 y 19 años abandonaron la escuela porque tenían que

⁷⁶ *Ibíd.*, pág. 7.

⁷⁷ *Ibíd.*, págs. 25 y 26.

⁷⁸ *Ibíd.*, pág. 42.

trabajar, es decir, por razones económicas, lo que representa la segunda causa principal de abandono escolar”. Enseguida se argumenta que “la inasistencia escolar de la población de 15 a 19 años se debe a dos razones fundamentales:

- 1) La falta de oferta educativa a nivel bachillerato en la Ciudad, que no ofrece un lugar a todos los jóvenes egresados de secundaria que quieren continuar sus estudios.
- 2) El abandono escolar, ya que por diversas circunstancias un gran número de jóvenes que logra ingresar a una escuela de Educación Media Superior decide no continuar con su instrucción.”⁷⁹

En suma, el PREBU justifica y dimensiona los problemas que atiende en base a lo siguiente:

- En primer lugar obedece al alineamiento con los problemas y objetivos señalados en el Programa General de Desarrollo 2007-2012.
- La inasistencia escolar se identifica como el principal problema de los jóvenes de 15 a 19 años de edad, cuyas causas se inscriben en la demanda insatisfecha de este grupo de edad para cursar la educación media superior y en la deserción escolar por múltiples causas, entre ellas de manera principal, la situación económica del estudiante.
- Metodológicamente el PREBU define como principal problema el creciente abandono escolar en el nivel medio superior que atañe al grupo de edad de 15 a 19 años, consignado así en su Matriz de Marco Lógico y al cual atiende su diseño.

Análisis de la relevancia del problema

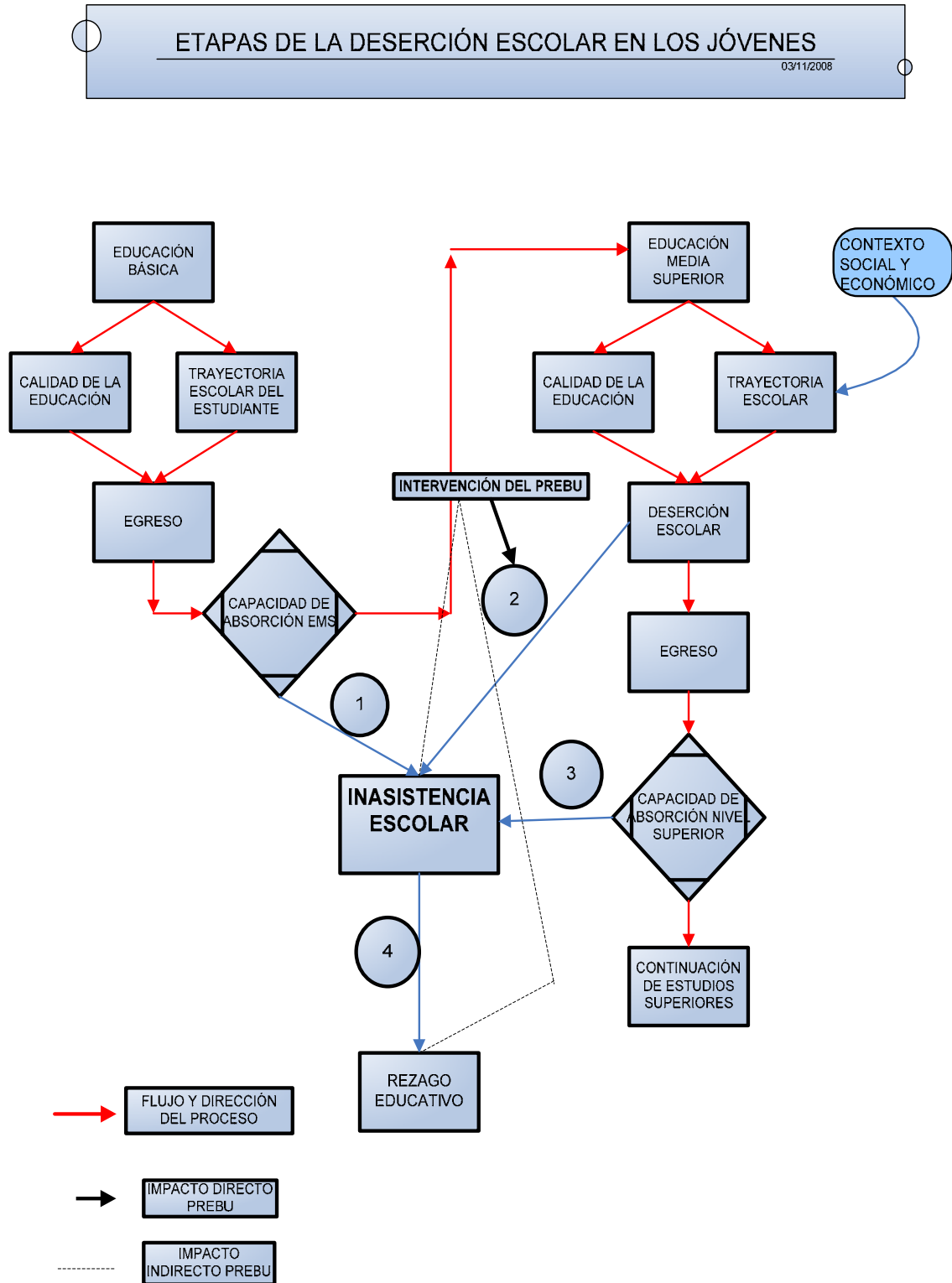
El PREBU, en su análisis para el diseño, en efecto ubica correctamente varios problemas que se dan en el ámbito educativo de los jóvenes, cuya principal

⁷⁹ FIDEGAR, *Evaluación de Cobertura...*, agosto 2008, páginas 6 y 7.

expresión es el engrosamiento de las filas de la inasistencia escolar. Sin embargo, las descripciones que se hacen requieren de una sistematización para conseguir una mayor claridad en su dimensionamiento.

En la figura 5, *Etapas de la deserción de los jóvenes*, se propone un ordenamiento de la deserción escolar con objeto de ubicar la intervención del programa en este problema educativo de los jóvenes.

Figura 5.



Como se aprecia en la figura anterior, la inasistencia escolar entre los jóvenes es alimentada en tres momentos de su trayectoria escolar:

1. En el egreso del nivel secundaria y tránsito hacia el nivel medio superior, donde una proporción de los egresados ya no continúa sus estudios.
2. Por la presencia de condiciones adversas atribuibles al contexto personal y familiar del alumno, así como a la calidad de la educación, una vez incorporados los alumnos a la EMS, una proporción de ellos se desescolariza.
3. El tercer momento se presenta al egreso de la EMS, donde una parte de los egresados continúa en el nivel superior y otra proporción de ellos deserta del sistema educativo.

La suma de los jóvenes desescolarizados en estas tres circunstancias conforma el grupo poblacional con inasistencia escolar, que a su vez tiene consecuencia en el incremento en el rezago educativo de la población del Distrito Federal, problemas en los cuales el PREBU se propone incidir. Es necesario, por tanto, dimensionar estas etapas, revelar sus causas y profundidad para ubicar su relevancia.

El PREBU por su diseño actual, interviene particular y directamente en el punto 2 de la desescolarización, es decir, tiene como propósito evitar que los alumnos inscritos en la EMS deserten. Asimismo de forma indirecta representa un incentivo para que los alumnos que están fuera del sistema educativo se reincorporen.

A continuación se hace un acercamiento a los dos primeros momentos del abandono escolar y su impacto en el rezago educativo.

1. El problema empieza a cobrar importancia desde la educación básica, particularmente en el nivel de secundaria y donde el embudo del sistema educativo empieza a operar, es decir en la transición del nivel secundaria al nivel de educación media superior (EMS). Por lo que cabe preguntarse ¿cuántos alumnos egresados del nivel secundaria logran un espacio y se inscriben en la EMS?

El indicador que se utiliza para este caso remite al concepto de *absorción*, es decir, al número de alumnos egresados de un nivel que se matriculan al primer ingreso del siguiente. El problema que se presenta en esta medición para el caso del Distrito Federal (DF) es que el Subsistema de Educación Media Superior recibe alumnos de los municipios conurbados del Estado de México, razón por la cual el índice de *absorción* siempre resulta mayor al cien por ciento, quedando oculto el número de alumnos egresados de secundaria residentes en el DF que no logran un espacio en la EMS. Por ejemplo, para el ciclo escolar 2007-2008, dicho índice fue de 108.5%, según la SEP.

Un cálculo más cercano a la realidad requeriría de datos provenientes de los registros de los centros escolares, donde consignen la residencia de los alumnos, tanto en el nivel secundaria como de la EMS.

Una aproximación a este problema, se encuentra en los datos de asistencia escolar según el nivel de estudios en el Censo del año 2000 (ver cuadro 13). No se aportan datos del 2005, en virtud de que el Censo no hace la misma desagregación.

CUADRO 13.
DISTRITO FEDERAL. POBLACIÓN DE 15 A 17 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR Y NIVEL ESCOLAR AL QUE ASISTE, 2000

EDAD	Cursando algún grado de primaria	Cursando algún grado de secundaria	Cursando E.T.C.	Cursando la EMS	Total que asiste a la escuela	Total de la población	Fuera del sistema escolar	%
15	6920	100,847	28	18549	126344	155400	29056	18.70
16	3012	54,784	58	53248	111102	153151	42049	27.46
17	1958	27,559	64	74784	104365	162352	57987	35.72
Total	11890	183,190	150	146581	341811	470903	129092	
	2.52%	38.90%	0.03%	31.13%			27.41%	

FUENTE: Cálculos propios con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000

Nota: ETC= estudios técnicos comerciales

Según estos datos un 27.4% de los jóvenes de 15 a 17 años se encontraba fuera del sistema educativo, es decir, prácticamente por lo menos, uno de cada cuatro

alumnos en edad de cursar la EMS estaba en situación de abandono escolar y sólo un 31.1% cursaba la EMS. Por otra parte, esta información también da cuenta del rezago escolar en que se encontraba una proporción importante de este grupo de edad. Esta es la primera dimensión del problema que forma parte de los desafíos del PREBU.

2. Deserción escolar de los alumnos inscritos en la EMS

La deserción escolar se define como la proporción del número de alumnos que abandona la escuela durante el ciclo escolar en que está inscrito. El cuadro 14 que sigue registra los porcentajes de deserción para el conjunto de la matrícula de EMS, tanto en el ámbito nacional como para el Distrito Federal:

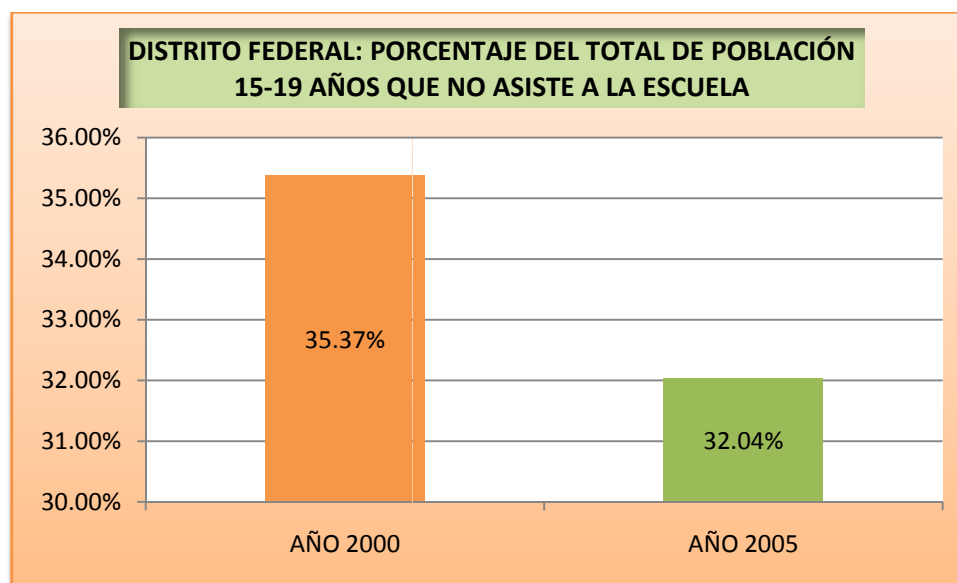
CUADRO 14.		
ÍNDICE DE DESERCIÓN ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR		
CICLO ESCOLAR	Nacional	Distrito Federal
2000-2001	17.53	20.75
2001-2002	16.88	20.48
2002-2003	17.41	20.97
2003-2004	17.63	16.68
2004-2005	17.15	20.90
2005-2006	16.46	17.35
2006-2007	16.33	15.24
2007-2008	15.34	13.74
Fuente: www.sniesep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html		

En perspectiva histórica, este problema ha ido disminuyendo progresivamente en el Distrito Federal, ya que para el ciclo escolar 2000-2001, prácticamente uno de cada cinco alumnos abandonaba la escuela, en cambio para el ciclo 2007-2008, uno de cada siete abandonó las aulas. Tomando en cuenta la matrícula existente al iniciar este ciclo escolar, se hace referencia a 58 mil alumnos aproximadamente en el DF y en el ámbito nacional a un poco más de 587 mil, que por diversas circunstancias se desescolarizaron y fueron a engrosar las filas de la inasistencia escolar y del rezago educativo.

Inasistencia escolar

Se ha mencionado líneas atrás que tanto la deserción que tiene lugar de un nivel a otro como la que se registra en cada ciclo escolar, desenlaza en el incremento de la inasistencia escolar, el comportamiento de esta variable para el grupo de edad de 15 a 19 años, se muestra en la figura 6.

Figura 6

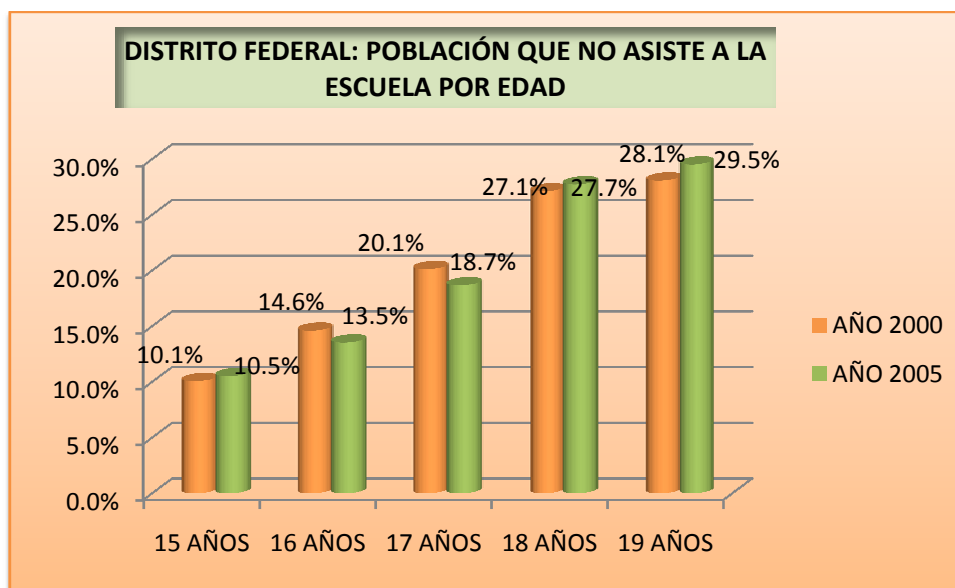


Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

Como se aprecia en la figura anterior, en un lustro la inasistencia en el DF disminuyó en un poco más de tres puntos porcentuales. Sin embargo cabe aclarar que, contrario a la dinámica demográfica nacional, la base del cálculo que es el total de población de este grupo etario disminuyó según los registros del conteo 2005, que representan 58 mil personas menos que en el año 2000. Mientras la tasa media anual de crecimiento (TMAC) de este grupo fue de -1.34%, la inasistencia escolar lo hizo a un ritmo de -3.06%.

No obstante, para este último año la población en términos absolutos que estaba en condición de inasistencia escolar ascendió a 237,201 jóvenes, los cuales por edades se distribuyeron, según se indica en la figura siguiente:

Figura 7

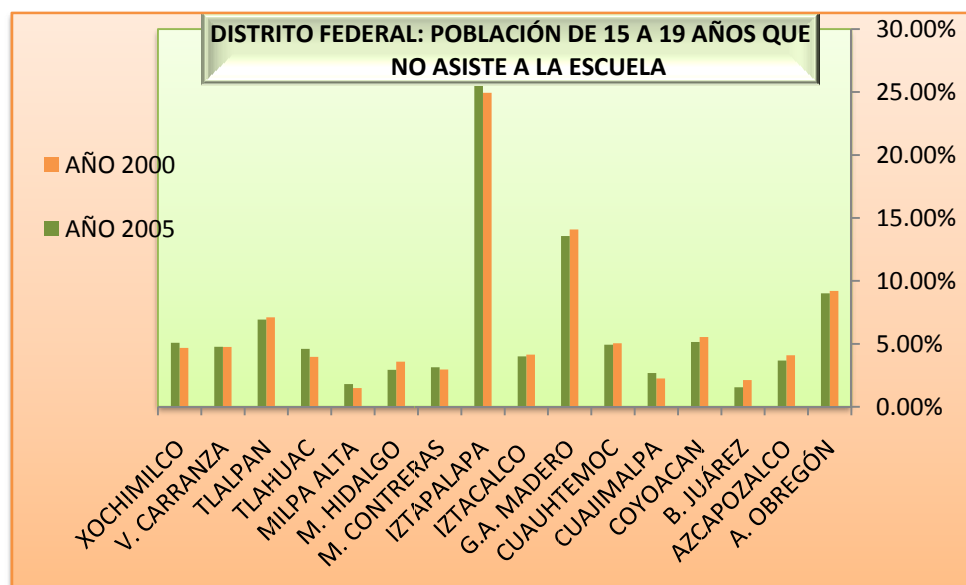


Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

Como se aprecia en la figura, la inasistencia escolar se torna más grave conforme mayor es la edad de los jóvenes; por ejemplo, los de 19 años, prácticamente representan dos veces más que los de 15 años, lo cual permite plantear la hipótesis de que a mayor edad es más difícil reincorporar a una persona al sistema educativo.

En la figura 8 se muestra el comportamiento de la inasistencia escolar por delegaciones:

Figura 8

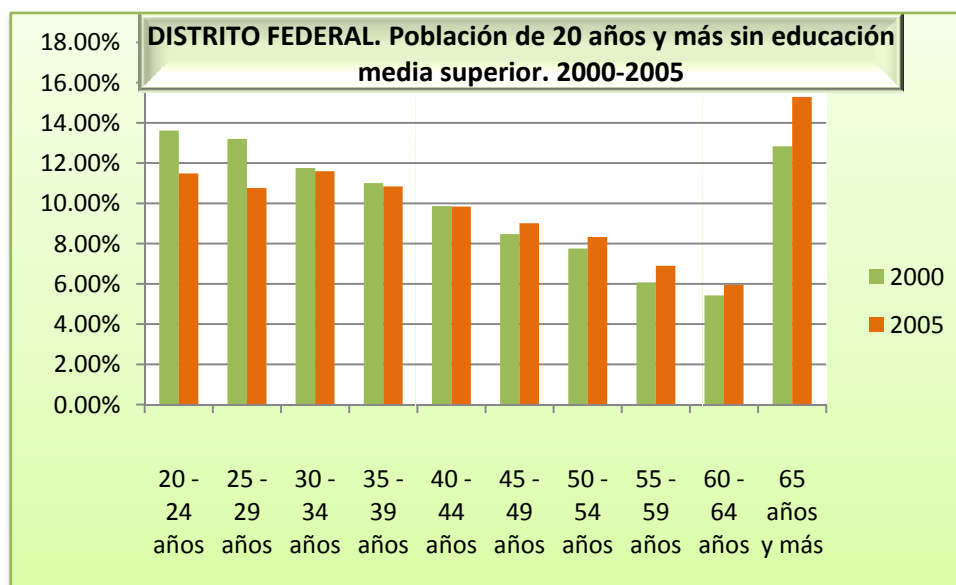


Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

Efectos de la inasistencia escolar en el rezago educativo

La deserción escolar que tiene lugar tanto en el tránsito del nivel secundaria al nivel de la EMS y la que se registra en la trayectoria escolar de la EMS, desenlaza en una acumulación histórica de rezago educativo, convirtiéndose en un problema estructural de la educación en México difícil de remontar. De esta manera, se puede observar en el DF, que la población de 20 años y más sin EMS alcanza cifras muy altas, cuando teóricamente a esta edad debería ya contar con este nivel escolar, la situación se muestra en la figura siguiente:

Figura 9



Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

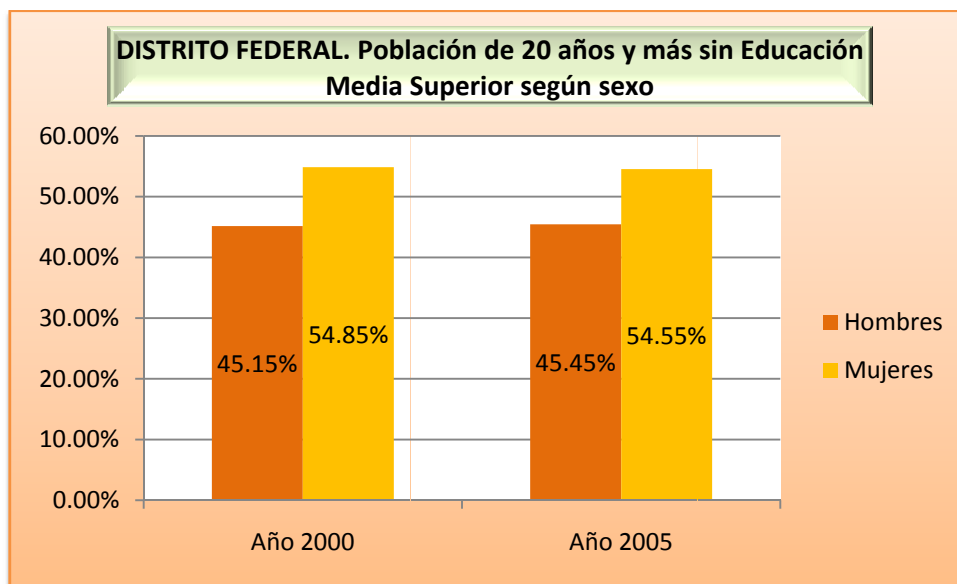
Del total de personas del grupo de edad de 20 y más años, la proporción que no contaba con EMS en el año 2000 fue 58%, un lustro después este índice bajó a 53%, es decir, para el año 2005 una de cada dos personas en el DF no contaba con la EMS, cuya cifra absoluta redondeada alcanzó los 3 millones de personas en rezago educativo.

Como se observa en la figura, la concentración del rezago educativo se refleja más en los polos de la pirámide de edades, afectando a los jóvenes de 20 a 29 años y a los de la llamada tercera edad de 65 y más años.

Para el caso de los jóvenes de entre 20 y 29 años de edad representan el 22.25% del total de la población en rezago educativo, lo que requiere de programas de alto calado para revertir esta situación socio-educativa.

De otra parte, el rezago educativo afecta más a las mujeres que a los hombres, según se aprecia en la figura siguiente:

Figura 10



Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

Se observa que en ambas fechas de referencia la desventaja para las mujeres prácticamente no ha cambiado, manteniendo una distancia de un poco más de nueve puntos porcentuales respecto a los hombres.

Se resumen en el cuadro 15 los principales problemas educativos que afectan a los jóvenes del Distrito Federal y su dimensión social.

CUADRO 15. RESUMEN DE LA RELEVANCIA DE LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS		
PROBLEMA	DIMENSIÓN	AFECTACIÓN EN LOS JÓVENES
Deserción en el tránsito del Nivel Secundaria a la EMS	Un 27.4% de los jóvenes de 15 a 17 años no estaban matriculados en la EMS (año 2000)	Afecta a casi 130 mil jóvenes, incrementa la inasistencia escolar y el rezago educativo
Deserción en la trayectoria escolar del alumno inscrito en la EMS	En el ciclo escolar 2007-2008 el índice de deserción fue de 13.74%	Aproximadamente 58 mil jóvenes abandonan la escuela se incrementa la inasistencia escolar y el rezago educativo
Inasistencia escolar en el grupo de edad de 15 a 19 años	En el año 2005, el índice fue del 32%	Alcanza a 230 mil jóvenes en edad de cursar la EMS
Intensidad de la inasistencia escolar por edades	En el año 2005, el 57.3% de la inasistencia correspondió a los jóvenes de 18 y 19 años	Los jóvenes de 18 y 19 años en esta condición son más de 135 mil
Delegaciones con mayor población de 15 a 19 años en condición de inasistencia escolar	Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, concentran el 48.75% de la inasistencia escolar	Afecta a más de 115 mil jóvenes en edad de cursar la EMS
Rezago escolar de la población de 20 años y más	En el año 2005, una de cada dos personas no había concluido la EMS	3 millones de personas se encuentran en rezago educativo, respecto a la EMS
Rezago educativo por género	Casi un 55% de las mujeres de 20 años y más padecen rezago educativo	Más de un millón 640 mil mujeres están en esta condición
Proporción de jóvenes en rezago educativo	Los jóvenes de entre 20 y 29 años de edad representan el 22.2% del rezago educativo	Un poco más de 400 mil jóvenes de estas edades se encontraba en tal condición
Peso de la población joven para cursar la EMS dentro del sistema educativo del DF	Del total de la población en edad escolar de 15 a 19 años, el grupo de edad para la EMS representó el 25.68%	Un poco más de 740 mil jóvenes se encuentran en la edad normativa para cursar la EMS en el año 2005
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.		

Sobre el problema del rendimiento escolar

El segundo problema en el cual pretende incidir el PREBU es en el rendimiento escolar o aprovechamiento académico, para el cual no existen estudios de las instituciones de EMS que analicen esta variable. Si bien existen investigaciones en el nivel de educación básica realizadas por el **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)** donde examinan las variables del contexto económico social y las de la escuela, las cuales nos ofrecen algunos hallazgos importantes al respecto.

Uno de ellos aunque no es nuevo, lo reitera en virtud de que las políticas educativas no lo han tomado plenamente en cuenta, es el referido a la íntima relación que existe entre calidad de la educación y la equidad. El INEE describe los factores que inciden en la calidad de la educación y por tanto en el desempeño escolar de los alumnos.

Cuadro 16.	
Factores de la calidad de la educación	
Factores de contexto	Factores de la escuela
<p>Los del hogar de cada alumno y los del entorno amplio, como barrios y poblaciones.</p> <p>La distinción de los bienes materiales disponibles en hogares o poblaciones (capital económico); las prácticas culturales, relacionadas con los recursos materiales,</p> <p>La escolaridad de los padres y otras características de las comunidades (capital cultural);</p> <p>Otros elementos menos fáciles de captar, que tienen que ver con las interacciones que se dan en cada grupo social, que pueden ser más o menos favorables para la educación (capital social).</p>	<p>La relevancia de los planes y programas de estudio.</p> <p>La eficacia interna y externa que, en la educación, se traduce en la universalización del acceso a la escuela, la permanencia en ella y la conclusión del trayecto por todos los alumnos, en los tiempos estipulados, y habiendo alcanzado los resultados previstos.</p> <p>La suficiencia de los recursos y la eficiencia de su utilización.</p> <p>La equidad, en el sentido de apoyo diferenciado, en función de la necesidad, para que todos los alumnos alcancen niveles mínimos aceptables de resultados.</p>
Fuente: INEE, La educación para poblaciones en contextos vulnerables . Informe anual 2007.	

El INEE considera que la combinación de estos dos factores es lo que explica los diferentes resultados en el desempeño académico de los alumnos, en donde los

estudiantes que provienen de hogares más pobres refuerzan dichas condiciones de desigualdad al acceder también a escuelas con menos recursos. Tratando de atribuir cuál sería la dimensión de la responsabilidad de la escuela en los resultados académicos, el INEE agrega: “En México las cifras basadas en los resultados de PISA⁸⁰ atribuyen a la escuela alrededor de un tercio de la varianza total (35%), y hay razones sólidas para pensar que en realidad debe ser más alta, probablemente en el orden de 50%”⁸¹

La modalidad prevaleciente en la medición del rendimiento escolar es la calificación como expresión numérica que refleja el resultado de las evaluaciones practicadas a los alumnos en un periodo determinado. Por otra parte, cada subsistema educativo cuenta con su propio método de evaluación en correspondencia con su modelo educativo, lo cual dificulta hacer comparaciones, descontando el hecho de que dichos datos no están disponibles para la realización de un estudio.

Es apenas en fecha reciente (abril de 2008) que la Secretaría de Educación Pública extiende la aplicación de la Prueba Enlace a los estudiantes que cursan el último grado del nivel medio superior con el propósito de medir las habilidades lectora y matemática. Al respecto la propia SEP advierte que los datos no son comparables en virtud de la existencia de diferentes modelos educativos, a lo cual se suma la ausencia de la UNAM, que es la institución más importante del nivel medio superior, además del IEMS que es el subsistema de EMS del Gobierno del DF.

La SEP explica las características de la prueba: “ENLACE Media Superior es una prueba que tiene como objetivo determinar en qué medida los jóvenes son capaces de aplicar a situaciones del mundo real conocimientos y habilidades básicas adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar que les permitan hacer un uso apropiado de la lengua –comprensión lectora– y las matemáticas -habilidad matemática. No es un examen que aprueba o reprueba. Tampoco permite emitir

⁸⁰ El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, PISA, es una prueba que aplica cada tres años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para evaluar el nivel de conocimiento y habilidades de los estudiantes de 15 años, independientemente de su nivel de estudios. Ver: www.inee.edu.mx.

⁸¹ INEE. **La educación para poblaciones en contextos vulnerables**. Informe anual 2007.

juicios de valor para calificar o descalificar la calidad de los servicios educativos de los planteles de media superior. Es un instrumento de evaluación que proporciona información a la sociedad acerca del grado de preparación que han alcanzado los estudiantes del último grado de Educación Media Superior promoviendo la transparencia y rendición de cuentas”⁸²

La SEP no aclara entonces cuáles serían los mecanismos alternativos válidos que den cuenta del desempeño escolar. No obstante, tanto en el ámbito nacional como internacional, las pruebas estandarizadas son el único referente que existe – si se quiere como información indicativa – de los resultados académicos de los alumnos.

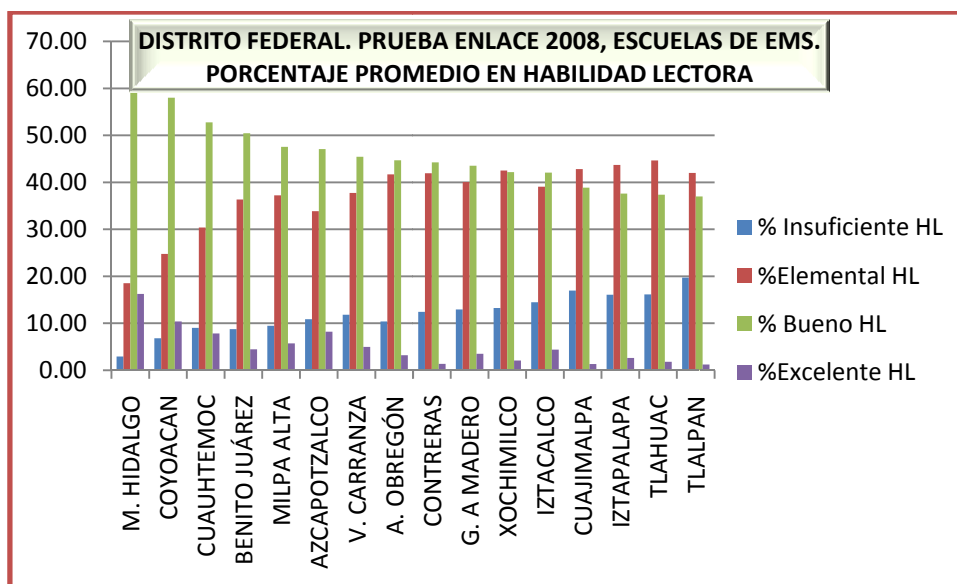
Los resultados que arrojan esta primera evaluación reflejan precisamente la complejidad de intentar medir en una sola dimensión (el estándar de la prueba) a un conjunto de identidades todas disímboles: subsistemas educativos, orientaciones vocacionales y condición socioeconómica de los alumnos, principalmente. Desde el punto de vista de los evaluadores externos, los resultados de esta prueba más bien abonan a favor de la crítica que se viene sosteniendo a lo largo de este trabajo, en el sentido de la inconsistencia que representa tomar como referencia calificaciones del desempeño escolar para efectos de premiar o castigar al alumno y tomarlas como base para definir montos de beca.

Así, al realizar cruces de datos por territorio (delegación) y por subsistema educativo, lo que se observa más bien es la diversidad de realidades y contradicciones que encierra una prueba estandarizada. Para el caso que nos ocupa, un factor que impide analizar con profundidad los resultados de la prueba Enlace es el desconocimiento de la residencia del alumno. Es el caso por ejemplo que un joven de Xochimilco puede estar estudiando en la Prepa 6 de Coyoacán, en otro, un joven que vive en la Benito Juárez estará estudiando en el Green Hills de la Magdalena Contreras.

A continuación se ofrecen los resultados de la Prueba Enlace en las escuelas de EMS, las figuras 11 y 12 expresan los resultados en habilidad lectora y matemática por Delegación y las figuras 13 y 14 muestran los resultados por escuela.

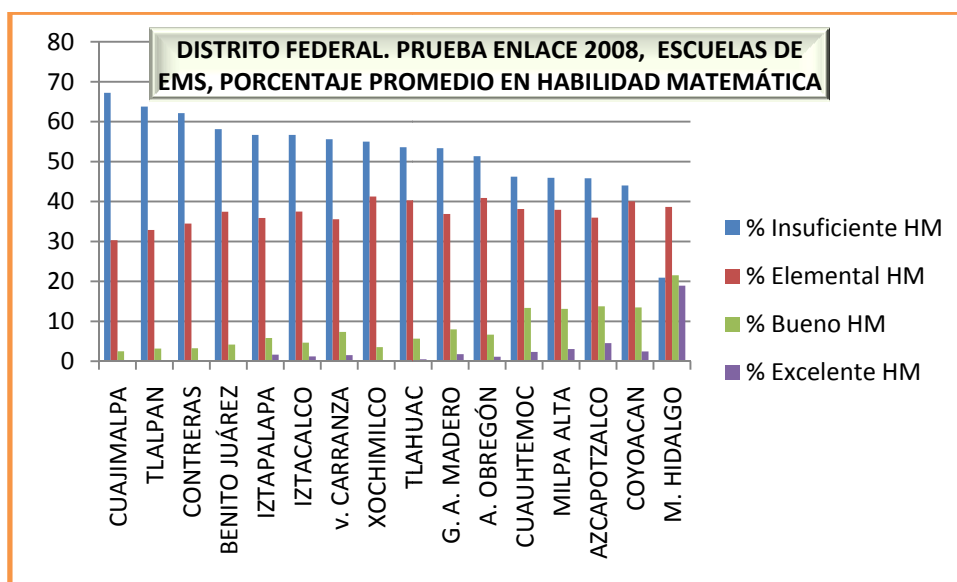
⁸² Enlace Media Superior. http://enlace.sep.gob.mx/enlace_ms.html

Figura 11



Fuente: Elaboración propia con datos de Enlace Media Superior. SEP

Figura 12

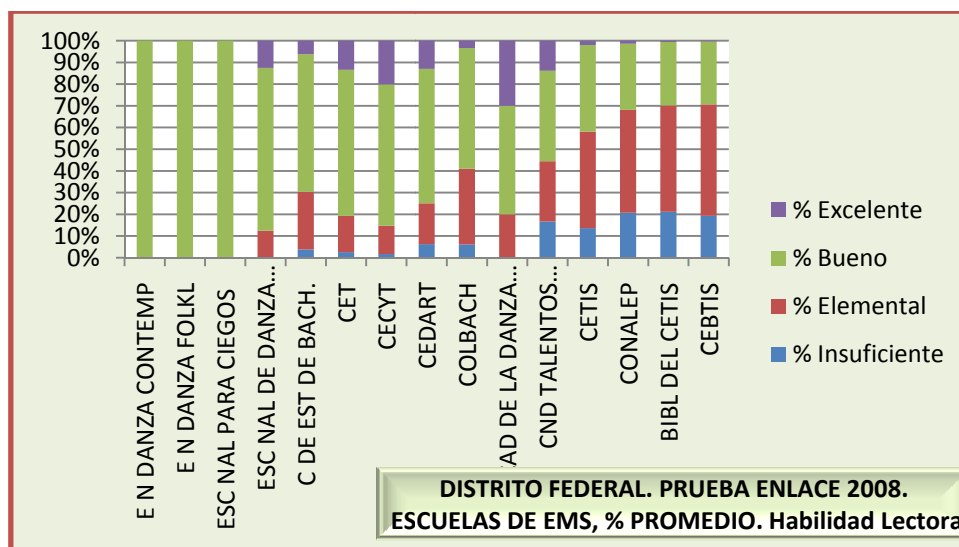


Fuente: Elaboración propia con datos de Enlace Media Superior. SEP

Los resultados en el ámbito territorial no tienen una correspondencia fiel entre las delegaciones con mayores niveles de pobreza y más bajo promedio, en razón de las

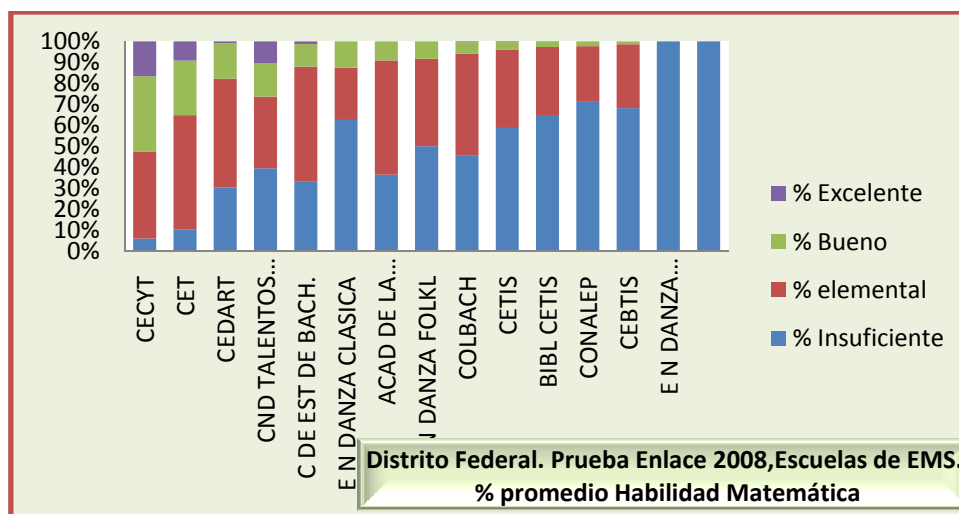
salvedades que ya se han anotado (no concordancia entre el domicilio del alumno y la ubicación de la escuela a que asiste). Por ejemplo, en habilidad matemática las delegaciones con mejor condición socioeconómica como son Benito Juárez, Coyoacán y Miguel Hidalgo, son las que tienen mayores proporciones de su promedio en los niveles *insuficiente* y *elemental*. En el caso de Milpa Alta que es la delegación con mayor rezago social, su promedio en el nivel *bueno* es similar al de las Delegaciones Cuauhtemoc, Azcapotzalco y Coyoacán y superior al del resto de las Delegaciones con excepción de Miguel Hidalgo. En este punto cabe señalar la complejidad que representa la falta de información sobre la residencia de los alumnos lo cual puede relativizar los resultados territorialmente en virtud tanto de la localización de las escuelas como de las preferencias de los estudiantes por algún subsistema en particular.

Figura 13



Fuente: Elaboración propia con datos de Enlace Media Superior. SEP

Figura 14



Fuente: Elaboración propia con datos de Enlace Media Superior. SEP

En los resultados por escuela, se aprecia la influencia de la diversidad de los modelos educativos. El caso más revelador son las escuelas del IPN quienes ostentan los mejores promedios en matemáticas, y las escuelas de arte que son mejores en habilidad lectora.

Las consideraciones anteriores ponen de relieve la complejidad que entraña dimensionar el desempeño escolar, donde no se alcanzan a visualizar las fronteras entre los factores propios de la escuela y el contexto social y económico, por lo que establecer diferencias de estímulos por la vía de las calificaciones como lo hace el PREBU, entraña riesgos. Para ello se requiere el estudio profundo de las variables que intervienen en estos resultados para aproximarse a un mejor grado de objetividad para tomarlos como referencia.

Conclusiones sobre la relevancia de los problemas que atiende el PREBU

En los documentos oficiales del PREBU ha quedado claro que el problema principal que atiende es la deserción escolar de los alumnos que están inscritos en la educación media superior.

Como se puede observar en el recuento de los problemas hecho en las páginas anteriores, la deserción escolar que tiene lugar en la trayectoria escolar de los alumnos inscritos en el nivel de EMS, dentro del conjunto de problemas educativos que padecen los jóvenes, es el menor en el contexto de la cuantificación del número de jóvenes excluidos por el modelo educativo, el cual forma parte del sistema económico social que impone condiciones de desigualdad e inequidad para la mayoría de su población. Si bien es cierto que este tipo de deserción ha contribuido históricamente al rezago educativo, son de mayor relevancia las necesidades de contar con una mayor oferta educativa para lograr la absorción total de los egresados del nivel secundaria, conseguir mayor calidad de la existente e instaurar programas educativos que atiendan el rezago educativo en el caso de los jóvenes y personas adultas en la EMS.

Sin duda el PREBU contribuirá a atemperar la deserción escolar y tendrá algún impacto en la población que se encuentra en condiciones de inasistencia escolar que podría reincorporarse al sistema educativo atraídos por la oferta de los componentes del PREBU (será necesario que el PREBU lo cuantifique), sin embargo, como ha quedado claro, el Programa está muy lejos de solucionar completamente el problema del acceso y la permanencia a la EMS para todos los jóvenes del Distrito Federal.

Por lo que hace al desempeño escolar, el PREBU requiere realizar un diagnóstico amplio sobre este tema, en los documentos de evaluación interna no se advierte ningún viso de que hayan realizado algún tipo de análisis al respecto. Por ahora, ninguno de sus componentes está diseñado de forma integral donde se incluyan los factores más importantes que intervienen en este proceso, por tanto no justifica su referencia al desempeño escolar como base para determinar el monto de las becas.

4.1.2.2 ¿Cuáles son sus principales perfiles y/o su importancia de acuerdo a la bibliografía disponible?

Las causas de la deserción escolar son multifactoriales, lo cual por su evidencia palmaria no hace falta argumentar más. Dichas razones se inscriben en dos grandes ámbitos que son expresiones de la exclusión social:

- El correspondiente a la escuela, que a su vez forma parte de un modelo educativo que no responde cabalmente a las necesidades de formación del alumno. La escuela desde la educación básica, comienza a generar problemas formativos que lo afectan en toda su trayectoria escolar futura, en especial al llegar al nivel medio superior que no compensa las deficiencias académicas anteriores, además de ser insuficiente la oferta educativa tanto en número como en calidad de escuelas y maestros.
- El ámbito extraescolar, referido al círculo familiar y entorno socioeconómico del alumno: pobreza, escaso o nulo patrimonio cultural, disminución de las expectativas sobre la educación como medio de movilidad social tanto de los padres como de los hijos, y diversos motivos personales como embarazos tempranos, problemas de salud y un genérico “ya no quise estudiar”, motivo que encierra a sus vez múltiples causas no ajenas a la escuela.

El caso de las encuestas que recogen este problema, resulta curioso. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Juventud 2005, sólo se refiere a las causas personales y familiares del joven que motivaron su abandono de la escuela y no inquiera en ningún momento sobre el ámbito escolar. De esta forma –concluye dicha encuesta– la **primera** causa de deserción escolar entre los jóvenes de 15 a 19 años es simplemente “porque ya no me gusta estudiar”, que es la opinión de un tercio de los jóvenes encuestados, respuesta que puede estar señalando además una desvaloración de la educación entre quiénes abandonan la escuela.

Sin embargo, no bastan las explicaciones anteriores para dimensionar el abandono escolar, por lo que resulta pertinente dilucidar algunos de los perfiles más importantes que tiene el problema.

Es necesario explicar por qué –según el Censo de Población y Vivienda 2005– en el ámbito del país un 67% de la población de 20 años y más no cuenta con el nivel de educación media superior y en el caso del Distrito Federal, el índice asciende a 49%; se trata de 39.5 millones de personas en el primer caso, y en el segundo de 2.7 millones (sin contar los que tienen algún grado de la EMS).

Es decir, se trata de la manifestación de un problema histórico y de un sistema económico, social y educativo que ha generado una exclusión social de grandes dimensiones: la libertad del mercado, principio básico de este sistema ha generado mayor desigualdad dentro de la población.

Este aspecto del problema indica también que la exclusión social reflejada en el rezago escolar tiene un patrón más amplio y complejo que los programas y acciones -entre otros los de carácter federal- no han logrado resolver. Para remontar este rezago educativo se requieren esfuerzos más allá de los propósitos que tengan los programas educativos e institucionales vigentes.

Este es el desafío que enfrenta el Gobierno del Distrito Federal, por lo que se ha propuesto una política pública que impulse la equidad y un conjunto de programas integrados con el propósito de universalizar la educación y transformar el modelo educativo vigente, deslindando claramente con respecto a las concepciones y políticas públicas federales en vigor.

No pocos estudios y encuestas tanto del país como de otros estados latinoamericanos han puesto el énfasis y han reiterado que la situación socioeconómica del estudiante es una de las principales causas de la deserción escolar. La SEDF, además, ubica el problema en el sistema educativo que requiere transformarse: “Hay dos motivos por los que los niños (y jóvenes) no asisten a la escuela: quienes no se inscriben al inicio del

ciclo escolar, y quienes habiéndose inscrito dejan de asistir debido a la incapacidad del sistema para retenerlos. A estos últimos el sistema escolar los llama ‘desertores’, pero es más preciso utilizar el término ‘desescolarizados’, para no culpar al alumno como el primer concepto sugiere”.⁸³

En otro documento se afirma: “La educación básica y media superior en el Distrito Federal son insuficientes para asegurar que la población en edad escolar asista a la escuela, tanto porque se ha retraído la oferta federal y no ha sido reubicada con base en las necesidades que implica la dinámica de desplazamiento territorial de la población, como por la incapacidad del sistema escolar para retener a los alumnos más vulnerables a la exclusión que ingresan a él y a quienes la escuela, llama ‘desertores’ para hacerlos culpables de las causas de su salida”.⁸⁴

De ahí que una de sus principales líneas de acción se proponga “Impulsar la transformación del modelo educativo en sus contenidos, métodos, técnicas y recursos; pero sobre todo, la innovación de relaciones sociales que favorezcan los aprendizajes y la inserción al trabajo de los alumnos”.⁸⁵ Este es el marco en que se inscribe el Programa *Prepa Sí*, el cual coadyuva a los propósitos centrales de la nueva política social del GDF.

Existen otras apreciaciones que coinciden en que el rumbo que ha tomado esta política es positivo: “En educación, la alternativa para los programas con un propósito específico no es el beneficio universal –ya tenemos eso en la educación obligatoria–

⁸³ SEDF, *Acuerdo Social para la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México* (sin fecha).

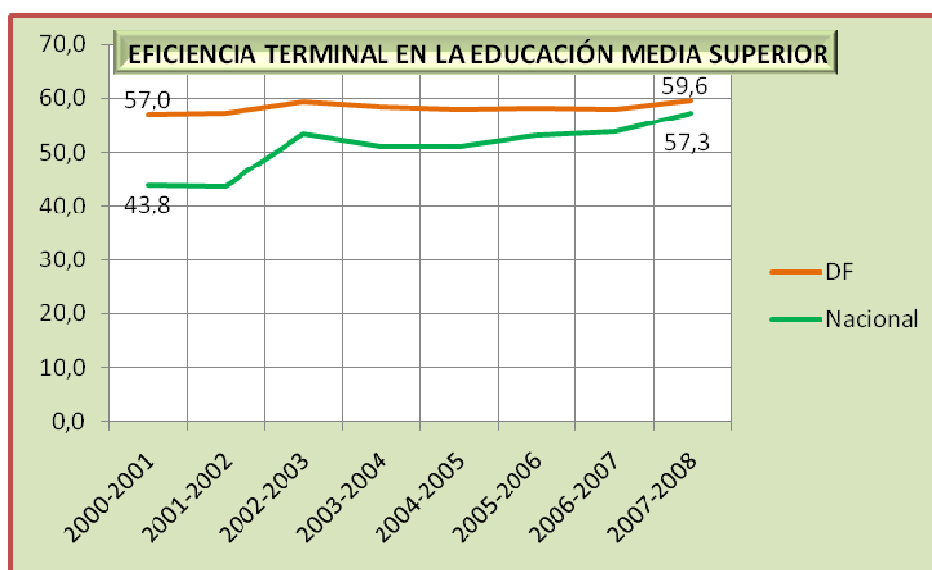
⁸⁴ ***Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D. F.*** Coedición del Gobierno del Distrito Federal y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) noviembre/2006.

⁸⁵ *Ibíd.*

sino una reconstrucción del programa universal para revertir los mecanismos de privilegios que operan dentro de ella”.⁸⁶

Este es en efecto, uno de los perfiles importantes del problema, ya que a medida que son más altos los niveles de educación y la edad de la población, pocos son los que finalmente logran concluir exitosamente el nivel medio superior y superior. Un ejemplo de ello se tiene en la eficiencia terminal en este nivel (ver figura 15), que aún cuando ha aumentado pausadamente, los niveles actuales no se alejan de los que prevalecían hace 25 años en que la proporción de eficiencia terminal rondaba el 55%, es decir, prácticamente cuatro de cada diez jóvenes se quedan rezagados en su trayectoria escolar engrosando las filas de la exclusión.

Figura 15



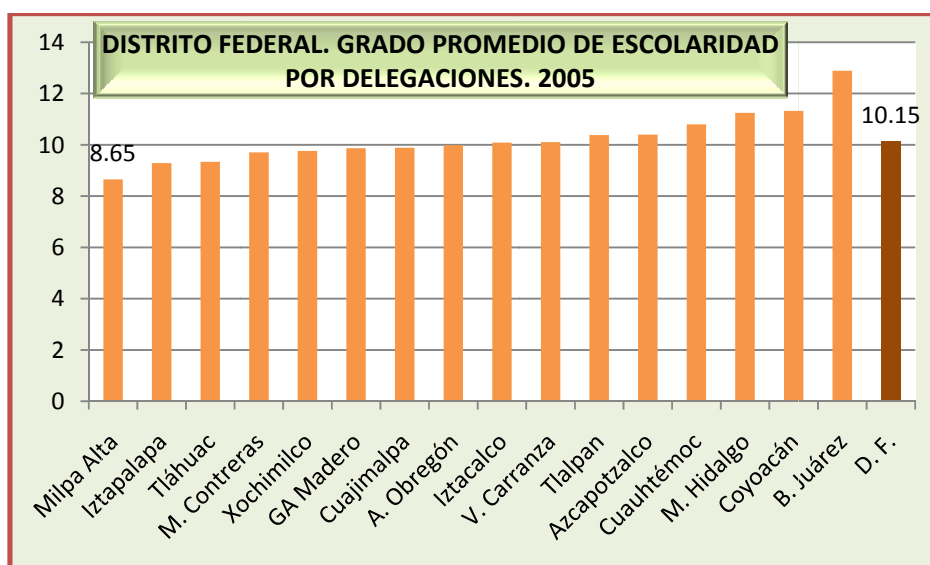
FUENTE: SEP, Sistema Nacional de Información Educativa

La necesidad de la transformación del sistema educativo y lograr mayores niveles de equidad social también lo revela el promedio de escolaridad alcanzado por la población.

⁸⁶ Gentili Pablo, **Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación**. UACM. México 2004, página 51.

En el DF, pese a que es la entidad con el mayor nivel de escolaridad del país y que cuenta con más y mejores recursos educativos, en el año 2005, de acuerdo con los datos del II Censo de Población y Vivienda alcanzó un promedio de 10.15 años, equivalente a un año y medio de educación media superior, como se puede observar en la figura 16.

Figura 16



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

4.1.2.3 El PREBU en perspectiva comparada del problema respecto a otras ciudades del país o de América Latina.

En este tema cabe decir que el abandono escolar y el rezago acumulado por décadas, son problemas que atañen a todo el país y a la mayoría de los de América Latina y es apenas en años recientes en que los respectivos gobiernos comienzan a impulsar nuevas políticas educativas reformando su marco legal y diseñando programas específicos para la población escolar en sus distintos niveles educativos.

Para el caso de México, conviene analizar el conjunto de programas que operan en el país de apoyo a la juventud y en particular los dirigidos a la educación media superior.

Dimensiones de cobertura de los programas.

En el ámbito de cada una de las entidades federativas del país existen apoyos a los jóvenes de educación media superior pero que sin embargo, por su escasa cobertura y bajos montos económicos no son relevantes para la magnitud del problema que se enfrenta. El caso excepcional en el conjunto de entidades lo representa el Distrito Federal con la recién puesta en marcha del Programa *Prepa Sí*.

En realidad, el apoyo económico a los jóvenes de educación media superior y en particular en el Distrito Federal se reducen a tres fuentes: los apoyos que opera la Secretaría de Educación Pública, los que otorgan cuatro instituciones de EMS, el Programa Oportunidades y el Programa *Prepa Sí*, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

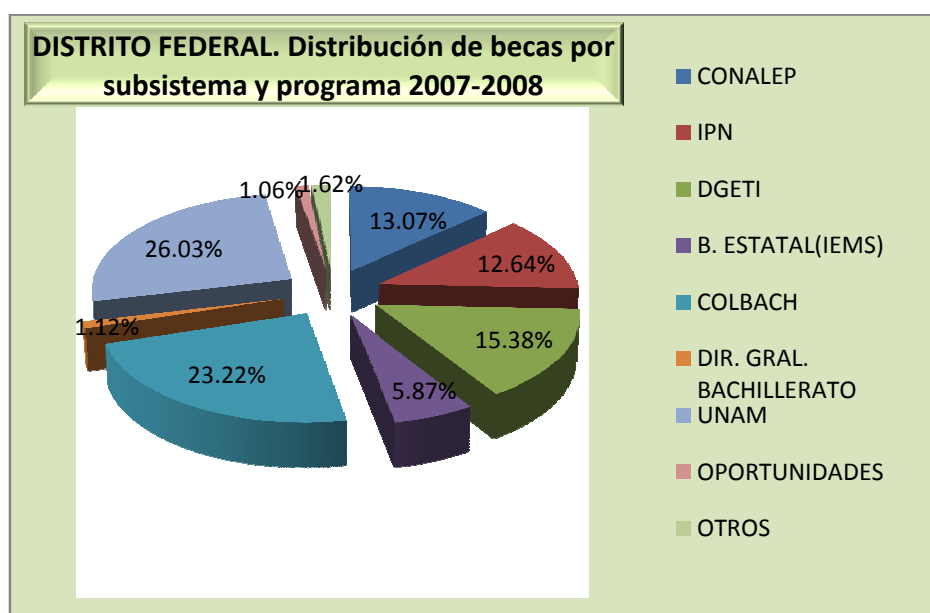
Evaluación externa PREBU 2007-2008

Cuadro 17.							
DISTRITO FEDERAL. TOTAL DE ALUMNOS BECADOS EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR 2007							
SUBSISTEMA	SEP	Apoyos de las escuelas	TOTAL	%	Becarios Prepa Sí Jun/08	Total todos los programas	%
BACHILLERATO GENERAL 2 AÑOS	71		71	0.12		71	0.03
CONALEP	1036	1531	2567	4.54	27677	30244	12.77
FORMACIÓN P/EL TRABAJO	570		570	1.01		570	0.24
IPN	3784	5611	9395	16.60	19871	29266	12.35
DGETI	3483		3483	6.15	32115	35598	15.02
BACHILLERATO ESTATAL (IEMS)	61	9159	9220	16.30	9848	19068	8.05
COLEGIO DE BACHILLERES	14,118		14,118	24.95	39621	53,739	22.67
DIRECCIÓN GENERAL DEL BACHILLERATO	155		155	0.27	2427	2582	1.09
DGETA	94		94	0.17		94	0.04
UNAM	12565	1889	14454	25.54	45790	60244	25.42
OPORTUNIDADES		2463	2463	4.35		2463	1.04
EAD-SE					1490	1490	0.63
PREPA ABIERTA					756	756	0.32
INBA					646	646	0.27
CONADE					121	121	0.05
TOTAL	35937	20653	56590	100	180362	236952	100
%	70.30	29.70	23.88		76.12		
FUENTES:							
1) TbPadron_Final9x. SEP, 2007							
2) Páginas WEB de cada una de las instituciones, consulta 15/nov/2008							
3) Educación de calidad para todos Prepa Sí Abatiendo la Deserción, M. Ebrard y M. Carrillo/oct/2008							

Los datos refieren que las instituciones de educación superior tienen poca capacidad financiera para apoyar a sus estudiantes, por lo que los apoyos sustanciales están a cargo de los programas federales que, sin contar *Prepa Sí*, detentaban el 70% de las becas otorgadas. Una vez que el PREBU entra en operación se convierte en un programa sin precedentes asumiendo el 76% de los apoyos otorgados en el Distrito Federal, con una cobertura de casi el 50% de la matrícula de EMS de las escuelas públicas en el ciclo escolar 2007-2008.

Por lo que se refiere al total de apoyos otorgados por institución educativa, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio de Bachilleres concentran la mayor parte con casi la mitad del total de becas. Prácticamente uno de cada cuatro becarios de EMS de escuelas públicas está inscrito en la UNAM (ver figura 17).

Figura 17



Fuentes: TbPadron_Final9x. SEP, 2007 y Páginas WEB de cada una de las instituciones, consulta 15/nov/2008

El PREBU en perspectiva comparada con otros programas: Chile y Argentina.

Un antecedente importante tanto en Chile como en el Distrito Federal es que han modificado su marco normativo para hacer frente a la inequidad social. En Chile se modifica la Constitución en 2003 para hacer obligatoria la educación media y se busca que los jóvenes alcancen 12 años de escolaridad; en el DF, por su parte, a nivel de la legislación local se establece el derecho para toda la población de acceder a todos los niveles educativos y la obligación del gobierno de prestar los servicios educativos del nivel básico y medio superior. Así mismo, en Argentina existen disposiciones legales para que el Estado atienda a todos los niveles educativos.

En congruencia con ello, en estos países existe una oferta amplia de programas que atienden distintas problemáticas y niveles educativos. En Chile se ubicó un programa similar al PREBU denominado “Liceo para Todos”, en tanto en Argentina se sitúa el programa “Todos a la Escuela”. Estos programas tienen en común que atienden el problema del rezago educativo desde distintas estrategias.

Las diferencias importantes en relación con el PREBU, son las siguientes:

El PREBU se constituye en un programa de apoyos de carácter universal, en tanto que los otros dos están focalizados en la población y escuelas más afectadas por el problema.

Los apoyos del PREBU se concentran en el alumno inscrito en todas las escuelas públicas sin excepciones, mientras que en los otros se atiende a las escuelas con mayores problemas y bajo desempeño de sus alumnos (Liceo para Todos) y en el caso del programa “Todos a la Escuela” atiende a la población que está fuera del sistema educativo y prácticamente emprende una búsqueda casa por casa para incorporar a los jóvenes desescolarizados a un proceso de reencuentro con la escuela. Los programas de Chile y Argentina atienden tanto al alumno como intervienen en el proceso educativo

(gestión escolar y currículo), mientras que el PREBU forma parte de una estrategia educativa más amplia, en donde otros programas incursionan en el mejoramiento de la oferta educativa.

El PREBU no tiene directamente una vinculación con las instituciones de educación media superior para intervenir en sus procesos educativos internos en virtud de pertenecer a diferentes subsistemas de orden federal o autónomo, además de que no está dentro de sus objetivos. En tanto los programas sudamericanos se coordinan con la comunidad, organizaciones civiles, autoridades y maestros para mejorar la oferta educativa, al mismo tiempo que otorgan apoyos a los estudiantes con mayores carencias económicas.

En suma, las diferencias sustantivas con estos programas son:

- Los programas de Chile y Argentina siguen una política social focalizada hacia la población más vulnerable, en estos casos hacia los jóvenes y las escuelas con mayores problemas educativos y socioeconómicos.
- El PREBU mexicano, se constituye en el primer programa de corte universal en el país y no discrimina a sus beneficiarios por criterios socioeconómicos, sólo con referencia a sus promedios de calificaciones.

Esta diferencia importante en el diseño de los programas trae a cuento la vieja discusión entre focalización y universalización. Los defensores del primer enfoque – hablando de la educación sostienen que si las leyes o Constitución de cada país ya han universalizado la educación, es decir, se prescribe la obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a la educación ¿para qué universalizar lo ya universalizado?; si se parte del hecho que existe la garantía constitucional de la educación, se sabe de antemano que esto no va a ser posible mas que en el largo plazo. No obstante la prescripción legal y la existencia del derecho, muchos niños y jóvenes son excluidos de esta prerrogativa, por tanto los programas focalizados en la educación cubren los *hoyos*

que el sistema económico social genera contribuyendo así a la universalización de lo ya universalizado. Este argumento no deja de tener cierta lógica y puede caber en otros ámbitos como el derecho a la salud, al trabajo, los cuales también se encuentran garantizados por la ley y en la práctica la universalización no se presenta. Este tema se retoma nuevamente en las propuestas que se hacen al PREBU.

El cuadro 18 compara a continuación los programas que se han descrito en este inciso:

Evaluación externa PREBU 2007-2008

CUADRO 18. El PREBU comparado con proyectos educativos de Chile y Argentina		
Prepa Sí (Distrito Federal, México)	Liceo para Todos (Chile)	Todos a Estudiar (Argentina) Programa Nacional de Inclusión Educativa
Mejorar el rendimiento escolar y disminuir la tasa de deserción de estudios de Bachillerato	Reducir la deserción escolar en los liceos más vulnerables del país a través de la creación de mejores oportunidades de aprendizaje para todos sus alumnos y la atención especial a los estudiantes que presentan mayor riesgo de abandono de sus estudios en la enseñanza media.	Intervenir sobre la tensión entre educación y pobreza, fortaleciendo tanto la inclusión y la permanencia en el sistema educativo como la promoción y el egreso de los alumnos mediante la implementación de políticas pedagógicas. Inclusión a la escuela de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios
a) Estímulos económicos mensuales de acuerdo a sus calificaciones b) Estímulos económicos adicionales de acuerdo a capacidades en cómputo e idiomas c) Estímulos económicos a alumnos participantes en el PREBU d) Estímulos económicos adicionales al término del nivel e) Seguro Médico y descuentos en servicios	a) becas para alumnos en riesgo de deserción; b) estrategias para mejorar las formas de organizar la enseñanza; y c) apoyo a las iniciativas y planes de cada liceo para reducir la deserción y mejorar las oportunidades de aprendizaje	1. Becas para los jóvenes que inician el proceso de inclusión. 2. Subsidio para el desarrollo del proyecto de inclusión de cada Mesa Local. 3. Subsidio para la adquisición del equipamiento escolar necesario para la realización del proyecto. 4. Plus para la tarea de los facilitadores pedagógicos en la ejecución del proyecto. 5. Instancias de capacitación específicas, como así también la elaboración de materiales de apoyo curricular e instancias de asistencia técnica a las provincias y a las escuelas.
Garantizar el derecho a la igualdad de los estudiantes, además de ser una respuesta pública a derechos exigibles. Abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el otorgamiento de estímulos se concentra en las unidades territoriales más marginadas y atiende a los jóvenes, considerado como grupo vulnerable.	Intervención que se desarrolla desde el Liceo y que aborda simultáneamente dos dimensiones complementarias: el desarrollo pedagógico y el desarrollo psicosocial. Ambas líneas se expresan en un Plan de Acción. El programa Liceo Para Todos opera a través de proyectos de mejoramiento institucional que cada liceo formula y desarrolla para evitar la deserción escolar y mejorar la calidad del trabajo educativo. Una vez aprobados, el MINEDUC financia las acciones que contempla el plan y asesora a los establecimientos en su ejecución	La estrategia central que se propone es la cogestión entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil. Donde esa cogestión ya exista, el Estado acompañará, profundizará o legitimará este modo de trabajo asociado para, de esta manera, sumar los distintos esfuerzos. Desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) se propone a cada jurisdicción la selección de un grupo de escuelas. Cada escuela convocará a las organizaciones de su comunidad: ONG, asociaciones cooperadoras, representantes de padres, centros de estudiantes, organizaciones juveniles, referentes barriales, clubes u otras. Juntos tendrán a su cargo la tarea de diseñar un proyecto de inclusión educativa que se concretará a través de un espacio educativo específico denominado "espacio puente".
Estar inscrito en una escuela pública del nivel medio superior y que no tengan otro estímulo económico similar	Las variables que se consideran para seleccionar a los beneficiados son: baja asistencia, bajo promedio de notas, un año mayor que los compañeros, evidente falta de integración en el sistema escolar y actividad laboral permanente	Por medio de organizaciones de la comunidad, juveniles, barriales y padres de familia que integran la Mesa de Coordinación Local, realizan un Relevamiento Socioeducativo para detectar a la población que se encuentra fuera de la escuela e incorporarla al programa.
Todos los alumnos inscritos en la educación media superior de servicio público residentes en el DF	Selección de escuelas que presentan mayores índices de vulnerabilidad social y los menores resultados educativos	Chicos y adolescentes entre 11 y 18 años de edad
<p>FUENTES: PROYECTO HEMISFÉRICO: ELABORACIÓN DE POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA PREVENCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR Sistematización de la política chilena: Programa LICEO PARA TODOS y su línea Planes de Acción INFORME FINAL Catalina Ruiz U. y Marcela Vergara C., Santiago, Junio 2005; TODOS A ESTUDIAR. Programa Nacional de Inclusión Educativa. Lineamientos Generales Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Buenos Aires 2005; PREPA SÍ. Evaluación del diseño y Metodología de evaluación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, DF, agosto 2008.</p>		

4.1.3 Identificación del problema y determinación de la población objetivo.

4.1.3.1 ¿El programa tiene claramente identificado el problema o necesidad al que trata de atender?

En los diferentes apartados de la evaluación interna del PREBU, en lo que se refiere al diagnóstico y ubicación del problema, se asienta que se trata del “*aumento del abandono de la escuela en el Nivel Medio Superior en la Ciudad de México*”,⁸⁷ sin embargo en otras partes del mismo documento la redacción del problema cambia, particularmente en la Matriz de Marco Lógico (MAML) del PREBU. Por la importancia que ello tiene a continuación se reproducen las distintas versiones del problema que contienen los documentos del PREBU (ver cuadro 19).

⁸⁷ Árbol del Problema en: FIDEGAR, *Metodología de Evaluación...*, p. 28.

Cuadro 19.		
Variantes en el planteamiento del problema del PREBU		
Versión	Descripción del problema	Referencia
1	Aumento del abandono de la escuela en el Nivel Medio Superior en la Ciudad de México.	“Árbol del Problema” en <i>Metodología de Evaluación del PREBU</i> , p. 28.
2	Creciente abandono de los jóvenes entre 15 a 19 años del nivel medio superior en el Distrito Federal.	<i>Evaluación de diseño del PREBU</i> , p. 25.
3	A favor de la equidad para los jóvenes el propósito es que todos puedan no solo acceder sino también permanecer y terminar con éxito los estudios de bachillerato.	<i>Evaluación de Cobertura del PREBU</i> , p. 8.
4	Disminuir la tasa de deserción de estudios de Bachillerato y mejorar el rendimiento escolar.	“Árbol del Problema” en <i>Metodología de Evaluación del PREBU</i> , p.32.
5	Los estudiantes beneficiarios mejoraron su rendimiento escolar y disminuyó la tasa de deserción de estudios de bachillerato mediante los apoyos otorgados por el PREBU y la participación corresponsable de los beneficiarios.	“Matriz del Marco Lógico del Programa” en <i>Metodología de Evaluación del PREBU</i> , p. 34.

Como se observa en el cuadro anterior, hay una inconsistencia en la redacción del problema en distintos documentos del PREBU y no se trata de una gramática generativa de una idea que quiera decir lo mismo, por el contrario, cada versión es diferente entre sí, las diferencias más notables son las siguientes: el ámbito geográfico se menciona en dos casos, en el resto no; el grupo de edad sólo en un caso; en otro se habla de acceso, permanencia y conclusión del bachillerato, en los demás no; en otros dos se menciona la mejora del rendimiento escolar y en los demás no.

Al margen de que los operadores del programa homologuen la redacción del problema en sus documentos internos y públicos, para efectos de esta evaluación se considera sólo el problema señalado en su MAML como Propósito (punto 5 en la tabla), es decir que el PREBU atiende dos problemas:

El bajo rendimiento escolar y la alta tasa de deserción de los alumnos del bachillerato

No obstante cabe decir que, el problema así enunciado se queda corto comparado con los objetivos general, específicos, de corto, mediano y largo plazo que se plantea el PREBU,⁸⁸ donde por ejemplo focaliza el problema a las escuelas públicas de la EMS y circunscribe la deserción a motivos económicos, además de trazarse solucionar otros problemas, tales como:

- “el Gobierno del Distrito Federal busca la Universalización de la Educación, siendo el Programa Prepa Sí una de las principales estrategias que busca subsanar las desigualdades de acceso a las oportunidades de educación y proporcionar una educación con calidad”,
- En el largo plazo: “incrementar el grado promedio de escolaridad y eficiencia terminal del Nivel Medio Superior en el Distrito Federal”.

Como se aprecia, el PREBU identifica sólo dos problemas en los que se propone incidir, sin embargo al mismo tiempo pretende atacar otros de mayor complejidad. En otra lectura, se busca que con las transferencias monetarias del programa disminuyan los

⁸⁸ FIDEGAR, *Metodología de Evaluación...*, pp. 5-7.

problemas estructurales que la educación históricamente ha padecido, propósito que desde nuestro punto de vista no está al alcance del PREBU.

En varios estudios se ha constatado ya que los problemas que enfrenta el nivel de EMS se encuentran en el ámbito del sistema y del modelo educativo nacional, entre otros: diferentes subsistemas educativos en el bachillerato, exámenes de ingreso que acentúan la diferenciación social actuando como filtros, donde los más aptos son los que consiguen un espacio (estos alumnos generalmente tienen una mejor condición socioeconómica), niveles de eficiencia terminal muy bajos, etc. Por otro lado, se encuentra el ámbito de la situación socioeconómica personal y familiar de los estudiantes. El PREBU se inscribe en el segundo y no cuenta con ningún componente que pueda incidir en el modelo educativo ni en la calidad de la educación, el cual contiene situaciones de inequidad de gran magnitud y es responsable también de una parte importante de la deserción escolar y en general de la errática trayectoria escolar de los educandos.

De otro lado, la universalización de la EMS, es parte de la política social del Gobierno del DF, y está sustentada en el artículo cuarto de la Ley de Educación local.⁸⁹ En este caso y para lograr la meta se enfrentan problemas como la insuficiente oferta educativa en número de planteles y maestros calificados, capaz de absorber la demanda tanto del grupo de edad para cursar la EMS, como la de aquellos que requieren una segunda oportunidad para reingresar a la escuela, y la de los demás jóvenes que nunca han pisado las aulas del bachillerato. El PREBU es parte de las estrategias que sigue el Gobierno del DF para conseguir la universalización, y en tal caso, es coadyuvante a esta meta. Habrá que evaluar en su momento la contribución que el conjunto de programas que participan en esta estrategia aportan al objetivo de la universalización.

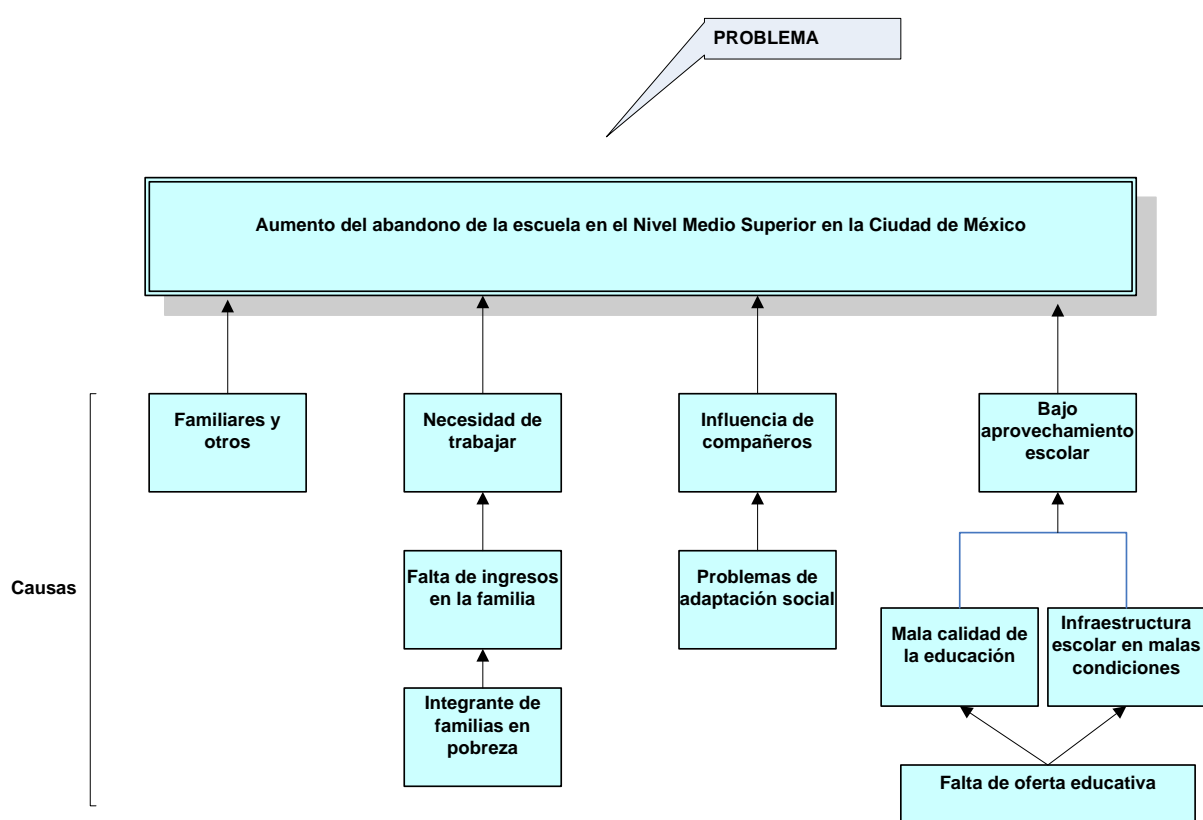
⁸⁹ En fecha reciente (11 de diciembre de 2008) la Cámara de Diputados aprobó la obligatoriedad de la educación media superior a nivel federal, la cual tendrá que seguir su proceso legal hasta la modificación del Artículo Tercero Constitucional.

Concluyendo la respuesta a esta pregunta, se puede decir que el PREBU identifica dos problemas que atiende según la Matriz del Marco Lógico: el bajo rendimiento escolar y la alta deserción en el nivel de EMS. En el caso de este segundo problema se encuentra un análisis prolífico tanto en los documentos de evaluación del programa como en otros de la Secretaría de Educación, sin embargo por lo que hace al rendimiento escolar no hay un análisis o diagnóstico que revele su dimensión y justificación para incluirlo como un problema más que debe atender el PREBU, así como la correlación que supone existe entre el bajo rendimiento y los motivos económicos para que pueda mejorar por efecto de las transferencias monetarias del programa.

4.1.3.2 ¿Tiene identificado el origen o factores determinantes del problema?

De acuerdo con la metodología del Marco Lógico, el programa ha elaborado el árbol de causas y efectos y los presenta de la siguiente manera (figura 18):

Figura 18. PREBU. Árbol de causas



Fuente: Metodología de Evaluación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU) PREPA Sí 2007-2008
Sin fecha, Página 27

Como se aprecia en la figura anterior, metodológicamente el programa ubica *sólo un problema*: “aumento del abandono de la escuela en el Nivel Medio Superior en la Ciudad de México”, al cual le atribuye cuatro causas:

1. Familiares y otros,
2. Por ser integrante de familias en pobreza,
3. Problemas de adaptación social,
4. Falta de oferta educativa.

De acuerdo con el análisis del PREBU, cada una de estas causas adquiere su mayor expresión en los siguientes conceptos:

1. Familiares y otros,
2. Necesidad de trabajar,
3. Influencia de compañeros,
4. Bajo aprovechamiento escolar.

El programa sustenta las causas en los resultados de la Encuesta Nacional de la Juventud 2005, realizada conjuntamente por el INEGI y el IMJ, específicamente en las respuestas a la pregunta *“motivos por los cuales dejaron los estudios”*, donde en efecto el ítem *“tenía que trabajar”* es la segunda causa de abandono escolar en los jóvenes de 15 a 19 años, alcanzando una proporción del 31.3%. Los ítems relacionados con las causas familiares, la encuesta remite a dos conceptos: *“por cuidar a la familia”*, con 17.10% y *“mis padres ya no quisieron”* con el 6.6% de los jóvenes de este mismo grupo de edad.

En cuanto a la tercera causa que ubica el programa, *“influencia de compañeros”*, no se tienen referencias en el análisis que hacen en el documento de evaluación del PREBU, así como tampoco se encuentra referida en la encuesta de jóvenes del 2005.

La última causa que sugiere el programa *“bajo aprovechamiento escolar”*, se sustenta en la inasistencia escolar de los jóvenes entre 15 a 19 años, aunque en su análisis lo vinculan con *“la falta de oferta educativa al nivel bachillerato en la Ciudad que no ofrece*

un lugar a todos los jóvenes egresados de secundaria que quieren continuar sus estudios”, lo cual es congruente, en donde sin embargo, la falta de oferta educativa en términos de insuficiente capacidad instalada para nuevos estudiantes no tiene que ver con el bajo aprovechamiento escolar, tal como se deriva en el árbol de causas elaborado por el programa.

De otra parte, el problema de la falta de oferta educativa es ámbito de competencia de otro programa del Gobierno del DF: Ampliar y Construir Infraestructura Educativa.

Esta es una primera inconsistencia que se detecta en el diseño del programa, a la cual habrá que añadir que *el bajo aprovechamiento escolar* definido en primer lugar como *causa*, posteriormente, en el Árbol de objetivos lo elevan a la categoría de problema, describiendo en su Propósito lo siguiente:

*Propósito: Disminuir la tasa de deserción de estudios de Bachillerato y **mejorar el rendimiento escolar***

Dicho concepto lo vuelven a reafirmar en la Matriz de Marco Lógico del programa con la descripción siguiente:

*Propósito: Los estudiantes beneficiarios **mejoraron su rendimiento escolar** y disminuyó la tasa de deserción de estudios de bachillerato mediante los apoyos otorgados por el PREBU y la participación corresponsable de los beneficiarios*

Por otro lado, en el planteamiento de las causas del problema, el programa no hace un análisis del bajo rendimiento escolar que de cuenta de sus dimensiones y diferentes aristas.

Resumiendo la respuesta a esta pregunta:

- El PREBU justifica plenamente las causas de la deserción escolar referidas a motivos económicos y familiares.
- No se encuentra antecedente en los documentos de evaluación del programa la causa “influencia de compañeros”
- Por lo que hace a la causa denominada “falta de oferta educativa” que a su vez la derivan en “bajo aprovechamiento escolar”, queda claro que persiste una inconsistencia, ya que la falta de oferta educativa es competencia de otro programa y se refiere sustancialmente a la ampliación de espacios educativos para resolver una demanda insatisfecha, por tanto, el bajo rendimiento escolar no deriva de esta causa. Así mismo, el hecho de que al bajo rendimiento escolar lo hayan concebido en primera instancia como causa y después transmutarla a rango de problema, representa otra de las inconsistencias del diseño del programa.
- Finalmente, como consecuencia de la política pública del Gobierno del DF, de universalizar la EMS, el programa generaliza el apoyo a todos los estudiantes inscritos en las escuelas públicas para que no abandonen las aulas por motivos económicos. En tal caso hace falta hacer énfasis en los niveles de pobreza de las familias del DF y extender el análisis al grupo etario de 15 a 29 años, lapso en que convencionalmente se ubican a los jóvenes.

4.1.3.3 ¿Cuáles son los supuestos que justifican el programa y los riesgos de que no se cumplan? ¿Están adecuadamente identificados?

Los supuestos implican riesgos y el programa debe destacar su probabilidad de ocurrencia para que la continuidad o éxito del proyecto no se vea afectado. Se trata de la identificación de eventos que por su naturaleza constituyen factores de incertidumbre, que en cuanto tales es importante monitorearlos y realizar las actividades necesarias para contrarrestar los factores que impiden que el *supuesto* se cumpla. Puede haber riesgos fuera del alcance del programa, lo cual puede llevar hasta el punto de la necesidad de rediseñarlo para ajustarse a los cambios del entorno.

Conviene para iniciar la respuesta a esta pregunta, repasar los requisitos metodológicos que deben cumplir los *supuestos* para su validez, es decir que su identificación sea relevante para el éxito del programa. En el cuadro 20 se citan los supuestos elaborados por el programa y consignados en su Matriz de Marco Lógico en cada uno de sus niveles: Actividades, Componentes, Propósito y Fin.

Lógica vertical.

La primera observación se refiere a que el *supuesto* planteado en el nivel de *Fin* está incorrectamente ubicado, ya que como logro último del programa no debe estar condicionado a ningún *supuesto* sino que es consecuencia del cumplimiento de las *actividades, componentes y propósito*, así como de los *supuestos* planteados en cada uno de estos niveles. La sugerencia en este sentido es eliminar el *supuesto* planteado en el *Fin* o bien reubicarlo en los niveles inferiores de la MML, si se tratara del caso en que sea válido para alguno de los demás objetivos, lo cual se analizará más adelante.

Requisitos de los supuestos

De acuerdo con la Metodología del MML los requisitos básicos de un supuesto son los siguientes:

1. Deben ser externos al programa y representar un riesgo,
2. Deben ser susceptibles de monitoreo y medibles,
3. Deben estar redactados en forma de objetivos a alcanzar.

En el cuadro 20 se describen los supuestos del programa y el cumplimiento de estas condiciones.

Cuadro 20. Cumplimiento de los requisitos metodológicos de los <i>supuestos</i> del PREBU			
Supuesto	Externo y representa un riesgo	Monitoreo y medición	Redacción
Actividad 5			
Existen las condiciones óptimas de organización de instituciones de educación para llevar a cabo las actividades	Sí	No	No
Actividad 2			
Existe disponibilidad del banco para ampliar la cobertura y ofrecer un servicio de calidad	Sí	No	No
Componente 6			
Los beneficiarios se encuentran comprometidos con su coparticipación en el programa	Sí	No	No
Propósito			
Existen las condiciones óptimas para la impartición de clases de buena calidad, infraestructura escolar y capacitación de profesores que influyan en un mejor aprovechamiento de los alumnos	Sí	No	No

Como se aprecia en la tabla ninguno de los *supuestos* cumple a cabalidad los requisitos para su validación. Por lo que hace a la externalidad y su riesgo sí lo cumplen todos, aunque cabe mencionar que el *supuesto* para el nivel de actividades 2 a nuestro juicio no tiene relevancia alguna ya que se trata de un tema operativo de los bancos por demás común, por lo que se sugiere cancelarlo.

De otra parte, los *supuestos* no están redactados en forma de objetivos ni contienen ningún parámetro que los haga susceptibles de medición tanto en cantidad como en tiempo, por tanto no se pueden monitorear y persiste la incertidumbre para saber en qué medida afectaría a la ejecución del proyecto y al logro de su *Propósito y Fin*.

Haciendo caso omiso por ahora de las características metodológicas de los *supuestos*, en cuanto la significancia que revisten, sin duda, tienen una influencia relevante para el programa, particularmente aquellos que se encuentran en la esfera de las instituciones de educación media superior y de los beneficiarios, se está hablando de los distintos modelos educativos existentes y de la calidad de sus procesos educativos, los cuales encierran diversas causas de deserción escolar en los que el programa no tiene injerencia, así mismo implica una sensibilidad y colaboración política de las instituciones para establecer una coordinación efectiva con el programa y su disposición para realizar algunos arreglos organizativos básicos para que los componentes y actividades se cumplan a cabalidad. Habrá que recordar que según la Encuesta Nacional de la Juventud 2005, la deserción por causas económicas sólo abarca a un tercio del problema y el resto a causas familiares y personales.

La inexistencia de un monitoreo en los *supuestos* del PREBU se manifiesta en las opiniones de los funcionarios entrevistados de las instituciones de educación media superior, quienes con distintos matices manifiestan desacuerdos con algunas partes del diseño del programa y de su operación. El hecho de no tener la colaboración y acuerdo plenos de un actor involucrado tan importante podría ser un “foco amarillo”, que pudiera acarrear algunas dificultades al PREBU.

En el contexto de las insuficiencias de los *supuestos* que se han comentado anteriormente, por ahora no hay evidencias en la información disponible del programa para apreciar de qué manera podrán cumplirse o no y de los efectos e influencias que puedan tener en la consecución de su *Propósito y Fin*.

En el caso de que los supuestos no se cumplan en un mediano plazo, si bien el programa no estará en un riesgo fatal, habrá motivos suficientes para introducir algunos cambios importantes en su diseño.

4.1.3.4 Sus objetivos y estrategias ¿le permiten incidir en el problema?

Atendiendo a la descripción que se hace en la *Metodología de Evaluación del Programa*, se ubican objetivos tanto en la MAML como en otro apartado que podemos calificar provisionalmente como “exigencias o efectos esperados del programa”, y que se derivan de la política educativa del Gobierno del DF y son los siguientes (ver cuadro 21):

Evaluación externa PREBU 2007-2008

Cuadro 21. Objetivos del PREBU a distintos niveles y alcances	
NIVEL	Objetivos
FIN	Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior. Asegurar que todos los Jóvenes del DF que quieran cursar el bachillerato lo hagan con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos económicos
PROPÓSITO	Los estudiantes beneficiarios mejoraron su rendimiento escolar y disminuyó la tasa de deserción de estudios de bachillerato mediante los apoyos otorgados por el PREBU y la participación corresponsable de los beneficiarios
Objetivo General	Asegurar que los jóvenes residentes del DF, que estudian el bachillerato en una escuela pública, puedan concluir sus estudios de educación media superior, y no los tengan que abandonar por motivos económicos.
Objetivos específicos	
1	Asegurar que las y los jóvenes que cursan estudios de bachillerato en el Distrito Federal no lo abandonen por motivos económicos
2	Incentivar la matriculación de todas y todos los jóvenes en edad escolar de cursar la educación Media Superior
3	Proveer incentivos para mejorar el desempeño académico de las y los estudiantes del Nivel Medio Superior
4	Incentivar el desarrollo profesional del alumnado inscrito en este nivel educativo
5	Mejorar el nivel de vida de la población estudiantil del Bachillerato
Objetivos de corto y mediano plazo	
1	Garantizar que la falta de recursos económicos no sea una limitante para la integración de todos los jóvenes del Distrito Federal que deseen estudiar el Bachillerato
2	Disminuir la tasa de abandono escolar por motivos económicos de los estudiantes de Bachillerato de escuelas públicas del Distrito Federal
3	Disminuir la deserción del Bachillerato en el primer año de cursos, que representa el grado escolar con mayor abandono
4	Aumentar la conclusión del Bachillerato de los estudiantes de escuelas públicas del Distrito Federal
5	Influir en el incremento del rendimiento académico de los beneficiarios del Programa Prepa Sí
6	Inducir a los jóvenes que estudian Bachillerato a integrarse con su Comunidad y la Ciudad de México
Objetivos de largo plazo	
1	Fomentar la cultura ciudadana entre los jóvenes, lo que permitirá un mayor acercamiento con la Ciudad de México
2	Mejorar las expectativas profesionales de los jóvenes que estudian Bachillerato para que les permita egresar de este nivel y continuar sus estudios Superiores, permitiéndoles disminuir el rezago educativo y con ello alcanzar un mayor nivel de bienestar
3	Incrementar el grado promedio de escolaridad y eficiencia terminal del Nivel Medio Superior en el Distrito Federal
4	Mejorar la percepción que los jóvenes que estudian Bachillerato tienen de sus Ciudad y que se identifiquen con ella
5	Que los jóvenes contribuyan a incrementar la cultura ciudadana de la población de la Ciudad de México

Como se aprecia en la tabla anterior, el programa es prolífico en objetivos, el conjunto de objetivos planteados superan con creces al problema planteado metodológicamente y que es *“Aumento del abandono de la escuela en el Nivel Medio Superior en la Ciudad de México”*. Sin duda los objetivos inciden en el problema y más allá exigen al programa otros efectos o resultados. La mayoría de ellos inciden directamente en el problema y algunos son muy semejantes y sólo se diferencian por matices o verbos empleados. Otros de forma indirecta también inciden en el problema.

En cuanto a las estrategias se refiere, fundamentalmente son dos: la entrega de estímulos económicos y propiciar un conjunto de condiciones favorables para que los beneficiarios participen en actividades en comunidad. Tales acciones desde luego que inciden directamente en el problema. Sin embargo comienzan aparecer algunas dificultades cuando se relacionan objetivos y estrategias, donde algunos objetivos resultan demasiado exigentes para que así mismo las estrategias los alcancen. Por ejemplo, no es tan directo el hecho de que un incentivo económico tenga como efecto una mejora en el desempeño escolar, de ello dan cuenta los resultados de evaluaciones internacionales en el logro educativo, en donde incluso las escuelas particulares si bien resultan mejor calificadas que las públicas, están por debajo de los estándares internacionales.

En el mismo tenor, la reciente evaluación practicada a estudiantes del nivel medio superior con la denominada “Prueba Enlace”, aunque sus resultados no son comparables principalmente por las diferencias de modelos educativos, sin embargo los datos que arroja sí son indicativos de la complejidad de la medición del rendimiento escolar y de las contradicciones que encierra.

Otro objetivo que no alcanzan a cubrir cabalmente las estrategias es el referido a “Incentivar la matriculación de todas y todos los jóvenes en edad escolar de cursar la educación Media Superior”, que si bien el programa puede producir este efecto, la oferta educativa no está a su alcance, así mismo las preferencias de los jóvenes por

determinadas instituciones está fuera de la influencia de los componentes del programa.

En suma, los objetivos y estrategias del programa sí permiten incidir en el problema, sin embargo, no todos los objetivos planteados son congruentes con las estrategias planteadas, por lo que se sugiere reducirlos y replantearlos en la lógica en que los medios se corresponden con la eliminación de las causas del problema de la deserción escolar. Así mismo se sugiere replantear o cancelar los objetivos que tengan relación con el rendimiento escolar, a menos que el PREBU en un proceso de rediseño incluya un nuevo componente y estrategias que se vinculen con los factores escolares que tienen lugar en los procesos educativos de las instituciones de EMS, lo cual por ahora, se antoja muy difícil. El tema se continuará desarrollando en otros apartados de este informe.

4.1.3.5 ¿El programa ha identificado adecuadamente a su población objetivo?

Técnicamente se define como población objetivo aquel grupo poblacional que padece un problema o demanda un bien o servicio, a la cual un proyecto social puede dar cobertura total o parcial.

El programa atiende dos problemas que son: la deserción escolar y el desempeño académico de los alumnos de educación media superior. En consecuencia con este planteamiento, teóricamente, la población objetivo sería aquella que teniendo la edad para cursar la EMS está fuera de la escuela y por otra parte todos los estudiantes con deficiencias en su desempeño escolar.

Sin embargo atendiendo a la estrategia del programa, se orienta más bien a prevenir la deserción escolar de los alumnos inscritos, al mismo tiempo que se pretende mejorar su desempeño. De esta forma, la población que hoy no cuenta con estudios de bachillerato no es objeto de atención directa del programa, si bien puede llegar a ella en el caso de aquellos jóvenes que, atraídos por los incentivos que se ofrecen, opten por regresar a la escuela en un segundo intento para continuar su formación académica.

Al margen de las consideraciones anteriores, el PREBU responde al cumplimiento de la Línea Programática número 1 en el ámbito educativo del Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS), que a la letra dice: *“Universalización de la beca para estudiantes de bachillerato y mejora sustancial en la permanencia, aprovechamiento y eficiencia terminal”*, en consecuencia con este lineamiento, la población objetivo del PREBU queda determinada automáticamente, integrándose por todos los alumnos inscritos en la EMS del Distrito Federal, recordando que el programa acota este beneficio sólo para los residentes en el DF y que sean alumnos de escuelas públicas.

Hay que decir, sin embargo que el artículo 120, fracción III de la Ley de Educación del DF, prevé que los apoyos económicos como son las becas solo se proporcionen a alumnos que pertenezcan a familias de escasos recursos, con lo cual el PREBU

entraría en contradicción con esta norma, a menos que la nomenclatura “*estímulos económicos*” tuviera un significado distinto a “*beca*”, en el contexto escolar y de la propia ley.

Siguiendo esta lógica, desprendida a partir del PDS y de los requisitos que prescriben las Reglas de Operación, la población objetivo del PREBU, queda constituida de la siguiente forma:

Población Objetivo: Todos los estudiantes residentes en el Distrito Federal que estén inscritos en las escuelas públicas del Nivel Medio Superior y que no cuenten con un apoyo similar.

A partir de este concepto, el PREBU tuvo que hacer el análisis siguiente:

- Contar con una base de datos de todos los alumnos inscritos en las escuelas públicas de EMS del Distrito Federal.
- Conocer el domicilio de todos los estudiantes inscritos.
- Contar con las bases de datos de todos los programas que operan en el Distrito Federal y que ofertan apoyos económicos a los estudiantes de EMS.
- Con la información anterior, determinar el número de alumnos que no cuentan con apoyos económicos.

En los documentos disponibles del programa para la evaluación no se encontraron evidencias de que el ejercicio descrito anteriormente (o alguno similar) se haya realizado, sí en cambio, la referencia a un cálculo que presumiría la existencia de dicho análisis, el cual se describe en el cuadro siguiente:

Cuadro 22.				
PREBU. Definición de la población objetivo. Ciclo escolar 2007-2008				
Total matrícula EMS 2007-2008	Matrícula escuelas públicas	Residentes DF	Ya tenían beca	Alumnos sin beca (población objetivo PREBU)
485,000	385,575	250,624	40,100	210,524
%	79.50%	65.00%	16%	
Fuente: Cálculos en base a la nota de pie de página número 7, en "Educación de calidad para todos: Prepa Sí Abatiendo la deserción. Ponencia 1er congreso Internacional de Educación Media Superior y Superior. Marcelo L. Ebrard y Mario Carrillo. 21 de octubre 2008, página 7				

Como se aprecia en la tabla anterior, el resultado de dichas operaciones aritméticas determina la población objetivo y al mismo tiempo la meta del PREBU, aunque en el citado documento no se precisan las fuentes de donde provienen los datos de cada uno de los conceptos, que en una primera comparación con los datos de la SEP no coinciden por una gran diferencia ya que para el ciclo escolar 2007-2008 la matrícula total de EMS es de 441,888 según la dependencia federal como se detalló en el cuadro 5.

Más allá del origen y corrección de las cifras, conviene reparar en un matiz importante, que en este procedimiento no se aprecia que se hayan tomado en cuenta el conjunto de análisis que se hacen en los documentos de evaluación del programa, acerca de la problemática educativa de los jóvenes, de las causas de la deserción e inasistencia escolar y de otros temas más, ya que finalmente la población objetivo se definió por la diferencia entre los que tienen o no una beca, en vista del carácter universal de los apoyos del PREBU y de los requisitos planteados en las Reglas de Operación.

Por otra parte, el domicilio de los estudiantes no es una información pública, por lo que hace al insumo acerca de los estudiantes que tienen beca de otros programas, aunque si está disponible, dicha información no contempla la especificación de la residencia de

los alumnos. Tales circunstancias impidieron que en esta evaluación no se pudiera replicar el ejercicio de determinación de la población objetivo.

En el cuadro 17 se consigna el número de estudiantes becados por las diferentes opciones en las instituciones educativas del Distrito Federal, correspondiendo a 56,590 becarios de programas diferentes al PREBU. Siguiendo los cálculos del programa presentados en el cuadro 22, querría decir que la diferencia de 16,490 becarios corresponde a alumnos domiciliados en otras entidades federativas.

De otro lado, tomando como referencia la matrícula bruta de las escuelas de EMS del DF que son de sostenimiento público registradas en el ciclo escolar 2007-2008, según la SEP y sumada la matrícula del IEMS, asciende a la cifra de 360,493 alumnos, inferior en prácticamente 25 mil estudiantes al dato que consigna el PREBU (ver cuadro 5).

Si se toma como referencia los datos de matrícula de la SEP –incluyendo el IEMS – con las cifras de cobertura de todos los programas – incluyendo Prepa Sí – se tiene que casi 124 mil alumnos inscritos en las instituciones de EMS en el Distrito Federal no contaban con una beca (cuadro 23).

Cuadro 23 Cobertura de becas según matrícula de las IEMS de sostenimiento público Ciclo escolar 2007-2008		
Matrícula total de escuelas públicas de EMS en el DF	Cobertura total de los programas institucionales, federales y Prepa Sí	Alumnos sin beca
360,493	236,952	123,991

Esto es, poco más de un tercio de la matrícula para este ciclo escolar no contaba con una beca. De esta cifra de alumnos por ahora no se puede asegurar cuántos son residentes del DF o pertenecen a otra entidad federativa. No obstante el hecho de que dos tercios de la matrícula de EMS cuenten con un apoyo económico es altamente significativo.

A manera de síntesis de la respuesta a si el PREBU tiene identificada adecuadamente a su población objetivo, referida a la que se desprende del mandato del PDS 2007-2012, por la insuficiencia de la información no es posible responder con claridad al respecto. En cambio sí se puede afirmar – desde el punto de vista metodológico - que el programa no atiende a la población que sufre el problema de la deserción escolar, y que se centra en la prevención del problema apoyando a los alumnos que se encuentran inscritos en la EMS.

Para satisfacer plenamente esta pregunta, el PREBU debe publicar (o en su caso elaborar) los diagnósticos de la población objetivo donde se incluyan sus características socioeconómicas, el estado que guarda su desempeño escolar, la cuantificación de la residencia de los alumnos y la descripción de los alumnos del DF que son beneficiarios de otros programas similares. De toda esta información no se tuvo referencia alguna para fines de la evaluación externa.

4.1.3.6 ¿En el diagnóstico del problema y en la determinación de la población objetivo se tomaron en cuenta las diferencias de género, edad origen étnico, discapacidad, ámbito territorial, orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población?

En este punto es necesario reiterar que para los trabajos de evaluación externa no se tuvo disponible ningún documento de diagnóstico, por lo que no se puede asegurar si se tomaron en cuenta o no las diferencias demográficas y socioeconómicas de la población objetivo.

En el documento de evaluación interna del PREBU se realiza un análisis de la cobertura por género, por delegación, por institución educativa y en la parte en que se analiza la población objetivo se hace alusión sólo al problema de la inasistencia escolar tomando en cuenta las variables de edad y territorialidad (por delegación). **Por lo que se puede inferir que no se tomaron en cuenta las diferencias a que se alude.**

La justificación que puede esgrimirse al respecto, es que si el objeto principal del programa, en la práctica, es universalizar la beca para los estudiantes de Educación Media Superior inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, podría no ser tan relevante diagnosticar a la población objetivo de manera exhaustiva si a todo este universo se le proporcionarán los beneficios del programa independientemente de su condición social.

No obstante, sí es de suma relevancia que una vez que el programa cubrió a la población objetivo, realice un análisis contemplando estas diferencias, ya que es el momento preciso de identificar los alcances de la universalización, comparando la cobertura de los diferentes grupos poblacionales y la proporción en que el programa incide en ellos.

En el estudio realizado por la UNICEF para el Gobierno del Distrito Federal,⁹⁰ se advierte que la población que enfrenta mayores niveles de exclusión educativa en el nivel de bachillerato es la indígena, aquella que tiene algún tipo de discapacidad y las madres adolescentes y jóvenes, por lo resulta necesario que el padrón del PREBU dé cuenta de estas variables y difunda sus resultados ampliamente a la sociedad.

Por consiguiente, esta será una de las propuestas que se hacen derivada de la evaluación externa: considerar estas diferencias a efecto de valorar la entrega de apoyos según estos contrastes sociales para establecer la debida congruencia con los lineamientos que marca el Programa de desarrollo Social 2007-2012. Consecuentemente sí se requiere la realización de un diagnóstico de esta naturaleza.

⁹⁰ *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el DF.* Coedición Gobierno del Distrito Federal y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 2006.

4.1.3.7 ¿Existe algún estudio, algún tipo de análisis o justificación analítica o de política pública que sustente la pertinencia del programa?

Los datos y documentos en que se apoya el PREBU para su diseño y actividades han sido señalados y comentados en puntos anteriores. Sin embargo hay que enfatizar que la pertinencia del programa responde en lo fundamental a la Línea Programática número 1 en el ámbito educativo del Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS), que a la letra dice: *“Universalización de la beca para estudiantes de bachillerato y mejora sustancial en la permanencia, aprovechamiento y eficiencia terminal”*.

El programa, al dar cumplimiento a esta prescripción programática se inscribe en la prevención de la deserción escolar e impacta en alguna medida en el desempeño académico de los estudiantes. Sin embargo, no atiende a la población que sufre el problema o demanda el servicio educativo, es decir, la población que por distintas causas ha abandonado la escuela o aquella que nunca ha pisado las aulas de la EMS. Debe decirse, *stricto sensu*, que el PREBU atiende parcialmente el problema de la deserción escolar, ya que la población desescolarizada actualmente sólo es atendida por el Instituto de la Juventud del DF con el Programa “Jóvenes en Impulso”. Por los objetivos que persigue, “que los jóvenes se incorporen, permanezcan y/o concluyan sus estudios de nivel medio superior o superior”, este programa es de la mayor relevancia, sin embargo cuenta con pocos recursos y una escasa cobertura de 2,600 beneficiarios.

Con la acotación anterior, desde luego que se justifica la pertinencia del programa en tanto que permitirá que el problema no se extienda más y se evite que crezca el número de jóvenes en rezago educativo.

4.1.3.8 ¿El programa o el servicio es pertinente respecto al problema a atender y sus características entre la población?

Ya se ha observado anteriormente que en virtud de la universalidad del programa, las características de la población no son tomadas en cuenta para acceder a los beneficios del PREBU. Acaso sí es importante analizar el hecho de que los estímulos son diferenciados entre los beneficiarios de acuerdo a su promedio escolar (no se aclara la periodicidad), así, entre más alto sea el promedio, mayor es el monto recibido, con lo cual se pretende estimular el desempeño académico.

Al respecto conviene que el programa realice un análisis del padrón de beneficiarios en cuanto a su nivel socioeconómico, ya que como se sabe, no pocos estudios han demostrado que un contexto socioeconómico desfavorable influye de manera decisiva en el rendimiento escolar de los alumnos. Es necesario conocer en qué medida se está favoreciendo a los alumnos en condiciones de mayor pobreza o vulnerabilidad y en qué medida el programa consigue o favorece una mayor equidad.

Se ha señalado en el apartado segundo de este Informe que, como parte de la complejidad presente en la EMS del Distrito Federal y la ZMCM, se encuentra el hecho de que la pertenencia a una u otra de las orientaciones del bachillerato –terminal, bivalente o propedéutica- diferencia a los estudiantes en términos educativos pero también sociales y culturales, y que en la realidad y en la percepción social se establece la diferenciación que también opera según el *prestigio* de cada institución.

En el caso de los estudiantes de la UNAM, que son la mayor parte de los beneficiarios del programa, análisis realizados por esta institución⁹¹ revelan indicios de que una buena parte de sus alumnos tienen condiciones culturales y socioeconómicas favorables, como se desprende de algunos datos sobre sus alumnos de nuevo ingreso:

⁹¹ Ver la serie histórica 1996-2007 del “Perfil de aspirantes y asignados a bachillerato y licenciatura de la UNAM”. *Cuadernos de Planeación Universitaria*, UNAM.

Cuadro 24 Datos seleccionados sobre el perfil de alumnos de nuevo ingreso al bachillerato de la UNAM. Ciclo escolar 2006-2007
En los últimos diez años se duplicó el número de alumnos provenientes de secundarias privadas, pasando del 8 al 15.6%.
En promedio, el 95% de sus alumnos realizaron sus estudios secundarios en el tiempo reglamentario: tres años.
En el ciclo escolar el 72.5% de los alumnos llegó con un promedio en secundaria de 8.1 y más.
En el 19% de ellos sus padres tienen licenciatura o posgrado.
El 50% tienen automóvil familiar.
Al 96% lo sostienen sus padres.
El 90% cuenta con teléfono.
Fuente: UNAM. "Perfil de aspirantes y asignados a bachillerato y licenciatura de la UNAM, 2006-2007. <i>Cuadernos de Planeación Universitaria</i> .

Sin contar con estudios o datos concretos de otras instituciones, es evidente que el perfil de estudiantes de otros subsistemas presenta características muy diferentes, que se considera necesario conocer y estimar. Por lo anterior, es de la mayor relevancia que el PREBU realice un diagnóstico de la población objetivo, entre otros motivos, para asegurar que los impactos del programa realmente son el reflejo de sus componentes, y asegurar también que la intervención del programa no reproduzca la desigualdad que ya existe en el sistema educativo.

4.1.3.9 ¿Existen en otros lugares soluciones alternativas al problema? ¿Hace el programa referencia a ellas?

Ya se ha puntualizado que el PREBU obedece a la Línea programática 1: Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza, del Programa de Desarrollo Social 2017-2012, específicamente a la “Universalización de la beca para estudiantes de bachillerato y mejora sustancial en la permanencia, aprovechamiento y eficiencia terminal”. En este contexto no habría otras alternativas a menos que se replanteara o modificara el PDS.

No obstante el programa declara oficialmente que atiende la deserción y el desempeño escolar de los estudiantes de EMS, para lo cual metodológicamente debió analizar el problema y sus distintas alternativas de solución, sin embargo, en los documentos que estuvieron disponibles para la evaluación no dan cuenta de este ejercicio ni hace mención de otras opciones, tanto de aquellas existentes en otros lugares como aquellas que hayan surgido de un análisis del problema.

Una alternativa que se ha identificado y que ataca directamente el problema es el Programa “Jóvenes en Impulso” que coordina el Instituto de la Juventud del Distrito Federal y que ya se ha comentado.

Otras alternativas surgen desde luego a partir del análisis de las causas del problema. Ya que la Encuesta Nacional de la Juventud ha identificado que las causas económicas son responsables de un tercio de la deserción escolar, otras alternativas entonces se encuentran en el estudio de los dos tercios restantes de las causas del problema, las cuales se ubican en el ámbito de la insuficiente oferta educativa y calidad de la educación, principalmente.

Imaginemos idealmente que todos los jóvenes de 15 a 19 años que no asistían a la escuela registrados por el INEGI en 2005 (más de 240 mil jóvenes) quisieran ingresar a la EMS en el DF, evidentemente no habría capacidad para cubrir esta demanda. En cuanto a la calidad de la educación, baste decir que los jóvenes tienen muy conocida

esta variable, en cuanto que casi el 50% de los aspirantes plantean como su primera opción las escuelas de bachillerato de la UNAM, no es gratuito que esta institución sea la mejor de Iberoamérica y que ocupe el lugar 150 entre las mejores universidades del mundo, además de contar con la opción de *pase automático* para el ingreso al nivel superior.

En este contexto las alternativas están a la vista: ampliar la infraestructura escolar y mejorar la calidad de la educación, necesidades para las cuales no existen programas ambiciosos que se propongan solucionar o atemperar estos problemas.

4.1.4. Consistencia interna entre objetivos, estrategias y Reglas de Operación del Programa.

4.1.4.1 ¿Existe consistencia lógica entre los objetivos, metas y las Reglas de Operación?

El diseño del PREBU comprende varias inconsistencias en las relaciones que tendrían que existir entre objetivos, metas y lo establecido en las Reglas de Operación. Esta situación se explica básicamente por los siguientes motivos:

- a. El PREBU consigna, además de los objetivos que se definen en cada uno de los niveles jerárquicos de su Matriz y del objetivo central, otro conjunto amplio y heterogéneo de objetivos que cumplen funciones ambiguas en el Programa y no se inscriben de manera congruente con lo establecido en la MML y en las RO.
- b. Entre los objetivos de la Matriz del Marco Lógico del PREBU y los lineamientos definidos en las Reglas de Operación existe una correspondencia menguada ya que en esta última se registran significados contradictorios y se omiten componentes del Programa.
- c. En la Matriz del Programa no se consignan metas.

A continuación se esclarecen las principales características de estas insuficiencias.

a) El PREBU tiene un compendio de objetivos que adquieren presencia básicamente en su página oficial, así como en los documentos: *Metodología de Evaluación y Evaluación del Diseño PREBU*. Estos **objetivos adicionales** cumplen funciones poco claras y distantes entre sí y en términos generales no contribuyen a esclarecer de manera precisa el objetivo o propósito central del PREBU, a saber: *Disminución del abandono*

de las escuelas en el nivel Medio Superior en la Ciudad de México. Tal es el caso por ejemplo del siguiente objetivo específico:

- “Incentivar la matriculación de todas y todos los jóvenes en edad escolar de cursar la educación Media Superior”.⁹²

Cabe señalar al respecto que su contenido escapa con mucho del objetivo y propósito central del PREBU, ya que se abre a problemáticas que el Programa *Prepa Sí* no instrumenta ni siquiera a través de sus supuestos: la insuficiente cobertura en educación media superior, el fenómeno de deserción y el rezago en los niveles educativos antecedentes -específicamente importante en secundaria-. De tal manera que no puede concebirse como un objetivo específico articulado o derivado del objetivo central del PREBU.

Por otra parte, en el PREBU se establece otro conjunto de objetivos que adquieren cierta funcionalidad temporal al concebirse en términos de un “corto, mediano y largo plazo”. En primer lugar la inscripción de objetivos en el corto y mediano no se diferencian entre sí y, por otro, los escenarios temporales que se implican en su formulación son poco consistentes con el ciclo de vida del programa y con las complejas aristas de dos de los problemas centrales que atiende el PREBU: la deserción en el nivel medio superior y el aprovechamiento escolar.

Paralelamente los objetivos temporales pierden aun más su funcionalidad metodológica e instrumental ya que la MAML del PREBU no formula ni consigna metas en ninguno de los niveles de intervención.

⁹² Este objetivo específico se consigna en la página oficial del PREBU, así como en la *Metodología de Evaluación del PREBU*.

b) En lo que respecta a las relaciones entre el objetivo establecido en las Reglas de Operación y varios de los objetivos de intervención definidos en la MAML del PREBU no tienen niveles óptimos de congruencia. Esto se explica por un conjunto de debilidades en el diseño del Programa que se originan en varios de los pasos implicados en la primera etapa de la Metodología del Marco Lógico (la delimitación del problema, construcción de los respectivos árboles de objetivos y medios), que se reflejan en el resumen analítico del Programa *Prepa Sí* hasta implicar aspectos clave de su Matriz. Del mismo modo participan en esta situación varias omisiones e insuficiencias de las propias Reglas de Operación.

Cuadro 25. Análisis de objetivos del Marco Lógico del PREBU.			
	Objetivos de la Matriz del Marco Lógico del PREBU	Objetivo central del PREBU Árbol de Objetivos	Objetivos y alcance definido en las Reglas de Operación
FIN	<p><u>Garantizar el acceso universal a la educación</u> y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.</p> <p>Asegurar que todos los jóvenes <u>que quieran cursar el Bachillerato lo hagan con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos económicos.</u></p>		
PROPÓSITO	<p>Los estudiantes beneficiados <u>mejoraron su rendimiento escolar</u> y disminuyó la tasa de deserción de estudios de bachillerato (sic) mediante los apoyos otorgados por el PREBU y la <u>participación corresponsable de los beneficiarios.</u></p>	<p>Disminución del abandono de la escuela en el Nivel Medio Superior en la Ciudad de México.</p>	<p><i><u>Implantar un sistema de estímulos económicos para asegurar que todos los jóvenes del Distrito Federal que cursan el bachillerato en escuelas públicas de la entidad puedan hacerlo con éxito, y no lo tengan que abandonar por falta de recursos.</u></i></p>
COMPONENTES	<p>C.1 Alumnos beneficiarios recibieron estímulos económicos mensuales de acuerdo a su promedio de calificaciones.</p> <p>C.2 Alumnos beneficiarios recibieron estímulos económicos adicionales por sus capacidades computacionales y en idiomas.</p> <p>C.3 Alumnos beneficiarios recibieron estímulos económicos adicionales por terminar con éxito el bachillerato.</p> <p>C.4 Alumnos beneficiarios que participan en el PREBU como <u>CUT y JG recibieron un estímulo económico adicional.</u></p> <p>C.5 Alumnos beneficiarios <u>recibieron estímulos económicos</u> como seguro médico y descuentos adicionales.</p> <p>C.6 Población beneficiaria participó en Actividades <u>en la Comunidad programadas</u> como reflejo de <u>su participación corresponsable en el Programa.</u></p>		
ACTIVIDADES	<p>Entrega de tarjetas a beneficiarios.</p> <p>Entrega de apoyos monetarios o dispersión de fondos en tarjetas bancarias.</p> <p><u>Costos de entrega de apoyos monetarios.</u></p> <p>Otorgamiento de pólizas de seguros a estudiantes y programación de descuentos.</p> <p>Programación de <u>actividades comunitarias en sus cinco vertientes.</u></p> <p>Presupuesto.</p>		

Una de las inconsistencias importantes se observa en la relación del objetivo central definido en las RO del PREBU con los objetivos en dos de los niveles jerárquicos de intervención del Programa: Fin y Propósito.

En el nivel de Fin se consignan los siguientes objetivos:

- “**Garantizar el acceso universal a la educación** y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior,
- Asegurar que todos los jóvenes **que quieran cursar** el Bachillerato lo hagan con **éxito** y no lo tengan que abandonar por falta de recursos económicos”.

En la formulación de estos objetivos se expresan importantes inconsistencias conceptuales. El primero de ellos se abre a una problemática fuera del alcance del objetivo central del PREBU: **el acceso universal al nivel medio superior**. Esto es importante señalarlo ya que en el diseño del PREBU adquiere cierta ambigüedad su contribución en la **universalización de la educación media superior** y en la **universalización de los estímulos** (becas). El objetivo central del PREBU y sus estrategias se orientan más bien a la universalización de los estímulos ya que define como principal problemática a resolver la deserción que, por **motivos económicos**, se registra entre los **estudiantes inscritos** de este nivel educativo.⁹³ En tal sentido es difícil concebir cómo el PREBU traslada su propósito central al ámbito de la universalización de la educación media superior, si no cuenta ni con objetivos, estrategias, componentes ni supuestos dirigidos a intervenir y atender varias de las causas que explican que la educación del medio superior no de cabida a la totalidad de la población escolar en edad normativa, las altas tasas de deserción que se registran en secundaria y la insuficiente cobertura instalada en educación media superior, entre otros problemas.

⁹³ Según datos que aporta el PREBU los jóvenes que desertan o se ven expulsados de este nivel por factores de índole económica se acerca al 30%.

De tal manera, de cumplirse satisfactoriamente su *propósito*, su *fin* tendría que inscribirse de manera lógica en uno por demás relevante y congruente con la política educativa y social que impulsa el GDF: garantizar el cumplimiento de los derechos a la educación media superior y la obligatoriedad del Gobierno del DF de brindar oportunidades educativas equitativas a los jóvenes.

El segundo objetivo del nivel de *Fin* es “Asegurar que todos los jóvenes **que quieran cursar** el Bachillerato lo hagan con **éxito** y no lo tengan que abandonar por falta de recursos económicos”. De manera similar este objetivo comprende en su formulación términos que introducen ambigüedad. Al consignarse que **todos los estudiantes que quieran** nuevamente abre el campo de este objetivo a la problemática del **acceso** a la educación media superior que no se corresponde ni con el objetivo central del PREBU ni con lo establecido en sus estrategias, componente y RO. Por otra parte, la inclusión del concepto de **éxito** también introduce elementos de ambigüedad. Por un lado puede referir al nivel de aprendizaje alcanzado por el estudiante y también al hecho de garantizar su **permanencia**, es decir al hecho de que los estudiantes efectivamente terminen el nivel medio superior. Esta situación no es irrelevante al contemplar la insuficiente instrumentación que se implica en una de las principales estrategias del PREBU orientada a incidir en el nivel de aprovechamiento escolar de la población beneficiaria de las instituciones públicas del DF y que es medido exclusivamente por las calificaciones. Emerge así una de las deficiencias más significativas de los objetivos del PREBU y que se expresa con especial evidencia en la definición del objetivo en el nivel de *Propósito*.

En el nivel de intervención de *Propósito* del PREBU se establece el siguiente objetivo:

- “Los estudiantes beneficiados **mejoraron su rendimiento escolar y disminuyó la tasa de deserción** de estudios de bachillerato mediante los apoyos otorgados por el PREBU y la **participación corresponsable de los beneficiarios**”.

Aquí es importante destacar que la formulación de este objetivo, aunque se apega formalmente a lo establecido en la Metodología del Marco Lógico en el sentido de que el PREBU define un sólo objetivo en este nivel de intervención, de hecho incorpora **tres distintas hipótesis**: el mejoramiento en el rendimiento escolar, disminución en la tasa de deserción y la participación corresponsable de los beneficiarios. De tal manera que su claridad se ve menguada al introducir tres objetivos que, en el diseño y ejecución del PREBU, compiten y entran en cierta situación de trueque, esencialmente significativa y problemática⁹⁴ en la instrumentación de las estrategias, componentes y actividades que participan en el mejoramiento del aprovechamiento escolar, la disminución de la deserción y la participación corresponsable de los beneficiarios.

De aquí la diferencia que se observa entre el propósito del PREBU con el objetivo consignado en las RO: “**Implantar un sistema de estímulos económicos** para asegurar que todos los jóvenes del Distrito Federal que cursan el bachillerato en escuelas públicas puedan hacerlo con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos”. Tal como se puede observar, este objetivo inscribe la condición de **éxito** en el marco de la **permanencia** de los beneficiarios en el sistema educativo.

También hay que señalar que en la MAML del PREBU en el nivel jerárquico relativo a los **Componentes** se consigna un objetivo que no se encuentra en las Reglas de Operación:

El objetivo C.4 *Alumnos beneficiarios que participan en el PREBU como Coordinadores de Unidad Territorial (CUT) y Jefes de Grupo (JG), recibieron un estímulo económico adicional.*

⁹⁴ Al respecto se abunda en los puntos relativos a la suficiencia de las estrategias y componentes del PREBU.

Las figuras de los **CUT** y de los **JG** no se encuentran normadas y tampoco existen criterios para la correspondiente asignación de estímulos adicionales ni de los posibles montos a los que ascienden. Esta omisión es patente en por lo menos cuatro de los lineamientos de las Reglas de Operación, a saber:

- D. Programación Presupuestal
- E. Requisitos y Procedimientos de Acceso
- E. Estímulos
- F. Beneficios Adicionales

En el inciso D; Programación Presupuestal, se establece que el PREBU comprende la “Partida de 210,000 estímulos, equivalente cada uno a \$575.00 mensuales según la estructura promedio de las calificaciones, más los estímulos adicionales como reconocimiento a conocimientos de tecnología...”. De tal manera que en el presupuesto que da soporte al PREBU no se contemplan las partidas por concepto de estímulos a los beneficiarios por su participación como CUT y JG.

Cabe mencionar que en este inciso tampoco se consigna como parte de la partida presupuestal los apoyos económicos que el PREBU otorga por concepto de **estímulos adicionales anuales a los beneficiarios que concluyan con éxito el nivel de bachillerato**. No obstante que este aspecto se conforma en un componente del PREBU y tiene definido un objetivo en este nivel. Este rubro en las RO adquiere presencia en el inciso “F. Beneficios adicionales”.

Por otra parte en el inciso “E. Estímulos”, se define como único criterio para el otorgamiento de estímulos mensuales el **desempeño escolar** que registre el estudiante según el rango en el que se ubique el promedio de las calificaciones. Es decir aquí tampoco se consigan criterios para el otorgamiento de estímulos a los CUT ni a los JG.

En términos generales hay que indicar que esta omisión no es menor ya que el número de beneficiarios que cumplen con estos roles ascendía a 836 Coordinadores de Unidad Territorial y a 6,195 Jefes de Grupo de acuerdo a los datos consignados al 31 de marzo de 2008.⁹⁵ Por otra parte, ambas figuras (CUT y JG), de acuerdo a lo consignado por el FIDEGAR, se conforman en agentes clave para la divulgación, promoción y operación de las Actividades en Comunidad y por tanto para el cumplimiento de los objetivos a ellas asociados,⁹⁶ entre los que cabe citar:

Objetivo General

- Como retribución a la Ciudad por el estímulo recibido, los beneficiarios del PREBU realizarán Actividades en la Comunidad para fortalecer su formación cultural, ecológica, deportiva y de apoyo a la Ciudad.

Objetivos específicos

- Promover entre los beneficiarios la participación en actividades que tengan como atribución principal el sentido de pertenencia con la Ciudad.
- Fomentar en los estudiantes que reciben el estímulo económico un sistema de valores, a partir de principios universales y nacionales racionalmente compartidos.
- Estimular la participación crítica en los problemas sociales.
- Contribuir al mejoramiento de las relaciones sociales, culturales y educativas de los beneficiarios.
- Disminuir las consecuencias sociales del ocio en los sectores más vulnerables de la población.

⁹⁵ FIDEGAR, *Evaluación de Diseño del PREBU*, p.20.

⁹⁶ FIDEGAR, *Evaluación Operativa de las Actividades en Comunidad*, pp.4-5.

Paralelamente el objetivo de intervención para el componente relativo a las **Actividades en Comunidad** de la MML del PREBU no es consistente con la función que se les asigna en las RO. Según estas últimas las actividades en comunidad adquieren el carácter de **requisito**,⁹⁷ es decir **de condicionamiento obligatorio para el otorgamiento de estímulos económicos a los beneficiarios**. Inclusive la condición de “prestar servicios a su comunidad” aparece en las RO entre los requisitos de ingreso al PREBU, es decir para aquellos estudiantes que por primera ocasión se inscribirán en el Programa, lo que a todas luces es imposible por esta condición.

De tal manera, en las RO las actividades en comunidad se asumen como un mecanismo a través del cual los estudiantes brindarán cierta retribución a la Ciudad de México en corresponsabilidad con el estímulo recibido.⁹⁸ Sin embargo, en la MML del PREBU este requisito adquiere el carácter de **componente** y se le vincula con el conjunto amplio de objetivos anteriormente citados.

Del mismo modo, hay que indicar que la conceptualización de este componente del PREBU entraña significativos problemas de consistencia y congruencia interna. De acuerdo con las RO todos los beneficiarios (estudiantes regulares e irregulares o en riesgo de rezago) para acceder al estímulo económico deben comprobar su participación (dos horas semanales) en la prestación de “**servicios a la comunidad, preferentemente en las colonias donde residan...**”,⁹⁹ es decir que en las RO se destaca la función de estas actividades en el campo **del servicio social comunitario**. Sin embargo en la MML del PREBU se consigna como Actividades **en** Comunidad. Cabe señalar por tanto que en la instrumentación de las actividades contempladas para este componente la función social se convierte en realización de **actividades**

⁹⁷ SEMS DF, *Reglas de Operación del PREBU 2007-2008*, inciso “E. Requisitos y Procedimientos de Acceso”.

⁹⁸ Ver: *Reglas de Operación...*, inciso “G. Realización de Servicios a la Comunidad”.

⁹⁹ *Ibíd.*

colectivas o grupales, independientemente de si éstas contribuyen o no al desarrollo comunitario. Al respecto cabe destacar que las actividades de recreación, la generación de espacios de convivencia sin duda contribuyen en la conformación de horizontes y aspiraciones culturales que participan en los procesos de integración de los jóvenes, en el desarrollo de roles sociales que atenúan las amenazas que se ciernen ante los adolescente y jóvenes de la Ciudad de México. Esto no se pone en cuestión, sino el hecho de que la ambigüedad conceptual e instrumental de las Actividades en Comunidad, en términos de las acciones y su contribución al cumplimiento del objetivo central del PREBU, tendrían que contar con una delimitación más precisa que permita efectivamente articularlas con los mecanismos de programación, monitoreo y evaluación de la contribución que ofrezcan al cumplimiento del propósito central del PREBU.

Por último es importante indicar que en la MAML del Programa no se consignan metas. Aunque la MAML es prolífica en indicadores, no define ni consigna metas específicas para los objetivos de intervención en los niveles de *actividades*, *componentes*, *propósitos* y *finés*.

Esta omisión impide determinar cómo, mediante qué evidencias concretas, en qué etapas y plazos se prevén avances, tampoco permite detectar algunos de los obstáculos que pudieran presentarse en los diferentes niveles de intervención del PREBU a fin de ajustar, acentuar, corregir o modificar algunas de sus estrategias o acciones.

En tal sentido es oportuno señalar que la meta física establecida en las RO que consigna que el PREBU beneficiará a “alrededor de 210,000 estudiantes de bachillerato del Distrito Federal durante el ciclo escolar 2007-2008” no cuenta con las metas de intervención que pudieran dar cuenta sobre el avance, la eficacia y contribución de las diferentes acciones y estrategias del Programa para dar cumplimiento de esta meta

física. Al respecto es importante recordar lo asentado en el desarrollo del punto 4.1.3.5 respecto de las deficiencias que se expresan en la delimitación y cuantificación de la población objetivo. De igual modo resulta necesario destacar que recientemente autoridades responsables de la ejecución del PREBU¹⁰⁰ refirieron que “...para el ciclo septiembre 2007 – junio 2008 la población beneficiada fue de poco más de 180 mil estudiantes, **cifra que era la meta para este año**” y se agrega que “la meta para el siguiente ciclo **es llegar a 210 mil beneficiarios** de Prepa Sí”. (Subrayado nuestro).

¹⁰⁰ Discurso del Dr. Mario Carrillo Huerta Subsecretario de Educación Media Superior y Superior del DF, en el marco del Primer Congreso Internacional de Educación Media Superior y Superior. Boletín 085-08. Martes 21 de octubre de 2008. En línea en <http://www.educacion.df.gob.mx/>.

4.1.4.2. ¿Existe congruencia entre los objetivos que persigue el programa y los servicios o apoyos que presta?

La relación entre los objetivos y los servicios que brinda el PREBU presenta varias problemáticas que participan en la **reducción** de la capacidad de sus componentes para contribuir de manera congruente y eficaz en el cumplimiento de los objetivos del Programa y por consecuencia en la solución del problema focal que éste atiende.

Esta situación se explica por la inadecuada definición de los objetivos postulados por el Programa, aspecto que ya fue tratado en este Informe,¹⁰¹ así como por las insuficiencias que registra el diseño en la fase inicial y que se centra en la identificación y discriminación de las causas y su respectiva transformación en medios. Estas insuficiencias se trasladan desfavorablemente a la construcción de la MAML y por tanto repercuten negativamente en la definición de los instrumentos de operación que comprende el Programa. Lo anterior, en términos del diseño del PREBU, se expresa en la determinación de **componentes** no del todo congruentes con sus objetivos, así como en una insuficiente derivación de las **acciones** capaces de producir los servicios que brinda el PREBU.

Con el fin de contextualizar el análisis de la congruencia de los componentes y los objetivos del Programa, hay que indicar que se comprenderán los siguientes objetivos del PREBU:

¹⁰¹ Sobre la arbitrariedad que detenta la definición de los objetivos ver el apartado 4.1.3.4 de este documento.

Evaluación externa PREBU 2007-2008

Nivel	Objetivos consignados en el Esquema Analítico del PREBU	Objetivos consignados en la MAML del PREBU
FIN	<i>Todos los jóvenes del DF que quieran cursar el bachillerato lo harán con éxito y no lo abandonarán por falta de recursos económicos.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior. 2. Asegurar que todos los jóvenes del DF que quieran cursar el bachillerato lo hagan con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos económicos.
PROPÓSITO	<i>Disminuir la tasa de deserción de estudios de Bachillerato y mejorar el rendimiento académico.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Los estudiantes beneficiados mejoraron su rendimiento escolar y disminuyó la tasa de deserción de estudios de bachillerato mediante los apoyos otorgados por el PREBU y la participación corresponsable de los beneficiarios

La reducción de la funcionalidad que adquieren los servicios y apoyos para la consecución de los objetivos y propósito del PREBU tiene su origen en la inadecuada identificación de causas que explican el creciente abandono en las IPEMS del DF. Por tal motivo es necesario efectuar un análisis de la génesis de los medios ya que al haberse derivado de causas cuya naturaleza y formulación no corresponden de manera rigurosa con el problema que atiende el PREBU, se comprometen ámbitos sustantivos de su intervención, esto es la congruencia y participación que alcanzan los componentes y acciones del Programa para dar cumplimiento a su propósito central: *Disminuir la tasa de deserción de estudios de Bachillerato y mejorar el rendimiento académico.*

Tal como se puede observar en el siguiente cuadro, el PREBU identifica cuatro grupos de causas que explican los niveles de deserción en el nivel medio superior. Según el enfoque MML con el propósito central de revertir el “Creciente abandono de *la escuela*

Evaluación externa PREBU 2007-2008

en el Nivel Medio Superior en la Ciudad de México” el Programa define¹⁰² cuatro medios, a saber:

1. Acciones para ayudar a los estudiantes con problemas familiares.
2. **Ayuda al ingreso del estudiante.**
3. **Integración social.**
4. Buena oferta educativa.

Cuadro 26. Relaciones horizontales entre causas, medios y recursos instrumentales				
Causas	→ Medios	→ Alternativas	→ Actividades	→ Componentes
GRUPO I 1. Familiares y otros	Acciones para ayudar a estudiantes con problemas familiares	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON
GRUPO II 2.1 Necesidad de trabajar	No hay necesidad de trabajar			
2.2 Falta de ingresos en la familia				
2.3. Integrante de familia en pobreza	<u>Ayuda al ingreso del estudiante</u>	(1). Dar estímulos económicos mensuales diferenciados por el rendimiento del alumno y estímulos anuales (2) Incentivos económicos orientados a premiar su competitividad (conocimientos computacionales e idiomas) (3) Incentivos económicos adicionales: Seguro	1. Entrega de tarjetas a beneficiarios 2. Entrega de apoyos monetarios o dispersión de fondos en tarjetas bancarias 3. Costos de entrega de apoyos monetarios	C.1 Estímulos económicos mensuales (becas) a los estudiantes de acuerdo a su rendimiento escolar proporcionados C.2 Estímulos económicos adicionales por <u>sus capacidades computacionales y en idioma, proporcionados</u> C.3 Estímulos económicos adicionales a los estudiantes por terminar con éxito el bachillerato,

¹⁰² Ver Figura 10, página 29 en la *Metodología de Evaluación del PREBU, Prepa Sí 2007-2008*.

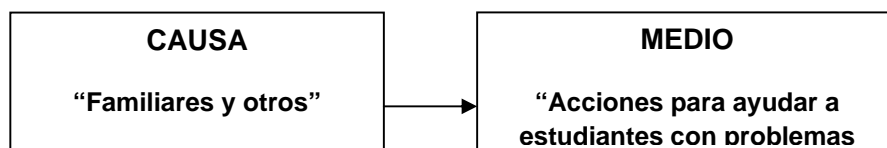
Evaluación externa PREBU 2007-2008

		médico, descuentos en servicios		proporcionados C.4 Estímulos adicionales a los estudiantes, como seguro médico y descuentos en servicios C.5 Estímulos económicos adicionales a los estudiantes por su participación activa en el programa como Coordinadores de Unidad Territorial proporcionados y Jefes de Grupo proporcionados
			4. Otorgamiento de pólizas de seguro a estudiantes y programación de descuentos 5. Presupuesto	
GRUPO III				
3.1 Influencia de compañeros				
3.2 Problemas de adaptación social	Integración social	(4) Realizar actividades de participación en la comunidad en a) educación, cultura e innovación; b) protección ambiental; c) promoción de la salud; d) deportes; e) apoyo a la comunidad	6. Programación y realización de actividades comunitarias en sus cinco vertientes	C.6 Participación activa de los estudiantes en <u>actividades comunitarias</u> , programadas
GRUPO IV				
4.1 Bajo aprovechamiento escolar	Buen aprovechamiento	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON
4.2 Mala calidad de la educación	Buena calidad de la educación	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON
4.3 Infraestructura escolar en malas condiciones	Infraestructura escolar en buenas condiciones	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON
4.4 Falta de oferta educativa	Buena oferta educativa	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON	NO SE DERIVARON

Es importante observar que el PREBU define acciones y componentes para dos de los medios identificados: *ayuda al ingreso del estudiante* y la *integración social*. Los medios orientados a asistir a los estudiantes con *problemas familiares* y a *mejorar el aprovechamiento escolar* no cuentan con herramientas o instrumentos para su ejecución. Esto último se explica por las inconsistencias que a continuación se analizan.

Grupo I. Causas familiares.

En la base del Árbol del Problema del PREBU¹⁰³ se consigna como una de las causas principales del creciente abandono de los estudiantes inscritos en el nivel medio superior del DF la existencia de problemas “familiares y otros”. La formulación de esta causa presenta una importante ambigüedad ya que puede estar implicando desde características adscritas a la constitución del núcleo familiar, tales como familias desintegradas, malas relaciones interpersonales entre quienes la conforman, núcleo familiar numeroso, bajas expectativas en la familia respecto de la educación, baja escolaridad de los padres, hasta bajas remuneraciones, entre otros aspectos.



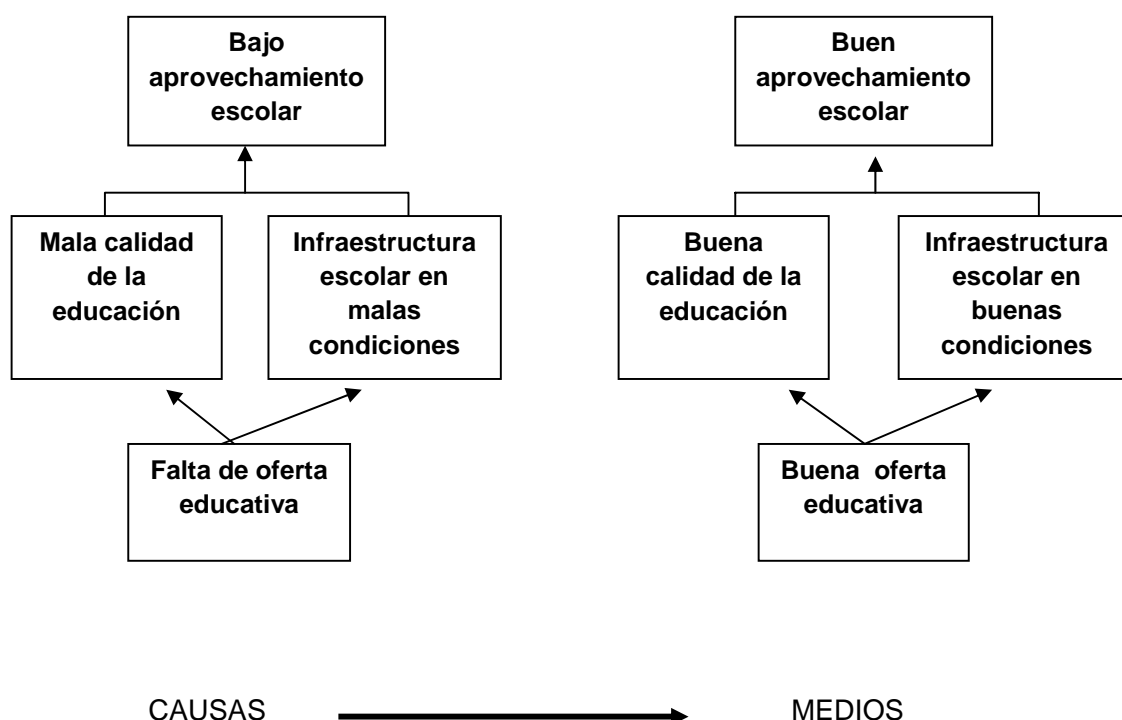
Por tal motivo esta causa al no cumplir con las exigencias metodológicas primarias implicadas en el enfoque del ML no se puede llevar consistentemente al terreno de los medios y por tanto transformarse en un recurso instrumental específico que permita contribuir efectivamente en el objetivo central del PREBU. Este hecho da cuenta de la falta de rigurosidad en la delimitación del problema que aspira resolver el PREBU, así como de un traslado mecánico a la MAML. De tal manera en la Matriz del PREBU este

¹⁰³ Ver la figura 10, Árbol del Problema en *Metodología de Evaluación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU) Prepa Sí. 2008-2009*, p.28.

medio no cuenta con acciones ni componentes y por tanto no cumple, en términos instrumentales, con ninguna función. En este sentido es pertinente señalar que en la problemática de la deserción y el bajo aprovechamiento, la situación económica y sociocultural prevaleciente en los entornos familiares de los estudiantes no alcanza a manifestarse en la instrumentación del PREBU y por tanto a considerar que dichas situaciones imponen a los estudiantes en general y a los de bajos recursos circunstancias diferenciales en las condiciones de existencia con repercusiones también distintas en la forma en que los jóvenes viven, asumen y resuelven su relación con la escolarización y las exigencias educativas.

Grupo IV. Causas educativas y escolares.

En acuerdo con el Árbol del Problema del PREBU (Figura 9.- p. 28) el *bajo aprovechamiento*, la *mala calidad de la educación*, la *infraestructura escolar en malas condiciones*, así como la *falta de oferta educativa* se consignan causas del creciente abandono de los estudiantes inscritos en las escuelas del nivel medio superior del Distrito Federal. No obstante hay que destacar que, de manera similar que el grupo anterior, los medios **tampoco cuentan con acciones, componentes ni supuestos**, es decir carecen de elementos de diseño que permitan al Programa incidir sobre las causas que participan en la alta tasa de deserción de los estudiantes del nivel medio superior.



Las causas y medios de este grupo al adscribirse en un conjunto de factores de **orden eminentemente educativo** exigen de un análisis detallado que permita esclarecer algunas de las inconsistencias instrumentales del PREBU. Al respecto es necesario indicar que las consideraciones que hayan mediado en el proceso de diseño del PREBU y que en lo formal dejan a este conjunto de factores sin instrumentación son inconsistentes por los siguientes motivos.

La vinculación directa que tienen estas causas, específicamente el **bajo aprovechamiento** y la **mala calidad de la educación**, con el problema que atiende el PREBU de haberse conceptualizado como factores externos tendrían que haberse instrumentado a través de supuestos y los correspondientes mecanismos de monitoreo y verificación, ejercicio que no se realiza en el diseño del Programa.

Por otra parte a pesar de no contar con elementos instrumentales (componentes y acciones) estas causas adquieren expresión, en términos del diseño de la MAML, en los componentes y acciones que aluden a la **precariedad económica de los**

estudiantes. De tal manera en el diseño del PREBU existe una superposición inconsistente de los factores educativos con los de orden económico por lo que la instrumentación de los servicios y apoyos pierden funcionalidad, tal como a continuación se da cuenta.

El bajo aprovechamiento escolar

Esta causa aunque explica de manera directa el abandono escolar no se encuentra correctamente delimitada e instrumentada en función del problema que aspira atender el PREBU ya que el medio resultante (*buen aprovechamiento escolar*) no cuenta con componentes ni acciones que permitan al Programa incidir de manera directa en la disminución del abandono escolar. El bajo aprovechamiento escolar y algunas de las manifestaciones específicas que evidencian la incidencia de esta causa en el abandono y el rezago quedan, en lo formal, fuera del ámbito de intervención del PREBU. Sin embargo algunas de las manifestaciones, tales como las trayectorias de los estudiantes en riesgo de rezago, las bajas calificaciones, deficientes competencias en inglés y cómputo, adquieren presencia en las acciones y componentes articulados al medio que alude a la **precariedad económica** de los estudiantes inscritos en las IPEMS. Con ello las expectativas del PREBU en cuanto a mejorar el rendimiento escolar se supeditan única y exclusivamente al otorgamiento de apoyos económicos, es decir que se opta por una salida reducida de corte eminentemente economicista poco congruente con la problemática implicada en el fenómeno del aprovechamiento académico y la deserción escolar.

Mala calidad de la educación

Esta causa aunque en términos generales también participa y explica el abandono es demasiado amplia ya que engloba un conjunto heterogéneo y distinto de factores

responsables de los niveles de calidad de los servicios educativos. La naturaleza compleja y multivalente del campo conceptual y práctico implicado en la **calidad educativa** exige necesariamente de cierta discriminación orientada a identificar aquellas **dimensiones institucionales** que participan de manera más evidente en el abandono o rezago de los estudiantes del nivel medio superior. Cabría mencionar algunos de estos factores: insuficientes o inexistentes mecanismos pedagógicos de retención y nivelación, carencia de servicios de orientación educativa, normatividad educativa rígida, por nombrar algunos.

No obstante y más allá de sugerir de manera aleatoria algunas causas, es importante indicar que, para fines de la instrumentación del PREBU, la posibilidad de determinar con mayor rigor los factores institucionales responsables de la *calidad educativa* de los servicios escolares que ofrecen las IPEMS del DF, tendría que haberse sustentado en el reconocimiento y clarificación de algunos planos de análisis que el Programa no contempla. Entre otras es necesario señalar dos importantes ausencias:

- a) la definición de una perspectiva clara y específica sobre la *calidad educativa*, ya que este concepto al ser multidimensional y contextual exige ser delimitado de acuerdo con los referentes políticos, sociales e institucionales que lo significan; en el caso del PREBU estos estarían dados por los principios y fines educativos que explícitamente aspiran materializar las políticas educativas impulsadas por el GDF y la SE, los propósitos del nivel medio superior, así como de los respectivos subsistemas y modalidades educativas que conforma este nivel de enseñanza en el DF.

- b) la incorporación de resultados de diagnósticos efectuados sobre este nivel educativo o la realización de estudios técnicos específicos que esclarecieran cómo, en qué medida y forma en los diversos modelos y perfiles institucionales implicados el nivel medio superior de enseñanza del DF se sintetizan en la asunción de algunos paradigmas relativos a la calidad

educativa que si bien pueden compartir criterios generales también se singularizan.

Ante las ausencias señaladas, el medio articulado a la *buena calidad de la educación* en el Programa adquiere una **función enunciativa de carácter general** que no alcanza a inscribirse congruentemente en el problema que atiende el PREBU ni a clarificar las expresiones de los fenómenos del bajo aprovechamiento académico, el rezago y el abandono asociados a los factores de orden institucional responsables de la calidad educativa. Lo anterior introduce, en términos de la instrumentación del PREBU, una **arbitrariedad metodológica** que permite indistintamente adjudicar al otorgamiento de recursos económicos efectos sobre las *calificaciones*, las *competencias en inglés y cómputo* o la *integración social*; es decir se le confiere a los estímulos económicos repercusiones poco claras sobre el mejoramiento de los niveles de aprovechamiento escolar de los estudiantes y en la calidad educativa.

Infraestructura escolar en malas condiciones

Las malas condiciones de la infraestructura escolar difícilmente pueden incidir y constituirse en una causa directa del creciente abandono escolar. Sin duda alguna puede influir en los niveles de calidad de los servicios educativos del nivel medio superior y participar por tanto en la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje. Sin embargo no puede concebirse como un factor que incida directamente en la expulsión de los estudiantes del sistema educativo.

Falta de oferta educativa

Esta causa **no se inscribe lógicamente en el problema** ni con la población objetivo, ya que no explica el abandono de los estudiantes **inscritos** en el nivel medio superior

del DF. De manera más precisa esta causa y su respectivo medio se ubican fuera del contexto de actuación del PREBU ya que se abren a los jóvenes en edad normativa que no ingresan a este nivel educativo y al amplio estamento de jóvenes que interrumpieron su educación en los niveles previos al bachillerato (primaria y secundaria).

En resumen las causas que en el PREBU implican a los **factores familiares** así como a los adscritos **al propio sistema educativo** -que efectivamente participan de manera significativa el problema del abandono y el rezago- no alcanzan a instrumentarse ni siquiera a través de los supuestos que tendrían que haberse derivado en este ámbito. Por tanto en la Matriz del Marco Lógico ninguna de estas causas cuentan con supuestos, componentes y acciones por lo que el Programa carece de instrumentos y procedimientos directos o complementarios que permitan monitorear, conocer o valorar cómo y en qué medida estos factores pueden poner en riesgo o incidir en el éxito del PREBU y, más importante aun, conocer y estimar cómo estos factores afectan a la población estudiantil inscrita en las IPEMS del DF y específicamente a aquellos estudiantes de los segmentos con menores recursos económicos.

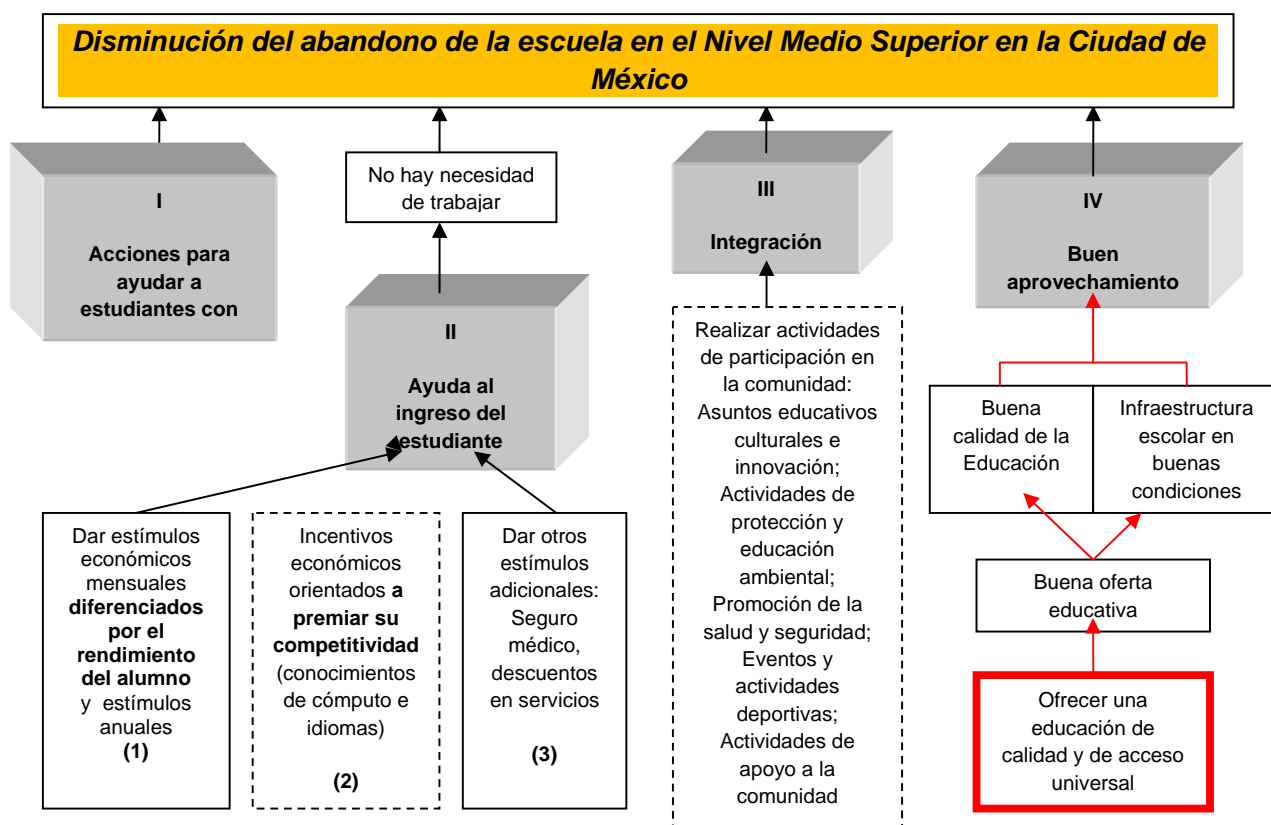
Lo anterior en términos de la instrumentación, monitoreo y evaluación del Programa comprende dos consecuencias problemáticas que no son menores:

- a) que se pueda adjudicar de manera poco clara y mecánica al otorgamiento de recursos económicos a los estudiantes efectos en la elevación del rendimiento académico y la calidad de los servicios educativos;
- b) que se dejen al margen de la atención y valoración del Programa aquellos factores institucionales (modelos educativos, perfiles docentes, recursos y materiales educativos, organización institucional, etc.) que inciden en los niveles de calidad de la tarea educativa, en la cancelación de las oportunidades educativas de la población más vulnerable o bien en la disminución de los índices de rezago, deserción y en el aprovechamiento escolar de los estudiantes inscritos en las distintas IPEMS del DF.

En la dimensión de aquellos medios que se instrumentan, hay que señalar que la intervención del PREBU se asienta esencialmente en dos de los cuatro medios identificados: ***Ayuda al ingreso del estudiante*** y en la ***integración social*** por lo que las acciones y componentes se engarzan a estos medios. En tal sentido es necesario analizarlos ya que ambos, aunque por distintas razones, comprenden inconsistencias que restan niveles de funcionalidad y congruencia a los servicios y apoyos para el logro del propósito central y los objetivos del Programa.

Para tal efecto en la siguiente figura se expresa de manera gráfica la participación diferencial de los medios del Programa y la funcionalidad que adquieren en términos instrumentales.

Figura 19. PREBU. Definición de Medios.



Grupo II. Causas económicas.

Tal como se puede observar en la figura 19 en el diseño del PREBU la *ayuda al ingreso del estudiante* se conforma en uno de los medios clave para disminuir el abandono de los estudiantes inscritos en el nivel medio superior de enseñanza y en esta lógica adquieren justificación los componentes y las acciones relativas al otorgamiento de recursos económicos.

En este ámbito es importante destacar que la carencia de recursos económicos se constituye en un factor que, según los datos que aporta el propio Programa, obliga a una tercera parte de la población escolar del nivel medio superior a abandonar sus

estudios. De tal manera que los servicios orientados al otorgamiento de apoyos económicos a los estudiantes es congruente con esta situación. Sin embargo en el PREBU la compleja problemática económica es conceptuada de manera lineal o desde una perspectiva estrictamente economicista ya que se le asocia implícitamente a la imposibilidad que efectivamente experimentan los estudiantes y las familias de bajos recursos para **sufragar los costos directos e indirectos implicados en la escolarización**. Bajo esta misma lógica, la instrumentación del PREBU se desentiende del reconocimiento de que la pobreza, las carencias económicas, la desigualdad de la distribución de la riqueza y la educación interactúan de muy distintas maneras.

Las repercusiones de la pobreza y la precariedad económica estructural que aqueja a un importante sector de la población estudiantil que logra acceder al bachillerato se manifiestan en las complejas interacciones que esta condición tiene con y en la **escolarización**. En este sentido es importante destacar que al decir **interacción** se alude a dos importantes dimensiones que se conjugan aunque no de manera lineal y unívoca: la adscrita a la institución escolar y la que describe al estudiante en condición de pobreza y precariedad económica.

Lo anterior obliga a reconocer que el **fracaso** (así como el éxito) escolar de manera estricta **no se puede adjudicar única y exclusivamente al estudiante, a su condición y actuación**. La participación de la institución, del sistema educativo se opera de múltiples formas,¹⁰⁴ sin embargo varias de las circunstancias que inciden en la

¹⁰⁴ Resulta importante reseñar en esta problemática, aunque de manera muy resumida, las contribuciones que, desde perspectivas teóricas y disciplinarias diversas y con distintos matices interpretativos, se han centrado en el estudio de la relación entre pobreza, la desigualdad económica, escolarización y educación. Es oportuno entre éstas destacar las aportaciones de la *sociología crítica de la educación* que, desde la década de los setenta, se ha ocupado en desentrañar los mecanismos materiales y simbólicos que la escuela cumple en torno a la **funciones de reproducción** con las que se abre el debate educativo, la discusión y el esclarecimiento sobre las formas en que la escuela tienen lugar los procesos de **selección y exclusión**. Desde esta perspectiva el fracaso escolar no es otra cosa que el **fracaso de la institución escolar** para dar cumplimiento con éxito a fines sociales trascendentes (ver al respecto la extensa producción de autores como Pierre Bourdieu, Christian Baudelot, Roger Establet, Jean-Claude Passeron y J.C. Chamboredon). También cabe señalar la existencia de perspectivas que inscritas en la *corriente de la pedagogía crítica* que, aunque parten del reconocimiento de los mecanismos de reproducción, ponen en cuestión a través de configuraciones cada vez más complejas, la inexorabilidad de las condiciones de origen de los estudiantes, así como de la incapacidad de transformación de la propia institución escolar (ver por ejemplo la extensa obra de autores europeos como J. Gimeno Sacristán, Stephen Kemmis, así como los trabajos sistemáticos nacionales

posibilidad de que los estudiantes se incorporen y sostengan en el sistema educativo, en diferente medida y niveles, ponen de manifiesto la incapacidad de la institución escolar para dar cabida y sostener a estudiantes distintos, diversos y sin duda también marcadamente desiguales. Dicha **heterogeneidad** hay que decir que se constituye en la **constante más regular** que describe las realidades imperantes en los diversos contextos educativos del país e inclusive dentro del propio nivel medio superior público del DF. En lo que respecta a la diversidad de estudiantes hay que apuntar que en el marco de los avances de las políticas orientadas a la **universalización de la educación** media superior y del carácter obligatorio que asume la preparatoria en el DF, la diversidad será cada vez más notoria, así como las exigencias de transformación que esta situación conlleva para el sistema educativo en su conjunto. En este aspecto se ubica una de las grandes tensiones educativas y uno de los retos no resueltos a cabalidad por la educación y la institución escolar.

A pesar de los importantes esfuerzos invertidos por diversificar y transformar el sistema educativo nacional, particularmente notorios en el DF, en la práctica prevalecen insuficiencias, la inadecuación o llana ausencia de mecanismos, recursos e instrumentos pedagógicos y docentes capaces en la práctica de acoger, integrar, sostener a estudiantes distintos. La gestión, el funcionamiento y la conformación del sistema educativo, plantean ante la población escolar un conjunto de exigencias (académicas, escolares y de socialización) homogéneas¹⁰⁵ que, en la confrontación

desarrollados por Carlos Muñoz Izquierdo, María de Ibarrola, Miguel Ángel Díaz Barriga, Lorenza Villa Lever, María Elsa Guerrero Salinas, María Irene Guerra Ramírez, entre otros).

¹⁰⁵ Vale la pena destacar la preeminencia que en la mayoría de las modalidades educativas del DF adquieren los criterios e instrumentos de evaluación del aprendizaje, de certificación de conocimientos, de mecanismos de ingreso, promoción y acreditación tales como los exámenes, las calificaciones y la predominancia de trayectos escolares uniformes. Estos factores determinan, bajo la tesis de una supuesta eficiencia, las oportunidades efectivas que encuentran los estudiantes para ingresar y sostenerse en el sistema educativo. Son pocas las instituciones que han centrado las posibilidades de modificación a partir del desarrollo de modelos educativos distintos. Cabe destacar en este sentido las significativas características implicadas en el modelo académico que implementa el IEMS, cuyos principios y fines filosóficos y pedagógicos dan cauce a la transformación de aspectos clave del modelo y organización académica tradicionales. Entre otros rasgos hay que destacar las innovaciones que en el IEMS introduce en los criterios y pautas de evaluación del aprendizaje, los trayectos escolares (requisitos de ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes), la organización de los contenidos curriculares, la relación maestro-alumno y la propia práctica docente. Todos estos aspectos convierten al modelo educativo del IEMS en una alternativa difícilmente homologable con los que operan en este nivel educativo en el DF. Ver los siguientes documentos: el

concreta y específica con estudiantes distintos y dispares, se traducen no sin contradicciones en los niveles de aprovechamiento académico de los estudiantes y finalmente en lo que desde la óptica de la práctica institucionalizada se define como éxito o fracaso escolar.

Al respecto habría que señalar que los altos índices de deserción que insistentemente se registran en los primeros semestres del nivel medio superior, es decir en los trayectos iniciales de la formación, pueden ser explicados por la incapacidad de la institución escolar para revertir o franquear las desventajas académicas y socioculturales que se sintetizan en los perfiles y las trayectorias académicas previas, en la conformación de las aspiraciones socioculturales de los estudiantes que logran acceder al nivel medio superior, y **particularmente de aquellos cuya condición económica específicamente condensan de manera compleja los efectos de la desigualdad** (social, económica, cultural y académica).

Cabe acentuar por tanto que el PREBU en términos instrumentales opta por dejar desprovistos de recursos específicos de intervención a los factores institucionales que interactúan, median y, en varios casos, se constituyen en las **causas más profundas y estructurales** de los fenómenos de deserción, bajos niveles educativos y aprovechamientos académicos dispares, así como las repercusiones que la precariedad y desigualdad económica tiene en los perfiles académicos de los estudiantes que logran acceder al nivel medio superior. Por lo que independientemente de los objetivos y propósito postulados, el Programa no interviene de manera rigurosa y congruente en esta dimensión del problema que justifica su existencia.

En lo que respecta a otro de los medios consignado en la MAML, hay que asentar algunas observaciones sobre el que se postula como “No hay necesidad de trabajar” ya que conceptual y metodológicamente no alcanza una delimitación clara y consistente

Proyecto Educativo del Instituto de Educación Media Superior, el Estatuto Académico del IEMS del DF y su Estatuto Orgánico. Los dos primeros publicados en la *Gaceta Oficial del DF* el 26 de junio de 2006 y el tercero en octubre del mismo año.

con el problema central que pretende resolver el PREBU. La definición de la causa y su respectivo medio, en términos de la conceptualización del campo problemático del PREBU, introduce una **falsa disyuntiva en las relaciones entre el mundo laboral y la educación del nivel medio superior** asentada en una generalización que pasa por alto o desvanece algunas características específicas y concretas que definen a los diferentes subsistemas y modalidades que conforman el sistema medio superior de enseñanza en el DF.

Por una parte desconoce que esfuerzos recientes de la SE, se han dirigido al impulso de las modalidades abierta, semiescolarizada y a distancia, con el objeto expreso de universalizar la educación media superior facilitando la incorporación de los sectores de la población que por distintos motivos desertaron o no ingresaron al bachillerato y que participan en los segmentos menos remunerados del mercado laboral. La inclusión de esta causa y su respectivo medio (no hay necesidad de trabajar) evidencian un claro contrasentido con las condiciones que experimenta y define a un porcentaje de estudiantes -que aunque minoritario- son beneficiarios del PREBU; nos referimos a los estudiantes inscritos en el sistema a distancia (bachillerato en línea), en la preparatoria abierta y las modalidades semiescolarizadas.

Por otra parte, para los estudiantes inscritos en las modalidades técnicas y terminales la relación con el campo laboral es distinta a la que se expresa en las modalidades propedéuticas o generales ya que en las primeras la incorporación de los estudiantes al mercado laboral se convierte en un propósito explícito y en una experiencia deseable dentro de la formación e inscrita en los modelos curriculares. Valga la referencia al caso de las *normas de competencias labores* que, desde mediados de la década de los noventa, define al modelo educativo que impulsa el CONALEP y que es conceptualizado en evaluaciones y por sus agentes como una de las principales fortalezas.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ramsey, G.; Carnoy, M. y Woodbume, G. Aprendiendo a trabajar. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Julio-diciembre 2000, vol. 5, No 10 pp. 327-354.

De tal manera, este aspecto en el diseño del PREBU evidencia la carencia de estudios puntuales sobre la población objetivo, así como las diferentes características de los distintos subsistemas que conforman el nivel medio superior de enseñanza, así como las particularidades de la población que opta o se ve obligada a formarse en alguna de las modalidades educativas que lo conforman.

Sólo cabe apuntar que la “no necesidad de trabajar” de haberse definido como la **imposibilidad de dedicar tiempo óptimo a la formación** podría aportar elementos valiosos para la ejecución, intervención, monitoreo y evaluación del impacto del PREBU, ya que en las IPEMS los estudiantes de “tiempo completo” o de los que incursionan en el campo laboral o se ven obligados a ello, hablan de realidades y circunstancias muy distintas que no resisten generalizaciones que obvian las características específicas de la población escolar que accede a las distintas modalidades educativas y las exigencias implicadas en la operación de los subsistemas de enseñanza que se integran en el nivel medio superior del DF.

En este rubro también hay que señalar que, en el marco del diseño del Programa, el **tiempo de la escolarización** tendría que ser sujeto a un análisis puntual y de fondo que permita derivar las correspondientes consecuencias instrumentales y dar una justificación más clara al otorgamiento de los estímulos adicionales (acumulativos) por el *término exitoso* de grados y del ciclo escolar. Hay que señalar que la temporalidad del trayecto escolar se constituye en una exigencia con significados diferenciales en las distintas modalidades y subsistemas que se implican en las IPEMS del DF y tiende a adquirir funciones muy distintas en los modelos curriculares flexibles, las modalidades abierta, a distancia y semiescolarizada, así como en el modelo educativo que impulsa el IEMS. Las características del sistema de EMS del DF relativizan los criterios a partir de los cuales se define el *tiempo normativo*, así como la *edad (normativa)* de los estudiantes que acceden y cursan alguna de las opciones del nivel medio superior público de enseñanza.

Grupo III. Causas *sociales* y actividades en comunidad.

En lo que concierne al medio relativo a la *integración social*, hay que señalar que éste condensa algunas inconsistencias que afectan la funcionalidad asignada en el diseño del Programa al componente relativo a las *actividades en comunidad*. Las incongruencias que se expresan en el PREBU entre las actividades en comunidad y las RO del Programa ya fueron esclarecidas en los apartados iniciales del presente Informe, por lo que aquí se analizarán las principales insuficiencias de instrumentación que impactan los niveles de congruencia entre este componente y las acciones con los objetivos del Programa.

En el PREBU la funcionalidad de las actividades en comunidad se vincula indistintamente con las siguientes funciones que entrañan diversos niveles de contradicciones y contrasentidos:

- se definen como mecanismos orientados a la promoción entre los estudiantes beneficiarios de ***actitudes de corresponsabilidad con el Programa*** aunque paradójicamente la participación de los jóvenes se postula explícitamente como ***un requisito obligatorio*** para quienes aspiren a acceder a los estímulos económicos;
- se establecen como mecanismos para la identificación de los estudiantes con los problemas de la Ciudad de México y sus habitantes, es decir que se les vincula con la promoción de actitudes de ***conciencia social***, sin embargo en los componentes y acciones del Programa se establece el ***otorgamiento de estímulos económicos adicionales*** para quienes cumplan con los roles de Coordinadores de Unidad Territorial y Jefes de Grupo;
- se postulan como actividades de ***servicio social en la comunidades en las que residen*** los estudiantes y a la par se establecen como ***actividades colectivas o***

grupales indistintamente de si éstas últimas cumplan funciones eminentemente recreativas, deportivas, culturales, instructivas o sociales;

Con lo anterior interesa destacar que la definición de las actividades en comunidad adquiere significados no sólo distintos sino que distantes. Ante la arbitrariedad implicada en la función que se les asigna en el PREBU a las actividades en comunidad, la salida instrumental se reduce a la delimitación de un componente que se enuncia como “**participación activa** de los estudiantes en las actividades en comunidad **programadas**” y a una acción que se limita a la programación de estas actividades en cinco vertientes: asuntos educativos, culturales e innovación; protección y educación ambiental; salud y seguridad; actividades deportivas y actividades de apoyo a la comunidad.

Cabe apuntar que a pesar de que el marco conceptual en el que se inscriben las actividades en comunidad es ambiguo, los distintos significados implicados comparten una constante: la indefinición de la contribución que la participación obligatoria en estas actividades aporta al cumplimiento del objetivo central del PREBU, es decir al abatimiento de las tasas de deserción y la elevación del rendimiento académico de los estudiantes.

Por otra parte hay que señalar que las actividades en comunidad introducen en el campo problemático y de intervención del PREBU algunas dimensiones que exigen ser discriminadas ya que entrañan significados complejos, menos evidentes pero sustantivos, tal como se explica a continuación.

La inclusión de las actividades en comunidad recupera y otorga un especial significado a los **espacios extraescolares** que participan en las posibilidades de que los jóvenes de la Ciudad de México se conformen, desarrollen y formen. El PREBU a través de este componente se abre al ámbito de la **formación informal** que tiene lugar en los diversos **espacios sociales y cotidianos** (ciudadanos) del DF y en los que transcurre parte

importante de la vida de los estudiantes y se despliega su **tiempo libre**,¹⁰⁷ es decir en aquel tiempo que no se encuentra regulado convencionalmente por las actividades y exigencias escolares, laborales o familiares.

Al respecto hay que destacar que las características, el significado y la disposición del tiempo libre entre los estudiantes, puede ser muy desigual y distinto al ubicarse en los sujetos concretos y en sus condiciones materiales de existencia. La disponibilidad de tiempo libre es bastante dispar entre los jóvenes que pueden inscribirse como estudiantes de tiempo completo y aquellos que incursionan en el campo laboral, ya sea por estar inscritos en modalidades educativas que así lo propician y exigen o bien por verse obligados a hacer frente a los requerimientos económicos que les plantea su condición y necesidades de subsistencia. También la disponibilidad y características del tiempo libre se sujeta a otro factor por demás importante que particulariza a los estudiantes inscritos en las distintas IPEMS del DF. La **edad** de los estudiantes que conforman las poblaciones escolares describe necesidades, circunstancias y posibilidades distintas, plurales y desiguales. Baste traer a colación las características específicas de los adultos jóvenes y mayores que se incorporan a las modalidades abiertas, a distancia, semiescolarizadas (e inclusive en la modalidad escolarizada, como es patente en el IEMS). Estos estudiantes conjugan en sus actividades regulares entre otros, los roles: estudiantil, familiar y laboral; lo que sin duda impacta en las características, uso y destino que puedan conferir al tiempo libre.

¹⁰⁷ Sobre esta compleja circunscripción social hay que señalar que ofrece importantes motivos para que, desde distintos momentos históricos y perspectivas teóricas, se haya conformado en un objeto de la reflexión sociológica, política, económica, social y pedagógica. Al ubicarnos en la perspectiva pedagógica y específicamente en la intervención educativa el tiempo libre, paradójicamente, incrementa su importancia dado que se asocia con varias dimensiones sustantivas que atañen a las funciones de la educación en general y a los jóvenes en particular: los procesos de socialización, el desarrollo personal, la conformación y despliegue de valores, gustos y expectativas, la plena realización de los derechos humanos, la formación informal y la ampliación de las funciones escolares, las actividades de animación sociocultural y el esparcimiento. Al respecto vale la pena reseñar la esclarecedora compilación sobre las perspectivas teóricas y la propuesta que al respecto desarrollan: Puig, Rovira, Josep Ma. y Jaume Trilla Bernet, *La pedagogía del ocio*. (Editorial Laertes. Barcelona. 1987. 226 pp.).

También resulta importante señalar otra significativa dimensión con la que franquean las actividades en comunidad: las **fronteras** entre **la cultura escolar** (o la escolarización y la educación) y la **cotidiana y pública**. Estas fronteras no se presentan de manera homogénea en los distintos modelos educativos y subsistemas que conforman el conglomerado de IPEMS del DF. Coexisten muy distintos contextos y paradigmas educativos¹⁰⁸ que participan en las oportunidades de extensión de las funciones educativas y de sus beneficios o bien en su constreñimiento.

Estas circunstancias y los diferentes márgenes en los que se registra la intervención institucional y educativa en algunos casos responden a las perspectivas y principios que las animan, en otros casos a la disponibilidad diferencial de recursos económicos, humanos y pedagógicos con que cuentan. Sin embargo estas diferencias invariablemente determinan las características específicas en que las culturas escolares participan en los complejos procesos de **socialización**¹⁰⁹ que los estudiantes viven y experimentan **dentro y fuera** de los recintos escolares, sean experiencias altamente distintas. Por otra parte, hay que indicar que los espacios extraescolares, informales, ciudadanos y públicos que efectivamente quedan fuera de la intervención educativa, se constituyen en importantes espacios de **socialización**, donde los estudiantes se

¹⁰⁸ Con el objeto de ejemplificar este aspecto clave del sistema de educación superior del DF, cabe destacar que existen modelos que asumen y se sustentan en criterios, valores y principios ligados a la competitividad, la eficiencia y la economía de mercado. Otros que como el modelo que implementa el IEMS, incorpora explícitamente como parte de sus principios y fines elementos que se alejan definitivamente del paradigma empresarial y de mercado. También se encuentran otros modelos de formación media superior (UNAM, IPN) que bajo el influjo de sus respectivas tradiciones institucionales invierten cuantiosos esfuerzos y recursos materiales, humanos y educativos en la conformación de espacios y oportunidades culturales al interior de sus recintos como fuera de ellos. Por último esta el sistema de educación técnica que extiende sus funciones escolares hacia la industria, el campo laboral y otros espacios sociales.

¹⁰⁹ Entendemos por este concepto el intercambio de significados, el desarrollo de necesidades y la apropiación de los sentidos y valores, la conformación de aspiraciones que participan en la construcción de las **identidades individuales, colectivas y sociales**, que definen a los sujetos que conforman la población escolar de las IPEMS del DF en sus distintos roles: estudiante, ciudadano, joven, adolescente, capitalino, mujer, hombre y la pluralidad de variaciones que la ecología de la ciudad de México posibilita. Roles que por cierto no se asimilan ni desarrollan de manera homogénea por los distintos sujetos ya que la socialización se opera de manera muy variada por los diferentes sujetos: en armonía o en velada o llana contradicción con las culturas (normas) escolares, familiares y sociales más amplias.

“cargan” de sentidos, adquieren y desarrollan significados muy distintos en cuanto al mundo, los contextos más a la mano, los asuntos de su tiempo, las relaciones de convivencia, las interacciones con otros, sus pares y con ellos mismos.

En otra dimensión hay que señalar que las posibilidades de encuentro, usufructo y participación real y efectiva de los jóvenes de la Ciudad de México en las oportunidades culturales y recreativas no son fenómenos que puedan entenderse al margen de las condiciones y situación económica, social y educativa de los estudiantes, así como de las oportunidades diferenciales que la propia configuración del medio urbano de la Ciudad de México les ofrece.

La cantidad, calidad y rasgos de los espacios socioculturales que sirven de motivo o suscitan la concurrencia de los jóvenes no son los mismos para los diferentes sectores de la población estudiantil ya que éstos se encuentran mediados por las diferencias económicas y sociales. De tal manera que los espacios culturales se convierten en oportunidades que describen procesos dicotómicos y contrastantes que oscilan y se polarizan, entre otros polos, entre lo democrático y lo elitista, lo público y lo privado, lo mediatizado y directo, entre lo que aun se reconoce por muchos como “alta” y “baja” cultura.¹¹⁰ Por ello es necesario señalar que tanto las opciones culturales como el gusto, la disposición, las formas de participación, elección y disfrute, así como las posibilidades de acceso y usufructo de los bienes culturales (materiales y simbólicos) son cuestiones que responden y reflejan con particular fuerza las desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales estructurales que atraviesan segmentan y diferencian a los diversos sectores de la población en general y, en este caso, a la población estudiantil del nivel medio superior del DF.

¹¹⁰ Ravest, B., Paula L. *Los contextos y las acciones culturales: punto de encuentro para la formación integral de los estudiantes de la Universidad Autónoma Chapingo*. UACH/Dirección General de Difusión Cultural y Servicio. Mimeo. Abril de 2002. 37 pp.

Es necesario destacar una última dimensión que se implica en las actividades en comunidad y que se abre al el vasto y complicado ámbito de la **formación de valores** (ciudadanos). Tal como se postula en los objetivos implicados en este componente del Programa, las actividades en comunidad participan en la promoción de la **corresponsabilidad**, la **conciencia** y la **participación social**. De tal manera que el PREBU incursiona en un campo particularmente complejo e importante para la educación, la institución escolar, los jóvenes y la sociedad. Para fines de la presente evaluación resulta imposible e impropio efectuar un análisis detallado sobre las distintas perspectivas teóricas, filosóficas, ideológicas y pedagógicas que hacen de este espacio un ámbito marcado por los disensos.¹¹¹ Sin embargo, es necesario puntualizar algunas derivaciones que se implican en la operación de las actividades en comunidad y su contribución en la promoción de la **corresponsabilidad**.

La adscripción de este concepto entraña importantes problemáticas ya que se le relaciona con la necesidad de que “el estudiante sienta que (el estímulo) no es una concesión gratuita que le hace el gobierno, sino que asistiendo a diferentes actividades se está ganando los recursos que recibe”.¹¹² Cabe preguntarse si este marco, así como en el pago adicional a los JG y CUT y la obligatoriedad de cumplir con dos horas semanales, es congruente con los principios éticos y sociales, es decir los valores implicados en la universalización del derecho a la educación media superior y su exigibilidad, así como con la responsabilidad asumida por el GDF por garantizar las condiciones para hacerlo efectivo. Bajo esta perspectiva el otorgamiento de los apoyos económicos (“estímulos”) a los estudiantes no es pago ni retribución, sino materialización de un valor social y ético trascendente relativo a la dignidad, la igualdad

¹¹¹ Yuren Camarena, María Teresa. *Eticidad, valores sociales y educación*. Universidad Pedagógica Nacional-Correo del Maestro, 1995, Colección Textos, No. 1. 2ª. Ed. México, 318 pp.

¹¹² FIDEGAR, *Evaluación de Diseño del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal*. Prepa Sí, p.17.

y los principios democráticos y, en todo caso, una retribución por la responsabilidad que los estudiantes asumen por estudiar.

Del mismo modo en el diseño del PREBU la participación activa y corresponsable se articula con la necesidad de que los estudiantes se involucren e identifiquen con los asuntos que aquejan a la Ciudad de México y sus pobladores. En este sentido hay que decir que la **corresponsabilidad social**, desde la perspectiva instrumental del PREBU y que se materializa en lo que se define como **participación activa** en las actividades **en** comunidad, también se diluye ante el carácter obligatorio de éstas, promoviendo más bien la participación masiva en actividades programadas. La participación activa y corresponsable necesariamente implica poner en juego las formas de optar, elegir y decidir que los sujetos conscientemente movilizan en pos de aquellos asuntos y problemas que infligen o menguan la dignidad de sectores o grupos sociales específicos de la Ciudad de México; este tipo de actuaciones pueden promover en los estudiantes valores como la solidaridad, la justicia social imprescindibles al ejercicio de una ciudadanía democrática. De tal manera que las actividades en comunidad, por las características instrumentales que asumen, ofrecen una dudosa contribución en el ámbito de la promoción de valores (cuando menos de los que explícitamente busca promover).

No obstante, hay que señalar que no son desdeñables ni poco significativas la incursión que las actividades en comunidad posibilitan en el área de la animación o promoción cultural a través de la generación de ofertas recreativas, deportivas, científicas, culturales y de esparcimiento que sin duda abren oportunidades a los estudiantes para la ampliación de los horizontes culturales, la generación de espacios de convivencia que sin duda alguna significan positivamente los procesos de socialización.

Con lo asentado en los párrafos anteriores respecto de las dimensiones con las que lindan las actividades en comunidad, es oportuno resaltar que su incorporación en el PREBU responde y recupera congruentemente principios, políticas y estrategias

impulsadas por el GDF orientadas a los jóvenes de la Ciudad de México y relativas a la promoción de una nueva ciudadanía, así como a la recuperación de los espacios sociales y públicos¹¹³ para su desarrollo.

Paralelamente hay que destacar algunas tensiones que la incorporación de las actividades en comunidad, específicamente derivadas de la forma en que se instrumentan, pueden estar implicando en los siguientes aspectos:

a) La forma en que las actividades en comunidad se instrumentan, no da cabida a la libre elección de los estudiantes, tampoco a la incorporación de los jóvenes en la definición, organización y promoción de actividades surgidas de sus iniciativas y abiertas a la expresión y desarrollo de las necesidades específicas que los distintos grupos de jóvenes insertos en contextos urbanos, escolares y sociales altamente diferenciados, pueden estar requiriendo. El diseño de las actividades en comunidad confiere al PREBU la potestad de definir, programar las actividades en comunidad por lo que el Programa se ubica como el agente activo y convierte a los estudiantes receptores pasivos de una oferta dada. De tal manera que las posibilidades de **participación activa** de los estudiantes en las actividades en comunidad adquiere sentido más bien en **lo masivo y no en el rol y tipo de actuación** que los jóvenes pudieran asumir en la recreación, apropiación y reelaboración de sus necesidades y requerimientos o aspiraciones.

En este mismo rubro es importante señalar que el carácter obligatorio que asume de la participación en las actividades en comunidad desconoce condiciones objetivas que define a la población escolarizada, sus diferencias en edades, en las posibilidades efectivas y disposición de tiempo libre, características, intereses y roles que combinan. Lo anterior lleva a suponer que en la definición e instrumentación de las actividades en comunidad subyace cierto tipo ideal de estudiante (jóvenes estudiantes de tiempo

¹¹³ Cabe destacar la cercanía de algunas de las características de las actividades en comunidad con los propósitos y estrategias que explícitamente busca cumplir e instrumentar el proyecto implicado en **La ciudad educadora y del conocimiento** que promueve el GDF a través de la Secretaría de Educación.

completo en posesión de importantes espacios de tiempo libre) que no se corresponde con las realidades que se dibujan en los diferentes sujetos, sectores estudiantiles, así como en los distintos subsistemas e IPEMS del DF.

b) Por otra parte es importante señalar las posibles tensiones que la realización, programación y del carácter obligatorio que asumen las actividades en comunidad pueden estar implicando para las funciones y atribuciones que cumplen y desarrollan las diversas instituciones educativas del DF tanto en los espacios escolares como extraescolares.

De tal manera que la función de las actividades en comunidad exige ser revisada con el objeto de valorar a profundidad el carácter obligatorio en el marco de las repercusiones que este rasgo tiene para el Programa (condiciona un derecho exigible), para los distintos estudiantes inscritos en las diversas modalidades educativas, así como para las propias IPEMS del DF. Del mismo modo es pertinente revisar si el modelo de implementación de las actividades (rol de los JG y CUT) y su programación favorecen efectivamente a la participación activa (no masiva) y corresponsable de los beneficiarios del PREBU, así como su contribución en la disminución de la deserción y en la elevación del rendimiento académico de los estudiantes.

El Programa comprende un último componente que se establece para ayudar al ingreso de los estudiantes. Éste se remite al otorgamiento de un seguro médico, otro contra accidentes y descuentos por servicios. Estos apoyos efectivamente se inscriben de manera congruente con el medio y participan directamente en la disminución de los gastos que los estudiantes y sus familias invierten en salud y otros servicios. Sin embargo, hay que señalar que en lo que respecta a los descuentos en servicios el Programa no define acciones, tampoco esclarece el tipo de servicios que se ofrecerán a los beneficiarios del PREBU, ni los porcentajes de descuento. Del mismo modo, hay que destacar que el otorgamiento del seguro médico a los beneficiarios del PREBU es ambiguo y confuso, ya que en las RO aparece como “seguro médico” y en la página de transparencia del PREBU consultada en septiembre/2008 aparece como “seguro

médico contra accidentes”. Lo cierto es que como “seguro médico” no se aplicó durante el primer año de operación del PREBU. En cambio en las RO 2008-2009 los conceptos anteriores se sustituyen por los de: “Se otorgará un seguro por muerte accidental a los beneficiarios que designen los alumnos” y “Se otorgará un seguro de accidentes personales escolares **Va Seguro.**”

Resulta importante destacar que el Programa no explicita las acciones que permitirán ofrecer el seguro médico, tampoco incluye información sobre las características específicas de la cobertura ni de la posible complementariedad que este servicio pudiera tener con las garantías o beneficios que otros programas de gobierno comprenden en materia de salud para los estudiantes de EMS de escuelas públicas.

Por lo que resulta necesario indicar que este componente (descuentos por servicios, seguro contra accidentes o seguro médico) en el Programa debe precisarse y, en consecuencia, instrumentarse mediante acciones específicas que den cuenta de los procedimientos que permitirán a los beneficiarios gozar de estos servicios y apoyos.

Con lo analizado en el presente apartado se puede concluir que en el ámbito de intervención del PREBU los servicios y apoyos se orientan de manera clara a atemperar las restricciones económicas que aquejan a los estudiantes inscritos en las IPPEM del DF. Sin embargo se observa una reducción de la capacidad de sus componentes y acciones para incidir de manera efectiva en su propósito y objetivo central, es decir en la disminución del abandono de la escuela en el nivel medio superior en la Ciudad de México y el mejoramiento del rendimiento escolar de los estudiantes inscritos. Participan en esta situación las inconsistencias del análisis de las relaciones lógicas implicadas en la delimitación del problema, en la identificación de las causas y su correspondiente transformación en medios, así como en la elección y establecimiento de acciones ya que en varios casos son limitadas y en otros incongruentes con la necesidad de abatir los niveles de deserción y mejorar el aprovechamiento académico de los estudiantes inscritos en las IPPEMS del DF.

También hay que señalar una última consecuencia problemática para los fines del PREBU y por demás significativa. Bajo la perspectiva instrumental que delinea el marco de actuación del PREBU **pierde sustantividad y significado el otorgamiento de los estímulos económicos a todos los estudiantes inscritos en las IPEMS y, en este contexto, la relevante contribución que esta iniciativa aporta a la concreción del derecho a la educación de los jóvenes de la Ciudad de México, su exigibilidad y la obligatoriedad asumida por el GDF por hacerlo efectivo y por tanto el paso fundamental que materializa en pos de la socialización equitativa y democrática de las oportunidades de educación en este nivel de formación.**

Este propósito fundamental que adquiere plena justificación en el marco de los principios de **justicia y ética social** asumidos por el GDF, pierde significado por el revestimiento eficientista que orienta la instrumentación del PREBU al articular el otorgamiento de estímulos económico diferenciales según los promedios, las calificaciones, la adquisición de competencias adicionales en inglés y cómputo y finalmente por la participación obligatoria en las actividades en comunidad. Esta perspectiva en el Programa además opera bajo la premisa de dar más a quienes mejores indicadores demuestren alcanzar. Con ello emerge un contrasentido necesario de señalar: **se individualiza y condiciona un derecho social** exigible a la actuación de estudiantes distintos, diversos y también desiguales; paralelamente la actuación de los estudiantes se estima de acuerdo con parámetros que entrañan significados dispares y muy variables (calificaciones, criterios de evaluación) e inscritos en modalidades y contextos educativos distintos y bajo la condicionalidad de participar dos horas semanales en las actividades en comunidad.

4.1.4.3 ¿Las estrategias del programa son congruentes con sus objetivos?

Al atender a la conceptualización de estrategias implicado en el enfoque del Marco Lógico, el diseño y ejecución del PREBU se asienta básicamente en dos:

a) La más importante, por el número de objetivos que congrega, es la relativa al **otorgamiento directo de estímulos económicos diferenciales a los beneficiarios según el rendimiento escolar**, esto es por promedios de calificaciones, por término del nivel medio superior y por competencias adicionales adquiridas en inglés y cómputo. Dentro de esta estrategia también puede ubicarse el otorgamiento de prestaciones adicionales como el seguro médico y descuentos a los beneficiarios por servicios ya que también se orientan a mejorar el ingreso de los estudiantes.

b) La segunda estrategia se vincula con uno de los componentes del PREBU (Actividades en Comunidad) articulado alrededor del objetivo que se orienta a lograr la participación corresponsable de los beneficiarios del Programa.

Hay que señalar que los documentos disponibles son omisos en cuanto al proceso seguido para seleccionar las alternativas idóneas u óptimas, ya que no refieren los estudios que hayan amparado la selección de las estrategias como tampoco procedimientos o consideraciones que hayan mediado en el establecimiento de estas estrategias y no otras.

La primera estrategia al centrarse en el otorgamiento de estímulos económicos y servicios (descuentos y seguro médico) a todos los estudiantes inscritos en las IPEMS del DF ofrecen una importante contribución para atemperar la situación económica responsable en parte de la deserción de la población estudiantil inscrita en las diversas instituciones públicas de educación media superior. También es importante señalar que en esta estrategia se dirige al grupo de estudiantes en riesgo de rezago lo que cual es congruente con el propósito del PREBU su fin y objetivo.

No obstante esta estrategia no impacta ni incide de manera clara y directa en el mejoramiento de los niveles de aprovechamiento escolar. Tal como se ha señalado en los diversos apartados del presente Informe y específicamente en el anterior. La asociación que se hace al rendimiento escolar es poco congruente con el objetivo central del PREBU lo que lleva a poner en duda las valoraciones, estimaciones que se hayan realizado en torno a la elección de las estrategias óptimas y los estudios técnicos y diagnósticos en los que se haya fundado su elección.

La primera estrategia reduce la problemática que se entraña en el **aprovechamiento escolar** a la dimensión de la calificación, es decir a una de las manifestaciones más exiguas y problemáticas para enunciar el nivel de conocimientos que un estudiante desarrolle. El aprovechamiento escolar como se ha dicho es una dimensión amplia, cuyas causas y manifestaciones se abren a múltiples factores institucionales, modelo educativo, curriculum, rol y actuación docente, normatividad escolar, etc., así como a los perfiles socioeconómicos y académicos de los estudiantes. En tal sentido, las estrategias del PREBU tendrían que haber contemplado articulaciones evidentes con la problemática del rendimiento académico (a través de algunos supuestos o directamente a través de componentes) ya que el estímulo económico por sí solo no tiene la capacidad de rendir los efectos en esa dimensión del problema.

También es oportuno señalar que esta estrategia pondera, sin contar con estudios técnicos que la amparen -cuando menos en los documentos disponibles y revisados-, las **competencias en inglés y cómputo** desconociendo dos importantes cuestiones:

a) que inglés y computación son dos materias obligatorias en el curriculum del nivel medio superior por lo que son parte de los servicios educativos que ofrecen las IPEMS¹¹⁴ del DF y como tales las calificaciones de los estudiantes en estas dos

¹¹⁴ Excepto en las escuelas de de formación artística, que son las menor matrícula en el conjunto de la oferta educativa.

materias se comprenden en los promedios de calificaciones semestrales o anuales. Esta situación trae dificultades para establecerlas como **adicionales**. Paralelamente el PREBU no esclarece si corresponde a las instituciones de educación media superior la promoción e implementación de otros cursos o si el PREBU se encargará de ofertar cursos en inglés y cómputo para que los beneficiarios adquieran competencias adicionales y más significativas. De igual modo es importante destacar que en la ponderación que se efectúa en el PREBU con respecto al inglés y el cómputo, subyacen valoraciones sobre la funcionalidad que, en términos de las funciones educativas y propiamente formativas que estas dos áreas pueden implicar para los estudiantes, ya que los incentivos económicos adicionales se postulan como “Incentivos económicos orientados **a premiar su competitividad...**”.¹¹⁵ Por último cabe asentar una interrogante que el PREBU en sus estrategias no responde: ¿cómo y en qué medida las competencias adicionales en inglés y cómputo participan en la disminución de la deserción y en el aprovechamiento escolar?

b) que los resultados de evaluaciones nacionales han caracterizado con particular crudeza¹¹⁶ los rasgos de las deficiencias que registra la formación de los estudiantes del nivel medio superior y señalan que éstas se centran en áreas básicas como las habilidades lectoras y el razonamiento matemático.

La segunda estrategia vinculada con la promoción de las actividades en comunidad acentúa la necesidad de que los beneficiarios asuman una participación **activa y corresponsable** con el PREBU y con la Ciudad de México. Sin embargo, en términos instrumentales, esta estrategia sintetiza las inconsistencias conceptuales que se

¹¹⁵ FIDEGAR, *Metodología de Evaluación del PREBU*, figura 11, definición de medios, p. 30.

¹¹⁶ Ver el análisis desarrollado en el apartado 4.1.2 (pp. 84-89) del presente Informe.

evidencian en la funcionalidad¹¹⁷ ambigua que asumen las actividades en comunidad en el PREBU y que se resuelve, en términos del diseño de la MAML, mediante una instrumentación por demás restringida y en varios aspectos incongruente, tal como ya se asentó en apartados antecedentes de este Informe.

De tal manera, las dos estrategias del PREBU expresan insuficiencias que ponen en cuestión el hecho de si representan las alternativas óptimas, pertinentes y congruentes con el propósito y fin, ya que alcanzan una participación dudosa en la resolución del problema focal que atiende el PREBU.

Por otra parte en la dimensión de las estrategias, es importante destacar que dada las características del campo de actuación en el que se inscribe el Programa (el sistema de educación pública del DF), la naturaleza misma del problema que atiende y aspira resolver, emergen en el diseño del PREBU algunas omisiones que resulta significativo señalar.

Entre otras adquiere preeminencia la ausencia de **mecanismos de vinculación** que explícitamente permitieran la instrumentación de acciones y la conformación de componentes relativos a la **coordinación interinstitucional** entre el PREBU y las distintas IPEMS del DF o con los principales subsistemas.

Esta omisión puede explicarse asimismo por la insuficiente identificación, caracterización y análisis de los actores involucrados lo que adquiere expresiones problemáticas en la definición de los niveles de intervención del Programa que no contempla la generación de condiciones que posibiliten la clara adscripción y participación de las IPEMS en las estrategias que tendrían que dar cabida a la

¹¹⁷ Están en referencia el carácter **obligatorio** que se establece en las RO y la calidad de **requisito** y **condicionamiento** para acceder a los estímulos económicos; la adjudicación de **estímulos económicos adicionales** a los beneficiarios que participan como Coordinadores de Unidad Territorial y Jefes de Grupo, así como la capacidad de estas actividades presuponen para desarrollar en los estudiantes valores de **corresponsabilidad**, **participación social** y **conciencia crítica** comprometida con los problemas y necesidades sociales que el entorno social de la Ciudad de México actualmente plantea ante la juventud. Todos estos aspectos fueron tratados en el apartado 4.1.4.2.

coordinación de esfuerzos interinstitucionales. La posibilidad de una intervención en la esfera de la **coordinación interinstitucional** se convierte en una estrategia sustantiva para el PREBU dado que las diversas IPEMS del DF comprenden diferentes marcos regulatorios (autónomos, federales), distintos modelos educativos (propedéuticos, técnicos, terminales, bivalentes, tradicionales, abiertos, etc.), que delinear diferentes tipos de regulaciones académico-administrativas y formas de gestión y desarrollo de los procesos con los que el Programa interactúa.

4.1.4.4 ¿Los productos y componentes del programa guardan congruencia con los objetivos del mismo?

La respuesta a esta interrogante fue resuelta de manera detallada en el inciso 4.1.4.2 del presente aparatado, por lo que solamente cabe asentar que dada las insuficiencias que presenta el PREBU en las etapas iniciales de su diseño y ya esclarecidas en este Informe (delimitación del problema que atiende, derivación de causas y medios, formulación de los objetivos), la congruencia de las acciones y componentes con los objetivos del Programa se ve menguada y es particularmente significativa en lo que toca a las posibilidades de incidir en el mejoramiento de los niveles de aprovechamiento escolar.

4.1.4.5. ¿Son suficientes los productos y componentes para alcanzar los objetivos perseguidos?

Tal como se puede observar en la tabla siguiente, los seis objetivos se correlacionan de manera lineal con cada uno de los componentes del Programa. Esta lógica, sin embargo, se inscribe estrictamente en la correlación componente-objetivo ya que la participación de estos elementos en la resolución del problema focal que atiende el Programa es poco consistente, tal como se ha argumentado en varios de los incisos de este apartado. Esta situación da cuenta de una racionalidad formal ya que por una parte no alcanzan a participar de manera congruente en la resolución del problema que atiende el PREBU y por otra, las acciones diseñadas son escasas inclusive para producir los servicios y apoyos contemplados en la MAML del Programa.

Objetivos consignados en la MAML	Componentes del PREBU	Actividades definidas en la MAML
<p>O.1 Alumnos beneficiarios recibieron estímulos económicos mensuales de acuerdo a su promedio de calificaciones</p> <p>O.2 Alumnos beneficiarios recibieron estímulos económicos adicionales por sus capacidades computacionales y en idiomas</p> <p>O.3 Alumnos beneficiarios recibieron estímulos económicos adicionales por terminar con éxito el bachillerato</p> <p>O.4 Alumnos beneficiarios que participan en el PREBU como CUT y JG recibieron un estímulo económico adicional</p> <p>O.5 Alumnos beneficiarios recibieron estímulos económicos como seguro médico y descuentos adicionales</p>	<p>C.1 Estímulos económicos mensuales (becas) a los estudiantes de acuerdo a su rendimiento escolar proporcionados</p> <p>C.2 Estímulos económicos adicionales por sus capacidades computacionales y en idioma, proporcionados</p> <p>C.3 Estímulos económicos adicionales a los estudiantes por terminar con éxito el bachillerato, proporcionados</p> <p>C.4 Estímulos económicos adicionales a los estudiantes por su participación activa en el programa como Coordinadores de Unidad Territorial y Jefes de Grupo proporcionados</p> <p>C.5 Estímulos adicionales a los estudiantes, como seguro médico y descuentos en servicios</p>	<p>1.1 Entrega de tarjetas a beneficiarios</p> <p>1.2 Entrega de apoyos monetarios o dispersión de fondos en tarjetas bancarias</p> <p>(*) <u>Costos de entrega de apoyos monetarios</u></p> <p>(*) <u>Presupuesto</u></p> <p>5.1 Otorgamiento de pólizas de seguros a estudiantes y programación de descuentos</p>
<p>O.6 Población beneficiaria participó en Actividades en la Comunidad programadas como reflejo de su participación corresponsable en el Programa</p>	<p>C.6 Participación activa de los estudiantes en actividades comunitarias, programadas</p>	<p>6.1 Programación de actividades comunitarias en sus cinco vertientes</p>
<p>Observaciones: La relación entre los componentes y los objetivos da cuenta de una correspondencia lineal y formal que no expresa sin embargo congruencia con el Propósito focal del PREBU y su Fin.</p>	<p>Observaciones: los aspectos de los componentes que aparecen en negritas expresan incongruencias en el marco de su contribución con el Propósito y Fin del Programa ya analizados en detalle en el apartado anterior.</p>	<p>Observaciones: las acciones o actividades definidas en el Programa son escasas inclusive en el marco de la lógica formal y estricta que se deriva de la naturaleza de los componentes y objetivos.</p>

En el nivel de las acciones el Programa se limita a enunciar aquellas actividades más evidentes que hacen posible otorgar los apoyos económicos a los beneficiarios del PREBU, es decir la entrega de tarjetas y la correspondiente dispersión de los recursos monetarios. En este rubro se omiten las actividades relativas a la conformación de los padrones, de bases estadísticas y documentales, la realización de estudios, la conformación de equipos de trabajo, entre otras varias que podrían ofrecer mayor certidumbre a la operación del Programa y aportar en la estimación de la efectividad de cada uno de los componentes.

En lo que respecta a las actividades en comunidad solamente estipula la acción de programación y se omiten por ejemplo algunas acciones por demás amplias y significativas para el PREBU:

- a) la promoción, oficialización y seguimiento de los **convenios** que, en el marco de las **relaciones interinstitucionales** que presupone la operación del PREBU, se convierten en acciones relevantes para garantizar el éxito de varios de sus objetivos. Lo anterior involucra a las dependencias del GDF que participan en la realización de las actividades en comunidad, así como con las diversas IPEMS del DF;
- b) el impulso de importantes y amplias actividades de divulgación, difusión de las actividades en comunidad que de hecho el Programa realiza a través de medios impresos, radiofónicos, televisivos e internet con el objeto de asegurar la participación masiva de los estudiantes en los eventos de esparcimiento, recreación, culturales y deportivos.

En lo que respecta a la racionalidad implicada en el MAML hay que destacar que el sexto de los componentes refleja una formulación errónea ya que la “participación activa de los estudiantes” no es un servicio sino el resultado de la programación de una amplia oferta de actividades promovidas por una parte por el PREBU y, por otra organizadas por diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal conforme con

sus respectivas atribuciones y áreas de competencia y con las cuales el PREBU coordina esfuerzos.

4.1.4.6 ¿Los productos y componentes son consistentes con la concepción general de los objetivos y son suficientes para producirlos?

Con lo analizado en los incisos anteriores, es posible asentar que los servicios y apoyos que ofrece el PREBU cumplen parcialmente con lo establecido en sus objetivos. Sin embargo no aportan de manera clara y rigurosa con los propósitos relativos a mejorar el nivel de aprovechamiento escolar, como tampoco con la promoción de una participación activa y corresponsable por parte de los estudiantes con el PREBU.

4.1.4.7. ¿Los productos, componentes y estrategias del Programa cumplen con los principios de la Ley de Desarrollo Social?

El PREBU *Prepa Sí* representa un aporte muy importante para la política social del GDF de frente a las problemáticas sociales y educativas de los jóvenes de la Ciudad de México. El análisis de la consistencia del PREBU con los objetivos de la política de desarrollo social se presentó en el apartado de *Antecedentes*, punto 4.1.1.3; el análisis de la congruencia de las Reglas de Operación del Programa con los principios de la política social se encuentra en el punto 4.1.5.1 y en específico en el cuadro 27.

Se considera en términos generales que la consistencia entre el diseño del PREBU y los principios de política social es variable en los términos analizados en los puntos señalados, resultando el punto más importante el que se desprende del principio de *exigibilidad*, el cual no se cumple en virtud del condicionamiento de los estímulos a la realización obligatoria de “actividades en comunidad”.

4.1.4.8. ¿La selección de la población beneficiada cumple con el orden de prelación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social: universalidad-focalización territorial-focalización sectorial-focalización individual?

La selección de la población beneficiada por el PREBU cumple con el principio de universalidad señalado en la Ley de Desarrollo Social. Las excepciones que hace no están determinadas por razones presupuestales (supuesto legal) sino por los requisitos establecidos en las *RO* que excluyen a estudiantes que cuenten con otro apoyo económico o estén inscritos en instituciones privadas o no residan en el Distrito Federal. Por ello se considera que no son aplicables las disposiciones de los artículos 27 de la LDS y el 47 de su Reglamento para aplicar el método de focalización según la prelación señalada en éste último ordenamiento.

Se asienta sin embargo que, con objeto de mejorar el desempeño del PREBU, podría aplicarse el método de focalización hacia planteles que se ubican en zonas de mayor pobreza y con mayores índices de deserción, así como hacia los grupos vulnerables cuyo acceso a la EMS se encuentra mas afectado por sus condiciones sociales (ver Recomendaciones).

4.1.4.9. ¿Existe algún conjunto de indicadores construido ex profeso para dar cuenta de los avances y resultados del programa?

La Matriz del Marco Lógico del PREBU establecida en el documento *Metodología de Evaluación...* es prolífica en indicadores para los diferentes niveles de objetivos (fin, propósito, componentes y actividades). Toda vez que se desconoce la fecha en que se formuló dicho documento resulta imposible saber si los indicadores se formularon al arranque del Programa o sobre la marcha. En todo caso en las *Reglas de Operación del PREBU, 2007-2008* no se formulan “mecanismos de evaluación e indicadores” tal y como dispone la Ley de Desarrollo Social en su artículo 33 (y en el 50 de su reglamento).

En el documento mencionado la MAML contiene un total de 38 indicadores correspondiendo a cada nivel los siguientes: 10 de fin; 8 de propósito; 11 de componentes; y 9 de actividades. Para cada indicador se señalan: enunciado; forma de cálculo; frecuencia; unidad de medida; desagregación; y tipo (eficacia, eficiencia, calidad), además de medios de verificación consistentes en su gran mayoría de estadísticas del propio PREBU, encuestas realizadas por el programa y datos censales del INEGI.¹¹⁸ La gran mayoría de los indicadores se consideran de corto y mediano plazo.

Sin embargo el documento *Evaluación de diseño del PREBU* define una “matriz de indicadores” (cuadro 7, pp. 32-33) diferente a la planteada en el documento referido anteriormente, reduciendo el número de indicadores a 13 (3 de fin, 3 de propósito, 4 de componentes y 3 de actividades) correspondientes todos al ciclo escolar como periodo de cálculo. Es decir, encontramos nuevamente diferencias e incongruencias entre los

¹¹⁸ FIDEGAR, *Metodología de Evaluación del PREBU...*, pp. 33-36. El cuadro 10 enlista los indicadores correspondientes a Fin y a Propósito.

propios documentos del Programa, en detrimento de su diseño y de los procesos de evaluación.

Pese a la importante cantidad de indicadores especificados en el documento de *Metodología...*, en la evaluación interna del PREBU se precisan los resultados para un número relativamente pequeño de los mismos, lo que se explica de manera parcial al considerar que se trata apenas del primer año de desempeño del Programa, amén de las diferencias en cuanto la formulación de indicadores. Sin embargo y como se señaló en puntos anteriores el hecho de no especificar metas de ejecución limita la funcionalidad y el valor de los indicadores en el proceso de evaluación.

Por otro lado la *Evaluación de Diseño...* formula un “Indicador de Calificación al Cumplimiento” que pretende medir la congruencia de cumplimiento del PREBU con el Programa General de Desarrollo 2007-2012, a partir de tres factores y nueve variables, resultando en un valor de 86.11 % de cumplimiento. Sin embargo este indicador debe revisarse de manera cuidadosa ya que se formulan variables para las cuáles el PREBU no cuenta con la información específica necesaria como es el caso, por ejemplo, de: atención a grupos vulnerables; garantizar acceso universal a la educación; contribuir al gasto familiar; o revertir la exclusión social mediante acceso a alternativas de recreación cultural. En el caso de otras variables tiende a reducir su alcance al confundir, por ejemplo, “transformación del modelo educativo” con “el incremento en el aprovechamiento” medido conforme a la calificación o promedio escolar. Desde luego sería de la mayor relevancia para la evaluación y desarrollo del PREBU contar con la información relativa a estas (y otras) variables, lo que requiere diseñar procesos de generación y sistematización de datos provenientes de diversas fuentes y, en la medida de lo posible, en coordinación con las instituciones y subsistemas de EMS.¹¹⁹

Finalmente, en el documento *Metodología de Evaluación del PREBU...* se plantea realizar el “análisis de impacto del PREBU” a partir de cuatro componentes: a) efecto en

¹¹⁹ FIDEGAR, *Evaluación de Diseño del PREBU*, pp. 33-38.

los promedios (aprovechamiento escolar); b) efecto retención; c) efecto tendencial (grado en que el estímulo económico influye para que los estudiantes que terminan secundaria estudien el bachillerato); y d) efecto en el bienestar (mejoramiento en el nivel de vida). Al parecer éste análisis de impacto no fue realizado ya que sus resultados no constan en ningún documento, pero desde luego resultaría también de gran valor en el futuro para el desarrollo y evaluación del Programa; sin embargo deberán ampliarse las variables o componentes utilizados para un verdadero análisis de impacto del PREBU considerando la complejidad presente en la problemática que atiende.¹²⁰

¹²⁰ FIDEGAR, *Metodología de Evaluación del PREBU*, pp. 37 y ss.

4.1.4.10. ¿Cuenta el programa con mecanismos de monitoreo y evaluación interna?

En el presente apartado se utilizará la denominación de **autoevaluación** para referir el proceso global de evaluación instrumentado por el FIDEGAR. Lo anterior cobra sentido al contemplar que en el documento *Metodología de Evaluación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU) Prepa Sí 2007-2008*, se acude a los conceptos de *evaluación interna* y *evaluación externa*. El primer concepto alude a lo realizado en la evaluación del diseño del PREBU, sus componentes clave en articulación con las tareas que desempeñan las diferentes instancias y actores de las áreas ejecutivas, operativas y auxiliares del PREBU. Con el segundo concepto se define lo realizado mediante el levantamiento de información de campo con los beneficiarios o población objetivo.

Por otra parte, con el fin de contextualizar el análisis de este punto, hay que indicar que el equipo evaluador solamente tuvo acceso -como únicas fuentes de información directamente articuladas al PREBU- a los documentos generados en el proceso de autoevaluación. Sin repetir las derivaciones que esta situación entrañó para la realización de la presente evaluación externa ya asentadas en la *Introducción* y en el apartado de *Metodología* de este Informe, es oportuno puntualizar algunas consecuencias específicas que en aras de la objetividad del presente análisis deben quedar asentadas:

a) Imposibilidad de establecer la temporalidad exacta en que tuvo efecto al proceso de autoevaluación, por tanto de determinar si este proceso fue continuo, cómo se programó y ejecutó, y si representó un ejercicio formalmente diseñado como parte de una estrategia de planificación del FIDEGAR.

b) Tampoco es posible determinar el nivel efectivo de involucramiento que tuvieron los agentes directamente vinculados en la operación del PREBU, así como las relaciones que hayan cobrado presencia entre las diferentes áreas del FIDEGAR responsables de su supervisión y operación. Sin embargo al respecto cabe resaltar que en ninguno de los documentos de la autoevaluación se hace referencia al desarrollo de actividades participativas o de retroalimentación, tales como talleres, reuniones, dinámicas de trabajo, etc. Es oportuno indicar que en el documento en que se describe la metodología del proceso de autoevaluación, se establece de manera explícita que la evaluación comprendió la aplicación sistemática de diversos instrumentos y técnicas analíticas que tuvieron como principales insumos la información estadística generada por el Programa, estudios de corte cualitativos y cuantitativos sobre temas educativos correlacionados, la información de campo generada a través de las encuestas aplicadas a los responsables de las áreas operativas del PREBU y a beneficiarios.¹²¹ De tal manera, el proceso de autoevaluación no comprendió instrumentos ni métodos de evaluación participativa o colectiva. Esta situación contradice aspectos básicos de la MML orientados a la ponderación y selección de alternativas óptimas implicadas en el diseño o rediseño de programas. Por otra parte, la ausencia de espacios de análisis grupales también se evidencia en la etapa de construcción de consensos y acuerdos en torno a las fortalezas y debilidades; esta omisión es particularmente costosa para la socialización de resultados y la correspondiente introducción de medidas de corrección o ajustes.

c) Tampoco es posible determinar si la Metodología del Marco Lógico y sus herramientas subyacían en el diseño original del PREBU o bien si el proceso de autoevaluación sirvió de medio para la adaptación del Programa *Prepa Sí* a los requisitos de diseño, operación y ejecución implicados en la MML.

¹²¹ FIDEGAR, *Metodología de Evaluación del PREBU*, p.10.

d) Por otra parte, no es posible determinar el destino central de los resultados que arrojó este proceso. Sin embargo, cabe indicar que las diversas conclusiones que se consignan en los documentos revisados y las modificaciones que se formalizan en las RO del PREBU 2008-2009 son por demás austeras.

No obstante que los elementos señalados restan profundidad a la caracterización de la funcionalidad de la autoevaluación efectuada por el FIDEGAR, el análisis puntual de los documentos generados durante el proceso permite identificar un conjunto de rasgos importantes a resaltar, tal como se detalla a continuación.

La primera autoevaluación: sus características principales, cobertura, fortalezas y debilidades

El PREBU en su primer año de operación comprendió una vasta autoevaluación que estuvo a cargo del Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR) y fue instrumentada a través de la Metodología del Marco Lógico (MML). Esta situación es significativa por dos razones: por el hecho de que la autoevaluación cobró presencia durante el primer año de operación del PREBU, situación que más allá de cualquiera de las inconsistencias detectadas, da cuenta de una práctica poco usual en las políticas de planeación, seguimiento y ejecución de los diversos programas públicos. En segundo lugar, por el hecho de haberse ceñido a la MML por lo que ofrece una importante desagregación de aspectos clave del diseño, la operación y ejecución del PREBU.

Según los periodos consignados en los distintos documentos de la autoevaluación, al momento de instrumentarse el FIDEGAR contaba con información concentrada y sistematizada desde el arranque del programa (septiembre de 2007). Por otra parte, la autoevaluación abarca para la mayoría de los componentes del PREBU y la organización que lo opera, el lapso comprendido entre el inicio del Programa *Prepa Sí* y

junio de 2008; en menor medida se comprenden procesos con un corte temporal a abril y mayo del presente.

El proceso de autoevaluación del Programa *Prepa Sí* cobró presencia durante el segundo semestre del ciclo escolar 2007-2008 e incorporó para este fin a varias de las instancias y áreas que se originaron al constituirse el FIDEGAR¹²² y que a la fecha siguen cumpliendo atribuciones y funciones vinculadas a otros programas que supervisa y opera. Seguramente esta situación en parte explica la amplitud que alcanzó el proceso de autoevaluación, ya que las áreas con sus respectivos procesos, mecanismos, sistemas y agentes que venían operando sirvieron de plataforma para su realización. En este mismo sentido, al contemplar que el PREBU se inserta en una instancia que venía operando atribuciones y propósitos distintos a los que definen al Programa *Prepa Sí*, la ausencia de mecanismos participativos y de retroalimentación entre los agentes y áreas del FIDEGAR cobra mayor significado, ya que tal como se establece en varias de las conclusiones de los documentos analizados, los señalamientos que emergen con mayor frecuencia son los relativos a las desarticulaciones e incomunicación entre las diversas instancias que participan en la operación del PREBU.

También hay que decir que la autoevaluación se consigna en por lo menos siete documentos que dan cuenta de manera general de un proceso sistemático y serio, así como de su adscripción en la perspectiva que aporta la Metodología del Marco Lógico. Los documentos se enlistan en la sección de Fuentes de información en el apartado de Metodología y en la Bibliografía.

El primero de ellos, *Metodología de Evaluación del PREBU*, tal como su título lo indica, ofrece una explicación detallada de los criterios y perspectiva general de la

¹²² El FIDEGAR se creó en junio de 2007 es decir dos meses antes del arranque oficial del PREBU y es hasta enero del 2008 que el Programa *Prepa Sí* pasa a depender del Fideicomiso.

autoevaluación, de los énfasis y espacios en que se centró, así como de las características principales del PREBU. Este documento incluye un compendio amplio con los instrumentos de campo diseñados (formatos de cuestionarios y cédulas) y que se utilizaron para el levantamiento de información.¹²³

Entre otros cabe señalar:

- Cédula y entrevista dirigidas a los beneficiarios (con una muestra representativa y estratificada para los universos de cada una de las instituciones),
- Cédula y entrevista a los responsables operativos, ejecutivos y auxiliares de las siguientes áreas operativas del PREBU: Área Administrativa, Área de Control, Área de Informática y Sistemas, Área de Control y Actividades en Comunidad. Esta última contempló entrevistas a los Jefes de Unidad Departamental, a los coordinadores de Comisiones y de unidad territorial (según las etapas en que funcionaron los dos enfoques), así como a los Coordinadores de Unidad Territorial.

Los restantes seis documentos esclarecen los procedimientos y rasgos de la evaluación efectuada a los diversos componentes del PREBU.

En la metodología de evaluación del PREBU se definen los *Objetivos de la Evaluación* que, en acuerdo con la MML, se establecen para cinco dimensiones:¹²⁴

- *Objetivos de Diseño.*- centrados en el análisis de la correspondencia y alineamiento del PREBU con los lineamientos normativos implicados en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del DF 2007-2012, las Reglas de Operación y el Manual de

¹²³ En este rubro hay que señalar que el equipo evaluador no contó en ningún caso con los respectivos resultados de las diversas encuestas aplicadas.

¹²⁴ Ver FIDEGAR, *Metodología de Evaluación del PREBU*, pp. 7-9.

Operación del PREBU y al establecimiento de las diferencias y ventajas comparativas con programas similares.

- *Objetivos de Operación.*- enfocados al reconocimiento de los procesos operativos fundamentales y definidos en las RO (inscripción de jóvenes, entrega de estímulos, atención a beneficiarios, dispersión de los estímulos, incidencias y las actividades en comunidad); a la verificación de las metas físicas y financieras; análisis de costos directos e indirectos, nivel de cumplimiento del Manual de Operación; verificación de la suficiencia y disponibilidad de los sistemas de información que genera el PREBU.
- *Objetivos de Cobertura.*- centrados en la estimación del alcance de los estímulos por delegación e institución educativa, así como la atención a los niveles de marginación con respecto al ciclo escolar 2007-2008.
- *Objetivos de Focalización.*- que se orientan a la evaluación de la distribución los estímulos según las características de la población objetivo y la participación de las instancias participantes en el PREBU (ejecutiva, normativa, operativa y auxiliar).
- *Objetivos de los Resultados.*- dirigidos a la estimación de los beneficios económicos y sociales que genera el programa, el alcance de los objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- *Objetivos del Análisis de Satisfacción del Programa.*- esencialmente identificando el grado de satisfacción de la población objetivo en cuanto a los procedimientos de inscripción, atención, dispersión, así como la percepción y expectativas de los beneficiarios.

Es importante destacar que en lo que corresponde a los *objetivos de diseño*, el proceso de autoevaluación no consideró como un referente normativo los principios establecidos

en la Ley de Desarrollo Social ni en su Reglamento, ausencia que, tal como se establece en el presente reporte adquiere expresiones problemáticas en el diseño y operación del PREBU.¹²⁵

En el marco de los *objetivos de operación*, aunque el proceso de autoevaluación es prolífico en cuanto a la estimación de los procesos operativos y sus articulaciones con las diversas instancias, el PREBU al carecer de **metas de ejecución**, la autoevaluación solamente da cuenta de los niveles de cumplimiento en la meta física establecida en las RO de operación bajo las insuficiencias señaladas en el presente Informe.

Por último, con el fin de caracterizar los productos del proceso de autoevaluación resulta importante dar cuenta de los principales resultados a los que arriba.

De los seis documentos que consignan la evaluación de los componentes clave del PREBU, cinco comprenden en su cuerpo temático conclusiones. Solamente la Evaluación de la Cobertura no incluye conclusiones ni deriva posibles fortalezas o debilidades. Sin embargo la formulación de las conclusiones es muy esquemática y no alcanzan a cumplir con varios de los requisitos establecidos en la propia Metodología de Evaluación del PREBU y de los objetivos explícitos que busca cumplir la evaluación del Programa *Prepa Sí* que establecen.

Lo anterior sin lugar a dudas da cuenta de un proceso de autoevaluación profuso, oportuno y rico, sin embargo con las siguientes insuficiencias generales:

1. Un apego parcial a la metodología del MML, sobre todo evidente en la ausencia de los espacios de diseño orientados a la clarificación de los mecanismos de elección de las estrategias óptimas.

¹²⁵ Ver el análisis efectuado en los puntos 4.1.1.3 y 4.1.5.1 relativos a la alineación y consistencia del PREBU, sus RO y los objetivos y principios de la política de desarrollo social.

2. Confirma algunas de las deficiencias en la dimensión del diseño del PREBU a la dimensión de construcción de la Matriz de Marco Lógico del PREBU.

3. Carente de mecanismos colectivos de participación y análisis que involucre de manera amplia a las diferentes instancias y agentes que participan en la operación por lo que mengua las posibilidades de socialización tanto de las características básicas del PREBU, las exigencias de su operación y la incorporación de ajustes y medidas de mejora continua.

4. Escaso en el señalamiento de inconsistencias, debilidades y recomendaciones.

De tal manera y a modo de síntesis hay que señalar que la naturaleza del proceso de autoevaluación no da cuenta de un conjunto de insuficiencias en el diseño del PREBU, que tal como se ha argumentado en el presente reporte, sería relevante atender y subsanar a fin de mejorar su funcionamiento y su contribución al objetivo central, *fin* y *propósito* que justifican al PREBU.

4.1.4.11 Aproximación al Marco Lógico y comentarios relacionados.

Tal como lo exige el enfoque postulado en la MML y asumido por el equipo evaluador en la propuesta de evaluación externa,¹²⁶ la construcción solicitada en este inciso, necesariamente debe ser producto del trabajo colegiado en el que especial significado adquiere la participación de los **principales agentes involucrados en el Programa**. Esta exigencia no es solamente un recurso asentado en algún tipo de consideración en la participación, sino que se liga a la necesidad de lograr una **delimitación suficiente, adecuada y pertinente del problema**. Por otra parte, en esta etapa fundamental que tiene por objeto delimitar el problema, sus causas y efectos, especial importancia adquiere el diseño *ex profeso* y la **realización de estudios específicos, técnicos** que aseguren la generación de información y referentes conceptuales, estadísticos, etc., que permitan descubrir, aprehender y discriminar integralmente las cualidades, cobertura y relevancia del problema y consecuentemente validar la suficiencia, pertinencia y consistencia del campo problemático en el que éste se inscribe.

Bajo estas consideraciones la posibilidad del equipo evaluador de proponer un ML para el PREBU además de ser incompatible con el tiempo asignado a este proceso, se convierte en una tarea instrumental y metodológicamente incorrecta e inadecuada. Por ello a continuación se plantea una aproximación al ML que retoma:

- a) seis de los once puntos establecidos en los TR y en la Propuesta Técnica,¹²⁷ a saber: objetivo general, objetivos específicos, supuestos y riesgos, estrategias, componentes y actividades, y
- b) las principales derivaciones surgidas del proceso de evaluación externa.

¹²⁶ Ver en el inciso 4.11 las columnas que consignan las *Herramientas* y *Descripción del análisis* definidos en la "Propuesta Técnica que se Presenta para la Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008. pp.7-8.

¹²⁷ *Ibíd*, pp. 7-8 (ver en el inciso 4.11 la columna *Temas de evaluación*).

En este marco cabe señalar que la propuesta que aquí se asienta podrá servir de pauta para que los involucrados en el Programa analicen, discutan y revisen la consistencia de la MAML que sustenta al PREBU, tal como se consigna en el último apartado del Informe.

Por último, dado que la propuesta que se presenta a continuación recupera las principales debilidades e insuficiencias del PREBU, es pertinente reseñar de manera sucinta las principales modificaciones que se registran en la presente propuesta. Para ello se indican los elementos de diseño que se suprimen del PREBU y los que se incorporan:¹²⁸

a) De los componentes que se suprimen de la MAML del PREBU:

1. Los estímulos económicos diferenciados por las calificaciones,
2. Los estímulos económicos adicionales por inglés y cómputo,
3. Los estímulos económicos adicionales a Coordinadores de Unidad Territorial y Jefes de Grupo, y
4. Las Actividades en Comunidad.

b) Se introducen las siguientes estrategias y componentes:

1. Se establece como una estrategia el otorgamiento de estímulos económicos **diferenciados y focalizados en las IPEMS** que por ubicación territorial se encuentren en:
 - a) Delegaciones con mayores índices de marginación,
 - b) Registren altos los índices de deserción y rezago entre su población escolar.
 - c) No cuenten con programas o servicios de orientación educativa, tutorías o sean a todas luces incipientes.

¹²⁸ Los fundamentos de estas modificaciones se encuentran sintetizados en el apartado conclusivo del presente Informe y detalladamente argumentados en los temas de evaluación correspondientes.

2. Se establece **una beca igual para todos** los estudiantes inscritos en las IPEMS.
3. Se cancela el requisito de residencia en el Distrito Federal y se amplía el beneficio de la beca para todos los estudiantes inscritos.
4. Se incluye la organización y promoción de **servicios educativos** en las IPEMS.
5. Se incluye una estrategia y los componentes correspondientes relacionados a la necesidad de ofrecer al PREBU mecanismos de articulación y retroalimentación con los involucrados directos e indirectos, tal como a continuación se da cuenta.
6. Se modifica la concepción, la instrumentación y la proyección de las llamadas actividades en comunidad desde el campo de la animación y promoción cultural de carácter voluntario para becarios del Programa.

Título: Programa de Becas Universales a Estudiantes de Bachillerato. Prepa Sí.

FIN

- Hacer efectivos los derechos exigibles de los jóvenes de la Ciudad de México en materia de oportunidades educativas y contribuir a la generación de las condiciones de equidad que participan en su bienestar y desarrollo.

- Contribuir a la universalización de la educación media superior.

PROPÓSITO

- Los estudiantes becados incrementaron su permanencia en el nivel medio superior y concluyeron satisfactoriamente este nivel escolar.

1. Objetivo general: Evitar la deserción y el rezago escolar en el nivel medio superior de las escuelas públicas del DF.

2. Objetivos específicos:

- a) Disminuir la incidencia del factor económico en la deserción de los estudiantes del nivel medio superior de las escuelas públicas del DF,
- b) Evitar el rezago y la deserción entre los estudiantes con trayectorias escolares problemáticas y bajos índices de aprovechamiento escolar entre la población estudiantil más vulnerable,
- c) Favorecer el término de los estudios de bachillerato y la continuación de la formación superior de los jóvenes inscritos en las instituciones públicas del DF,
- d) Fortalecer las funciones de las IPEMS del DF en la atención a los problemas de deserción y rezago entre su población estudiantil,
- e) Disminuir los costos directos e indirectos que las familias destinan a la educación de sus hijos.

3. Riesgos y supuestos.

Riesgos	Supuestos
-No ampliación de la cobertura en EMS DF, -Imposibilidad de construir nuevos planteles públicos en el DF y necesidad de instalar nuevos planteles públicos dependientes de la SEDF en la zona metropolitana.	-La cobertura del nivel medio superior en las modalidades escolarizada, semipresencial y a distancia amplió su capacidad de atención a la demanda educativa.
-El incremento de la población inscrita en las IPEMS del DF con residencia en la zona metropolitana y Estado de México ejerce presión sobre las becas.	-El Gobierno del Estado de México ha instrumentado una política similar a la del GDF a fin de beneficiar a los estudiantes de la zona metropolitana y Estado de México.
-Incremento de la demanda sobre las instituciones públicas del DF por parte de la población inscrita en escuelas privadas secundarias y del nivel medio superior.	-Las instituciones privadas hacen efectiva la política de becar al 10% de su población estudiantil con menos recursos económicos.

Evaluación externa PREBU 2007-2008

<p>-Normatividad de las IPEMS DF obstaculizan la inserción y operación de los servicios de orientación educativa.</p> <p>-Negativa por respuesta por parte de las IEMS DF.</p> <p>-Falta de capacitación a los profesores y baja motivación para participar en los servicios educativos orientados a disminuir el rezago y los bajos niveles de aprovechamiento escolar.</p> <p>-Insuficiente calidad en los servicios educativos que ofrecen las IPEMS del DF.</p>	<p>-La normatividad de los subsistemas de Educación Media Superior del DF da prioridad a los problemas de deserción y el rezago con medidas específicas y adecuadas a sus respectivos modelos y atribuciones.</p> <p>-Los servicios en orientación educativa de las distintas IPEMS del DF funcionan eficazmente en la atención de los problemas de rezago y aprovechamiento escolar que se registra entre su población estudiantil más vulnerable.</p> <p>-Los profesores han incorporado el modelo tutorial y las asesorías como un recurso indispensable para mejorar los niveles de aprovechamiento escolar, el aprendizaje significativo en la prevención del rezago y deserción escolar.</p>
<p>Falta de participación de los involucrados indirectos.</p>	<p>-Se cuenta con autoridades de gobierno (a nivel de Secretarías y Delegaciones) y de las IPEMS del DF informadas y comprometidas con los propósitos del Programa y las metas que en materia educativa y desarrollo social viabilizan.</p>
<p>-Falta de Presupuesto.</p>	<p>-El Gobierno del DF y la ALDF conscientes de la importancia de la educación y de los resultados del PREBU destina los recursos financieros suficientes para el sostenimiento del Programa.</p>
<p>-Cancelación de los programas de becas que impulsan las diferentes IPEMS del DF con el correspondiente incremento en la demanda de la beca Prepa Sí e insuficiente base presupuestal para hacerla efectiva.</p>	<p>-La ALDF conoce las proyecciones que dan cuenta del incremento de la demanda y programa a mediano y largo plazo los fondos para hacer efectivo el derecho a la beca en educación media superior.</p> <p>- Las IPEMS del DF en el marco de sus respectivos modelos normativos y perfiles institucionales, bajo los acuerdos logrados con la SE DF y el GDF, destinan los recursos de sus programas de becas al fortalecimiento de los servicios educativos de atención al rezago y la deserción escolar.</p>

4. Estrategias

A) Becas a los estudiantes inscritos en las IPEMS del DF (mensuales indiferenciadas y anual por término de estudios acumulable al término del nivel educativo).

B) Estímulos económicos diferenciales y focalizados en las IPEMS del DF con mayores índices de deserción y bajos niveles de aprovechamiento escolar para fortalecer los servicios de orientación educativa (capacitación de profesores, tutorías, asesorías para nivelación académica, talleres y cursos propedéuticos para primer. año de preparatoria).

C) Conformación de los **programas de servicios educativos** en las IPEMS orientados a la atención al rezago y la deserción escolar.

D) Conformación de los **mecanismos de articulación y retroalimentación** con los involucrados directos e indirectos (Comité Coordinador Académico del PREBU, Convenios interinstitucionales, acciones de difusión).

E) Conformación de las **bases conceptuales** para la implementación de los estudios e investigaciones permanentes para el desarrollo, monitoreo y evaluación del PREBU.

5. Componentes

C.1 Becas mensuales a los estudiantes residentes en la entidad e inscritos en las IPEMS del DF (medio salario mínimo a todos los beneficiarios).

C.2. Estímulos económicos adicionales a becarios acumulables al término del bachillerato por: **a)** término del bachillerato en tiempo normativo, y **b)** conclusión del nivel medio superior sin materias reprobadas.

C.3. Apoyos económicos diferenciales y focalizados en las IPEMS del DF con mayores niveles de deserción, rezago e índices de marginación entre su población estudiantil.

C.4 Servicios educativos para atender a los estudiantes de las IPEMS con trayectorias educativas irregulares y con bajo aprovechamiento.

C.5 Descuentos en servicios culturales que ofrecen las dependencias federales y del Gobierno de la Ciudad de México, así como en los **servicios de transporte**.

C.6 Apoyos adicionales por concepto de seguros médico y de accidentes.

C.7 Programa intensivo de difusión del Programa *Prepa Sí* dirigido a las escuelas secundarias del DF y a la población en general a través de medios impresos, televisivos, radiofónicos e Internet.

6. Acciones por componentes

	C1 y C 2	C3	C4	C5	C6	C7
ACCIONES	1.1 Entrega de tarjetas a becarios.	1.1 Definición y realización de los estudios técnicos pertinentes que permitan la identificación de los planteles de EMS del DF que registren mayores índices de rezago y deserción.	1.1 Definición de la composición, funciones, atribuciones del comité coordinador académico del PREBU.	1.1 Definición de los servicios culturales y de transporte que conformarán la oferta para los becarios del Programa con descuentos y gratuitos.	1.1 Identificación y caracterización de los subsistemas que cuentan con seguros (médico y de accidentes).	1.1 Campaña promocional hacia las secundarias .
	1.2 Dispersión de fondos becas mensuales en tarjetas.	1.2 Elaboración del padrón de planteles de EMS que serán beneficiados por los estímulos económicos.	1.2 Constitución del Comité Coordinador Académico del Programa.	1.2 Convenios con las dependencias de Federales y del GDF.	1.2 Convenios agencias aseguradoras.	
	1.3 Dispersión de fondo por estímulos anuales acumulables al término del nivel medio superior.	1.3 Convenios Interinstitucionales entre la SE/SEMS y las IPEMS (por subsistema de enseñanza).	1.3 Criterios metodológicos para la instrumentación de los estudios.	1.3 Credencial para becarios del PREBU.	1.3 Entrega de pólizas de seguro contra accidentes y médico.	
		1.4 Dispersión de fondos apoyos económicos a los planteles beneficiados.	1.4 Definición de los lineamientos esenciales a los que tendrán que ajustarse los programas de atención a estudiantes en riesgo de rezago.	1.4 Difusión de los servicios gratuitos y con descuentos para becarios.		
			1.5 Seguimiento de los programas de las IPEMS.			

4.1.5. Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

4.1.5.1. ¿Las Reglas de Operación del programa son consistentes con los principios de la política social establecidos en el artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del DF (LDS)? ¿En qué medida estos principios están incorporados al programa?

El PREBU *Prepa Sí* significa un aporte de gran relevancia para la política social del GDF dirigida a las problemáticas social y educativa de los jóvenes. Sin embargo en su diseño no se hace referencia a la Ley de Desarrollo Social. La congruencia y consistencia de las Reglas de Operación del Programa con los principios de la política social de la LDS es desigual y variable en los términos del análisis planteado en el cuadro 27.

De acuerdo con las disposiciones de la LDS y su reglamento la incorporación de los principios en los lineamientos de operación y diseño de los programas sociales es obligatoria para la dependencia responsable. La preeminencia del principio de universalidad en el diseño del PREBU deja por definición en un segundo plano principios de política social que, en su caso, debieran atenderse mediante medidas complementarias de focalización, lo que fortalecería la efectividad del Programa en su ámbito de acción.

Cuadro núm. 27. Consistencia de las Reglas de Operación del PREBU 2007-2008 con los principios de la política de desarrollo social.		
Principios de la Política de Desarrollo Social	Consistencia entre RO y LDS	Descripción Observaciones y comentarios
1. Universalidad.	Positiva	El Programa está dirigido a <i>todos</i> los jóvenes y demás estudiantes de educación media superior inscritos en instituciones públicas y residentes en el Distrito Federal. Excluye a los estudiantes de escuelas privadas, a quienes estudien en planteles ubicados en el Estado de México y a quienes estudiando en el DF, residan en otra entidad.
2. Igualdad.	Insuficiente	El Programa contribuye ampliamente a mejorar la permanencia en la educación media superior y en menor medida a promover el acceso en la misma influyendo tangencialmente en el tránsito de secundaria a bachillerato. Sin embargo no incide en las causas estructurales que explican la desigualdad en el acceso a la educación media superior, la exclusión escolar, la cobertura restringida y el rezago acumulado en este nivel educativo, causas que tienen que ver con contextos de marginación, falta de mayor oferta educativa en zonas marginadas, condición femenina e indígena, etc., tópicos que no están incorporados en las RO.
3. Equidad de género.	Insuficiente	La matrícula de educación media superior está equilibrada entre mujeres y hombres en términos agregados; las grandes diferencias entre género que se observan en algunos subsistemas (p.e. IPN o INBA) tienen que ver con intereses profesionales y preferencias personales tradicionalmente marcadas por el género (carreras técnicas, carreras artísticas, etc.). Sin embargo la condición femenina es muy relevante en las inequidades existentes en el acceso a la educación media superior, en la exclusión escolar y en el rezago acumulado en dicho nivel educativo, problema que no atienden las RO del PREBU.
4. Equidad social.	Relativa	En términos de la permanencia escolar, el Programa incide de manera favorable en la equidad social. Sin embargo el Programa no incorpora roles de género, pertenencia étnica y condiciones de discapacidad que inciden en las desigualdades existentes en el acceso, la exclusión escolar y el rezago educativo en la educación media superior. El diseño y objetivos del PREBU consideran solamente el factor "recursos" asociado con la deserción escolar, lo que no permite incorporar en su complejidad el principio de equidad social. La diferenciación del estímulo por rangos de calificaciones refuerza, sin proponérselo, las inequidades en capital cultural y educativo derivadas de condiciones de desigualdad social.
5. Justicia distributiva.	Positiva	El Programa contribuye con las necesidades de grupos en condiciones de pobreza, exclusión o desigualdad social en su aplicación al aligerar los gastos estudiantiles y familiares.

Evaluación externa PREBU 2007-2008

6. Diversidad.	Relativa	Si bien las RO no incorporan el principio de diversidad en su formulación, tampoco inciden negativamente en factores relacionados con la condición pluricultural y diversidad social del Distrito Federal.
7. Integralidad.	No lo contempla	En las RO no se prevén mecanismos para la articulación del Programa con otras políticas y programas sociales y educativos.
8. Territorialidad.	Relativa	Las RO no cuentan con enfoque socio-espacial ni en su planeación, ni en su ejecución, pero tampoco influyen en la desigualdad territorial.
9. Exigibilidad.	Negativa	En la medida en que se demanda una <i>retribución a la Ciudad por el estímulo recibido</i> mediante las <i>Actividades en Comunidad</i>, el Programa no se concibe como un derecho progresivamente exigible. La concepción de “estímulo”, en lugar de beca o apoyo, resulta ajena a los principios de la política de desarrollo social.
10. Participación.	No lo contempla	No se contemplan ni hay diseñados órganos que permitan a personas, comunidades y organizaciones participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación del PREBU.
11. Transparencia.	Insuficiente	Las RO señalan que se publicarán los resultados en la “página web del Programa” y en la del GDF, lo que no ha ocurrido cabalmente.
12. Efectividad.	No lo contempla	Las RO no incorporan este principio. Dejan de cumplir con los requisitos respectivos que dispone el art. 50 del Reglamento de la LDS (mecanismos de evaluación e indicadores).
Fuentes: Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y Reglas de Operación del PREBU, 2007-2008.		

La valoración de *insuficiente* para la consistencia entre las RO y los principios de *igualdad, equidad de género y equidad social* es atendible ya que si bien se contemplan parcialmente tales principios, el fenómeno de la desescolarización (deserción escolar), acceso y permanencia, limitación de cobertura y rezago en la educación media superior no está abordado en su complejidad y en la incidencia que tienen sobre él la desigualdad, la inequidad y las condiciones de pobreza y marginación. Si bien el PREBU puede estar incidiendo de forma importante en la reducción de la desescolarización en cumplimiento de sus propósitos, está dejando de lado aspectos cruciales del problema e, inclusive, podría estar reforzando –como *efecto perverso*– algunas de las condiciones estructurales que lo explican.

Los principios de *integralidad* y *participación* debieran incorporarse en las RO ya que dotarían al Programa de mayor fortaleza institucional y retroalimentación con la sociedad. Asimismo los de *efectividad* y *transparencia*, con lo que ganaría la consideración hacia el PREBU.

La mayor preocupación radica sin embargo en que el principio de *exigibilidad* no está incorporado en el diseño ni en las *Reglas de Operación* del PREBU. Se considera que al requerir una “retribución a la Ciudad por el estímulo recibido” mediante la prestación de “servicios a la comunidad” resulta evidente que **el Programa no está concebido como un derecho social progresivamente exigible** en los términos definidos para la política de desarrollo social del Distrito Federal, así como lo dispuesto en los artículos cuarto y quinto de la Ley de Educación y los Programas General de Desarrollo y de Desarrollo Social para el periodo 2007-2012. La misma noción de “estímulo” que utiliza desde su denominación el PREBU es contraria al principio de *exigibilidad* y ajeno en general a los conceptos y principios que rigen la política de desarrollo social y educativo del Distrito Federal.

4.1.5.2. ¿Existen mecanismos para detectar la demanda de la población o la ciudadanía en este programa?

El Programa **no** cuenta con mecanismos expresos para detectar la demanda y determinar su población objetivo.

Esta problemática ya se ha referido en puntos anteriores de esta evaluación y tiene básicamente dos aristas de acuerdo con los objetivos principales o de intervención del Programa: a) desde la óptica de la universalización de la educación media superior, y b) desde la óptica de la operación del PREBU correspondiente a la matrícula de educación media superior del Distrito Federal. En ninguno de los casos el Programa realizó estudios o análisis a profundidad que tuvieran por objeto determinar la demanda de la población y realizar las acciones correspondientes conforme a sus fines y propósitos.

Tampoco existen estudios o análisis relativos a la matrícula de educación media superior en el Distrito Federal y la proporción que en ella corresponde a los estudiantes residentes en el Estado de México y a los becados por otros programas federales, institucionales o locales de carácter general o educativo, causales de exclusión del PREBU según sus *Reglas de Operación*. Debe recordarse que para el establecimiento de la meta física del PREBU se contó únicamente con la estimación señalada en una nota de pie de página en un documento de octubre de 2008: “En 2007-2008, la matrícula total en EMS en la Ciudad fue de 485,000 alumnos, de los cuales el 79.5 % iban a escuelas públicas. De éstos, el 65 % eran residentes en el Distrito Federal, mientras que el 16 % de ellos tenían ya una beca de estudios”.¹²⁹ Esta información no está sustentada en referencia documental.

¹²⁹ Ebrard et al., nota 7, p. 7.

Vale la pena subrayar la diferencia presente entre las estadísticas de la Secretaría de Educación Pública (federal) y la estimación del PREBU como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 28. Comparación de cifras sobre matrícula en el nivel medio superior Distrito Federal, SEP / PREBU.		
	Secretaría de Educación Pública	Estimación PREBU
	Ciclo 2007-2008	Ciclo 2007-2008
Matrícula Total	441,888	485,000
Pública	360,493	385,575
Privada	81,395	99,425
Fuente: Cuadros núm. 5 y 17 del presente Informe.		

La diferencia entre la matrícula reportada por la SEP y la estimación del PREBU es menor en 25,082 estudiantes, el 6.9 % de la matrícula pública y el 11.9 % de la meta física de 210,000 beneficiarios. Las diferencias son aún mayores en la estimación de matrícula total y privada.

A estas discordancias numéricas se suman las dificultades para discriminar entre los estudiantes según residan en el Distrito Federal o en el Estado de México, y determinar cuántos estudiantes recibe becas o apoyos económicos por parte de la SEP, el GDF, las delegaciones políticas o las instituciones.¹³⁰

Asimismo deben considerarse las diferencias que existen sobre la determinación de la meta física del Programa y que introducen confusión en cuánto al conocimiento y establecimiento precisos de la demanda de la población en torno al Programa en particular y a la educación media superior en general. Recordemos al respecto que la

¹³⁰ Con relación a éste último dato, mientras el PREBU estima que, para el ciclo 2007-2008, 40,100 alumnos tenían beca diferente al estímulo de *Prepa Sí*, el equipo evaluador ha determinado una cifra de poco más de 51 mil estudiantes becados con base en fuentes de las instituciones educativas, de los cuales no es posible precisar cuántos son residentes del DF y cuántos del Estado de México.

meta física presupuestal del PREBU en el Presupuesto de Egresos de 2008 quedó establecida en 165 mil estímulos, conforme a la información disponible en la documentación de la Secretaría de Finanzas; y la población realmente atendida conforme a los datos del Programa para el mes de junio de 2008 fue de poco más de 180 mil beneficiarios, treinta mil menos que la meta de las *RO*, el 14.1 % por debajo.

Existen relaciones de colaboración con algunos de los subsistemas educativos que incluyen de manera prominente el intercambio y validación de información, conforme a los datos que arrojan las entrevistas realizadas por el equipo evaluador. Es de esperar que con base en la experiencia del primer año de operación del Programa y la colaboración de las instituciones puedan desarrollarse en el futuro los estudios, análisis y estadísticas requeridas para determinar la demanda y la población objetivo del Programa.

4.1.5.3. ¿Hay organizaciones civiles participando en el programa? ¿En qué fases del programa se da esta participación?

No existe participación de organizaciones civiles en el PREBU, ni está contemplada en sus *Reglas de Operación*.

La falta de participación de organizaciones civiles o sociales en el diseño y la operación de las llamadas Actividades en Comunidad del Programa *Prepa Sí* es de resaltar. Según las *Reglas de Operación*, “los estudiantes realizarán servicios a la comunidad, preferentemente en las colonias donde residan...” (Inciso G), lo que al menos hipotéticamente haría suponer la probabilidad de algún tipo de coordinación o trabajo conjunto con organizaciones civiles o sociales de las colonias, barrios, localidades y delegaciones.

Por otra parte de acuerdo con la información disponible en la realización de Actividades en la Comunidad tampoco existe coordinación o trabajo conjunto con las instancias de las delegaciones políticas responsables localmente de la política social, juvenil y educativa.¹³¹

En las RO 2007-2008 estaba planteada la participación del Observatorio Ciudadano del Distrito Federal, integrado por instituciones académicas. Sin embargo, en la página Web de dicho organismo no aparece ninguna actividad relacionada con el PREBU. El Observatorio ya no aparece en las RO 2008-2009 ni ninguna otra organización civil, social o académica.

¹³¹ FIDEGAR, *Evaluación operativa de actividades en la comunidad...*, y entrevistas en delegaciones.

4.1.5.4. ¿Cuenta el programa o servicio con algún mecanismo que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con su prestación?

Sí. Dentro de la metodología para la evaluación del PREBU y con objeto de conocer y analizar la percepción de los beneficiarios reportan haber realizado tres ejercicios: "...la primera encuesta realizada a 836 beneficiarios en marzo de 2008; la segunda encuesta realizada durante los meses de abril a mayo de 2008, que incluyó a 1,950 beneficiarios; y una encuesta aplicada a 14,702 beneficiarios de la UNAM...".¹³² Algunos resultados parciales y mínimos son reportados en algunos documentos de la evaluación interna (por ejemplo: *Evaluación Operativa del Área de Control*).

Estas encuestas forman parte de la estrategia metodológica que, para la evaluación del PREBU, *Prepa Sí, 2007-2008*, contempló el Programa con diversos objetivos entre los que se encuentran los correspondientes al *Análisis de satisfacción del Programa* donde:

"1. Se medirá el grado de satisfacción de la población objetivo en cuanto a la inscripción, atención, dispersión y expectativas de los beneficiarios del PREBU.

"2. La evaluación permitirá obtener los indicadores de percepción de los beneficiarios con respecto a la efectividad del Programa".¹³³

Para cumplir lo anterior se considera la realización de *encuestas a los beneficiarios del PREBU* que "...tendrán el objetivo de recolectar información sobre sus características sociodemográficas, económicas, sociales, de percepción de Programa, cultura ciudadana y expectativas. Estas encuestas se aplicarán a una muestra de 1,950 beneficiarios del Programa, diseñadas en base a la distribución poblacional por cada subsistema de educación media superior en el Distrito Federal... En este cuestionario

¹³² Ebrard et al., *op. cit.*, p. 18.

¹³³ FIDEGAR, *Metodología de Evaluación...*, p. 9.

se contemplan las tres modalidades de participación en el Programa: beneficiario, Jefe de Grupo y Coordinador de Unidad Territorial”.¹³⁴

Como parte de los anexos de la *Metodología de Evaluación...*, se encuentran tanto las cédulas de un Censo como del “Cuestionario de evaluación a beneficiarios del Programa *Prepa Sí*, ciclo escolar 2007-2008”. Se desconoce desde luego si en el caso del Censo fue realmente tal o es en realidad la encuesta aplicada en marzo de 2008 a 836 beneficiarios. La estructura de ambos cuestionarios es prácticamente la misma, variando en unas cuantas preguntas, siendo la siguiente:

- I. Datos generales [de identificación del beneficiario];
- II. Características de la vivienda;
- III. Características socioeconómicas;
- IV. Desempeño del Programa *Prepa Sí*;
- V. Expectativas de los beneficiarios;
- VI. Actitud hacia la ley;
- VII. Motivación legal, moral o cultural;
- VIII. Acuerdos; y
- IX. Solidaridad, confianza y tolerancia.¹³⁵

Se observa que en el cuestionario el beneficiario debe identificarse plenamente (nombre, plantel, domicilio, teléfono) lo que no es correcto para fines de valoración de satisfacción de los beneficiarios con relación al Programa, en virtud de que podría introducir un sesgo significativo en las respuestas; estos instrumentos son anónimos por lo general para lograr mayor credibilidad y objetividad.

¹³⁴ *Ibíd.*, p. 13-14. La muestra de 1950 beneficiarios se aplicó en la segunda encuesta; desconocemos con qué criterios se hicieron las otras dos.

¹³⁵ FIDEGAR, *Metodología de Evaluación...*, Anexos (cédulas).

Los resultados completos de la Encuesta de Evaluación a Beneficiarios del Programa *Prepa Sí*, Ciclo Escolar 2007-2008 no fueron entregados al equipo evaluador externo, ni están disponibles de manera pública.

En la ponencia *Educación de calidad para todos: Prepa Sí, abatiendo la deserción* se presentan algunos datos de una “Encuesta de Evaluación a Beneficiarios del Programa *Prepa Sí*, ciclo escolar 2007-2008”. Los correspondientes a la satisfacción de los beneficiarios del Programa se plantean e interpretan en los términos siguientes: “Puede verse que el 68.77 % de los jóvenes inscritos en el Programa se sienten muy satisfechos con el Programa, mientras que el 27.33 % se siente algo satisfecho. Es decir, más del 96.3 % de los beneficiarios están satisfechos con el Programa *Prepa Sí*, mientras que el 3.39 % se sienten poco satisfechos y el 0.31 % no están nada satisfechos con el Programa. Por otro lado, en una escala de 0-10, los beneficiarios del Programa *Prepa Sí*, en promedio, califican al Programa con 8.72 de calificación, considerando su percepción respecto a la atención y los beneficios recibidos”.¹³⁶ Se considera que los resultados así presentados aportan poco para la evaluación objetiva del PREBU.

Se carece de elementos para realizar una valoración completa del instrumento utilizado y de la encuesta aplicada, no obstante, existen al menos tres elementos que pueden haber introducido sesgos importantes en los resultados:

- a) la obligación del entrevistado a identificarse plenamente, situación que se hubiera superado con cuestionarios anónimos;
- b) es posible que la encuesta se haya aplicado dando mayor peso relativo a Coordinadores de Unidad Territorial y Jefes de Grupo, lo que introduciría también

¹³⁶ Ebrard et al., *op. cit.*, pp. 36-37.

sesgos toda vez que los CUT y JG son concebidos como parte de la estructura operacional del PREBU y reciben un monto mayor de estímulo; y

c) el diseño de la encuesta no es adecuado, según nuestro punto de vista, ya que al utilizar un muestreo de tipo estratificado sin fundamento se modifica de manera notable la participación porcentual de los subsistemas –dando enorme sobrerrepresentación a los estudiantes de la UNAM y reduciendo de manera significativa el del resto de los subsistemas- introduciendo otro sesgo importante, como puede verse en el siguiente cuadro:¹³⁷

Cuadro 29. Distribución de la población y distribución de encuestas del diseño muestral.				
Instituciones	Población beneficiaria	Afijación (% de población)	Número de encuestas	% de encuestas
UNAM	44,982	24.94	1,033	52.97
CONALEP	27,144	15.05	217	11.13
DGETI	32,285	17.90	209	10.72
IPN	22,112	12.26	195	10.00
COLBACH	36,812	20.41	175	8.97
IEMS	11,922	6.61	101	5.18
DGB	2,345	1.30	13	0.67
INBA	1,047	0.58	4	0.21
BAD del GDF	1,244	0.69	3	0.15
Otros	469	0.26	0	0.00
Total	180,362	100.00	1,950	100.00

Fuente: Metodología de Evaluación del PREBU Prepa Sí 2007-2008, cuadro 1, p. 12; y elaboración propia.

Desde nuestro punto de vista lo más adecuado debió haber sido el diseño de un muestreo simple toda vez que no está en cuestión estandarizar poblaciones altamente diferenciadas. Por el contrario, al justificar la muestra conforme al muestreo estratificado se distorsiona notablemente el peso de cada subsistema: mientras que en la realidad a la UNAM le corresponde un 25 % de la población, el diseño de la muestra eleva al doble su peso relativo en los resultados de la encuesta, disminuyendo de manera concomitante y significativamente el peso de otros subsistemas –destacando Colegio

¹³⁷ El diseño muestral se puede consultar en el punto III.1 del documento *Metodología de Evaluación...*, pp. 10-12.

de Bachilleres que ve reducir el peso de las opiniones de sus beneficiarios de 20.41 % en la “realidad” a un magro 8.97 % en la encuesta. Estos problemas en el diseño de la muestra terminan por cuestionar la validez de sus resultados.

4.1.5.5 ¿Prevé el programa o los servicios, mecanismos de difusión adecuados para que la población conozca sus beneficios y procedimientos de acceso y dónde ocurrir para alcanzar sus beneficios?

El PREBU sí cuenta con mecanismos de promoción y difusión entre los estudiantes de bachillerato y los planteles de educación media superior del Distrito Federal con objeto de dar a conocer sus beneficios, requisitos y procedimientos de inscripción y acceso al Programa. Es deficiente, sin embargo, en cuánto a la difusión de las Actividades en Comunidad.

De antemano, merece destacarse la labor desarrollada en los primeros meses del inicio del Programa *Prepa Sí* (agosto de 2007), consistente en una amplia campaña de promoción masiva en radio, televisión y prensa así como a través de módulos instalados en administraciones tributarias locales y de manera directa en planteles educativos, que se tradujo en el registro y entrega de tarjetas bancarias para 128,815 estudiantes en el mes de octubre de 2007, apenas dos meses después del inicio y difusión del Programa, lo que puede considerarse muy exitoso para la fase de implantación del PREBU (ver punto 1, “Antecedentes”).

El PREBU ha desarrollado los mecanismos de difusión siguientes:

- a. página de internet del Programa *Prepa Sí* (www.prepasi.gob.df.mx);
- b. módulo de atención *Prepa Sí* ubicado en el domicilio de la SEDF (Jalapa núm. 15) y módulos permanentes del PREBU en algunas delegaciones políticas, instalados a partir del mes de enero de 2008, entre otros: Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Iztacalco, Magdalena Contreras, Tlalpan, Azcapotzalco y Cuauhtémoc;¹³⁸

¹³⁸ FIDEGAR, *Evaluación Operativa del Área de Control*, p. 13.

- c. promoción directa por parte del Programa *Prepa Sí* en los planteles de educación media superior, con colaboración en grados diversos por parte de subsistemas, planteles y sus directivos;
- d. diferentes actividades de promoción y propaganda del Programa a través de medios masivos de comunicación, en televisión, radio y prensa, dirigidos a población abierta como parte de los esfuerzos y logros del Gobierno del Distrito Federal;
- e. presencia en páginas de internet de la UNAM y dependencias del GDF con las que existe un importante nivel de coordinación y colaboración –como el Instituto de la Juventud –; y
- f. la creación de espacios multimedia propios –aunque de manera incipiente y experimental- como *Prepa Sí TV* y *Prepa Sí Radio* (en la página www.prepasi.tv) a partir del mes de octubre de 2008, así como la publicación de una revista.

Con relación a la difusión de los beneficios y requisitos del PREBU se considera que en general ha sido la adecuada y ha logrado llegar a la población objetivo y en particular a sus beneficiarios. Deben sin embargo considerarse algunas cuestiones negativas en la difusión que se indican a continuación.

La página de internet de *Prepa Sí* es en muchos sentidos el contacto directo y de mayor importancia con y para los beneficiarios del programa. En ella se difunde la información más completa sobre convocatorias, bases y requisitos (RO), trámites, estímulos adicionales, propuestas de actividades en comunidad, etc. Sin embargo la página presentaba hasta principios de diciembre fuertes inconvenientes y graves problemas como se reconoce en la evaluación interna del FIDEGAR, donde su navegabilidad y facilidad de uso fue calificada con 5 (en una escala de 1 a 10).¹³⁹ Los problemas más

¹³⁹ FIDEGAR, *Evaluación Operativa del Área de Informática*, p. 19 y cuadro A2, p. 27. La evaluación interna concluyó lo siguiente: “La evaluación del componente *Página web* se realizó mediante la contrastación de los cuestionarios aplicados a los responsables de la página y las valoraciones reales hechas directamente al sitio *web*. Se evaluó la navegabilidad de la página; es decir, se valoró su utilidad

importantes desde nuestro punto de vista se encontraban en las secciones: Preguntas frecuentes (*FAQ*); Actividades en Comunidad; y en la sección de tutorías académicas que ofertaba el Instituto de Ciencia y Tecnología del DF (ICyT-DF) en la página (“Apoyo académico a distancia del Programa *Prepa Sí*”).

Las modificaciones recientemente introducidas en la página de *Prepa Sí* ofrecen un ambiente más agradable y versátil en la presentación de la información, mejorando notablemente la *web* del Programa.

En la difusión de las Actividades en Comunidad pueden observarse problemas mayores que quizás estén incidiendo en la baja participación registrada en las mismas, aunque sin ser el factor principal. Las dificultades para hacer llegar a los beneficiarios del PREBU la información sobre las actividades y proyectos con que puedan cubrir el requisito parecen más que evidentes y complejas toda vez que se requerirían **360 mil horas semanales de actividades** considerando la cifra de inscritos en el PREBU al mes de junio de 2008. Así que a pesar del cambio en la organización de las Actividades (de un enfoque territorial a la propuesta operativa por Comisiones temáticas) y de una mayor colaboración con dependencias de gobierno, la tarea sigue resultando inmensa, incluyendo en ella desde luego la promoción y difusión de las actividades.

La página *web* de *Prepa Sí* presenta, como se dijo, problemas fuertes en la sección correspondiente a Actividades en Comunidad aunque es donde puede encontrarse la mayor información e inclusive registrarse en alguna de las actividades. Desde luego en el proceso de mejoramiento de la página debe hacerse un esfuerzo adicional en esta sección.

considerando si se tenían las condiciones de fácil acceso a cualquier parte del sitio *web*, que no quedaran ‘callejones sin salida, es decir, páginas en las que no existe algún enlace que permita pasar a otra zona de la *web*; que los botones de navegación sean claros, que los enlaces que existen en la página sean claros y sean visibles. También se consideró que la página tuviera un mapa de sitio, un elemento de ayuda y un buscador del *sitio web*; estos elementos proporcionan al usuario una mayor facilidad del uso de página; al contrastarlos con el sitio *web*, no se cumplieron” (p. 19).

En teoría la difusión y promoción de las Actividades en Comunidad recae de manera prominente sobre la estructura que se desprende de la respectiva Coordinación, las Comisiones temáticas, los enlaces, los Coordinadores de Unidad Territorial y Jefes de Grupo.¹⁴⁰ Con base en los informes disponibles resulta evidente que la estructura opera muy diferenciadamente dependiendo de cada comisión y de cada plantel, si se atiende a los datos específicos de participación de beneficiarios en las actividades, lo que comprende asimismo su organización y difusión.¹⁴¹ A pesar de la enorme cantidad de esfuerzos y recursos desplegados en las Actividades en Comunidad, y a pesar también de varias modificaciones al respecto, debe contemplarse que dejen de ser un requisito y considerarse retribución para recibir el apoyo económico así como una reformulación y reorganización general de estas actividades considerando en su caso una mayor participación de las instituciones educativas, las delegaciones políticas, organizaciones sociales, civiles, etc.

Con relación a *Prepa Sí TV* y *Prepa Sí Radio*, en desarrollo desde fines del mes de octubre de 2008, se considera que se encuentran en un nivel incipiente y en muchos sentidos todavía experimentales. Se han producido a diciembre de 2008, diez programas de radio y ocho de televisión, disponibles en la página www.prepasi.tv. Se han transmitido por Canal 21 en TV (www.canal21.df.gob.mx/) y por Radio Código DF (www.codigoradio.cultura.df.gob.mx/), respectivamente. Sus efectos sobre la difusión del programa, sus componentes y actividades resulta muy limitada pero pudiera tener mayor impacto si logra abrirse en general a todas las comunidades educativas, ya que

¹⁴⁰ "...los CUT y los JG han sido el mecanismo para lograr el buen funcionamiento y difusión de las Actividades en Comunidad. La participación de los CUT y JG es un factor muy importante ya que a través de ellos se lleva a cabo la convocatoria de las actividades programadas. De esta forma el crecimiento en el número de beneficiarios que participan como CUT y JG refleja una mayor organización y permite incrementar la rapidez del flujo de información con el resto de los beneficiarios. Pero además, aunado al apoyo prestado por los CUT y JG los operadores del Área realizan la difusión de las actividades directamente en los planteles mediante carteles, volantes y calendarios de actividades, aunque también se utilizan medios como el correo electrónico y las llamadas telefónicas". FIDEGAR, *Evaluación Operativa de las Actividades en Comunidad*, pp. 67-68.

¹⁴¹ *Ibíd.*

se ha privilegiado hasta ahora a la de la ENP plantel núm. 6 (Coyoacán), así como al conjunto de subsistemas presentes en la EMS y en especial el IEMS, para dar a conocer las opciones y alternativas educativas e institucionales presentes para los jóvenes estudiantes en la Ciudad de México.

Puede concluirse que las actividades de promoción y difusión del programa cumplen con sus propósitos, sin menoscabo de que deban fortalecerse y complementarse. A este respecto es de primera importancia que el PREBU *Prepa Sí* desarrolle e intensifique acciones de difusión directa hacia los estudiantes de secundaria y de manera particular con los del tercer grado, con objeto de darles a conocer su existencia y apoyo para incidir de manera más directa en la decisión de permanecer en el sistema escolar y continuar sus estudios.

4.1.5.6. ¿Cuenta el programa con un sistema de rendición de cuentas?

El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, *Prepa Sí*, **no** cuenta con un sistema de rendición de cuentas.

La entidad responsable del PREBU, el Fideicomiso de Educación Garantizada, **no** cumple con las disposiciones de la *Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal (Gaceta Oficial, 28 de marzo de 2008)*. Para constatarlo es oportuno revisar su página de internet en la que puede observarse la gran cantidad de documentación faltante de acuerdo con las exigencias legales. Entre la de mayor relevancia está la correspondiente a las disposiciones normativas de creación, organización y operación del Fideicomiso, así como de sus atribuciones.

De análoga manera, **no** cumple con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento en lo referente a la instrumentación y operación de programas sociales, la formulación de sus mecanismos y reglas de operación, la integración de los padrones y la información pública derivada de los mismos. La página de Transparencia del Programa hasta la fecha mantiene la disposición de “**no aplica**” a los rubros de avances programáticos presupuestales en Cuenta Pública y a lo que concierne al padrón de beneficiarios.

De acuerdo con las *RO 2007-2008* la supervisión del Programa estaba a cargo del Gobierno del Distrito Federal y el Observatorio Ciudadano del Distrito Federal.¹⁴² Se

¹⁴² El Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México se constituyó mediante el *Convenio mediante el cual se crea el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México* signado por el Gobierno del Distrito Federal y la Academia Mexicana de Ciencias, la UNAM, el IPN, el COLMEX, la UAM y la UACM. El convenio fue firmado el 27 de febrero de 2007 y publicado en la *Gaceta Oficial* el 11 de junio del mismo año y señala que “el Observatorio es una instancia colegiada de colaboración institucional y participación ciudadana, enfocada a realizar evaluaciones y estudios sobre las políticas públicas de los Gobiernos del Distrito Federal, así como fomentar, de manera efectiva y directa, la rendición de cuentas y la transparencia de las mismas”. El Observatorio busca evaluar el desempeño del gobierno y sus políticas públicas por medio de instituciones académicas que cuentan con expertos en múltiples disciplinas del

desconoce si el Observatorio realizó alguna tarea de supervisión del PREBU. Por otro lado las RO 2008-2009 representan un retroceso mayor en este punto toda vez que disponen que el programa se supervise a sí mismo al señalar que tal responsabilidad recae en el FIDEGAR y el Consejo del Programa *Prepa Sí*.

Por demás el Fideicomiso Educación Garantizada omite cumplir con el precepto fundamental de las disposiciones obligatorias sobre acceso a la información pública del Distrito Federal:

Toda la información generada, administrada o en posesión de los Entes Públicos se considera un bien de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta Ley y demás normatividad aplicable (Artículo tercero, Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal).

Por la naturaleza del Programa y considerando los altos valores y propósitos que persigue, requiere de la mayor transparencia posible en su operación lo que franquea por un sistema fortalecido de rendición de cuentas.

conocimiento y gozan de gran credibilidad social (Academia Mexicana de Ciencias, Boletín AMC/11/07, febrero 2007).

4.2. Temas de la Operación del Programa.

Este apartado no se aborda en virtud de carecer de la información básica para su desarrollo como se explicó de manera detallada en el apartado de *Metodología*. No obstante que los evaluadores solicitaron la información oportunamente (ver anexo de documentos oficiales), no hubo respuesta ni al inicio ni durante el tiempo previsto para la ejecución de la evaluación (del primero de octubre al 31 de diciembre de 2008). Asimismo tampoco hubo disponibilidad por parte de los directivos del programa a que se realizaran entrevistas con los operadores, tal como estaba previsto en la metodología de la evaluación aprobada por el Consejo, y tampoco pudo llevarse a cabo el taller donde se revisaría y se propondría la reformulación de la matriz de Marco Lógico del Programa.

Entre otra información interna del programa de la que no se dispuso, se puede mencionar toda aquella que se refiere a los recursos: financieros, humanos y tecnológicos, cuya aplicación, distribución y organización, atraviesa toda la operación del programa. Tampoco se tuvo acceso a los manuales de organización, de procedimientos, etc. y en general a cualquier documentación relacionada con la administración del PREBU. Dicha información constituía la base para responder a la mayor parte de los temas de operación que exigían los Términos de Referencia.

Otros insumos de información importantes a los que no se tuvo acceso fueron: el padrón de beneficiarios y los cuestionarios socioeconómicos que lo sustentan; los resultados de las encuestas y de los estudios realizados en general por el Programa, especialmente los relativos a satisfacción de los beneficiarios, entre otros.

Por las circunstancias descritas anteriormente, los temas de operación del Programa no se incluyen en el presente informe.

4.3. Percepciones sobre el programa de las instituciones de educación media superior.

En esta evaluación se considera que las instituciones de educación media superior son el segundo actor involucrado más importante después de los beneficiarios. El hecho de que sus alumnos participen en un programa de estímulos impacta en alguna medida sus procesos de gestión y de resultados académicos de sus estudiantes, por lo que supone deben ser los actores más interesados en conocer a profundidad el diseño y la operación del programa.

El propósito de las entrevistas con directivos es conseguir la percepción de las instituciones de EMS sobre diversos aspectos del diseño, operación y la opinión que tienen sobre el problema que atiende el programa, a fin de contar con elementos que lo retroalimenten en la consecución de sus objetivos.

Se programó entrevistar a todas las instituciones de EMS que participan en el programa, sin embargo, por la presencia de factores ajenos a este trabajo, sólo fue posible entrevistar a cuatro de un total de ocho instituciones. Entre las faltantes y que no mostraron interés a dialogar, está el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS), quizá el actor más relevante dentro de este grupo, por cuanto que es el único subsistema educativo local y se apostaba a conseguir información sustantiva para efectos de comparación con los servicios educativos autónomos y los de control federal.

Las instituciones que finalmente mostraron disposición a la entrevista fueron las siguientes:

- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP),
- Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DEGETI),

- Centro de Educación Artística “Diego Rivera” (CEDART),
- Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Cabe señalar que los juicios vertidos por los funcionarios entrevistados deben ser tomados como apreciaciones individuales que no necesariamente representan la opinión institucional. Sin embargo son referentes de mucha relevancia en tanto provienen de actores cercanos a la operación del PREBU en cada una de las instituciones.

Resultados de las entrevistas.

Sobre los mecanismos de coordinación y vinculación y coordinación entre el PREBU y las instituciones.

Uno de estos mecanismos lo constituye el Convenio entre el PREBU y las instituciones, lo cual instituye una prueba de confianza y colaboración mutua, donde además se fijan las bases del funcionamiento del programa y los derechos y obligaciones de las partes. El propio PREBU prevé la suscripción de estos instrumentos en su página de internet en la ventana de ¿Quiénes somos?: “Se firmarán convenios con las instituciones educativas públicas que ofrecen el Bachillerato en el Distrito Federal, con el fin de tener información permanentemente actualizada sobre la matrícula y el desempeño académico de los estudiantes en sus programas educativos”. Por lo demás entre las atribuciones de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior de la SEDF está la de establecer convenios y acuerdos de colaboración con las IPEMS.

Al respecto sólo existe convenio con la UNAM, en otra más se rigen por un Acuerdo de Colaboración y en las dos restantes no existe convenio alguno. Tal diversidad de modalidades de coordinación se manifiesta en distintos niveles de colaboración y así mismo de percepciones de los funcionarios acerca de este tema. Mientras con la UNAM las relaciones son más estrechas, existen mecanismos de gestión y organizativos

adecuados para una mayor viabilidad del programa, el polo opuesto lo constituye el CEDART, en donde se advierten inconformidades con el programa y sólo mantienen comunicación mínima, el director aduce que han hecho caso omiso de sus sugerencias y recomendaciones.

En esta misma línea de coordinación, las instituciones manifiestan que no participan ni en el Consejo ni en el Comité Técnico del PREBU, así mismo tampoco reconocen la existencia de mecanismos para que se hagan sugerencias y recomendaciones, excepto con la UNAM, las relaciones se limitan a intercambio de información sobre los alumnos por medios electrónicos o escritos.

Por lo que hace al proceso de incorporación de los alumnos al programa, se limitan a permitir la publicidad y el acceso de sus módulos, quedando la responsabilidad de inscripción a cargo principalmente de los alumnos. Por lo que respecta al tipo de información que las instituciones proporcionan al PREBU, no es homogénea como se detalla a continuación:

Cuadro 30.
Características de la información que las instituciones de educación media superior entregan al PREBU

Institución	Información académica del alumno	Domicilio del alumno	Periodicidad
UNAM	Número de créditos, promedio, año de ingreso, materias aprobadas.	Valida el domicilio de los alumnos.	Semestral y anualmente.
CONALEP	Vigencia del alumno, promedio, semestre que cursan.	Informa al programa el domicilio de los alumnos.	No existe un acuerdo que precise las fechas de corte y envío de la información.
DGETI	Entregan historiales académicos por año. Anualmente se envían las calificaciones de inglés y computación de aquellos alumnos que solicitan estímulo adicional.	La DGETI no informa el domicilio de los alumnos.	Anual.
CEDART	Entrega historiales académicos por semestre. Al término del ciclo escolar les solicitaron vía telefónica, relación de alumnos, bajas y promedios.	No se informa sobre el domicilio.	Semestral y anual.

Como se aprecia en el cuadro anterior el tipo de información, su formato y periodicidad es disímulo, tanto por las diferentes prácticas de gestión y procedimientos académicos que privan en las instituciones como por la falta de uniformidad en los acuerdos y coordinación, lo que seguramente impacta en la operación del PREBU al contar con distintas magnitudes, periodicidad de la información y ausencia de otros datos como es el tema de la validación de los domicilios de los estudiantes, lo cual sólo se presenta en dos casos.

Sobre las Actividades en Comunidad.

Sobre este componente algunos de los funcionarios mostraron dudas sobre los objetivos que persigue, y en otro sentido desacuerdo con dichas acciones.

Uno de los entrevistados manifestó que aunque estas actividades no han funcionado de manera óptima, sí se sostiene una continuidad y se ha informado al PREBU de las actividades que se realizan en los planteles.

En otro caso se pronunciaron en contra de las Actividades en Comunidad por ser violatorias de los derechos de los jóvenes. Se opina que el programa confunde lo que es una beca académica con un servicio social, por lo cual es un error condicionar los apoyos. El entrevistado refirió que han hecho propuestas para que este componente se cumpla con actividades propias de la formación que están teniendo, sin embargo el PREBU no la tomó en cuenta. Finalmente se manifestó en desacuerdo con las reuniones masivas con los alumnos, ya que de tales prácticas no se desprende ningún beneficio académico y sí en cambio les quita tiempo para estudiar.

Otro funcionario manifestó que este tipo de actividades se desarrollan sin mayores problemas, ya que tienen un acuerdo con el PREBU para que las prácticas extracurriculares de la institución se validaran para el cumplimiento de este componente.

Otro entrevistado externó cierta preocupación, ya que sus alumnos participan en estas actividades sin conocimiento y autorización de la escuela y les provoca inquietud porque están fuera del plantel en horarios extra clase expuestos a riesgos, si bien el PREBU contempla una póliza de seguro para estos casos.

Manifestaron que al igual que ocurre en la educación básica, las escuelas de este nivel están saturadas de programas educativos o sociales –el PREBU no es el único– los cuales demandan diversas actividades para alumnos y maestros, reduciendo con ello sensiblemente el tiempo para estudiar. Recomiendan que los programas consideren la dinámica educativa de cada escuela para no entorpecer el proceso educativo de los alumnos, ya que la presencia de muchos programas a la vez, disminuye los impactos que se persiguen.

Por lo que hace a los objetivos del PREBU que busca identificar al los beneficiarios con la Ciudad y promover una cultura ciudadana, sólo uno de los funcionarios manifestó que sí son congruentes y posibles estos objetivos, otras dos se manifestaron escépticos y ven complicado cómo medir estos resultados. El siguiente opina que dichos objetivos no se cumplen en virtud de que tales actividades obligan a los alumnos, los condiciona, lo cual es inaceptable en un programa social.

Finalmente, todos los entrevistados coinciden en que no tienen conocimiento de la existencia de la estructura territorial o de comisiones del PREBU así como de las funciones que realizan, ya que hasta ahora no han tenido contacto con los mencionados Enlaces. Por lo que respecta a las figuras de Jefes de Grupo o Coordinadores que son puestos ocupados por los propios alumnos tampoco tienen información de quienes son, ni de la forma en que fueron elegidos. A este respecto, el directivo del CONALEP agrega que la existencia de estas figuras entre el alumnado es peligrosa ya que constituyen una gran responsabilidad para ellos con el

desconocimiento de las autoridades, consideran que es una deficiencia del PREBU el hecho de no informar qué funciones realizan los alumnos que ostentan estos cargos.

Como se puede apreciar en las opiniones anteriores no hay un consenso en la utilidad de este componente, al mismo tiempo que se registran diferentes modalidades de su cumplimiento. Destaca la observación que hacen unánimemente los funcionarios de no conocer ni tener contacto con la estructura del PREBU, la cual debería estar realizando algunas funciones de información y coordinación con las instituciones, que es una de sus demandas al programa.

Sobre los estímulos adicionales.

Sobre este tema no se advierte tampoco un consenso entre los entrevistados, las opiniones se dividen, mientras dos de ellos con algunos matices consideran conveniente que se otorguen estímulos adicionales por acreditar exámenes de cómputo e inglés, el resto no están de acuerdo con dichos incentivos.

Los matices se dan en el tenor de una probable duplicidad con los programas académicos de las propias instituciones. Es así que el funcionario de la UNAM considera que cabe la posibilidad de que alumnos con amplio dominio de estas materias acrediten fácilmente el examen y no constituya realmente un incentivo, prácticamente sugiere que estos estímulos deben promocionarse entre los alumnos con menos conocimientos o habilidades en estas materias para lo cual se requiere un diagnóstico. Otro entrevistado considera que es una situación más complicada ya que carecen de la información necesaria para la consecución de los estímulos adicionales, refieren que enviaron los promedios de inglés de su programa institucional, pero ignoran si realmente utilizaron esta información, además se encuentran en desventaja en relación con otros subsistemas ya que sus planteles no tienen en su currículo la materia de cómputo. En vista de esta incertidumbre recomiendan que dichos estímulos

se otorguen a los alumnos más sobresalientes en las materias que son centrales en su formación académica.

En otro caso, también se encuentra en una circunstancia similar, con la variante de que expresan preocupación porque dichos exámenes los miran como una intromisión a su currículo, en la medida que ellos ya tienen un programa establecido en esas materias con un calendario de exámenes específico. Consideran que hay una insuficiente coordinación y acuerdo para salvar y llevar adelante este tema.

Las opiniones en torno a este componente evidencian cierta complejidad en su operación en virtud de la diversidad de los programas académicos de las instituciones que demanda un conocimiento más certero por parte del PREBU, a lo cual hay que agregar la insuficiente información que tienen sobre el particular tanto las instituciones como los alumnos.

Sobre el Seguro contra accidentes

Sobre este componente todos los entrevistados coinciden en saber de la existencia de dicho Seguro pero desconocen la forma en que opera. No obstante se manifestaron algunos matices, en DGTI refirieron que cuentan con un seguro similar además del Seguro médico. En el caso de CONALEP se planteó la preocupación – que a su vez canalizaron al PREBU – sobre si este Seguro amparaba sólo a los becarios del PREBU o bien si aplicaba para toda la comunidad estudiantil, al mismo tiempo que preguntaron si se incluía a los alumnos del Estado de México que se trasladaban a cualquiera de los planteles de la zona metropolitana. Afirman que el PREBU les refirió que sí cubría a toda la población estudiantil. Como se sabe tales consideraciones podrían contradecir, de resultar ciertas, a lo establecido en los requisitos del PREBU, ya que los componentes son exclusivos para los residentes en el Distrito Federal.

Sobre el requisito de residencia en el Distrito Federal para acceder al PREBU.

Todas las instituciones concuerdan en que es un requisito válido en tanto que cada entidad federativa tiene sus propias políticas para su población, lo que de cualquier forma no deja de significar una discriminación ante la cual los alumnos se quejan. La sugerencia implícita es que los gobiernos de cada Estado deben beneficiar a sus respectivos alumnos. El directivo entrevistado de la UNAM, en el caso de residentes del DF que asisten a escuelas ubicadas en municipios de la zona metropolitana, opina que si existe discriminación ya que los estudiantes residen en la Ciudad y sus padres o ellos pagan sus impuestos en el Distrito Federal. Todas las instituciones tienen una proporción significativa de alumnos del Estado de México: UNAM 30%, CEDART 20%, CONALEP entre 40 y 50% y un porcentaje similar en el caso del IPN. Una de las instituciones refirió que esta restricción ha orillado a algunos alumnos a conseguir un comprobante de domicilio en el DF con lo que se fomenta prácticas inapropiadas entre la población estudiantil.

Apreciaciones sobre la oferta de distintos programas de becas comparadas con el PREBU.

La mayoría de las opiniones en este tema advierten diferencias que apuntan más a cuestiones operativas y tienden a observar menos los objetivos que persiguen o sus logros en cada caso. Los principales problemas que señalan son los siguientes:

- Las convocatorias se publican en diferentes fechas con plazos específicos, mientras que en el PREBU aunque existe convocatoria, el acceso está abierto permanentemente.
- Se advierte una competencia entre los programas tradicionales de orden federal con el PREBU, considerándose por algunos entrevistados “más estrictos” los primeros.

- No hay un control eficaz para asegurar que los alumnos no cuenten con más de una beca, incluso hay instituciones que lo promueven entre sus alumnos.
- Se empieza experimentar una migración de becarios de los programas federales al PREBU. Algunos funcionarios refieren que existe la percepción entre los alumnos de que les representa más ventajas el PREBU. El programa deberá estar monitoreando esta situación que eventualmente podría incrementar la demanda y mayores recursos de los previstos. Refieren también que en algunos casos apuestan a contar con un doble apoyo y otros enfrentan incertidumbre pues no saben si finalmente el PREBU les otorgará el apoyo.

Opiniones sobre el problema de la deserción escolar y el desempeño académico.

Las apreciaciones coinciden en que los estímulos económicos o becas sí son importantes para los alumnos, pero que de ninguna manera solucionan los problemas económicos de los estudiantes ni son fundamentales para abatir la deserción e incrementar el desempeño académico.

La problemática la ubican más en el terreno de las propias instituciones y de las percepciones o valoraciones que los alumnos tienen de la educación así como de distintos problemas familiares. Lo manifestaron así:

- Los subsistemas educativos no son atractivos para los estudiantes pues los consideran muy academizados y con poca utilidad práctica para el empleo.
- Los maestros desconocen cuál es el estado académico real de los alumnos al ingresar al bachillerato y llevan a cabo el proceso educativo considerando a todos por igual.
- Aunque presumiblemente las becas benefician a los más humildes, tal condición no la exenta de que estos recursos los inviertan en cervezas, droga, celulares u otros bienes y servicios que no son de primera necesidad.

- Algunos de los entrevistados refirieron casos en que estudiantes con diferentes promedios reciben el mismo monto de apoyo, lo que acarrea el desencanto entre los beneficiarios. Acotan que el PREBU no cuenta con un control eficiente sobre los promedios.
- Se recomienda que los recursos del PREBU se inviertan en tutorías, ya que dadas las condiciones laborales de profesores de asignatura en este nivel y el bajo rendimiento escolar de los alumnos, sería un componente muy atinado para disminuir la deserción escolar e incrementar la calidad académica.

A partir de las opiniones de los directivos entrevistados de las instituciones de educación media superior, se puede derivar como conclusión que los apoyos económicos que otorga el PREBU son positivos para los alumnos, sin embargo, todos se mostraron críticos respecto de su diseño y hasta en desacuerdo en algunas cuestiones. Los principales puntos a destacar para la evaluación externa son los siguientes:

En el diseño del programa el PREBU no tomó en cuenta a las instituciones de educación media superior y sus autoridades en el análisis de involucrados, no obstante que a todas luces constituye un actor estratégico, por ello es que ahora se manifiestan diferencias de opinión y desacuerdos.

Aunque el PREBU se ha acercado a las instituciones y ha gestionado convenios o acuerdos, dicha actividad no ha sido muy eficiente a juzgar por los distintos niveles de información que manejan sobre componentes del programa, siendo nula para algunos casos.

En cuanto a los objetivos del programa, las instituciones no coinciden en que los estímulos económicos impacten en la deserción escolar y en el desempeño académico

de los alumnos, más bien se pronuncian en el sentido de que los verdaderos problemas radican en el ámbito de la escuela y en el familiar y sugieren que en esos campos se inviertan los recursos.

4.3.1 Percepciones sobre el PREBU en las delegaciones del Distrito Federal

En la evaluación externa se consideró que las delegaciones son también importantes actores involucrados en el programa, aunque se realizó una intensa labor para conseguir las entrevistas, solamente se logró contactar a dos de ellas: Iztacalco y Álvaro Obregón.

Se estimó también que las delegaciones podrían aportar información relevante, en tanto que forman parte del Consejo de Desarrollo Social y así mismo integran el propio consejo delegacional. El Reglamento de la Ley de Desarrollo Social al seno de estos consejos faculta a las delegaciones para “proponer y opinar respecto de los lineamientos, criterios, objetivos y estrategias de la política de desarrollo social y sobre el contenido de los programas”, así mismo para “formular propuestas para mejorar los programas y garantizar su cumplimiento y aplicación”.

A partir de tales prescripciones se partió de la hipótesis en la cual las delegaciones estaban plenamente informadas del programa y que eventualmente tendrían alguna participación importante en alguna parte de sus procesos.

Las delegaciones entrevistadas resultaron polos opuestos. Mientras en Iztacalco conocen bien el programa y cuentan incluso con un Enlace Delegacional para operarlo, en Álvaro Obregón apenas si tienen una información mínima o vaga y no participan en el PREBU, su vínculo se limita a facilitarles la logística necesaria cuando se las solicitan para realizar algún evento del Programa. Las opiniones más destacadas de funcionarios de ambas delegaciones se transcriben a continuación:

Cuadro 31. Percepción de funcionarios de las Delegaciones sobre el PREBU	
Iztacalco	Álvaro Obregón
<p>Se reiteró la opinión de que no se toman en cuenta las propuestas de los jóvenes para las actividades en comunidad y recomiendan que se tome más atención a sus iniciativas.</p> <p>La Delegación apoya la gestión, promoción y difusión del programa.</p> <p>La capacidad del programa para atender las actividades en comunidad es insuficiente. Un Enlace Delegacional se responsabiliza de aproximadamente 6 mil beneficiarios, lo cual dificulta el control y registro</p> <p>Las actividades en comunidad tienen un perfil ideológico, la Delegación hace caso omiso de ello y adopta un enfoque etnológico.</p> <p>La participación de los beneficiarios es escasa, de cada 10 becarios, 3 ó 4 realizan estas actividades. Desde que surgió el PREBU, el programa de becas delegacional para estudiantes de EMS se canceló ya que el PREBU tiene menos exigencias académicas, según el entrevistado.</p>	<p>El único vínculo con el PREBU se limita a dar apoyo logístico y préstamo de espacios.</p> <p>Es tan escasa la información que manejan sobre el programa, que incluso tienen dificultades para orientar a los alumnos que solicitan informes en la Delegación.</p> <p>Opinan que debe haber una relación más estrecha con el programa para coordinar las actividades en comunidad ya que ellos tienen mayor conocimiento de los lugares y de grupos de jóvenes donde sería más idóneo organizar estos eventos.</p> <p>Su programa de becas lo cancelaron a partir de la puesta en marcha del PREBU, aunque opinan que podrían ser complementarios para poder ampliar la cobertura.</p> <p>Se mostraron interesados en trabajar conjuntamente con el PREBU</p>

De esta muestra de opiniones se puede inferir que las relaciones del PREBU con las delegaciones son desiguales. Es probable que una parte de ellas estén plenamente involucradas en el programa y otras por el contrario no cuentan al menos con la información básica, desconociéndose cuáles fueron los criterios para esta selección de demarcaciones. La información también revela que los canales institucionales para informar y procesar la política social no están funcionando adecuadamente. Desde el punto de vista de la evaluación externa las delegaciones son actores involucrados y deben tomarse en cuenta como elementos estratégicos en el ámbito territorial y político para ampliar el potencial del PREBU. Así mismo, la presencia del PREBU significó una competencia para los programas delegacionales, lo que les llevó a tomar la decisión de cancelarlos, desaprovechando la oportunidad de establecer una sinergia entre ellos, con los necesarios acuerdos y coordinación pertinentes.

4.4. Aspectos específicos del programa.

4.4.1. Comparar reglas de operación del Programa con el de becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal y señalar su complementación y sus diferencias.

El cuadro siguiente sintetiza las principales características y diferencias de los programas:

Cuadro 32.		
Comparación del Programa de Becas del IEMS con el PREBU <i>Prepa Sí</i>.		
	Programa de becas del IEMS	PREBU <i>Prepa Sí</i>
Base legal	Ley (Reglamento y Lineamientos y mecanismos de Operación).	Reglas de Operación (Convocatorias).
Entidad responsable	Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS), organismo público descentralizado de la APDF, sectorizado a la SEDF.	Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior de la SEDF y Fideicomiso Educación Garantizada a partir de enero de 2008.
Definición	Derecho a recibir una beca de los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal (Ley, artículo primero).	Sistema de estímulos económicos para asegurar que todos los jóvenes del Distrito Federal que cursan el bachillerato en escuelas públicas en la entidad puedan hacerlo con éxito, y no lo tengan que abandonar por falta de recursos.
Objetivo y alcances	Otorgar el apoyo económico a todo aquel estudiante inscrito en el Sistema de Bachillerato del Gobierno del DF con el propósito de: a) disminuir la deserción escolar, b) atenuar la situación económica del estudiantado, c) incentivar el desempeño académico que le permita continuar con sus estudios y realizar las diversas actividades académicas para concluir satisfactoriamente el ciclo bachillerato en tres años, de conformidad con la normatividad vigente establecida por el Sistema (Lineamientos...).	Implantar [y luego operar] un sistema de estímulos económicos con el propósito de: a) asegurar que todos los jóvenes del Distrito Federal que cursan el bachillerato en escuelas públicas en la entidad puedan hacerlo con éxito, y no lo tengan que abandonar por falta de recursos (RO). <i>Objetivos específicos:</i> a) darles la oportunidad a todos los jóvenes en edad escolar de nivel medio superior, de que estudien el Bachillerato, b) lograr que los jóvenes que cursan sus estudios de Bachillerato no los abandonen por motivos económicos, c) mejorar el desempeño académico de los estudiantes,

Evaluación externa PREBU 2007-2008

		d) impulsar el desarrollo profesional de los estudiantes, e) mejorar el nivel de vida de la población estudiantil (Convocatoria 2007).
Metas físicas	Otorgar 11,300 becas en dos periodos semestrales durante el ejercicio fiscal 2008.	Beneficiar alrededor de 210,000 estudiantes durante el ciclo escolar 2007-2008.
Programación presupuestal	Para el ejercicio fiscal 2008 se tiene un presupuesto anual autorizado por \$54'000,000.00 asignado en la partida 4104 "Becas" del Programa 17, Programa Específico 06, Actividad Institucional 12.	Partida de 210,000 estímulos económicos, equivalente cada uno a \$575.00 mensuales según la estructura promedio de las calificaciones, durante diez meses. Más los estímulos adicionales como reconocimiento a conocimientos de tecnología e idiomas, así como también los costos asociados a la estructura organizacional necesaria para coordinar, supervisar y controlar la operación del Programa. Asignación de 1,100 millones de pesos en el Presupuesto 2008.
Requisitos	a) Estar inscrito en planteles de educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal, b) Ser alumno regular de acuerdo con los planes y programas de estudio, c) Acreditar residencia en D. F. , d) No contar con apoyo económico de otras instituciones públicas o privadas (Ley).	a) Estar inscrito en institución pública de bachillerato en el Distrito Federal, b) Ser alumno regular ; o bien alumno regularizable en riesgo de rezago (máximo de materias que permita su permanencia), c) Ser residente del DF , d) No contar con beca o apoyo económico simultáneamente al estímulo del PREBU, e) Prestar servicios a su comunidad.
Monto	\$ 788.85 (medio salario mínimo mensual del DF).	\$ 500.00, \$ 600.00 y \$ 700.00 , diferenciado conforme a promedio escolar.
Beneficios adicionales	Ninguno.	a) Reconocimiento por conclusión de bachillerato, acumulable, \$ 1,000.00 por año dentro del programa, b) Incentivo económico anual de \$ 1,000.00 , en función de conocimientos de tecnología e idiomas, para mejorar competitividad, acumulables durante permanencia en Programa, c) Seguro médico y descuentos en servicios y eventos del GDF.
Mecanismos de exigibilidad	De conformidad con lo señalado en el artículo 72 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la persona que se considere indebidamente excluida de este Programa Social podrá presentar su queja ante la Procuraduría Social del Distrito Federal, o a través del Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL).	No los contempla.

Evaluación externa PREBU 2007-2008

Mecanismos de evaluación e indicadores	La evaluación de los resultados de la ejecución del Programa considerará los siguientes indicadores: Índice de Cumplimiento de becas; Índice de eficiencia en el depósito de becas; Estudiantes regulares becados; Cobertura de beca; Distribución de becarios por edad; Distribución de becarios por género.	Carece de mecanismos de evaluación e indicadores.
Formas de participación social	Se considerará la viabilidad de integrar un comité consultivo representante para cada plantel, mediante la incorporación de representantes de padres de familia a los Consejos Internos para analizar las opiniones, sugerencias y demandas referentes al programa de becas.	No las contempla.
Fuentes: Reglas de Operación del PREBU Prepa Sí, 2007-2008; Decreto de Ley que establece 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; su Reglamento; y Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Becas del Sistema de Bachillerato del GDF, para el ejercicio fiscal 2008.		

Las diferencias de concepciones y visiones educativas entre los dos programas son evidentes: a) mientras el modelo del IEMS se sustenta en una beca como derecho exigible, el estímulo económico del PREBU está condicionado a una contraprestación (actividades en comunidad); b) mientras que la beca en el IEMS no considera calificaciones –su propio modelo educativo no las establece-, el PREBU otorga montos diferenciados según promedio escolar; c) el PREBU otorga “incentivos” en función de tecnología e idiomas “para mejorar competitividad”; y d) mientras que la beca del IEMS se otorga por periodos semestrales completos –doce meses-, el estímulo del PREBU comprende solamente el ciclo escolar, 10 meses. Se trata sin duda de dos visiones pedagógicas y sociológicas contrastantes con relación al papel de los apoyos económicos para la formación educativa.

El PREBU *Prepa Sí* cuenta con dos aspectos sumamente positivos, que no existen en el programa de becas del IEMS: a) la atención de “alumnos regularizables en riesgo de rezago”; y b) otorgar reconocimientos económicos anuales por conclusión del bachillerato, acumulables al final de los estudios.

Los programas se complementan en la práctica ya que alumnos regulares del IEMS están optando por becas del Programa *Prepa Sí*, considerando quizás atractivos los estímulos adicionales ofrecidos y mayor eficiencia en el registro y entrega del recurso, a pesar de que los montos mensuales son menores que los previstos para el IEMS. El IEMS informa en su página de transparencia que “para el semestre escolar 2007-2008 B, del total de la matrícula estudiantil se cuenta con 5,588 estudiantes regulares, de los cuales 4,270 integran el Padrón de Beneficiarios de la beca. Lo anterior arroja un porcentaje del 76.4 %, cifra equidistante en un 23.6 % (1,318 estudiantes) a la meta. **Este resultado se explica al impacto que generó el PREBU 2007-2008 *Prepa Sí*...** al incorporar en su programa de beneficiarios al mismo número de estudiantes regulares (1,318) pertenecientes al Sistema de Bachillerato del GDF”.¹⁴³

Surge desde luego la interrogante sobre la manera en que el PREBU calcula el otorgamiento del estímulo mensual a los estudiantes del IEMS toda vez que éste modelo educativo no cuenta con calificaciones numéricas.

El modelo de becas del IEMS, estipulado en la *Ley que establece 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 GDF*, se basa en principios fundamentales de política social y de filosofía educativa que debieran recuperarse en el Programa *Prepa Sí* y que se complementan con los aspectos más importantes de la práctica desarrollada en el primer año de operación del PREBU. A partir de aquí es que se deriva la recomendación de formular una ley general que regule la universalización de la beca en las IPEMS del Distrito Federal.

¹⁴³ IEMS. Programa de Becas del Sistema de Bachillerato del GDF 2008, resultados del periodo enero-marzo. En: www.iems.df.gob.mx.

4.4.2. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del requisito de residencia en el Distrito Federal adicional al de estudiar en un plantel de educación media superior ubicado en la Ciudad de México y cuáles las respuestas del programa de estímulos a los residentes en el Distrito Federal que estudien la preparatoria en algún plantel público ubicado en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México? ¿Cuántos estudiantes de los municipios de la Zona Metropolitana que estudian en el DF no acceden a los estímulos del Programa?

La valoración del requisito de residencia en el Distrito Federal para ser beneficiario del PREBU debe hacerse considerando la complejidad presente en la educación media superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en particular el hecho de que **la gran mayoría de los estudiantes de bachillerato no estudian en el plantel donde ellos eligieron sino donde son asignados por el examen metropolitano de la COMIPEMS** –con las excepciones del IEMS, los bachilleratos especializados y los sistemas abierto y a distancia. Por tanto, resultan aleatorios en buena medida tanto la residencia del estudiante como el domicilio del plantel al que se le asigna. Las fronteras políticas se comparten ampliamente en la ZMCM –en los hechos una unidad geográfica especialmente en los límites administrativos- y resultarían indiferentes de no ser por disposiciones de programas gubernamentales como el PREBU.

Desde el punto de vista jurídico el programa cumple con disposiciones normativas de orden jerárquico superior como es la Ley de Educación y la Ley de Desarrollo Social del DF, que en todos los casos en que se refiere a garantizar los derechos sociales y beneficios de los programas alude expresamente a la población del Distrito Federal, esto es, la norma del PREBU de sólo beneficiar a los residentes del DF está en congruencia con el sistema jurídico del DF.

Siguiendo esta línea de argumentación legal, existen indicios, sin embargo, que pueden entrar en conflicto con esta norma. Así desde el punto de vista de los derechos humanos, la propia Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal prescribe al respecto:

“Artículo 45.- Ningún joven puede ser molestado, discriminado o estigmatizado por su sexo, edad, orientación sexual, raza, color de piel, lengua, religión, opiniones, condición social, nacionalidad, la pertenencia a un pueblo indígena o a una minoría étnica, las aptitudes físicas y psíquicas, **el lugar donde vive o cualquier otra situación que afecten la igualdad de derechos entre los seres humanos**”.

“Artículo 46.- Los y las jóvenes son portadores y al mismo tiempo realizadores de los derechos humanos que a continuación se mencionan:

- c) A la igualdad ante la Ley y al derecho a una protección legal equitativa sin distinción alguna”.

Desde este punto de vista también se puede invocar los propios principios de la Ley de Desarrollo Social que al respecto plantea:

“Artículo 7. Está prohibida toda práctica discriminatoria en el otorgamiento de subsidios y los beneficios que se otorguen como parte de los programas sociales”.

En la medida que el PREBU se dirige a los alumnos de todas las escuelas públicas de EMS del DF, excluyendo a los jóvenes de otras entidades federativas, estaría entonces en contra de los principios de esta Ley, lo que probablemente significara un conflicto o contradicción normativa.

Para el caso contrario, es decir, que un joven habitante de Distrito Federal esté inscrito en una escuela ubicada en el Estado de México, por ejemplo, el Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Naucalpan, aplicarían de manera análoga estos cuestionamientos.

Y, desde luego, habría que considerar la *Ley para prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal* que entre las prácticas discriminatorias que prohíbe señala que no se podrá “limitar o impedir el libre acceso a la educación pública o privada, así como a becas, estímulos e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables” (artículo 14, frac. I). En la medida que el PREBU se dirige a los alumnos de todas las escuelas públicas de EMS del DF, excluyendo a los jóvenes de otras entidades federativas, podría encontrarse en una situación de probable vulneración de los principios de esta Ley.

Siguiendo el plano legal en este tema, también se avista el concepto de **exigibilidad de los derechos**. El derecho a recibir una beca bien podrían demandarlo los alumnos de escuelas del nivel medio superior del Distrito Federal con independencia de su domicilio particular, tan solo por el hecho de ser objeto de discriminación ya que entraña una violación a derechos humanos, en este caso el derecho a la educación en condiciones de equidad.

Desde otra línea argumentativa, la norma puede ser analizada desde el ámbito social y ético. El concepto sociológico de validez de una norma considera su cumplimiento y su consecuencia en caso contrario, es decir, la sanción de la conducta, donde la norma puede toparse con una perversión, como sería el caso de los estudiantes que viven en otra entidad federativa y mediante alguna argucia consiguen domiciliarse en el Distrito Federal, es decir, serían una suerte de “migrantes escolares indocumentados” para lo cual el PREBU no prevé ninguna sanción, ni para la norma que se comenta ni para el resto de las que se consignan en las Reglas de Operación, como sería el caso más evidente el de la obligación de los beneficiarios de realizar trabajo en comunidad, el cual según informes del propio programa no lo realizan la totalidad de los alumnos, sin embargo no por ello se ven sancionados o perjudicados en sus beneficios que les proporciona el programa. En este contexto, las normas del PREBU podrían considerarse de tipo gradual puesto que dependen de su cumplimiento pleno o la

ejecución de las sanciones

Pasando al punto de vista ético, el beneficiario no se considera de manera aislada por el sólo hecho de ser joven sino que tiene que estar vinculado a la escuela pública, es este el momento en que puede ser candidato a beneficiario del programa, sin embargo, por el sólo hecho de residir en otra entidad federativa se excluye de recibir los beneficios del programa, lo cual entraña una discriminación que no tiene justificación ética.

En los documentos que se tienen disponibles del Programa, no se advierte preocupación alguna o análisis o pronunciamiento sobre los problemas. En todo caso hay que decir que existe un vacío o ausencia de reflexión sobre los efectos de los lineamientos normativos sobre el requisito de residencia.

Se reitera que, la norma de excluir a los jóvenes estudiantes que radican en otra entidad federativa es discriminatoria y excluyente, así como contraria a la política de desarrollo social y educativo del DF en su acepción más amplia. Por ello se recomienda analizar y discutir más a fondo este problema para configurar una estrategia que generalice el apoyo económico a todos los estudiantes inscritos en instituciones públicas del DF y se apoye adicionalmente a los estudiantes residentes en el Distrito Federal inscritos en planteles con domicilio en el Estado de México.

Es un hecho que el Distrito Federal cuenta con la mejor infraestructura educativa y es polo de atracción de estudiantes no sólo del Estado de México sino de no pocas entidades federativas. La oferta educativa en el nivel medio superior en todo el país es insuficiente y si a ello se agrega la baja calidad educativa, ello hace más atractiva a la ciudad. En la percepción de los estudiantes hoy tienen claro que en el hecho de conseguir una certificación escolar cuenta mucho la calidad de las instituciones que lo otorgan.

Dado que la Ley General de Educación prevé que para proporcionar los servicios educativos distintos a la educación básica deberá realizarse de manera concurrente entre el gobierno federal y local, se tiene que buscar un acuerdo entre ambos ordenes de gobierno incluyendo al del Estado de México, para conseguir la universalización de este tipo de beneficio para todas las escuelas públicas de EMS de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Finalmente por lo que respecta a la cuantificación de alumnos residentes en el estado de México que cursan la EMS en el Distrito Federal, dado que no están disponibles este tipo de estadísticas, no es posible dimensionar el problema. No obstante, la Secretaría de Educación del DF, refiere que en el año 2007 el Distrito Federal recibió 31,200 alumnos de los 22 municipios conurbados con el estado de México, al mismo tiempo que 8,200 corresponden a las Delegaciones del DF y que fueron asignados a planteles de estos mismos municipios aledaños (no cita la fuente).¹⁴⁴

Si los alumnos de los 22 municipios del estado de México asignados a las escuelas del Distrito Federal representan un 12.17% del total, un cálculo aproximado del número de alumnos excluidos podría ascender a alrededor de 40 mil para el ciclo escolar 2007-2008, lo cual significaría una erogación adicional de aproximadamente 240 millones de pesos anuales en el caso de ser beneficiarios del Programa. Sin embargo directivos de las IPEMS estiman que la población residente en el Estado de México podría ser mayor, alcanzando el 40 % de la matrícula en CONALEP y el IPN. Resulta tarea urgente conocer las cifras exactas para dimensionar de mejor manera el problema y la aplicación de las medidas correctivas que se recomiendan.

¹⁴⁴ SEDF. *Políticas de inclusión, retención y promoción en educación media superior del Gobierno del Distrito Federal*. (sin fecha).

4.4.3. Sobre la existencia de diferentes niveles de estímulo monetario vinculados al promedio de calificaciones.

Este componente clave adquiere una funcionalidad particularmente problemática en el diseño del PREBU y registra un conjunto significativo de insuficiencias que permiten asentarlos como una de las dimensiones más inadecuadas y por ende cuestionables del Programa. La existencia de estímulos económicos diferenciados según el promedio de calificaciones expresa y materializa una concepción inconsistente y reducida del aprendizaje, de los factores que lo explican, propician o inhiben; por otra parte contradice aspectos sustantivos implicados en los objetivos y propósito del Programa y finalmente se asienta como un medio poco pertinente y con muy baja capacidad de incidir y afectar positivamente el problema que atiende el PREBU, tal como a continuación se argumenta.

En primer lugar la derivación de este componente carece definitivamente de un marco de análisis explicativo e interpretativo que lo apunte y justifique en una relación clara y suficiente con el **aprovechamiento escolar**.

El aprovechamiento o desempeño académico se constituye en un problema de orden fundamental inscrito en el centro de uno de los retos educativos e institucionales más complejos y significativos de la **escolarización**: el aprendizaje del alumno como uno de los fines últimos de la educación. Sin embargo en el PREBU el **rendimiento académico** no se fundamenta en ningún tipo de reflexión teórica ni en estudios o diagnósticos de corte empírico que den cuenta sobre esta relevante dimensión o algunas de sus expresiones en la población estudiantil inscrita en el nivel medio superior del DF.

Esta situación pone al descubierto una utilización mecánica a todas luces simplista, -por reduccionista- de la funcionalidad que alcanza la **calificación** como “indicador” apto

para esclarecer, medir, constatar o validar el nivel de aprovechamiento de los estudiantes.

La preeminencia que adquiere la calificación -como único parámetro o indicador de los niveles de aprendizaje-, desconoce de manera directa el conjunto de factores y dimensiones que participan y explican de manera más consistente y específica los niveles de aprovechamiento. Entre otros cabe destacar por la injerencia que tienen en el aprendizaje: la capacidad y los perfiles docentes; el curriculum; los modelos educativos e institucionales; las condiciones materiales de infraestructura y de los recursos didácticos; el aprendizaje previo, las formas en que finalmente se materializa en los contextos escolares la formación de calidad y los aprendizajes que propician; las formas, ritmos y estilos de aprendizaje que experimenta cada alumno.

Así, el Programa al asociar al aprendizaje y los niveles de aprovechamiento a las calificaciones, reduce ambas dimensiones a una de las manifestaciones más exiguas de proceso de enseñanza y de aprendizaje. Las **calificaciones**, de acuerdo con concepciones pedagógicas acreditadas,¹⁴⁵ se constituyen en un instrumento que poco tiene que ver con el **nivel aprendizaje** sino que se encuentra más bien ligado a las relaciones de poder implicadas en la actuación docente y en las interacciones que se operan entre los principales actores del proceso educativo enmarcados en la escolarización; a los factores subjetivos y que subyacen en los criterios que entran en juego en la asignación de una calificación, a los requerimientos institucionales directamente determinados por los procedimientos de promoción y por la funcionalidad pedagógica de los instrumentos (exámenes, pruebas, etc.) que sirven a la generación de estos códigos numéricos.

¹⁴⁵ Sólo con el fin de enunciar algunas de las corrientes y autores más representativos hay que señalar las contribuciones en este campo de la corriente crítica en pedagogía, (Ángel Díaz Barriga); las teorías postuladas por P. Bourdieu y J.C. Passeron en torno a la reproducción, la violencia simbólica, capital cultural; las no menos importantes aportaciones planteadas por Henry A. Giroux en torno del poder, autoridad y el aparato escolar; los numerosos estudios sobre las relaciones entre pobreza y educación de Carlos Muñoz Izquierdo, María de Ibarrola, Teresa Bracho; las significativas contribuciones que desde el ámbito pedagógico aporta Gimeno Sacristán sobre el curriculum, la escolarización y la práctica educativa, entre otros.

Por estas razones hay que señalar que el uso de las calificaciones ha sido reiterativamente puesto en cuestión desde las teorías del aprendizaje, curriculares, las teorías sobre la escolarización, en las perspectivas de la evaluación educativa, y específicamente por las perspectivas que se han ocupado de esclarecer las complejas relaciones del fracaso y el éxito escolar asociados a los factores socioeconómicos de origen de los estudiantes y de las formas y mecanismos escolares e institucionales que participan en su reproducción o transformación.

De tal manera esta reducción relega al proceso de aprendizaje y al no menos complejo proceso de su constatación a un asunto ligado al **mérito individual** y solamente adscrito **en rol del estudiante**. Este rol no es simplemente reflejo de la condición de ser estudiante sino de las múltiples interrelaciones que en el tiempo y en el espacio imbrican condiciones pasadas del alumno, los contextos específicos (familiares, culturales, socioeconómicos) y los propiamente escolares. Lo anterior lleva a acentuar que los estudiantes -beneficiarios- que conforman la población objetivo del PREBU, la única condición que comparten es el hecho de estar inscritos en alguna institución pública del DF.

Así, la premisa instrumental implicada en el establecimiento de la calificación como parámetro de estimación del aprovechamiento escolar desconoce también que el PREBU opera en subsistemas altamente diferenciados. Esta condición es más que evidente al contemplar algunos de los modelos que se sintetizan por ejemplo en las dos modalidades de la UNAM, el CONALEP, COLBACH y en el IEMS; los requisitos de ingreso, permanencia y egreso; las finalidades explícitas que cumple el bachillerato universitario o propedéutico, las opciones bivalentes, las técnicas profesionales y aun la modalidad semipresencial, abierta y a distancia. Por otra parte e inclusive dentro de un mismo subsistema las diferencias que se registran en los diferentes planteles y derivadas de su ubicación, de la composición demográfica de su población estudiantil, el gasto por alumno, los servicios escolares y recursos didácticos etc. necesariamente perfilan condiciones escolares distintas y distantes que diluyen de manera contundente

la validez de la calificación y de su solvencia como parámetro único para estimar el aprendizaje.

Finalmente en el PREBU la calificación se convierte en un parámetro mudo, aislado que se agota por sí mismo. Por lo que en este marco, hay que destacar que la diferenciación de los montos según los promedios que, apenas descansa en un rango de 100 pesos, además de ser prácticamente imperceptible la “premiación” al “alto desempeño” y el “castigo” al “bajo rendimiento”, no puede explicar y mucho menos incidir por sí sola en lo que acontece con el estudiante en situación de aprendizaje.

En este rubro paralelamente cabe apuntar que en situación similar se encuentra el componente relativo a los **estímulos adicionales por competencias** en cómputo y en inglés ya que su derivación tampoco se ampara ni se justifica en estudios específicos o en una reflexión mínima al respecto y desconoce de manera clara el hecho de que inglés y cómputo forman parte de los planes de estudio del nivel medio superior. Esto introduce una problemática adicional que obliga a las IPEMS del DF a ponderar, complementar o a desconocer la funcionalidad del reforzamiento homogéneo en cómputo e inglés.

Por otra parte desconoce los resultados de varias de las evaluaciones nacionales, que más allá de la suficiencia y adecuación de sus perspectivas, coincidentemente ponen al descubierto los ámbitos en los que se materializan las deficiencias en el aprendizaje de los estudiantes de este nivel educativo. Cabe entonces preguntarse ¿cuáles son la “ventajas competitivas” del inglés y la computación por sobre otras áreas del conocimiento, aptitudes y valores que potencialmente ubican a los jóvenes en mejores condiciones para autoafirmarse en el mundo social, laboral, ciudadano y afectivo?

Señales contradictorias y los valores implícitos que se materializan en el estímulo diferenciado.

La inserción de este componente y la funcionalidad asignada a las calificaciones como único parámetro y criterio educativo para estimar los niveles de aprendizaje tiene aun dos importantes consecuencias negativas que es obligado señalar: contradice aspectos clave del marco referencial en el que se inscribe el PREBU y moviliza un conjunto de **valores implícitos** sobre las funciones educativas, el papel de las instituciones de educación media superior, de sus actores y específicamente del propio sujeto en situación de aprendizaje.

Una de las contradicciones más evidente emerge en el marco de los **principios y fines sociales** implicados en la universalización de los apoyos económicos (estímulos) destinados a los estudiantes inscritos el sistema público del nivel medio superior del DF. Esto ubica al PREBU de manera muy significativa y en un esfuerzo sin precedentes en el sendero que materializa principios de manera efectiva y en la generación de condiciones que asientan el carácter social y público de la educación media superior y con ello las posibilidades que esta formación brinda a los jóvenes para participar de manera más equitativa en las oportunidades de desarrollo. En este marco la asignación de estímulos económicos diferenciados y condicionados al “rendimiento escolar” pone en entredicho estos principios.

Por otra parte, al acudir a una de las hipótesis centrales que fundamenta al PREBU y que **postula al factor económico como una de las causas explicativas de la deserción y el rezago escolar mediados por bajo rendimiento que experimentan los jóvenes de menores recursos, resulta un contrasentido otorgar un estímulo superior a los estudiantes que registran mejores calificaciones**, ya que directamente discrimina y castiga específicamente a los sectores de la población estudiantil con menores posibilidades de remontar en el entorno educativo la condición estructural de pobreza.

Las contradicciones aquí referidas sobre la funcionalidad implicada en la relación estímulo económico y niveles de aprendizaje por otra parte **movilizan**, con el riesgo de los discursos y las señales implícitas, un conjunto de valores y consideraciones que aunque no están diseñadas en el PREBU operan en esta dimensión y propician las siguientes interrogantes:

¿Cuál es el valor de la educación y los aprendizajes que propicia? ¿Son las manifestaciones cuantificables los mejores indicadores para estimar lo que se aprende? ¿Qué es lo que merece ser “premiado” y reforzado, o sancionado: la capacidad del sistema para adjudicar, procesar y cuantificar las calificaciones, la capacidad del estudiante para recibir o negociar calificaciones? ¿El fracaso escolar compete sólo al estudiante? ¿El éxito escolar medido por la calificación atestigua el significado y profundidad de lo aprendido? Siendo el aprendizaje un proceso complejo, multidimensional, ¿acaso no exige concebir al estudiante y el proceso de aprendizaje que experimenta también desde una perspectiva multidimensional e integral? ¿Cuál es la cobertura, los límites y posibilidades implicados en una estrategia que atienda el problema de la calidad educativa y la pobreza?

Para concluir cabe puntualizar que el otorgamiento de estímulos económicos diferenciados según el “rendimiento” se encuentra muy lejos de conformarse en un medio óptimo para producir el efecto postulado: mejorar el aprovechamiento académico y es, a todas luces, un “remedio” poco eficaz y costoso y no sólo en términos instrumentales u operativos,¹⁴⁶ sino esencialmente en términos educativos, sociales, institucionales y políticos.

Las aseveraciones de las autoridades del PREBU al término del primer año de operación son particularmente esclarecedoras de la sobreestimación de los efectos del

¹⁴⁶ Cabe destacar que las acciones que participan en la instrumentación de este componente implican un conjunto amplio de actividades de sistematización, procesamiento de información semestral, donde las IPEMS del DF y sus actores solamente participan en el intercambio de datos.

Programa en la dimensión del aprendizaje y la calidad educativa. Más allá de la suficiencia de proyecciones estadísticas o porcentuales y de la forma en que se haya construido el dato relativo al incremento registrado en el aprovechamiento escolar de los beneficiarios, lo neurálgico es que al simplificar las interrogantes relativas a la problemática del rendimiento escolar, los niveles de aprovechamiento y la calidad educativa las respuestas pueden operar en el breve margen de las calificaciones, obstruyendo la atención pertinente a las preguntas y respuestas sobre los mecanismos que operan como expulsos dentro del propio sistema educativo y particularmente eficaces en la cancelación o aplazamiento de las oportunidades educativas de los sectores más vulnerados.

4.4.4. ¿Cuáles son las implicaciones de que el programa establezca la obligatoriedad de prestar dos horas a la semana de servicios a la comunidad?

El requisito de que los beneficiarios del PREBU presten dos horas a la semana de servicios a la comunidad “como retribución a la Ciudad” por el estímulo recibido significa un condicionamiento que resulta contrario con el principio fundamental de exigibilidad establecido en la política de desarrollo social del Distrito Federal. Por otro lado, con respecto a las actividades en comunidad se produce una ambigüedad conceptual e instrumental, además de considerarse indefinido su aporte con relación al objetivo principal del Programa.

Un análisis completo de las implicaciones de las actividades en comunidad como parte del PREBU *Prepa Sí* se encuentra en el punto 4.1.4.2., inciso *Grupo III. Causas sociales y actividades en comunidad.*

Por lo que se ha señalado las llamadas actividades en comunidad del PREBU *Prepa Sí* son uno de los aspectos más controvertidos del Programa por sus implicaciones así como uno de los más complejos por la cantidad de recursos humanos y operativos que involucran y la dimensión que implica su organización, promoción y control para un universo de 180 mil beneficiarios obligados (**360 mil horas semanales de actividades**) distribuidos en más de 100 planteles educativos por toda la Ciudad de México y pertenecientes a subsistemas y modelos educativos diversos y contrastantes.

Siendo una de las normas más complejas del programa, se podría decir que es polimorfa desde el punto de vista del diseño, como se verá a continuación. Por una parte aparece en las Reglas de Operación (RO) como un requisito que deben cumplir los beneficiarios, incluso llevado al extremo de solicitarles su comprobante de servicio a la comunidad para reinscribirse y permanecer en el programa, es decir, se trata de una suerte de *pago*, una retribución obligatoria, lo cual es equivalente a una condición: “si

cumples con el servicio a la comunidad, entonces tienes derecho a los estímulos económicos”. Esta es su primera forma.

Una segunda, se refiere a que al mismo tiempo es un *componente* del programa, considerado así en la Matriz de Marco Lógico (ver cuadro 31), lo cual visto a la luz de la definición metodológica de *componente*, es decir, como “todos aquellos bienes, servicios o productos que el programa entrega a los beneficiarios” que posibilitan la superación del problema que padecen, en *stricto sensu* no sería un *componente*, ya que el servicio a la comunidad lo hace el beneficiario.

Sin embargo, en virtud de que el programa dispone de toda una organización de recursos humanos, económicos, logísticos y tecnológicos para crear las condiciones que hacen posible la realización del trabajo en comunidad, desde este punto de vista sí se podría calificar como un *componente* del programa.

Una tercera forma es aquella que adquiere por sus objetivos ampliados más allá de la Matriz del Marco Lógico (ver cuadro 31), referido a los efectos esperados en los beneficiarios como producto de la realización del trabajo en comunidad, cuyos factores considerados se asemejan al concepto de capital social propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

CUADRO 33. PREBU. OBJETIVOS DE LOS SERVICIOS A LA COMUNIDAD	
Matriz de Marco Lógico	Población beneficiaria participa en las actividades en la comunidad programadas como reflejo de su participación corresponsable en el programa.
Reglas de Operación	Como retribución a la Ciudad por el estímulo recibido, los estudiantes realizarán servicios a la comunidad, preferentemente en las colonias donde residan, por el equivalente de dos horas por semana.
Evaluación operativa de las actividades en la comunidad	<p>Objetivo General: Como retribución a la ciudad por el estímulo recibido, los beneficiarios del PREBU realizarán actividades en la Comunidad para fortalecer su formación cultural, ecológica, deportiva y de apoyo a la Ciudad.</p> <p>Objetivos específicos: Promover entre los beneficiarios la participación en actividades que tengan como atribución principal el sentido de pertenencia con la Ciudad.</p> <p>Fomentar en los estudiantes que reciben el estímulo económico un sistema de valores, a partir de principios universales y nacionales racionalmente compartidos.</p> <p>Estimular la participación crítica en los problemas sociales.</p> <p>Contribuir al mejoramiento de las relaciones sociales, culturales y educativas de los beneficiarios.</p> <p>Disminuir las consecuencias sociales del ocio en los sectores más vulnerables de la población. (Páginas 4,5. Evaluación Operativa de las Actividades en la Comunidad).</p>
Evaluación del diseño	El objetivo de la participación en las actividades en comunidad es establecer un sentido de pertenencia de los recursos recibidos; es decir, que el estudiante sienta que no es una concesión gratuita que le hace el gobierno, sino que asistiendo a diferentes actividades se está ganando los recursos que recibe. La participación por parte de los beneficiarios pretende no solo beneficiar a sus comunidades, sino también incentivar la relación, identificación y sentido de pertenencia de los jóvenes con la ciudad de México, además de fomentar una cultura de capital social en el Distrito Federal (página 17. Evaluación del Diseño).

Implicaciones.

En el primer caso, cuando se plantea el servicio a la comunidad como una condición para permanecer en el programa, se trata de una regla que no se cumple a cabalidad, según datos del propio programa,¹⁴⁷ la participación de los beneficiarios y sus figuras organizativas de Coordinador de Unidad Territorial y Jefes de Grupo no alcanza todavía el cien por ciento y no existe por esa razón sanción alguna. Es decir se trata de una norma gradual, cuyo incumplimiento no tiene ningún efecto formal. Tal situación no puede ser de otro modo, ya que en el caso de que el programa hiciera efectiva la norma, una cantidad importante de beneficiarios quedarían fuera del programa, pero más relevante aún es que entraría en conflicto con los objetivos últimos del trabajo en comunidad que es el de “fomentar una cultura de capital social”, cuyos fundamentos son la libre participación, la organización voluntaria y el consenso.

Tales consideraciones inducen a pensar que dicha norma está incorrectamente ubicada como una condición o requisito obligatorio para el beneficiario y debe eliminarse de las Reglas de Operación, debe tratarse con varias modificaciones, solamente como un componente del programa, con lo cual puede enriquecerse y tener mayores beneficios para los alumnos.

Las siguientes observaciones se refieren a la forma en que se definen, organizan y operan las actividades en comunidad y establecer la congruencia que guardan con los objetivos que se persiguen con este componente.

Una primera se refiere al tipo de organización que se ha diseñado para operar las actividades en comunidad en donde se observa que se trata de una organización vertical de corte *fordiano* en la que los principales actores que son los beneficiarios ocupan el último lugar de la pirámide organizativa, cuya función es asistir a las actividades programadas y, por su parte, los Coordinadores de Unidad Territorial (CUT)

¹⁴⁷ FIDEGAR, *Evaluación operativa de las actividades en comunidad*, pp. 21 y 35.

y los Jefes de Grupo (JG) sólo se encargan de difundir y apoyar las actividades. De otro lado, ni los beneficiarios ni los CUT y JG forman parte de ninguna de las seis instancias de coordinación y decisión que están arriba de ellos. Así mismo, tanto los CUT como los JG que serían los representantes naturales de los beneficiarios en esta organización, no son nombrados por los beneficiarios sino por las instancias superiores.

Este tipo de configuración operativa, entraña algunos riesgos, ya que si las actividades que se programan no se consultan ni se deciden por los beneficiarios, puede provocar una aleatoriedad en su aceptación y existe entonces el riesgo de que las actividades les resulten ajenas y decidan no asistir porque simplemente no les agradan o porque no se sienten tomados en cuenta. Así mismo, las formas en que se eligen a los CUT y JG pueden acarrear divisiones entre los beneficiarios.

El hecho de perseguir una identidad de los beneficiarios con la Ciudad significa todo un desafío, invoca los principios comunitarios como la pertenencia a un *Nosotros* y especialmente la ciudadanía de los jóvenes que implica no sólo el reconocimiento de deberes sino que también ejercen derechos. El Gobierno de la Ciudad de México ha dado grandes pasos en este sentido, garantizando jurídicamente la educación para todos. La iniciativa del PREBU de dar paso a la participación de los jóvenes es relevante en este contexto.

Sin embargo, la Ciudad no es homogénea y refleja todavía los signos de una exclusión histórica, donde más de la mitad de la población es pobre. Asimismo la comunidad de jóvenes estudiantes tampoco es uniforme desde el momento en que asisten a escuelas de distinta calidad y modelos educativos, atributos de la educación que ellos perciben claramente, en el último concurso para ingresar a la EMS en la Zona Metropolitana sólo un 40% de los aspirantes consiguió un espacio en su primera preferencia y más preocupante aún es, que poco más de 46 mil jóvenes quedaron fuera de este subsistema educativo por distintas razones.

Por lo dicho anteriormente, se propone que las llamadas actividades en la comunidad sean reformuladas en varias de sus características dentro del PREBU *Prepa Sí* pero dejando de ser un requisito obligatorio (ver recomendaciones).

4.4.5. ¿La norma de no contar con una beca o apoyo económico simultáneo al programa aplica sólo para apoyos similares (becas educativas) o, a cualquier otro tipo de apoyo (por ejemplo discapacidad, micro-créditos, madres jefas de familia, etc.)?. En el segundo caso, ¿como se ponderarían sus implicaciones?

Desde el punto de vista normativo no existe implicación o transgresión alguna, ya que el Artículo 49 del Reglamento de la Ley de Desarrollo del Distrito Federal, prevé que *“una misma familia o cualquiera de sus miembros pueden ser sujetos de apoyo en dos o más programas sociales siempre y cuando se cumpla con los requisitos de acceso que establezca cada programa”*. De esta forma, una persona discapacitada o madre de familia que reciba apoyos de otros programas, puede y tiene derecho a los beneficios del programa *Prepa Sí*, siempre y cuando cumpla con los demás requisitos.

Al respecto las Reglas de Operación del Programa 2007-2008, disponían lo siguiente: *“No contar con una beca o apoyo económico simultáneamente al estímulo del Programa”*, texto que podría justamente interpretarse como otra beca o similar y de apoyos de otros programas. Sin embargo esta redacción defectuosa se ha corregido en las nuevas Reglas 2008-2009, que ahora sí explicita que se trata sólo de becas o apoyos similares: *“No contar con otra beca o apoyo económico por concepto de estudios de nivel medio superior”*.

Por el contrario, sí hay implicaciones para el caso de un beneficiario de *Prepa Sí* que a su vez tenga beca de otro programa federal o institucional, lo cual se evitaría con el cruce de padrones de beneficiarios de los distintos programas que operan en el DF. En el caso de *Prepa Sí*, es un tema que no fue posible constatar ya que no se dispuso del padrón respectivo, sin embargo hay evidencias que indican que no es muy eficiente la colaboración entre programas locales y federales, en vista de que en algunas escuelas no llevan el control de las becas de los alumnos por no contar con la infraestructura administrativa y personal necesarios, aunque los directivos si conocen de casos en que se presenta la duplicidad de apoyos.

4.4.6. ¿Cómo se garantiza el acceso equitativo a los beneficios del programa considerando que el universo institucional de procedencia de los estudiantes es diferenciado?

Los mecanismos que operan en el PREBU para hacer equitativo el acceso a los beneficios se rigen por un lineamiento de orden general que define que éstos sean otorgados a *todos los estudiantes (regulares e irregulares o en riesgo de rezago) residentes en el DF e inscritos en las IPEMS de la Ciudad de México.*

Este lineamiento general opera bajo el principio de universalización de los derechos educativos y la obligatoriedad del GDF de garantizar su efectivo cumplimiento y se encuentra articulado a dos criterios que lo acotan: el marco jurisdiccional que tiene el GDF sobre la entidad capitalina y el implicado en el régimen público de las instituciones de EMS del DF.

En el primer caso indirectamente se derivan repercusiones poco equitativas para los estudiantes del DF que estudian en planteles educativos ubicados en la Zona Metropolitana y para un número importante de estudiantes que estudian en las IPEMS del DF pero residen en el Estado de México. De tal manera que por el ámbito de jurisdicción y las características espaciales y sociodemográficas propias a la capital y la zona metropolitana se deriva indirectamente una repercusión conflictiva para la operación del Programa que puede, como de hecho se percibe según las opiniones de las autoridades educativas entrevistadas, expresar un problema de inequidad.

Por otra parte al inscribir el análisis del alcance del PREBU en cuanto a su adscripción en el sistema público de educación media superior, hay que contabilizar necesariamente algunos de los rasgos que lo definen, ya que el principio de equidad adquiere significaciones y alcances diferenciales y problemáticos. Sobre este asunto el PREBU no aporta argumentos conceptuales ni empíricos que son importantes

contemplar precisamente por implicarse un aspecto clave del alcance del Programa de sus objetivos, estrategias y componentes y entre éstos.

Tal como se ha asentado en varios apartados del presente Informe¹⁴⁸ la segmentación y diferenciación que caracteriza al sistema público de educación media superior del DF es significativa y por demás compleja. Esta segmentación se opera esencialmente por:

- La ubicación territorial de los planteles en zonas y delegaciones también estratificadas económica, social y demográficamente.
- Antecedentes y trayectorias institucionales.
- Distintos modelos educativos que conforman este nivel: bachilleratos generales y propedéuticos; técnico-profesionales, bivalentes, terminales, modalidades abiertas, semipresenciales y a distancia.
- El modelo educativo que regula los principales procesos formativos, modelos curriculares, organización de los ciclos y trayectos escolares.
- El modelo normativo y orgánico que regulan los procesos de ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes.
- La cobertura territorial y de la matrícula que atienden e infraestructura instalada y servicios escolares.
- El tipo y monto de financiamiento, costo por alumno, entre otros varios.

Estas diferencias necesariamente tienen su correlato en el tipo de jóvenes que aspiran a ingresar, en las oportunidades efectivas de ingreso en cada institución y en cada subsistema. En ello participan tanto las expectativas de los estudiantes y sus familias, como las posibilidades y oportunidades concretas que la propia escuela ofrece. Es decir que cada uno de los atributos de las IPEMS operan como mecanismos seleccionadores

¹⁴⁸ Para mayor claridad ver los cuadros 2, 3, 4 y 5 del apartado segundo (Marco Teórico) del presente informe que dan cuenta sobre las expresiones y diferencias en el sistema de educación media superior del DF y la Zona Metropolitana.

y estratificadores de la población, brindando oportunidades diferenciales estructurales de acceso y permanencia, aunque mediando el examen metropolitano de ingreso de la COMIPEMS.

Las políticas e instrumentos fundados en el principio de equidad y la universalización no alcanzan a revertir en términos efectivos las desigualdades estructurales que atraviesan las biografías particulares, los perfiles socioeconómicos de los estudiantes y que la institución escolar permite que se sostengan. Sin embargo si cumplen de manera clara el principio de implicado en la exigibilidad del derecho a la educación y del Gobierno por garantizarlo.

En tal sentido cabe acentuar que los apoyos universales al no revertir las diferencias socioeconómicas y culturales de los estudiantes con mayores carencias no es que tengan efectos perversos sobre estos sectores; **lo perverso en todo caso, sería asumir de manera simplista y mecánica el presupuesto de que una beca o estímulo económico es una estrategia suficiente**, que bajo una discriminación positiva brinde a esta población mejores y más eficaces instrumentos que no necesariamente deben dirigirse al estudiante, sino a la escuela o institución a fin de que en el contexto se puedan mejorar y fortalecer los servicios educativos.

4.4.7. ¿Los indicadores que se tienen establecidos para evaluar la eficiencia e impacto del programa son pertinentes y suficientes (cobertura del universo, permanencia en la escuela, eficiencia terminal)?

Los indicadores de impacto del programa debieran revelar en qué medida el proyecto ha logrado mejorar la situación de la población objetivo, en otro sentido, la magnitud de los cambios observados en el problema en virtud de la intervención del programa, lo que es posible observarlo a través del comportamiento de los indicadores establecidos en la Matriz de Marco Lógico en sus niveles de *Fin* y *Propósito*, generalmente en el mediano y largo plazo. En lo que respecta al PREBU estos son:

FIN: Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior. Asegurar que todos los jóvenes del DF que quieran cursar el bachillerato lo hagan con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos económicos	
Cobertura del programa	Número total de alumnos beneficiarios activos de programa/número de alumnos establecidos como meta al inicio del programa
Tasa neta de cobertura	Alumnos con edades normativas correspondientes al bachillerato al inicio del ciclo escolar de referencia en el DF/Población en edad normativa estricta para cursar el bachillerato en el DF
Tasa de inscripción inicio bachillerato	Número de jóvenes que se matriculan en el bachillerato en el DF/número de jóvenes egresados de educación secundaria en el DF
Tasa de terminación de estudiantes de bachillerato (periodicidad anual)	Alumnos egresados del bachillerato en el ciclo escolar/alumnos de tercer año de bachillerato
Tasa de no conclusión	(Alumnos egresados de bachillerato en el ciclo escolar t/alumnos de nuevo ingreso al primer año de bachillerato en el ciclo escolar ta) $a=1\ 2\ 3$
Propósito: Los estudiantes beneficiarios mejoraron su rendimiento escolar y disminuyó la tasa de deserción de estudios de bachillerato, mediante los apoyos otorgados por el PREBU y la participación corresponsable de los beneficiarios	
Impacto del programa mediante un contrafactual	Técnica econométrica de evaluación de impacto
Tasa de deserción total	$(\text{Matrícula inicial del ciclo escolar } t \text{ en el bachillerato} - \text{alumnos egresados del ciclo escolar } t \text{ en el bachillerato}) - (\text{Matrícula inicial en el ciclo escolar } t1 \text{ en el bachillerato} - \text{alumnos de nuevo ingreso al primer grado del bachillerato del ciclo escolar } t1) / \text{matrícula inicial del ciclo escolar } t \text{ en el bachillerato}$
Coefficiente de correlación de tasa de deserción y nivel de ingresos	
Tasa de aprovechamiento	Alumnos egresados en el grado i al final del ciclo

Evaluación externa PREBU 2007-2008

	escolar del bachillerato con promedio mayor o igual a 8/ matrícula del grado i al final del ciclo escolar de referencia en el bachillerato
Tasa de aprobación	Alumnos aprobados en el grado i al final del ciclo escolar del bachillerato/Matrícula del grado i al final del ciclo escolar de referencia en el bachillerato
Grado de satisfacción de los beneficiarios	Número de beneficiarios que declaran un grado de satisfacción mayor del proyecto/Total de beneficiarios encuestados

Como ya se ha señalado anteriormente en otro apartado de esta evaluación, existe una incongruencia importante entre lo que se señala como el **Fin** establecido en la MML y lo que en la práctica desarrolla el programa. No está al alcance del PREBU garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la educación hasta el bachillerato porque dicho objetivo rebasa con creces los alcances y atribuciones del Programa e inclusive los de FIDEGAR; asimismo resulta complicado calcular cuántos jóvenes “quieren” cursar el bachillerato, amén de que debiera considerarse como parte de la demanda potencial a todo aquel que, independientemente de su edad, se encuentre sin estudios de nivel medio superior; el concepto de “éxito” tampoco es preciso como para poder establecer indicadores confiables, suficientes y pertinentes relacionados con la eficiencia e impacto del PREBU.

Las deficiencias que se han encontrado y descrito en ésta evaluación con relación a la estimación de la demanda del PREBU y de la determinación de su población objetivo, influyen desde luego para que los indicadores de eficiencia e impacto propuestos por el Programa a nivel de **Fin** parezcan limitados. Asimismo se requiere profundizar en el estudio de las causas determinantes de la desescolarización y de la deserción con objeto de formular más claramente objetivos e indicadores para el Programa.

En este mismo nivel de **Fin**, también se registra un gran vacío, que son las metas intermedias y la final. En esta parte se esperaba que el programa especificara sus metas en congruencia con las planteadas por el Programa de Desarrollo Social,

correspondientes al año 2012 y las programadas para los próximos veinte años, al omitir esta temporalidad no es posible medir la eficiencia e impacto del programa.

Para el caso de los indicadores propuestos para medir el *Propósito* del programa se puede decir que sí son consistentes y pertinentes con el objetivo planteado. En este caso se sugiere que el indicador referido a la tasa de inscripción al bachillerato de los egresados de secundaria planteado en el nivel de Fin, se posicione en el nivel de Propósito ya que la deserción entre estos dos niveles es de suma importancia y reflejaría de manera indirecta la influencia del programa para aumentar la matriculación de los egresados de secundaria, es decir fungiría como indicador de los denominados “proxy”, ya que como se sabe, la matriculación esta fuertemente influida más por la oferta educativa que por un incentivo económico.

Es pertinente también medir el impacto del programa mediante una técnica contrafactual, únicamente que hace falta describir las variables que se van a medir, las características de los grupos a estudiar y el método de selección de la muestra de los alumnos.

Se considera pertinente que al término del segundo año de operación del PREBU *Prepa Sí* convendría la realización de una evaluación de impacto del Programa.

4.4.8. ¿Cómo se tiene prevista la medición del abatimiento de la deserción escolar y del incremento de la eficiencia terminal?

El abatimiento de la deserción escolar ha sido presentado por los responsables del Programa como uno de los mayores logros del PREBU en su primer año de operación. Se ha consignado en diversos documentos y particularmente en el Segundo Informe del Jefe de Gobierno que señala que entre los resultados cuantificables del Programa *Prepa Sí* se tiene una “disminución en la tasa promedio de deserción, pasando del ciclo escolar 2006-2007 al 2008-2009, de 18.5% a 6.5%”.¹⁴⁹ En el mismo tenor aunque con datos diferentes se asegura que “el impacto del Programa *Prepa Sí* a un año de aplicación es evidente: la disminución de la tasa de deserción de sus beneficiarios de 16 % en el ciclo escolar 2006-2007 al 6.08 % para el ciclo escolar 2007-2008, es el reflejo del cumplimiento de uno de sus principales objetivos; convirtiéndose en un factor importante en la disminución del abandono escolar de los jóvenes que estudian bachillerato en el Distrito Federal”.¹⁵⁰

En los documentos de la evaluación interna del PREBU no queda claro como se obtuvieron los datos anteriores relativos a la tasa de deserción considerando que se trata del primer año de operación del PREBU y que al momento de formularlos no se contaba –creemos- con la información de inscripciones del siguiente ciclo. Con respecto a estos datos y a las conclusiones del propio Programa con relación a su evaluación interna e impacto en el abandono escolar deben tomarse en cuenta las cuestiones siguientes:

a) No es posible comparar dos universos de datos completamente diferentes como se hace en este caso. El dato correspondiente al ciclo 2006-2007 y anteriores,

¹⁴⁹ GDF, *Segundo Informe de Gobierno 2007-2008*, Ejes estratégicos.

¹⁵⁰ Ebrard et al., *op. cit.*, p. 30; y *Evaluación de Diseño...*, p. 11.

tomado del Sistema Nacional de Indicadores Educativos (SNIE) de la SEP tiene como base toda la matrícula de bachillerato del Distrito Federal sin distinguir lugar de residencia o discriminar entre quien recibe o no beca o cualquier otro apoyo económico, mientras que por definición los beneficiarios del PREBU comprenden un universo restringido con relación al total. **Por este solo motivo, la comparación es inconsistente, y por tanto no puede sostenerse que la deserción ha sido abatida por el PREBU en 10 puntos porcentuales en tan solo un año;**

b) Como se señaló, los documentos de la evaluación interna del Programa no refieren cuáles fueron el método y los criterios de medición utilizados para determinar la deserción escolar en los términos indicados para los beneficiarios del PREBU. La información detalla la deserción por subsistema en un rango que va de 0 % en la UNAM a 8.56 % en el IPN, pero tampoco se señalan los criterios usados para su determinación, ni se compara con datos de las propias instituciones educativas de éste y años anteriores. Debe considerarse también que, en virtud de ser el primer año de operación del Programa, la población atendida de cada subsistema fue variable a lo largo del año y que, por tanto, hay también problemas de comparabilidad;

c) Resulta interesante, sin embargo, constatar que de acuerdo con cifras de la SEP hubo efectivamente una reducción importante en la deserción escolar del ciclo 2006-2007 al 2007-2008 en el Distrito Federal: del 15.24 % al 13.74 %, en términos relativos una décima parte. Cómo puede observarse en el cuadro número 14 (p. 86) se tiene una disminución progresiva y significativa del abandono escolar a partir del ciclo 2004-2005 después de haber llegado a casi a una cuarta parte de la matrícula en el ciclo 1997-1998; en este sentido debe estudiarse con detenimiento el fenómeno de disminución progresiva de la tasa de deserción escolar observable en el DF en los últimos años y determinar el impacto del PREBU en el problema de la deserción en el corto, mediano y largo plazo;

d) No se presentan datos desagregados por año escolar, lo cual es fundamental tomando en cuenta que el mayor porcentaje de la deserción ocurre en el tránsito de primero a segundo grado de bachillerato y, en segundo término, de bachillerato a la educación superior. Considerando los fines del PREBU y de la Secretaría de Educación del DF resulta fundamental también y como se ha insistido, considerar la realización de estudios con relación a los egresados de la secundaria y su ingreso o no al nivel medio superior y en torno al fenómeno general de la desescolarización entre los jóvenes y el rezago educativo en dicho nivel.

5. Conclusiones, recomendaciones y observaciones

Las dificultades que pautaron la realización de la evaluación externa ya asentadas en los primeros apartados de este Informe Final tienen como principal consecuencia la imposibilidad de atender todos los requerimientos establecidos en los Términos de Referencia, así como en la propuesta de evaluación aprobada para tal efecto por parte del Comité del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, **EVALÚA DF**.

La situación referida obliga a excluir de este apartado conclusivo las dimensiones directamente vinculadas a la operación del PREBU que atañen **específicamente a su puesta en práctica**. Dimensión por demás sustantiva. De tal manera que este apartado se centra en el desarrollo de lo que corresponde a la valoración global del diseño, la formulación de las principales fortalezas y debilidades del programa y la de las correspondientes recomendaciones.

Sin embargo hay que señalar que no obstante que esta limitación confiere a los contenidos de este apartado un carácter parcial, al inscribirlos en el enfoque implicado en la Metodología del Marco Lógico que sustenta la implementación del PREBU, el alcance de las consideraciones sobre el diseño no pierden validez ni relevancia para los fines postulados en la evaluación externa del Programa. Esto se explica esencialmente por la naturaleza de uno de los atributos por demás significativo de esta herramienta metodológica: la estrecha imbricación que adquieren en la conformación de un programa el diseño-operación-instrumentación o ejecución.

Por lo anterior, cada una de las decisiones perfiladas en el ámbito del diseño de un proyecto o programa construido bajo el enfoque del Marco Lógico se constituyen a la vez en la plataforma esencial de su instrumentación. Es decir, la MML imbrica y fusiona estratégicamente etapas que, en otras perspectivas aparecen disociadas con costosas

derivaciones en la gestión estratégica, ejecución, así como en la evaluación de los programas de desarrollo. Vale la pena señalar que en la MML las etapas de construcción de los escenarios futuros deseables, el marco contextual en que se inscribe y opera el programa, los criterios e instrumentos de construcción de los niveles de ejecución se deben instrumentar congruente y consistentemente hacia la resolución de necesidades (problema) que atañen a una población objetivo determinada conocida y estudiada; del mismo modo cada uno de los instrumentos y procedimientos de desarrollo, evaluación y seguimiento, se presentan estructurados en relación lógica y estrechamente interdependientes y articuladas con las necesidades que justifican la hechura del programa.

En tal sentido cabe apuntar que al asumir y atender a cabalidad este **importante presupuesto metodológico**, las debilidades en el diseño implican y señalan insuficiencias en su capacidad de instrumentación o, contrariamente, todo acierto o fortaleza es garantía de una operación consistente, eficaz y pertinente. De tal manera los señalamientos que a continuación se asientan contribuyen también en la clarificación de aspectos sustantivos de la operación que pautan al PREBU.

5.1. Valoración global del diseño.

En el marco del análisis efectuado y detallado a lo largo del presente Informe y teniendo como principales fuentes de información los documentos surgidos en el proceso de autoevaluación efectuado por el FIDEGAR, es posible condensar las siguientes consideraciones generales sobre el diseño del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal *Prepa Sí*.

I. Un marco referencial político, educativo y axiológico complejo.

El contexto en el que surge el PREBU, modelado por la reciente creación de la Secretaría de Educación del DF, la transferencia de las atribuciones que en materia educativa viniera cumpliendo la Secretaría de Desarrollo Social, la carencia de un programa de desarrollo del sector educativo, le imprimen indirectamente al Programa algunos rasgos que le confieren un **status singular** que se traduce en la emergencia de algunos marcos referenciales ambiguos que intervienen de manera contradictoria en varios aspectos sustantivos de su diseño, por lo que deben ser señalados:

I.1 El PREBU tiene una adscripción normativa en el campo de la política social mucho más explícita que en el educativo. Su diseño responde en gran medida a principios trascendentes de la política social impulsada por los gobiernos de izquierda del DF. La política pública con el PREBU asienta su significado en la instrumentación de los principios relativos a la exigibilidad de los derechos ciudadanos y de los jóvenes y en la correspondiente obligación asumida por parte del GDF por garantizarlos. Es decir se funda en una ética social inscrita en el reconocimiento del derecho a la educación como un derecho fundamental ciudadano y en la obligatoriedad del Estado para garantizar el logro de la igualdad de derechos. Sin embargo, el Programa instrumentalmente no concilia de manera congruente estos principios al oscilar en la siguiente disyuntiva: ***estímulo económico según el mérito individual vs beca universal por estudiar.***

I.2 El Programa por otra parte tiene una articulación menos explícita y formal con el campo de la política educativa impulsada por la SEDF. Lo que se traduce instrumentalmente en una reducida alineación con principios y lineamientos establecidos en la Ley de Educación del DF y escasos vínculos operativos con las funciones, atribuciones e iniciativas que en materia educativa se encuentran en desarrollo, por lo que el Programa oscila en la siguiente disyuntiva: ***importante apoyo económico vs baja injerencia educativa.***

I.3 En términos generales, el Programa cuenta con un basamento normativo frágil dado que su funcionalidad, atribuciones y alcance se adscribe en Reglas de Operación y no en una ley, a pesar de existir claras posibilidades de articularlo con la Ley de Becas del GDF, otro conjunto de lineamientos y principios establecidos en la Ley de Educación del Distrito Federal, así como en la Ley de las y los Jóvenes. Por ello su status oscila en la siguiente y última disyuntiva: ***programa compensatorio vs Ley de Becas Universales para el Sistema Público de Educación Media Superior del DF.***

II. Aspectos del diseño que interfieren con el alcance del PREBU.

El Programa registra varias insuficiencias en etapas fundamentales del diseño destinadas al **análisis de los involucrados** (directos e indirectos), la **delimitación del problema** y la **identificación de la población objetivo**. Las debilidades en estas dimensiones tienen importantes repercusiones en las subsecuentes etapas del diseño e instrumentación del PREBU.

II.1 El PREBU comprende una muy deficiente y **limitada identificación de los agentes involucrados**. Esta fase singularmente importante para la delimitación del problema, en la práctica se centra en la enunciación de los **agentes internos**,¹⁵¹ es decir, los beneficiarios y las instancias adscritas en la estructura orgánica:

- Beneficiarios,
- Responsable del Programa,
- El financiador del Proyecto,
- Autoridades de gobierno participantes: FIDEGAR, Consejo del PREBU, y Comité Técnico del Consejo del Programa Prepa Sí.

¹⁵¹ FIDEGAR. *Evaluación de Diseño del PREBU*, pp.19-20 y p.23.

Tal desarrollo no se acerca a lo que en el enfoque de la MML se denomina **análisis de involucrados**. Están ausentes como agentes clave y directamente interesados las IPEMS; su incorporación, solamente se enuncia en una lista al indicar su articulación con las cinco comisiones que intervienen en la organización de las Actividades en Comunidad.¹⁵² Los profesores y padres de familia simplemente no están contemplados.

Las ausencias más significativas en cuanto a los involucrados indirectos se señalan en el apartado que desarrolla las que consideramos debilidades del PREBU. Por lo que aquí solamente es pertinente asentar que, según la MML, el análisis de los involucrados obliga por una parte a su identificación, pero además exige que éstos sean caracterizados, posicionados, conocidos, convocados y reconocidos al igual que sus intereses, expectativas a fin de concitar acuerdos, vínculos y líneas de colaboración que garanticen el éxito del Programa. Del mismo modo, según el enfoque implicado en la MML, esta etapa es fundamental ya que nutre y permite definir de la manera más amplia e integral posible el problema que motiva y fundamenta al Programa, a fin de que éste intervenga en la supresión de los obstáculos que interfieren con finalidades socialmente valiosas y pertinentes para diferentes actores y específicamente para la población objetivo.

II.2 La carencia de estudios específicos aparece en varias partes del diseño. Es el caso de la caracterización de **la población objetivo** (estudiantes residentes en la entidad e inscritos en las IPEMS del DF) y de las fases orientadas a la **delimitación del problema** que atiende el PREBU (alta tasa de deserción en la educación media superior del DF), por mencionar dos de los más relevantes.

La ausencia de estudios en cada una de estas etapas se traduce en términos del diseño y **operación del Programa**, en la insuficiente derivación de **estrategias**,

¹⁵² *Ibíd.*, pp.23-24.

componentes y acciones, en la nula instrumentación de los pocos **supuestos** que el PREBU consigna en su MAML.

II.3 La delimitación del problema y la transferencia de insuficiencias hacia los aspectos instrumentales del diseño del Programa

La carencia de estudios técnicos, la aplicación deficiente de la MML en los aspectos arriba mencionados y que se constituyen en el andamio primordial sobre el cual se asientan fases subsecuentes, repercuten desfavorablemente en la **demarcación del problema** que atiende el PREBU: la alta deserción de estudiantes del nivel medio superior de las IPEMS del DF y, por tanto, en la inconsistencia de varias dimensiones de la instrumentación del Programa y derivadas de la delimitación del problema.

El PREBU consigna el problema central que pretende atender en distintos objetivos de la MAML, así como en el árbol de objetivos y en el de medios, con diferencias no sólo semánticas, sino conceptuales importantes.¹⁵³ Contrariamente a lo establecido en la MML, el Programa integra como parte de un mismo problema tres hipótesis, a saber: la alta tasa de deserción, el aprovechamiento escolar y aun la participación corresponsable de los estudiantes. Estos tres elementos no son caracterizados de manera consistente a partir de las expresiones que asumen en la población objetivo, como tampoco en términos de las relaciones que éstos pueden expresar: de supeditación, complementariedad o bien como fenómenos independientes.

En lo que respecta a dos de los problemas -**deserción y aprovechamiento escolar**- es importante señalar que, es particularmente significativa para el diseño e instrumentación del PREBU, **la indefinición en que quedan las posibles correlaciones** que existen entre:

¹⁵³ Ver el apartado 4.1.3 del presente Informe en el que se analiza a detalle esta situación.

- a) el bajo rendimiento por motivos económicos,
- b) la deserción y los motivos económicos,
- c) la deserción por motivos de bajo rendimiento escolar.

En este campo conceptual sin discriminar, el PREBU define para mejorar los efectos negativos de la falta de recursos en la deserción y en el aprovechamiento escolar, la transferencia de apoyos económicos. Es decir define una “salida” asentada en componentes, estrategias y acciones circunscritas en el ámbito del otorgamiento de recursos económicos.

Adicionalmente, el Programa no cuenta con ninguna medida ligada a lo ampliamente constatado en diversos estudios, evaluaciones y diagnósticos nacionales: que tanto la deserción como el deficiente desempeño escolar de los estudiantes con mayores problemas económicos, se explican a través de condiciones y factores adscritos en el propio sistema educativo y escolar.

Todo lo anterior adquiere un primer fundamento en la deficiente identificación de las **causas** y **efectos** que se implican en el problema que atiende el PREBU y se expresa en relaciones lógicas forzadas y en causas poco discriminadas que no logran depurar las aristas del problema ni ofrecer un marco interpretativo y explicativo con la suficiente profundidad y detalle tal como lo exige la naturaleza del fenómeno que se entraña en la deserción, el rezago, el aprovechamiento escolar y la pobreza.

De tal manera que la aplicación del enfoque del ML implicado en el diseño del PREBU se materializa en la práctica en desapego con sus principales lineamientos y perspectivas; contrariamente concreta en términos del diseño del Programa una reducción metodológica, conceptual y práctica con importantes consecuencias en su capacidad para dar respuesta efectiva y clara a la resolución de las altas tasas de

deserción que se registra entre los estudiantes del nivel medio superior del DF y para el mejoramiento del aprovechamiento escolar de los estudiantes inscritos en este nivel.

De esta forma, en el diseño del Programa se registra **una reducción del campo problemático con evidentes repercusiones en los siguientes aspectos específicos:**

a) Componentes inadecuados o con muy baja participación en el incremento del aprovechamiento escolar; tales son los casos de los **estímulos adicionales en inglés y cómputo**; los estímulos a **CUT y JG**; la incorporación del componente ligado a las **Actividades en Comunidad**; estímulos diferenciados bajo el criterio de la **calificación**.

b) Predominancia de **estrategias y medios** concentrados en el otorgamiento de apoyos económicos, bajo el presupuesto de que los apoyos económicos pueden revertir por sí solos los problemas de aprendizaje (hipótesis particularmente inadecuada e insuficiente para remontar la problemática de los estudiantes irregulares en general y de los que están inscritos en el primer año de este nivel y que son los que concentran los mayores índices de deserción).

Lo anterior pone en duda la existencia o adecuación de procedimientos y técnicas que se hayan encaminado a la construcción de referentes conceptuales y empíricos idóneos y suficientes, así como de mecanismos y orientaciones del trabajo orientados a la selección de las estrategias óptimas y a la definición de las acciones correspondientes (particularmente escasas en el PREBU).

Paralelamente hay que señalar la aplicación mecánica y formal del enfoque del ML, que se evidencia en los rasgos generales del proceso de autoevaluación efectuado por FIDEGAR al PREBU. Este proceso no reparó en algunas de las insuficiencias aquí

señaladas, tampoco contempló dinámicas de participación y de reflexión colegiadas que pudieran haber introducido aportaciones importantes, y tampoco se amparó en estudios referentes que pudieran haber sustentado de mejor forma el problema por lo que muchas de las insuficiencias aquí detalladas no aparecen en los resultados de la autoevaluación.

No obstante, hay que indicar que las cuestiones aquí señaladas respecto del proceso de autoevaluación no desconocen ni minimizan la importante amplitud que alcanzó este proceso y el hecho mismo de que el Programa haya sido sometido a un proceso de evaluación. Sin embargo hay que decir que tal como sucede en todo proceso interno de evaluación, las estimaciones se efectúan desde culturas orgánicas dadas y desde procedimientos y mecánicas de trabajo también asentados. Ambas circunstancias dificultan la identificación de problemáticas o desajustes que pudieran parecer idóneos o suficientes. Cuestiones todas que realzan la funcionalidad de las evaluaciones externas, así como la incorporación de otros agentes que aporten con perspectivas, interrogantes y propuestas formuladas desde otros marcos de referencias.

En contraposición con varias de las consideraciones inscritas sobre algunas de las inconsistencias del diseño, hay que hacer especial mención a varios de los aciertos en el diseño del PREBU de indiscutible relevancia:

- La inclusión de los estudiantes irregulares o en riesgo de rezago,
- La efectividad de los procedimientos y mecanismos de acceso e inscripción de los estudiantes y de atención a los beneficiarios,
- La amplia cobertura en cuanto a la población atendida y beneficiada,
- La cobertura y diversidad de las estrategias de promoción y difusión del PREBU,
- La conformación de una amplia plataforma de información sobre la población que atiende,
- La incorporación temprana y amplia de mecanismos de autoevaluación que favorecen el seguimiento y la mejora continua del Programa,

- La movilización de un importante aparato ejecutivo con funciones explícitas y orientadas al desarrollo de los diversos procesos involucrados en la operación del Programa,
- La gestión de los recursos financieros que le aseguran al PREBU su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos.

Todas las suficiencias e inclusive las insuficiencias expresan procesos y tareas complejas que las respaldan. Aunque el equipo evaluador no haya podido constatarlas en la práctica, se reflejan consistentemente en las fortalezas del PREBU que a continuación se explican. Esto lleva a asegurar la existencia de potencialidades construidas apenas en el lapso comprendido del primer año de operación del Programa. De tal modo, el PREBU ha edificado y cuenta con mecanismos que le confieren sustentabilidad. Este atributo sin duda se tendrá que seguir afianzando, enriqueciendo en el trayecto con las pertinentes previsiones que surjan y se complementen producto de los procesos de evaluación interna y externas.

5.2. Principales fortalezas y debilidades del PREBU *Prepa Sí*.

Con lo apuntado en los diversos apartados del presente Informe Final es posible sintetizar los alcances y limitaciones del Programa *Prepa Sí* a través de las siguientes fortalezas y debilidades.

Fortalezas del PREBU *Prepa Sí*:

1. El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal *Prepa Sí* tiene un impacto directo y positivo en la **valoración y legitimación** por parte de la ciudadanía y de los jóvenes de la Ciudad de México **de la educación pública** como un bien social, asentándola como medio y fin fundamental de desarrollo y prioritario en la política pública del Gobierno de la Ciudad de México.
2. Se constituye el Programa en un importante paso y contribuye de manera significativa en el cumplimiento de los **derechos ciudadanos y sociales de equidad y justicia** mediante la **universalización de apoyos económicos** a todos los estudiantes inscritos en las instituciones públicas de educación media superior del D.F.
3. La amplia cobertura alcanzada por el PREBU en un año de existencia al beneficiar a poco más de 180 mil estudiantes de este nivel se convierte en un paso de indiscutible relevancia en la universalización de los apoyos económicos lo que **contribuye a democratizar la educación**, teniendo como efecto en el mediano y largo plazo mayores y mejores posibilidades de un desarrollo más equitativo entre los jóvenes y los ciudadanos del D.F.
4. El Programa *Prepa Sí* inscribe su actuación en uno de los niveles educativos que por sus funciones brinda oportunidades de acceso a mejores y más equitativas posibilidades de desarrollo (profesional, laboral y personales) a los jóvenes de la Ciudad de México, y al mismo tiempo constituye el nivel educacional más problemático

del Distrito Federal y, por tanto, resulta de atención prioritaria como lo hace el Programa.

5. El PREBU contribuye a incrementar las expectativas educativas de los jóvenes y su autoestima al ser sujetos directos de un apoyo económico por el solo hecho de estudiar. Paralelamente contribuye a apuntalar el rol o status y la identidad estudiantil en su relación con el estudio.

6. El Programa *Prepa Sí* se constituye en un importante instrumento para motivar y brindar certidumbre a la población que egresa de secundaria ampliando sus expectativas respecto de los estudios de nivel medio superior y favorece el término de este nivel educativo y las expectativas de tránsito a la educación superior. Por tanto, en el mediano y largo plazo puede tener significativas repercusiones en el **incremento de escolaridad de la población joven** del DF y en **el logro de la meta de hacer universal el bachillerato** en la Ciudad de México.

7. Contribuye el PREBU a **atemperar la situación económica** de las familias y sectores sociales para afrontar los costos directos e indirectos de la educación, especialmente complicados para las familias de menores recursos económicos.

8. Participa el Programa a la **consolidación de la presencia**, afianzamiento de las atribuciones y funciones de la **Secretaría de Educación del DF** que, en poco tiempo de existencia aporta y marca pautas en la atención de temas sustantivos dentro de la agenda política, social y educativa de la capital y del país.

9. Incide favorablemente el PREBU en la **posibilidad de conformación de un Sistema Metropolitano de Educación Media Superior** y en la identificación de convergencias y construcción de sinergias entre los distintos actores y subsistemas que conforman el nivel de bachillerato.

10. El Programa cuenta con **información privilegiada** en los temas socioeconómicos y de trayectoria escolar que puede explotar para mejorar sus niveles de incidencia y abre

significativas oportunidades para definir **líneas de investigación** que permitirán profundizar en las características clave de este nivel educativo, sus limitantes y posibilidades.

11. Los **procedimientos de acceso** de los estudiantes y de otorgamiento de los apoyos económicos es **expedito y ágil** por lo que su modelo supera con creces a otros programas similares como los de la SEP y del propio IEMS del Distrito Federal.

Debilidades del PREBU *Prepa Sí*:

1. El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, *Prepa Sí*, no cuenta con un **marco normativo jurídico suficiente y claro** por lo que su adscripción no es del todo congruente con los principios postulados en la LDS y su Reglamento. Su fundamento normativo se asienta en **reglas de operación** y no en una ley, situación que le **confiere ambigüedad normativa y práctica**, tal como se expresa en el hecho de denominar al apoyo económico como **estímulo** y no **beca**, *así como* en contradecir la exigibilidad del derecho a la beca **condicionándola** a las dos horas de participación en las actividades en comunidad y mediante **el establecimiento de apoyos económicos diferenciados según niveles de aprovechamiento medidos por promedio escolar**.

2. Por otra parte el PREBU no reconoce de manera precisa los principios que orientan la política educativa, en especial los de la Ley de Educación del Distrito Federal, por lo que su naturaleza y alcance educativo es ambiguo e introduce la dimensión del aprovechamiento escolar y la calidad educativa de manera insuficiente al adjudicarle al estímulo económico efectos directos y mecánicos sobre el aprendizaje y la superación del rezago originado dentro del propio sistema educativo.

3. El Programa al operar esencialmente bajo el marco de principios relativos a la igualdad, universalización y equidad, no contempla una premisa esencial: que ante un

contexto altamente diferenciado y desigual, los apoyos universales necesariamente tienen efectos diferenciales sobre la población de manera que no comprende estrategias **de carácter complementario** que tendrían que articularse y desarrollarse necesariamente con las universales a fin de discriminar positivamente a la población estudiantil y los planteles de los distintos subsistemas más vulnerables. El único indicio de esta discriminación positiva se materializa en el otorgamiento de los estímulos a los estudiantes irregulares en riesgo de rezago. Sin embargo el otorgamiento de un estímulo económico difícilmente podrá de manera directa y mecánica incidir sobre las trayectorias problemáticas de los estudiantes que registran dificultades.

4. El PREBU atiende de manera tangencial el problema de la universalización de la educación media superior al centrar sus acciones en la **población inscrita** en las IPEMS del DF y no articularse con otros programas que la propia SE del DF implementa a fin de atender el mismo problema desde otros ángulos. Énfasis explícitamente claro en su denominación: *Programa de Estímulos para el **Bachillerato Universal*** y no *Programa de **Becas Universales** para el Bachillerato*.

5. El Programa incorpora de manera problemática, contradictoria y reducida la dimensión del **desempeño escolar y la calidad al supeditar** el estímulo económico diferencial a un único parámetro centrado en la **calificación**, indicador por demás multivalente y controversial para estimar los méritos individuales, los niveles y calidad de los aprendizajes efectivamente desarrollados por los estudiantes. Esto en el PREBU se resume en una hipótesis difícil de sostener: que es posible resolver el fenómeno de aprovechamiento escolar (calidad) con un estímulo económico diferencial (adicionales, según un único parámetro: la calificación), ya que desconoce las complejas interacciones que median entre la pobreza y la educación en el marco de la escolarización.

6. El diseño del Programa no se fundamenta de manera adecuada y suficiente en estudios, diagnósticos e investigaciones sobre la problemática de la educación media superior. En la información contenida en los documentos generados durante el proceso de autoevaluación del PREBU no hay evidencias de la realización de estudios técnicos *ex profeso* que den cuenta del escenario en el que se inscribe el problema sobre el que actúa el Programa. Entre los que cabe enunciar los que parecieran más significativos:

- La universalización de la educación media superior,
- El rezago escolar y desempeño académico,
- La deserción y pobreza entre la población estudiantil inscrita,
- La composición demográfica de la población inscrita en las IPEMS del DF según planteles, subsistemas y sus diversas modalidades,
- Diferencias institucionales de los modelos que conforman el sistema de educación en el nivel medio superior (modelos terminales, bivalente y propedéuticas), régimen jurídico y normativo, paradigmas curriculares, perfiles docentes, financiamiento y costo por alumno, etc.
- Los derechos humanos en el ámbito educativo

7. La etapa orientada a la **identificación de los involucrados** (directos e indirectos) es reducida y deficiente por lo que no deriva medios, estrategias, componentes ni supuestos lo que obstruye **la articulación horizontal y vertical del Programa** y esencialmente la operación de **mecanismos vinculatorios**. Esta insuficiencia se expresa en cuatro importantes niveles y a partir de la ausencia de los siguientes agentes y actores clave:

A: *Intrasectoriales*:

- Instancias, programas y proyectos que impulsa la propia SE y la SEMSyS del DF,
- IPEMS y Superior del DF (cuerpos y mandos directivos),
- Padres de familia,
- Profesores y organismos gremiales de las IPEMS,

- Entidades académicas y de investigación educativa.

B. Intersectoriales:

- Delegaciones del DF, Dirección General de Desarrollo Social,
- Comités y Consejos Ciudadanos de las Unidades Territoriales del DF (Ley de Participación Ciudadana,
- Instituciones de Salud Pública del DF,
- Instituto de la Juventud del DF,
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

C. Intergubernamentales:

- SEP federal,
- SEP del Estado de México,
- Autoridades educativas de los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México,
- Secretarías de Gobierno Federal (CONACULTA).

D. Organismos sociales, civiles y privados:

- Observatorio Ciudadano del DF,
- Organizaciones civiles, representantes sociales,
- Medios de comunicación.

8. Falta de participación de organismos sociales, civiles y académicos en las diversas etapas de diseño, seguimiento, supervisión por lo que el Programa carece de instancias de **supervisión y participación social** y de **mecanismos de retroalimentación**.

9. El FIDEGAR, entidad responsable del PREBU, no cuenta con un sistema de rendición de cuentas y no cumple de manera completa con la Ley de Transparencia ni con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento en la materia. La información de la página de transparencia de FIDEGAR no reúne las características exigidas por la ley.

5.3. Recomendaciones.

A lo largo del Informe se han examinado críticamente los componentes y elementos integrados en el diseño del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, *Prepa Sí*, y discernido en torno a los fundamentos conceptuales y de orden práctico con los que funciona y opera. Con base en tal examen, las recomendaciones que se presentan a continuación aportan desde nuestro punto de vista, al fortalecimiento y la reformulación del proyecto y visión del PREBU, introduciendo modificaciones y mejoras que se consideran pertinentes y viables en atención a debilidades del Programa por errores o limitaciones metodológicas, así como la necesidad de alinearlos cabalmente con las políticas educativa y de desarrollo social y de incorporar elementos de índole pedagógica o social que no han sido considerados. Las recomendaciones están fundadas exhaustivamente en los resultados de la evaluación externa por lo que presentamos simplemente una puntualización de los aspectos y argumentos que las sustentan.

Como corolario de todo el trabajo de evaluación se presenta una observación sobre el Programa Sectorial de Educación y consideraciones globales en torno a la fundamentación del PREBU *Prepa Sí* y las contradicciones y limitaciones que plantea con relación a las políticas educativas en marcha cuyo propósito además es aportar al debate y reflexión necesarios para la formulación del programa educativo.

Recomendación 1. Transformar concepto, denominación y características de los apoyos económicos del PREBU.

Se recomienda al PREBU *Prepa Sí* modificar el concepto, la denominación y las características de los apoyos económicos que proporciona a los estudiantes en los términos siguientes:

- a. Otorgar becas mensuales con monto de medio salario mínimo igual para todos los beneficiarios, en lugar de los actuales estímulos diferenciados según promedio de calificaciones;
- b. Utilizar el concepto y denominación beca en lugar de estímulo;
- c. Entregar la beca por un periodo de doce meses y no sólo de diez como ocurre ahora;
- d. Cancelar los estímulos adicionales por tecnología (cómputo) e idiomas (inglés);
- e. Entregar apoyos económicos diferenciales y focalizados en los planteles de bachillerato con mayores índices de deserción y bajos niveles de aprovechamiento escolar con objeto de fortalecer los servicios de orientación educativa;
- f. Estudiar y establecer criterios de actualización de los montos de las becas cada año con porcentajes superiores al incremento del salario mínimo.

Justificación:

El PREBU interviene preponderantemente en un subconjunto del problema de la deserción escolar a título preventivo, es decir, sobre el grupo de alumnos inscritos en las instituciones de educación media superior, con el objetivo de evitar que abandonen la escuela por causas económicas. Por la complejidad del sistema de EMS y los contrastes prevaecientes entre subsistemas existen diferenciaciones objetivas dadas (sociales, culturales, económicas) en el universo estudiantil de bachillerato y por tanto en el de beneficiarios del Programa. De alguna manera, según lo asentado en éste Informe, las calificaciones son expresión no sólo del mérito y esfuerzo individual y de la

dimensión adscrita a las circunstancias socioeconómicas y académicas del estudiante, expresan también determinaciones enraizadas en el funcionamiento, dinámica y realidad institucional.

Las calificaciones entrañan una alta subjetividad, no reflejan necesariamente el aprendizaje y estigmatizan al estudiante, razones por las que se considera inadecuado otorgar apoyos basados en ellas. Se propone por ello, entre otras cosas, eliminar el criterio de otorgar estímulos diferenciados basados en calificaciones que, por lo demás, no influyen en el mejoramiento del aprovechamiento académico como de manera errónea se supone. En el apartado 4.4.3 se presenta ampliamente la argumentación respectiva.

La eliminación del criterio del promedio de calificaciones tendrá efectos positivos en el programa, entre otros: mayor agilidad y eficacia en la operación al evitar la sistematización de las calificaciones que se emiten con diferentes normas y criterios de valoración y tiempos de expedición, al mismo tiempo que ahorrarán recursos tanto al PREBU como a las instituciones académicas al prescindir de un control específico, se verán subsanadas también las críticas de algunas de ellas en lo que se refiere a la percepción de laxitud académica del programa y evitará divisiones y estigmas entre el alumnado.

Se propone también cambiar el concepto y la denominación de los apoyos por el de **beca** que proporciona una idea más conforme con el propósito de universalización del Programa y más cercana a los principios de la política social y educativa del GDF que el de “estímulo”. Dicho cambio es congruente además con las disposiciones de la Ley que provee becas al IEMS, al igual que el monto, por lo que se evita además la desigualdad entre instituciones y entre estudiantes y elimina diferencias y competencias entre programas similares.

Otro factor de inequidad se encuentra en el hecho de que el PREBU otorga la beca por un periodo de 10 meses, en tanto que los programas de la SEP y el propio IEMS lo hacen por 12 meses. Se tiene que considerar que la condición de estudiante es permanente, ya que en los periodos vacacionales si bien se dan espacios de esparcimiento también continúa la dinámica educativa, tales como eventos de regularización, cursos extracurriculares, lecturas, tareas, visitas a museos, etc. Todo lo cual demanda recursos crecientes. Por ello es importante que el PREBU otorgue las becas por el año completo e igualar así está condición con el resto de programas que operan en el DF.

El otorgamiento de estímulos adicionales “para competitividad” en cómputo e inglés no se justifica en estudios específicos o en una reflexión al respecto, amén de desconocer en los hechos de que inglés y cómputo forman parte de los planes de estudio de la mayor parte de las instituciones de EMS. Se recomienda la cancelación de estos estímulos considerando que no están claras cuáles son las “ventajas competitivas” de inglés o computación por sobre otras áreas del conocimiento, aptitudes y valores para que los jóvenes puedan autoafirmarse en el mundo social, laboral, ciudadano y afectivo.

Así mismo se considera necesario focalizar esfuerzos y recursos en aquellos planteles de educación media superior con mayores índices de deserción y bajos niveles de aprovechamiento escolar, así como en las delegaciones con mayores índices de marginación y rezago educativo. Por ello se recomienda que se otorguen apoyos económicos adicionales que fortalezcan los servicios de orientación educativa, formación de maestros, tutorías académicas, etc. en los propios planteles, lo que pasa desde luego también por establecer relaciones de coordinación y trabajo conjunto con los subsistemas educativos y realizar los estudios correspondientes para sustentar la asignación de recursos.

Finalmente, es necesario que el PREBU realice un estudio para determinar criterios de actualización de los montos de becas diferentes al parámetro del salario mínimo. En los últimos cinco años dicho salario en el DF se ha incrementado a un promedio anual de dos pesos, lo cual es a todas luces insuficiente para acceder a bienes y servicios que requiere el estudiante como libros, internet, material didáctico, etc. cuyos precios aumentan desproporcionadamente a los salarios mínimos, por lo que en no pocos años el monto de la beca se verá reducido inexorablemente.

Recomendación 2. Modificar el nombre del PREBU.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí* modifique su denominación por la de **Programa de Becas Universales para el Bachillerato, *Prepa Sí***.

Justificación:

La recomendación de transformar el nombre del Programa resulta congruente con la anterior en el sentido de cambiar los conceptos y características de los apoyos económicos que otorga por el de becas, entre otros. Se considera además que la denominación propuesta es más coherente con los principios establecidos para la política social y educativa en los ordenamientos legales y con los propósitos inherentes a la universalización del bachillerato en la Ciudad de México.

Recomendación 3. Modificar los requisitos de residencia de los estudiantes del PREBU.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí* modifique el requisito de residencia estudiantil con objeto de que puedan recibir la beca, los apoyos adicionales y servicios del Programa:

- a. todos los estudiantes inscritos en instituciones públicas de educación media superior que estén domiciliadas en el Distrito Federal, y
- b. todos los estudiantes con residencia en el Distrito Federal que estén inscritos en instituciones públicas de educación media superior con domicilio en el Estado de México.

Justificación:

El requisito de residencia para acceder al PREBU *Prepa Sí* conviene ser modificado a la luz de las problemáticas que se han generado al respecto y con relación a un conjunto de circunstancias e implicaciones que exigen una profunda reflexión. En primer lugar el hecho de que a la inmensa mayoría de los estudiantes de bachillerato de la ZMCM se les asigna plantel mediante el examen metropolitano de la COMIPEMS, sin ser el de su elección en muchos de los casos. Así que tanto la residencia del estudiante como el domicilio de los planteles son aleatorios en buena medida.

En el apartado 4.4.2. se trata ampliamente la cuestión de las implicaciones del requisito de residencia, señalando que se generan tres problemas relevantes de discriminación y exclusión que es necesario tomar en cuenta: a) en primer lugar excluye a los estudiantes residentes en el Distrito Federal que estudian en planteles ubicados en el Estado de México, lo que contraviene disposiciones legales e implica en los hechos una práctica discriminatoria; b) en segundo término introduce un elemento de división

ciertamente artificial al seno de las comunidades estudiantiles en los planteles sitos en el D.F. que no existía y que resulta relevante en la convivencia cotidiana ; y c) finalmente, implica también una práctica discriminatoria hacia estudiantes de instituciones educativas establecidas en el Distrito Federal por el simple hecho de tener domicilio fuera de la entidad. Estos problemas generados por el requisito de residencia pueden considerarse como un *efecto perverso* del PREBU en los planteles.

Por otro lado, si bien el requisito de residencia estudiantil se apega en términos generales a las disposiciones jurídicas en materia de beneficiarios de programas de desarrollo social (los habitantes del Distrito Federal), también es cierto que se violan normas relacionadas con la erradicación de prácticas discriminatorias en la Ciudad de México. Los requisitos de residencia configuran un claro escenario excluyente y discriminatorio que es contrario a la política de desarrollo social y educativo del D.F. en su acepción más amplia y a los principios consagrados por sucesivos gobiernos a partir de 1997.

De otro lado, este requisito también entra en conflicto con la exigibilidad de los derechos, en este caso, afecta a la progresividad del derecho de acceso al programa a un conjunto de jóvenes. La exigibilidad es un principio que el GDF viene impulsando denodadamente

Con objeto de superar la situación presente se recomienda modificar los requisitos de residencia para acceder al PREBU en los términos propuestos. Como efecto colateral se tiene el incremento en la población objetivo del Programa que puede sin embargo solventarse con los ahorros significativos que se generarán por otras recomendaciones así como con la voluntad política de seguir estableciendo grandes diferencias con programas federales y contribuyendo con la universalización del bachillerato.

Recomendación 4.

Suprimir el requisito de participación obligatoria de los beneficiarios en las Actividades en Comunidad. Asimismo, corregir el diseño y reformular sus funciones.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí* suprima como requisito la obligación de realizar Actividades en Comunidad para acceder a los apoyos económicos y servicios del Programa, ya que de esta condición se derivan significativos contrasentidos que restan consistencia y congruencia al Programa en su conjunto, y no se ajusta con el principio de exigibilidad de la política social impulsada por el GDF. Complementariamente se recomienda eliminar los pagos adicionales por concepto de CUT y JG, que no están contemplados en el marco normativo.

Asimismo es necesario examinar el modelo de diseño e instrumentación de las Actividades en Comunidad (como estrategia y componente) y corregir sus funciones y orientaciones ya que en su actual formulación no contribuyen de manera clara con el cumplimiento del fin y propósito del Programa

Justificación

Las actividades en comunidad ocupan un lugar destacado en el PREBU ya que en el diseño formalmente adquieren un doble papel: como una de las dos **estrategias** que éste comprende y como **componente**. Estos rasgos presuponen para las actividades en comunidad una contribución directa en la resolución del problema, propósito y fin que justifican la existencia del Programa. Sin embargo las actividades en comunidad al concentrar un importante número de problemáticas y contradicciones ponen en seria y razonable duda la capacidad que efectivamente alcanzan para cumplir varias de las funciones que se les asigna en el Programa y su aportación en la solución de los

problemas que se plantea resolver - abatir la deserción y mejorar el aprovechamiento escolar -.

La conceptualización e instrumentación de las actividades en comunidad presentan significativos y variados problemas por lo que los señalamientos se comprenden en varios apartados del presente Informe¹⁵⁴ y especialmente en el punto 4.1.4.2., inciso *Grupo III. Causas sociales y actividades en comunidad*. De tal manera que aquí se referirán las principales inconsistencias.

Las actividades en comunidad **materializan una concepción contraria a los principios y políticas** sociales y educativas explícitamente promovidas por el GDF. Al conformarse en un mecanismo que sirve para **condicionar el derecho a los beneficiarios de disfrutar de los apoyos económicos que brinda el PREBU y se impone la obligación de realizar actividades en comunidad como retribución o contraprestación al estímulo, se contradice el propósito de garantizar la plena exigibilidad de derechos sociales y por tanto su universalidad (LDS, art. 1º, frac. XIX). Este aspecto no es nimio dado que se constituye en uno de los rasgos que distancian la orientación asumida por los últimos gobiernos capitalinos respecto de las perspectivas utilizadas en los programas federales en materia de desarrollo social¹⁵⁵.**

Por otra parte, el carácter obligatorio que asumen las actividades en comunidad no se adapta ni responde a las características y necesidades específicas que describen a la población escolar beneficiaria. No corresponde con las marcadas diferencias que se expresan en aspectos clave como la disponibilidad de tiempo, los distintos roles que los sujetos cumplen o los gustos, preferencias y requerimientos específicos de desarrollo.

¹⁵⁴ Ver los argumentos desarrollados en los siguientes apartados: 4.1.1.1; 4.1.1.3; 4.1.3.1; 4.1.4.1; 4.3; 4.4.4 y 5.1.

¹⁵⁵ Ver cuadro No. 1 *Principios de las políticas sociales del GDF y del gobierno federal* en la página 10 del presente Informe.

Paralelamente desconoce las exigencias y características de las modalidades educativas en las que se forman los estudiantes, así como los propósitos que cumplen los distintos subsistemas implicados en el sistema de educación media superior del DF. El carácter obligatorio diluye así la pluralidad de circunstancias que definen a los estudiantes, a las instituciones educativas, así como los objetivos implicados en la promoción de una **participación activa y corresponsable**, ya que lo activo adquiere más bien su significado en lo masivo.

De tal manera que este modelo pudiera implicar el riesgo que algunos autores advierten al referir que cuando un Estado se propone distribuir recursos entre la población vulnerable utilizando los canales institucionales existentes se corre el riesgo de caer en el ámbito de “las reglas no escritas del clientelismo” (Durston 2003). Este autor propone que para contar con actores sociales válidos se requiere que “el Estado ejerza un papel más proactivo, permitiendo que los propios sectores definan de manera autónoma sus necesidades y formas de satisfacerlas”¹⁵⁶.

Así, el modelo de diseño e instrumentación de las actividades en comunidad refutan los principios teóricos y metodológicos que sustentan al enfoque ML e implicados en la funcionalidad instrumental que adquieren los **componentes**, ya el carácter obligatorio, en estricto sentido es contrario a lo que se concibe como un **servicio o apoyo**.

También es importante destacar que el modelo de operación bajo el cual se ejecutan las actividades en comunidad se constituye en una plataforma por demás amplia y pesada; concentra importantes recursos de operación: personal operativo, enlaces por comisiones, al menos 32 enlaces delegacionales, instancias de coordinación y ejecución, así como un número importante de CUT y JG y significativos despliegues logísticos orientados a su promoción y organización. Ante tal circunstancia, la necesidad de contar con información puntual y detallada sobre los gastos de operación

¹⁵⁶ Véase el artículo de Irma Arriagada “Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”, en Estudios Sociológicos, núm. 63, septiembre-diciembre/2003. El Colegio de México.

de la estructura implicada en el desarrollo e instrumentación de este componente, incrementa su importancia al contemplar el conjunto de insuficiencias que no permiten constatar su efecto directo en la resolución del problema que aspira atender el PREBU.

En resumen, el conjunto de características que asumen las actividades en comunidad no ofrecen testimonios claros y fehacientes sobre una contribución efectiva y directa en la disminución de la deserción y en la elevación del rendimiento académico de los estudiantes. Al conformarse en una de las dos estrategias del PREBU y en un componente sustantivo del diseño del PREBU, las actividades en comunidad deben ser revisadas de manera puntual y detallada a fin de corregir los efectos ya señalados que ponen en cuestión el hecho de ser una estrategia óptima. Bajo cualquier alternativa de modificación y ajuste por la que se opte, es importante que las actividades en comunidad **no se constituyan en requisito obligatorio de acceso y permanencia en el programa por las razones expuestas.**

Recomendación 5. Reelaborar la Matriz del Marco Lógico del PREBU.

Se recomienda al PREBU *Prepa Sí* reelaborar la Matriz de Marco Lógico del Programa, tomando como base los análisis, resultados y recomendaciones de la evaluación, y en un proceso conjunto con los involucrados tanto internos como externos, donde la participación de las instituciones de educación media superior es relevante para el propósito que se persigue.

La reelaboración de la MML del PREBU tiene como principales finalidades:

- a. alinear el programa con los principios de las políticas social y educativa del D.F.;
- b. resolver contradicciones y limitaciones presentes en el diseño del Programa, ampliamente analizadas en este Informe; y
- c. replantear los componentes para conseguir una mayor incidencia en los problemas que se pretende resolver.

Las recomendaciones y la propuesta de Matriz de Marco Lógico (apartado 4.1.4.11 del presente Informe) que se desprenden de la evaluación externa constituyen una contribución para la reelaboración propuesta.

Justificación:

Partiendo de la premisa de que los derechos ciudadanos son urgentes de atender, el PREBU se hace presente para cristalizar la exigibilidad de los derechos en el terreno educativo, por tanto se hace necesario examinar el programa en este contexto. Como nuevo proyecto se tiene que reconocer sin regateos, pese a las inconsistencias detectadas en esta evaluación externa, que representa un esfuerzo sin precedentes en el ámbito de las políticas públicas del país, que el PREBU además de satisfacer demandas y necesidades apremiantes de la población en lo inmediato, contiene un avance importante en su diseño, en los aspectos técnicos y metodológicos que otros

programas – por ejemplo algunos del orden federal – no tienen, a pesar de contar con no pocos años en operación en los que incluso no han dado resultados relevantes. Quizá la prueba más evidente del afán de rigurosidad y de perseguir resultados positivos es la autoevaluación realizada a un año de operación del programa, documento que fue el referente principal para la realización de este trabajo.

Es oportuno entonces dar dos pasos atrás y replantear las fallas de diseño encontradas, entre ellas una de las más importantes es la realización de un debate y análisis de los problemas con el conjunto de involucrados, que para el diseño inicial no fueron tomados en cuenta, tal y como lo evidencia la exploración que se hizo en entrevistas con varios de ellos. No se trata de cumplir un requisito metodológico a ultranza, su importancia radica en conseguir su colaboración y acuerdo en las percepciones del problema, en las formas de intervención y estrategias para resolverlo. De no contar con esta mínima base de arranque se corren riesgos y se generan obstáculos no deseables para el éxito del programa.

En un panorama de crisis económica y escasez de recursos para las instituciones, si algún proyecto les oferta recursos generalmente son bienvenidos aunque no estén totalmente de acuerdo con sus exigencias y formas de operar, que es lo que está pasando actualmente con el PREBU, entonces lo sustantivo del programa, sus fines y propósitos se diluyen, se desgastan y pierden efectividad. Por ello cobra relevancia establecer ese vínculo estrecho con los involucrados e intercambiar libremente las ideas y propuestas y construir colectivamente los instrumentos de diseño del PREBU.

Se pueden aportar algunos ejemplos de acontecimientos que siguieron a partir de la presencia del PREBU y que representan de alguna manera oportunidades que no se capitalizaron a favor del PREBU, en otro sentido, eventos que actúan como un freno para el programa.

- Las Delegaciones que tenían programas de becas para estudiantes de educación media superior, los cancelaron casi de manera automática en cuanto el PREBU entró en operación, ante lo cual se desaprovechó la sinergia, complementariedad y articulación que pudiera darse entre ellos, al parecer tampoco medió algún acuerdo o discusión de la posibilidad de reconvertir dichos programas en alguna forma de acciones de transversalidad para fortalecer al PREBU. Por demás, las Delegaciones participan en los Consejos de Desarrollo social, instancias donde precisamente se ventilan este tipo de asuntos y son espacios donde se pueden tomar acuerdos para potenciar los programas sociales del DF.
- Por su parte los funcionarios entrevistados de las instituciones de educación media superior manifiestan desacuerdos en distintos grados con los componentes y estrategias del PREBU (ver apartado 4.3).
- El Instituto de la Juventud del DF, opera el programa “Jóvenes en Impulso” cuyo diseño es perfectamente compatible para establecer una articulación con el PREBU, ya que sus objetivos se inscriben directamente en el ámbito más grave de la deserción escolar, en donde sin embargo no figuran estrategias o acciones compartidas, excepto con las actividades en comunidad.

Los anteriores botones de muestra dan cuenta de la importancia de realizar el ejercicio que se propone de rediseño del programa con la participación amplia de los involucrados. Desafortunadamente no fue posible entrevistar a todos estos actores como estaba previsto, con lo cual seguramente se tendrían otros hallazgos interesantes para la retroalimentación del PREBU y conocer de primera mano su percepción.

En el apartado 4.1.4.11 se presenta una propuesta de revisión y reelaboración de la Matriz del Marco Lógico del PREBU *Prepa Sí*, con base en las limitaciones,

inexactitudes, contradicciones y aciertos que fueron emergiendo en la evaluación de diseño. Si bien no pudo cumplirse el objetivo de formularla en un taller junto con los operadores y trabajadores del Programa, significa junto con el conjunto de recomendaciones que de ella se desprenden, la contribución de la evaluación para la nueva MML.

Recomendación 6. Publicar los estudios del PREBU.

Se recomienda al PREBU *Prepa Sí* hacer públicos los resultados de las encuestas, estudios e investigaciones que haya realizado, así como de las metodologías aplicadas, relativas al diseño y evaluaciones de su operación, desempeño e impacto, mismos que deberán hacerse del conocimiento general, de las dependencias públicas relacionadas y, de manera particular, del de las instituciones públicas de educación media superior de la Ciudad de México.

Justificación:

El Programa ha generado y acumulado información de diversa índole requerida para el desarrollo de sus funciones y operación, relacionada especialmente con la población estudiantil de las instituciones de educación media superior del Distrito Federal. Asimismo, como parte del proceso de autoevaluación realizado por FIDEGAR y el PREBU se aplicaron encuestas y realizaron trabajos de sistematización que sin duda revisten importancia para conocer la problemática relacionada con el desempeño del Programa. Finalmente el Programa ha manejado públicamente información sobre los efectos estimados de sus actividades en la tasa de deserción escolar, el aprovechamiento escolar, la satisfacción de sus beneficiarios, entre otros, sin que se conozcan de manera pública los estudios en que se sustentan las conclusiones presentadas.

La publicación de los resultados de las encuestas, estudios e investigaciones realizadas por el PREBU y de las metodologías utilizadas significaría un aporte para profundizar en el conocimiento de la problemática del bachillerato en la Ciudad de México así como de la que enfrentan los jóvenes, particularmente la población estudiantil. Por ello resulta importante que, además de hacerla del conocimiento general, se ponga a disposición de las instituciones de educación media superior como una contribución al desarrollo de sus propias funciones.

Recomendación 7. Mejoramiento de la información pública del padrón de beneficiarios del PREBU.

Se recomienda al PREBU *Prepa Sí* mejorar la calidad y cantidad de la información que sobre el padrón de beneficiarios se encuentra en la página de transparencia de la Secretaría de Educación del Distrito Federal así como en la del Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO), con objeto de dar cumplimiento al artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal y al artículo 53, fracción XII del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, y que sea incluida también en la página del Fideicomiso Público Educación Garantizada (FIDEGAR), organismo responsable del PREBU.

Justificación:

El tema del padrón de beneficiarios del PREBU no está considerado en el cuerpo del Informe toda vez que correspondía su análisis a los temas de operación que no fue posible realizar. El padrón no se entregó de manera oficial para su análisis, pero se encuentra publicada una versión en la página de la SEDF y también del SIDESO. Este padrón contiene las siguientes insuficiencias informativas:

- No tiene fecha de corte o de actualización de los datos,
- No especifica la condición social de los beneficiarios,
- Consigna 41,174 beneficiarios “sin delegación”, casi una cuarta parte de los beneficiarios,
- No especifica la unidad territorial,
- No especifica la cantidad de recursos transferidos a cada beneficiario,
- El padrón sólo consigna los datos de nombre del beneficiario, sexo y edad, llamando la atención que, en una gran cantidad de casos, estos dos últimos campos aparecen como “ND”, especialmente en el grupo de los “sin delegación” en el que casi la totalidad de los beneficiarios carecen del dato de sexo y edad.

El padrón que se publica no se apega completamente con las disposiciones relativas de transparencia y rendición de cuentas vigentes en el Distrito Federal, por lo que se recomienda su corrección y actualización. Asimismo, debe incluirse necesariamente en la página de transparencia de FIDEGAR que funciona como página de transparencia del PREBU *Prepa Sí*.

Por demás es evidente que con las imprecisiones e insuficiencia de datos que presenta el padrón publicado, no resulta de utilidad para los interesados en el análisis de esta información, incluyendo la tarea de la evaluación externa.

Recomendación 8. Campaña de promoción del PREBU hacia secundaria y población en rezago.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí* realice una campaña general de difusión y promoción sobre el apoyo que está dando el GDF a los estudios de bachillerato y en particular de la existencia de la beca para estudiar y otros componentes del Programa.

En esta campaña deberán priorizarse esfuerzos y recursos de manera focalizada hacia los estudiantes y los planteles de secundaria pública –y especialmente del tercer grado– y, en segundo término, hacia la población joven (20-29 años) y en general a los que observan condiciones de rezago educativo para el nivel medio superior que pudieran optar por retomar o iniciar los estudios.

Justificación:

El PREBU *Prepa Sí* es uno de los programas de mayor relevancia dentro de las políticas social y educativa que se implementan en el actual periodo de gobierno. Sus efectos sumamente positivos en muy diversos ámbitos ya han sido comentados y es necesario reforzar componentes y actividades del Programa para que cumpla con mayor eficacia sus propósitos.

El Programa opera básica y directamente sobre la población inscrita en las IPEMS con objeto de reducir la tasa de deserción escolar. Sin embargo uno de los problemas más acuciantes para la educación resulta el abandono escolar después del nivel de secundaria vinculado con diversas causas estructurales señaladas en varios estudios. Sin pretender obviamente que sea la solución de fondo, se considera que el PREBU *Prepa Sí* puede incidir en la disminución del abandono en el tránsito de secundaria a bachillerato en el corto plazo mediante la instrumentación de una fuerte campaña de promoción dirigida hacia los estudiantes y planteles de educación secundaria que les

informe del compromiso del GDF por otorgarles una beca para que continúen sus estudios. A mediano y largo plazo, de contar con suficientes recursos, podrían otorgarse apoyos en planteles de secundaria ubicados en zonas de pobreza o focalizados hacia los grupos vulnerables con mayores problemas en el acceso a nivel de bachillerato (ver apartado 2).

En el caso de la población joven de entre 20 y 29 años así como en general aquella que no tenga bachillerato, el conocimiento de la existencia del PREBU *Prepa Sí* mediante la campaña de promoción propuesta puede incidir en la decisión por iniciar o bien retomar los estudios correspondientes al bachillerato.

La estrategia de promoción planteada sería un aporte más del PREBU hacia la meta de universalización del bachillerato en la Ciudad de México en caso de conseguir los resultados esperados. De ser exitosa, sin embargo, presionaría los márgenes de oferta educativa presentes en la actualidad, planteándose la necesidad de incrementarla mediante nuevos planteles del IEMS y mayor disponibilidad de espacio en el Bachillerato a Distancia, amén de insistir con las instituciones autónomas y federales en la necesidad de contar con una mayor oferta educativa.

Recomendación 9. Realización de estudios y diagnósticos sobre la educación media superior e integración de cuerpo consultivo.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí*, en coordinación con las instituciones de educación media superior, la Secretaría de Educación y de ser posible **EVALÚA DF**, realice diversos estudios y diagnósticos indispensables para el Programa, para un mayor conocimiento de los problemas que pretende resolver, de las diferentes realidades de las instituciones de educación media superior y de la determinación de la línea de base para los diferentes objetivos y componentes del programa con el objeto de afianzar su diseño y garantizar una mayor efectividad en su intervención.

Con objeto de reforzar la coordinación y el enlace del Programa con las IPEMS y desarrollar los estudios de manera conjunta, se recomienda la integración de un Comité Coordinador Académico del PREBU que funja además como cuerpo colegiado consultivo del Programa.

Justificación:

A lo largo del documento de evaluación interna del PREBU que se examinó, y como ha quedado constancia en los diferentes apartados de este trabajo, la fundamentación teórica, metodológica y de supuestos sobre la realidad en que opera el Programa, presenta carencias e inconsistencias importantes, especialmente en relación con la determinación de la demanda educativa y de la población objetivo del PREBU, entre otras, que indican que su diseño requiere afianzarse sobre bases más sólidas acerca de la realidad de la educación media superior en el Distrito Federal, de las causas de la deserción escolar y el bajo desempeño académico, y de un conjunto de factores que determinan o influyen en la identidad y condición educativa de los jóvenes.

Entre otros temas que requieren de investigación y mayor conocimiento y reflexión o actualización, están los siguientes:

- Demanda potencial y efectiva de educación media superior en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana;
- Indicadores educativos de educación media superior por delegaciones y unidades territoriales.
- Pobreza y educación media superior: acceso, permanencia, rezago escolar y desempeño académico.
- Composición demográfica de la población inscrita en las IPEMS del DF según planteles, subsistemas y sus diversas modalidades (población objetivo).
- Diferencias institucionales de los modelos que conforman el sistema de educación en el nivel medio superior (modelos terminales, bivalente y propedéuticas), régimen jurídico y normativo, paradigmas curriculares, perfiles docentes, financiamiento y costo por alumno, etc.
- Establecimiento y definición de líneas de base para medición de resultados: alumnos que terminan en tiempo normativo, reprobación, tránsito entre los niveles educativos de secundaria a nivel superior, rezago educativo, deserción por tipo de servicio, por subsistema, por las causas que la originan, entre las más importantes, etc.

De las estrategias para la realización de estos trabajos, sería deseable integrar un equipo, comisión o alguna otra figura colegiada en donde participen autoridades y maestros de las instituciones de educación media superior y con la presencia también de otros expertos en el tema educativo, con lo cual se realizaría un doble propósito: avanzar en este subconjunto de la realidad educativa y afianzar el contacto con las IEMS que derive en una coordinación más efectiva para los objetivos que persigue el Programa.

Por otra parte es importante destacar la necesidad de que el PREBU cuente con un organismo colegiado consultivo de corte académico y con atribuciones en la búsqueda y concertación de acuerdos y convenios específicos con dependencias y organismos dedicados a la investigación educativa y social, así como para el establecimiento y definición de las líneas, ejes o áreas de estudio e investigación que aporten al esclarecimiento de los fenómenos y procesos que atañen al nivel medio superior y sus relaciones con secundaria y el nivel superior, entre otros aspectos. Se propone la denominación: *Comité Coordinador Académico del PREBU*.

Las propuestas que integran la recomendación aportan en las tareas que cumple el PREBU, los requerimientos de las propias IPEMS del DF y contribuyen con la iniciativa en marcha y promovida por parte de la SE del DF para la conformación del Sistema Metropolitano de Educación Media Superior. Lo anterior será particularmente relevante, por las repercusiones de largo plazo que el PREBU podrá reflejar en procesos y fenómenos clave en el nivel medio superior, su población estudiantil y la Ciudad de México.

Recomendación 10. Ley de becas universales y apoyos para el Bachillerato.

Se recomienda que la Secretaría de Educación, EVALÚA DF y los organismos correspondientes promuevan ante el Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la elaboración y promulgación de una Ley de becas universales y apoyos que garantice el derecho a estudiar de todos los alumnos de bachillerato de las instituciones públicas, conforme las estipulaciones siguientes:

- a. Establecerá el derecho universal a una beca para los estudiantes de bachillerato inscritos en instituciones públicas de la Ciudad de México y para aquellos que residiendo en el Distrito Federal estudien en planteles ubicados en el Estado de México;
- b. Establecerá apoyos adicionales o estímulos que promuevan la conclusión y término de los estudios en tiempo normativo, así como componentes que permitan acceder a descuentos en servicios culturales, transporte y otros relativos a la formación educativa. Los apoyos adicionales serán acumulativos al término de los estudios;
- c. Establecerá programas y apoyos económicos, didácticos y pedagógicos para atender de manera específica, complementaria y focalizada a escuelas en zonas marginadas y con dificultades de aprovechamiento escolar así como a estudiantes en riesgo de rezago y con problemas de acceso al bachillerato, entre otros;
- d. Señalará que el monto de la beca no será menor al equivalente de medio salario mínimo mensual correspondiente al Distrito Federal y que se otorgará por doce meses;
- e. Establecerá las bases orgánicas, financieras, administrativas y operativas para el funcionamiento del PREBU *Prepa Sí*, así como las responsabilidades de las dependencias y organismos públicos que corresponda con relación al Programa; y
- f. Señalará como política prioritaria del Gobierno del Distrito Federal la universalización del bachillerato así como la concurrencia y esfuerzos para lograrlo conforme a lo señalado en los Programas de Gobierno.

Justificación:

La formulación y promulgación de la Ley que se propone permitiría avanzar en la consolidación y reconocimiento pleno del carácter de derecho universal y de derecho exigible que deben tener la beca y los apoyos adicionales para estudiar bachillerato en la Ciudad de México.

Asimismo permitiría unificar los dos sistemas de apoyos económicos que existen en el Distrito Federal (Becas-IEMS y PREBU *Prepa Sí*) retomando las virtudes que cada uno tiene y evitando duplicidades y probables conflictos normativos y operativos entre ellos.

También permitiría dar pleno fundamento legal y normativo al Programa *Prepa Sí* con base en la experiencia desarrollada desde su creación en 2007 y considerando los análisis, resultados y recomendaciones de las evaluaciones interna y externa.

Finalmente daría sustento legal también al propósito y a la política de universalización de la educación media superior en la Ciudad de México.

5.4. Observación. Programa Sectorial de Educación.

La aprobación del Programa Sectorial de Educación se encuentra pendiente. El proceso en torno a su formulación debe enriquecer la reflexión, el análisis y el debate públicos en torno a las políticas educativas y los problemas que se enfrentan para su aplicación y desarrollo, sin olvidar el conflicto con la Federación en torno a la *descentralización* de la educación básica y otras.

La necesidad del Programa de Educación es indiscutible. La articulación de los programas y proyectos educativos en marcha entre sí y con las principales líneas y metas programáticas del GDF potenciarían la acción de gobierno y el cumplimiento de los objetivos planteados, de manera destacada entre ellos la universalización del bachillerato en la Ciudad de México y, en particular, el Programa *Prepa Sí*.

Con base en la reflexión crítica realizada en el proceso de evaluación externa del PREBU y como una suerte de conclusión del trabajo se presentan las consideraciones siguientes en ánimo de contribuir al debate en torno a la política educativa de la Ciudad de México a partir del discernimiento sobre el PREBU.

Consideraciones en torno al PREBU y la política educativa de la Ciudad de México.

La ausencia del programa rector de educación tiene algunas implicaciones en el Programa Prepa Sí, así como en su evaluación que es pertinente explicar. En primer lugar, hay que destacar que al señalar la ausencia del plan de desarrollo educativo en ningún momento se quiere asentar ni sugerir la idea de que el PREBU y las acciones impulsadas por el GDF en esta materia, carezcan de un marco referente consistente y mucho menos que no respondan a un proyecto educativo singular y específico. Al contrario, las acciones que en materia educativa se han concretado favorablemente desde la asunción de los gobiernos de izquierda en el DF, así como las que se

encuentran en plena etapa de desarrollo, evidencian de manera fehaciente la cristalización de una política por demás reveladora del proyecto educativo que las anima y significa; baste al respecto señalar la naturaleza de los principios y valores que se materializan en y con la promulgación de la Ley de Educación, la Ley de Jóvenes, la Ley de Becas, así como por los proyectos que respaldan al IEMS del DF y a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, entre otros no menos relevantes.

La educación, en la perspectiva de los últimos gobiernos del DF, adquiere especial significado y presencia en los valores y principios, así como en las políticas y estrategias de desarrollo social que se vienen instrumentando. El sello de esta perspectiva puede identificarse por sí mismo en la plena articulación y recíproca complementariedad entre desarrollo social y educación. Del mismo modo se puede caracterizar en contraposición con la perspectiva implicada en el proyecto educativo anclado a una visión mercantil que paulatinamente pero de manera contundente -por no decir eficazmente- ha ido diluyendo la función social de la educación y, por tanto, la obligación y responsabilidad del Estado en la materia.

Con la institución de la Secretaría de Educación del DF (febrero de 2007), las políticas educativas en el escenario de la Ciudad de México, en el breve lapso inscrito entre 2007 y 2008, tienen presencia a través de procesos particularmente dinámicos y ricos. En este contexto la correcta concatenación de los pasos dados en esta materia, además de resolver las cuestiones de orden eminentemente temporal, plantea y exige la clara identificación de los conceptos y las políticas que emergen articulados a la visión educativa que impulsa la SE. Esta tarea no es de menor envergadura al contemplar el conjunto amplio de iniciativas promovidas, así como los signos distintivos que se expresan cuando menos en dos importantes vertientes: la que las definen en una considerable distancia con el tono y contenido de las políticas educativas federales, así como la que las que delinear por los rasgos innovadores –entendiendo por esto último los componentes transformadores que implican.

La inexistencia de un programa sectorial obliga así a desentrañar de entre varios documentos, iniciativas y acciones implementadas en distintos momentos, las pautas y orientaciones políticas, valga la pena decir el propio discurso político educativo que las respalda. Una de las funciones implicadas en la formulación de un plan o programa es que posibilita formalizar el discurso educativo en los siguientes términos: establece los énfasis, discrimina matices, señala orientación, precisa significados, delimita prioridades y jerarquías, hace explícitas las relaciones y, finalmente, hace públicas y comunicables las estrategias y propósitos que busca cumplir.

El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008, no es ajeno a ninguna de las circunstancias resumidas. En tal sentido hay que señalar que la orientación del discurso que emerge y da fundamentación a aspectos clave del PREBU denota, en diferentes niveles, matices interpretativos así como distintas ponderaciones de conceptos clave y en la perspectiva instrumental que adquieren los componentes del PREBU, tal como puede derivarse de la cita siguiente tomada de los argumentos que dan justificación al establecimiento de los objetivos de corto, mediano y largo plazo del Programa:

“El desarrollo del **capital humano** es de vital importancia para el crecimiento económico; la **inversión** en la educación sienta bases para el desarrollo de **mano de obra calificada y competitiva**. Una población más **calificada aumenta su competitividad** en el **mercado laboral**, por consiguiente obtiene **mejores remuneraciones y disminuye el desempleo**; lo que permite generar una mayor equidad y crecimiento económico favoreciendo el incremento en su calidad de vida. **Es por ello que el Gobierno del Distrito Federal busca la Universalidad de la Educación, siendo el Programa Prepa Sí una de las principales estrategias que busca subsanar las desigualdades de acceso a las oportunidades de educación y proporcionar una educación de calidad**”¹⁵⁷

¹⁵⁷ FIDEGAR, *Metodología de Evaluación del PREBU*, pp. 4 y 5.(subrayados nuestros)

Los conceptos y la perspectiva teórica social, educativa y política implícitas en la cita, dan clara cuenta del **significativo distanciamiento** que existe entre ellos y los que dan fundamento y cuerpo a la política de universalización del derecho social y público a la educación media superior en la Ciudad de México.

El **discurso** en materia de los programas de intervención o desarrollo –más si éstos son de naturaleza educativa- nunca tienen una existencia al margen de la práctica, tal como se evidencia en la orientación eficientista que asumen varios de los elementos del diseño que finalmente definen la instrumentación y operación del PREBU *Prepa Sí*. Entre otros cabe nuevamente destacar el carácter obligatorio que asumen las actividades en comunidad, la condicionalidad de prestar dos horas de “participación activa”, la sujeción de los montos del estímulo al frágil indicador de los promedios de las calificaciones, los estímulos adicionales en inglés y cómputo para “premiar la competitividad” -aspectos todos analizados en este Informe.

Conjuntamente y en este mismo rubro hay que señalar que este marco, aunque no justifica las insuficiencias identificadas en el diseño del PREBU, puede explicar también algunos de los vacíos discursivos y prácticos importantes que éste registra, entre los que cabe resaltar:

- La inexistencia de instancias colegiadas en el FIDEGAR que asuman de manera explícita funciones de coordinación, promoción de los instrumentos y mecanismos de **transversalidad** que exige y se implica en la naturaleza y cobertura del problema que aborda el PREBU y particularmente relevantes en lo respecta al papel que juegan las IPEMS del DF y los diversos subsistemas en el cumplimiento de los objetivos y fin del Programa y la política de universalización.
- El Programa **carece** de referencias explícitas sobre las estrategias y programas que se encuentran en desarrollo y se impulsan por la SEDF y que por las características

del PREBU tienen relaciones de complementariedad ya que se acercan y contribuyen al cumplimiento de sus objetivos y propósito (Ciudad Educadora y del Conocimiento, Programa de infraestructura, Acuerdo Social para la Transformación y la Calidad de la Educación en el DF, entre otros).

En otro ámbito, la carencia del programa sectorial educativo tiene efectos en algunas de las características implicadas en los Términos de Referencia aprobados. Este instrumento responde e incorpora de manera clara y consistente los criterios y referencias establecidas en los lineamientos que rigen las políticas en materia de desarrollo social, lo que es plenamente congruente con la naturaleza de los propósitos que persigue el PREBU, así como con los fines de su evaluación, dado que las políticas educativas, como ya se ha asentado, adquieren como principal marco de referencia los principios que rigen el desarrollo social y el papel fundamental que la educación asume para alcanzar los propósitos en materia de equidad, justicia e igualdad impulsados por el GDF. Sin embargo al atender el importante impulso y riqueza alcanzada en materia de política educativa, resulta necesario reconocerla e inscribirla en los TR de como referente y un campo con valor y significados propios. La posibilidad de complementación que se pudiera efectuar a los TR se encuentra mediada por la existencia del programa rector en materia educativa.

En síntesis, la publicación del programa sectorial de educación para el Distrito Federal permitirá, además de enriquecer la reflexión y el debate públicos en materia educativa, consolidar los propósitos y metas que se plantean en el Programa General de Desarrollo Social así como las políticas educativas para la Ciudad de México, en particular las relativas a la EMS que se materializan en las relevantes iniciativas en desarrollo educativo como es el caso del PREBU.

Índice de cuadros

Número o cuadro	Título	Página
1	Principios de las políticas sociales del GDF y del gobierno federal.	10
2	Pobreza y educación media superior. Exclusión, oferta educativa y <i>Prepa Sí</i> .	22
3	Instituciones educativas y planteles en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en el Distrito Federal.	25
4	Modalidades e instituciones educativas en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.	27
5	Matrícula de Educación Media Superior en el Distrito Federal por subsistemas. Ciclo escolar 2007-2008	30
6	Fuentes de información utilizadas en la evaluación.	40
7	Valoración de la información entregada por FIDEGAR y faltante para la evaluación. Noviembre 2008.	41
8	Beneficiarios del Programa <i>Prepa Sí</i> por subsistema educativo, junio de 2008.	50
9	FIDEGAR. Avance Presupuestal. Enero-Junio 2008.	60

10	PREBU 2007-2008. Matriz Marco-Lógico: Objetivos e Indicadores	62
11	Análisis de involucrados del PREBU <i>Prepa Sí</i> .	67
12	Fideicomiso Educación Garantizada. Programas Educativos.	74
13	Distrito Federal. Población de 15 a 17 años, según condición de asistencia escolar y nivel escolar al que asiste, 2000	89
14	Índice de deserción escolar en la educación media superior	90
15	Resumen de la relevancia de los problemas educativos	96
16	Factores de la calidad de la educación	97
17	Distrito Federal. Total de alumnos becados en educación media superior 2007	110
18	El PREBU comparado con proyectos educativos de Chile y Argentina	115
19	Variantes en el planteamiento del problema del PREBU	117
20	Cumplimiento de los requisitos metodológicos de los <i>supuestos</i> del PREBU	127
21	Objetivos del PREBU a distintos niveles y alcances	131
22	PREBU. Definición de la población objetivo. Ciclo escolar 2007-2008	136

23	Cobertura de becas según matrícula de las IEMS de sostenimiento público Ciclo escolar 2007-2008	137
24	Datos seleccionados sobre el perfil de alumnos de nuevo ingreso al bachillerato de la UNAM. Ciclo escolar 2006-2007	143
25	Análisis de objetivos del Marco Lógico del PREBU	149
26	Relaciones horizontales entre causas, medios y recursos instrumentales	160
27	Consistencia de las Reglas de Operación del PREBU 2007-2008 con los principios de la política de desarrollo social.	216
28	Comparación de cifras sobre matrícula en el nivel medio superior: Distrito Federal, SEP / PREBU.	220
29	Distribución de la población y distribución de encuestas del diseño muestral.	226
30	Características de la información que las instituciones de educación media superior entregan al PREBU	238
31	Percepción de funcionarios de las Delegaciones sobre el PREBU	247
32	Comparación del Programa de Becas del IEMS con el PREBU <i>Prepa Sí</i> .	248
33	PREBU. Objetivos de los servicios a la comunidad	266

Índice de figuras

Número o figura	Título	Página
1	Evolución de la población beneficiaria del PREBU, ciclo escolar 2007-2008	49
2	Estructura operativa de las actividades en comunidad	54
3	Estructura orgánica de la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal	71
4	Estructura orgánica del Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal	76
5	Etapas de la deserción escolar en los jóvenes	87
6	Distrito Federal. Porcentaje del total de población de 15 a 19 años que no asiste a la escuela	91
7	Distrito Federal. Población que no asiste a la escuela por edades	92
8	Distrito Federal. Población de 15 a 19 años que no asiste a la escuela. 2000-2005	93
9	Distrito Federal. Población de 20 años y más sin educación media superior. 2000-2005	94
10	Distrito Federal. Población de 20 años y más sin educación media superior según sexo. 2000-2005	95
11	Distrito Federal. Prueba Enlace 2008. Escuelas de EMS, Porcentaje promedio en Habilidad Lectora por Delegación.	100
12	Distrito Federal. Prueba Enlace 2008. Escuelas de EMS. Porcentaje promedio en Habilidad Matemática por Delegación	100
13	Distrito Federal. Prueba Enlace 2008. Escuelas de EMS. Porcentaje promedio Habilidad lectora, por subsistema educativo	101
14	Distrito Federal. Prueba Enlace 2008. Escuelas de EMS. Porcentaje promedio en Habilidad Matemática, por	102

	subsistema educativo	
15	Eficiencia terminal en la educación media superior. 2000-2008	107
16	Distrito Federal. Grado promedio de escolaridad por Delegaciones. 2005	108
17	Distrito Federal. Distribución de becas por subsistema y programa. 2007-2008	111
18	PREBU. Árbol de causas	122
19	PREBU. Definición de Medios.	170

6. Bibliografía.

6.1. Disposiciones jurídicas y programáticas.

ALDF. 1998. **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de diciembre de 1998 (última reforma publicada el 2 de octubre de 2008).

ALDF. 2000. **Ley de Desarrollo Social.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000 (última reforma publicada el 6 de febrero de 2007).

ALDF. 2000. **Ley de Educación.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de junio de 2000 (última reforma publicada el 8 de mayo de 2008).

ALDF. 2000. **Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 25 de julio de 2000 (última reforma publicada: 2 de febrero de 2008).

ALDF. 2004. **Decreto de Ley que establece 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.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de enero de 2004.

ALDF. 2006. **Ley para prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio de 2006.

ALDF. 2007. **Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2008.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de diciembre de 2007.

Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2007. **Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012.** Ciudad de México, diciembre de 2007.

Fideicomiso de Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. **Reglas de Operación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, 2008-2009 Prepa Sí.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de noviembre de 2008.

GDF, 2006. **Reglamento de la Ley que establece 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.** *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 12 de mayo de 2006.

GDF. 2007. **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.** *Gaceta de Gobierno del D.F.*, 8 de noviembre de 2007.

IEMS. 2005. **Estatuto Orgánico del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal**. *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*, 23 de marzo de 2005.

IEMS. 2006. **Estatuto Académico del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal**. *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*, 26 de junio de 2006.

IEMS. 2006. **Proyecto Educativo del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal**. *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*, 13 de octubre de 2006.

IEMS, 2008. **Lineamientos y mecanismos de operación del Programa de Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2008**. *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal*, 31 de enero de 2008.

JG. 2000. **Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal**. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de diciembre de 2000 (última reforma: 11 de septiembre de 2008).

Secretaría de Educación (SEDF), GDF. 2007. **Reglas de Operación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, 2007-2008**. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1º de octubre de 2007.

6.2. Fuentes primarias.

Evalúa DF. 2008. **Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008 (“Prepa Sí”)**. México.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. **Página oficial del Fideicomiso Educación Garantizada**. En: <<http://www.fideicomisoed.df.gob.mx>>.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. **Evaluación de Diseño del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí**. México, D.F., 45 p.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008 (¿2007?). **Metodología de Evaluación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU) Prepa Sí 2007-2008**. México, D.F., 43 p.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. **Evaluación de Cobertura del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí**. México, D.F., agosto 2008, 27 p.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. **Evaluación Operativa de las Actividades en la Comunidad. Octubre de 2007 – Junio de 2008.** México, D.F., 106 p.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. **Evaluación Operativa del Área de Control. Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí.** México, D.F., 63 p.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. **Evaluación Operativa del Área de Informática. Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí.** México, D.F., 27 p.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. **Evaluación Operativa del Centro de Contacto. Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí.** México, D.F., 23 p.

Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). 2008. Dictamen presupuestal e Informe Ejecutivo al 31 de diciembre de 2007. México, D.F., abril de 2008. En: <<http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/docs/auditoria.pdf>>.

GDF. 2007. **Primer Informe de Gobierno 2006-2007.**

GDF. 2007. **Convocatoria Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, 2007-2008, Prepa Sí.** En: http://www.prepasi.df.gob.mx/prebu/jsp/bienvenida_unam.jsp.

GDF. 2008. **Segundo Informe de Gobierno 2007-2008.** Ejes estratégicos.

GDF. 2008. **Convocatoria Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, 2008-2009, Prepa Sí.** En: <<http://www.prepasi.df.gob.mx>>.

IEMS. 2008. Programa de Becas del Sistema de Bachillerato del GDF 2008, resultados del periodo enero-marzo. En: www.iems.df.gob.mx.

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005.

INEGI. 2005. **Estadísticas de Educación. Educación básica, media superior y superior.** México.

Programa Prepa Sí. 2008. **Página oficial del Programa Prepa Sí.** En: <<http://www.prepasi.df.gob.mx/prebu/programa.html>>.

Secretaría de Educación, GDF. 2008. Informe de Cuenta Pública 2007. En: <<http://www.educacion.df.gob.mx>> (página de transparencia).

Secretaría de Finanzas, GDF. 2008. Cuenta Pública 2007. En: <<http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/>>.

Secretaría de Finanzas, GDF. 2008. Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Diciembre del 2007 y enero-junio/2008. En: <http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/IAPP_ene_dic_2007.pdf>.

Secretaría de Finanzas, GDF. 2008. Informe de Avance Trimestral (periodo enero-diciembre 2007). En: <http://www.educacion.df.gob.mx/images/transparencia08/Art14F10_2_2007.pdf>.

Secretaría de Finanzas, GDF. 2008. Informe de Avance Trimestral (periodo enero-junio 2008). En: <http://www.educacion.df.gob.mx/images/transparencia08/Art14F10_2_trimestre2.pdf>.

Segura Gámez, Gilberto. 2008. *Proyecto de evaluación externa del PREBU 2007-2008* (aprobado por Evalúa DF, CEDSDF). México, septiembre.

Segura Gámez Gilberto; Paula Ligeia Ravest Balladares y Juan Pablo de Pina García. 2008. Documento: *Asuntos a tratar Reunión con el Consejo de Evaluación 14 de noviembre/2008; Estado y características de las fuentes de información*. México, noviembre.

SEP. 2008. Sistema de Consulta de la Serie Histórica y Pronósticos de la Estadística del Sistema Educativo Nacional. En: www.snie.sep.gob.mx.

TbPadron_Final9x. SEP, 2007.

6.3. Fuentes secundarias.

Academia Mexicana de Ciencias, 2007. Boletín AMC/11/07, febrero.

Arriagada, Irma. 2003. Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto, en **Estudios Sociológicos**, núm. 63, septiembre-diciembre/2003. El Colegio de México.

Boltvinik, Julio. 2006. La pobreza en el Distrito Federal / III. **La Jornada**, 8 de diciembre.

Boltvinik, Julio. 2008. *En marcha, la evaluación en el DF*. **La Jornada**, 16 de mayo de 2008.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián. 2003. Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *En: Papeles de Población*, número 35, enero-marzo, Toluca, México, pp. 101-137.

Damián, Araceli y Julio Boltvinik. 2006. **La Pobreza en el Distrito Federal en 2004**. El Colegio de México (disponible en: www.sideso.df.gob.mx/documentos/pobreza_boltvinik.pdf).

Didriksson Takayanagui, Axel. 2007. Informe del Secretario de Educación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 19 de octubre de 2007. En: <<http://www.educacion.df.gob.mx/images/transparencia08/informe.pdf>>.

Didriksson, Axel y Manuel Ulloa. 2008. **Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México**. Secretaría de Educación, Gobierno del Distrito Federal, México.

Ebrard Casaubon, Marcelo L. y Mario M. Carrillo Huerta. 2008. Educación de calidad para todos: Prepa Sí. Abatiendo la deserción. Primer Congreso Internacional de Educación Media Superior y Superior 2008 "Para la juventud del futuro", Ciudad de México, octubre 2008.

GDF y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2006. **Las exclusiones de la educación básica y media superior en el DF**. México.

García Canclini, Néstor. **Diferentes, desiguales y desconectados**, Gedisa, Barcelona, España, 2004

Gentili Pablo, *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*. UACM. México 2004

Guerra Ramírez, María Irene. ¿Qué significa estudiar el bachillerato. La perspectiva de los jóvenes en diferentes contextos socioculturales. *En: Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. V, No 10, julio-diciembre, 2000, pp.243-272. Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). **La educación para poblaciones en contextos vulnerables**. Informe anual 2007.

Lucio Gómez, Guadalupe. 2002. **Sembrar el bachillerato en zonas marginadas**. Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México, Hacia una alternativa democrática. México.

Nussbaum, Martha C. 2007. **Las Fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la exclusión**. Ed. Paidós, España.

Observatorio Ciudadano de la Educación. 2007. **El Proyecto Educativo del Distrito Federal**. Debate Educativo núm. 34.

Ortega, Adriana y Jaime Soria Torres. 2007. **Democracia y educación**. Ponencia al *Primer Encuentro IEMS*, 11 de octubre. En: <http://coordinadoredocentesiems.blogspot.com>.

Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto. 2005. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de proyectos y programación de inversiones. Santiago de Chile.

Puig, Rovira, Josep Ma. y Jaume Trilla Bernet. 1987. **La pedagogía del ocio**. Editorial Laertes, Barcelona, 226 pp.

Ramsey, G.; Carnoy, M. y Woodbume, G. Aprendiendo a trabajar. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Julio-diciembre 2000, vol. 5, No 10 pp. 327-354.

Ravest Balladares, Paula Ligeia. 2002. **Los contextos y las acciones culturales: punto de encuentro para la formación integral de los estudiantes de la Universidad Autónoma Chapingo**. UACH, mimeo, 37 pp.

Reimers, Fernando. ¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina? En: **Revista Mexicana de Investigación Educativa**. Vol. V, No 9, enero-junio, 2000, pp.11-69. Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).

Secretaría de Educación del DF. Boletín 085-08. Martes 21 de octubre de 2008. En línea en <http://www.educacion.df.gob.mx/>. Ponencia presentada por el Dr. Mario Carrillo Huerta Subsecretario de Educación Media Superior y Superior del DF, en el marco del Primer Congreso Internacional de Educación Media Superior y Superior.

Secretaría de Educación del D.F. 2007. *Numeralia educativa del Distrito Federal*. En: www.se.df.gob.mx.

Secretaría de Educación del DF. 2008. **La propuesta educativa del Distrito Federal**. En: www.educacion.df.gob.mx.

Secretaría de Educación del DF. 2008. **Políticas de inclusión, retención y promoción en educación media superior del Gobierno del Distrito Federal**. En: www.educacion.df.gob.mx.

Secretaría de Educación del DF. 2008. **La universalización de la educación media superior en la Ciudad de México. Retos de la demanda y distribución de la matrícula**. En: www.educacion.df.gob.mx.

Secretaría de Educación del DF. 2008. Acuerdo Social para la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México. En: www.educacion.df.gob.mx.

Tenti Fanfani, Emilio. **Nuevos Temas en la Agenda de Política Educativa**, Siglo XXI-UNESCO, Argentina 2008.

UNAM. **Perfil de aspirantes y asignados a bachillerato y licenciatura de la UNAM**. 2006-2007. Cuadernos de Planeación Universitaria. Dirección General de Planeación. UNAM, 2007.

Yanes Rizo, Pablo. 2006. **La Pensión Ciudadana Universal en la Ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica**. XI Congreso de la Basic Income Earth Network, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, noviembre de 2006.

Yuren Camarena, María Teresa. 1995. **Eticidad, valores sociales y educación**. Universidad Pedagógica Nacional-Correo del Maestro, Colección Textos núm. 1, México, segunda edición.

Abreviaturas.

AC: Actividades en Comunidad.

ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

APDF: Administración Pública del Distrito Federal.

BaD: Bachillerato a Distancia de la SEDF.

CBTIS: Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios de la DGETI.

CCH: Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM.

CECyT: Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del IPN.

CEDART: Centro de Educación Artística del INBA.

CETIS: Centro de Estudios Tecnológicos Industriales de la DGETI.

CoIBach: Colegio de Bachilleres.

COMIPEMS: Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior.

CONADE: Comisión Nacional del Deporte.

Conalep: Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica.

CUT: Coordinador de Unidad Territorial.

DF o D.F.: Distrito Federal.

DGB: Dirección General de Bachillerato de la SEP.

DGETA: Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.

DGETI: Dirección General de Educación Tecnológica Industrial.

DIF: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

EMS: Educación Media Superior.

Evaluación externa. PREBU. 2007-2008

ENP: Escuela Nacional Preparatoria de la UNAM.

EVALÚA DF: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

FIDEGAR: Fideicomiso Público Educación Garantizada.

GDF: Gobierno del Distrito Federal.

ICyTDF: Instituto de Ciencia y Tecnología del D.F.

IEMS: Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal.

IJDF: Instituto de la Juventud del DF.

INBA: Instituto Nacional de Bellas Artes.

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

IPEMS: Instituciones Públicas de Educación Media Superior.

IPN: Instituto Politécnico Nacional.

JG: Jefe de Grupo.

LDS: Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

LOAPDF: Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

MAML: Matriz del Marco Lógico.

ML: Marco Lógico.

MML: Metodología del Marco Lógico.

PISA: Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes.

PREBU: Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, *Prepa Sí*.

RLDS: Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

RO: Reglas de Operación.

Evaluación externa. PREBU. 2007-2008

SEP: Secretaría de Educación Pública del gobierno federal.

SEDF: Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal.

SFinDF: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

SMSS: Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior de la SEDF.

TR: Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008 ("*Prepa Sí*") establecidos por Evalúa DF.

UACh: Universidad Autónoma Chapingo.

UAEM: Universidad Autónoma del Estado de México.

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.

ZMCM: Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Resumen ejecutivo

Presentación

Corresponde a este equipo evaluador integrado por los profesores investigadores Paula Ligeia Ravest, Juan Pablo de Pina y Gilberto Segura, adscritos a la Universidad Autónoma Chapingo, la prerrogativa de evaluar un programa nuevo, de reciente creación, y al mismo tiempo el desafío de opinar sobre el programa social acaso más importante del Gobierno del Distrito Federal, por el objetivo que persigue, quizá en este momento el de mayor demanda social por parte de los jóvenes, quienes constituyen ahora el capital máspreciado con que cuenta el país y desde luego la Ciudad de México, paradójicamente subestimado, enfrentando principalmente una insuficiente oferta educativa tanto en calidad como en cantidad y escasas oportunidades de empleo.

En tal circunstancia el PREBU no puede ser más oportuno y pertinente ahora para enrumbar la política social hacia mayores planos de equidad para los jóvenes, aún con las inconsistencias que guarda, su emergencia en este contexto de crisis económica y de derechos humanos justifica ampliamente su pertinencia.

Por esta razón es de la mayor relevancia, desde ahora corregir sus fallas de diseño para fortalecer sus estrategias y afianzar sus bases filosóficas, técnicas y sociales en su contribución a la universalización de la educación media superior e incluso, arribe a otros objetivos de mayor calado como de hecho lo está demostrando ya. Es este el sentido que en primer lugar anima a los evaluadores y desde luego cumplir con los Términos de Referencia aprobados por el Consejo del Desarrollo del Distrito Federal.

Por las circunstancias que rodearon a este trabajo no fue posible cumplir cabalmente con los objetivos de la evaluación externa, sin embargo, los evaluadores están convencidos que el esfuerzo realizado constituye un primer acercamiento válido fundamentalmente dirigido a la valoración del diseño del PREBU. A partir de estos resultados seguramente se manifestarán algunas coincidencias y desacuerdos, ante lo cual anticipamos que estamos en la mejor disposición de dialogar, analizar o debatir sobre los temas que fueron objeto de la evaluación.

I. ALCANCES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

De acuerdo con los Términos de Referencia (TR) que el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social del Distrito Federal emitió (el Consejo) para la evaluación externa del PREBU, se establecieron treinta y cuatro cuestionamientos para la evaluación de distintos temas de la evaluación del Diseño y ocho tópicos más sobre particularidades del mismo – cuarenta y dos en total -, los cuales fueron respondidos y desarrollados íntegramente.

Por lo que respecta al tema de Operación se plantearon veintiséis cuestionamientos, de los cuales no se atendió ninguno en vista de carecer de los elementos básicos de información.

El apartado de Conclusiones contemplaba cinco temas, de los cuales sólo se respondió a dos: el relativo a la “valoración global del diseño” y el de “fortalezas y debilidades” que se abordó de forma global para el programa, el resto de los ítems fueron omitidos en virtud de estar vinculados con el tema de Operación, que como ya se apuntó no hubo condiciones para su examen.

Finalmente el apartado de Recomendaciones integrado tanto por la lista de propuestas y algunas observaciones que también se consideran importantes de atender.

Haciendo el balance, de un total de 67 cuestiones se dio curso a 46 de ellas, es decir, a un 69% de lo establecido en los TR, el 31% restante corresponde a los temas de operación que no se incluyen en este Informe Final.

Uno de los faltantes en esta evaluación y que más se resienten por la trascendencia que hubiera tenido en el diseño, fue la imposibilidad de realizar el Taller con los involucrados en el PREBU con el objetivo de revisar la Matriz de Marco Lógico y configurar modificaciones consensuadas que sin duda enriquecerían al programa, lo cual fue planteado en la metodología de la evaluación externa aprobada por el Consejo. En dicho documento se consideraba fundamental “dado que metodológica y operativamente no es aconsejable que el evaluador haga esta tarea de manera individual y aisladamente ya que, por más que conozca el programa, una propuesta

amparada en la realidad documental no tendrá la misma riqueza que aquella surgida de un trabajo de análisis colectivo. Además el taller se conforma en el espacio idóneo para que los actores externos e internos y responsables de su ejecución puedan interactuar y, en este proceso, socializar su experiencia desde distintos ángulos, conocer con mayor claridad el quehacer y rumbo del programa, identificar las posibles insuficiencias y aciertos y en consecuencia comprometerse con las medidas de mejora y fortalecimiento del programa”.¹

Tanto en la introducción del Informe como en el apartado metodológico se exponen ampliamente las vicisitudes que afectaron el desarrollo y aplicación de la metodología prevista originalmente, así como los tiempos para la realización del trabajo programado. Después de estar en espera de la información básica del programa, que se solicitó reiteradamente por distintas vías y que finalmente el PREBU no entregó, transcurrió más de la mitad del tiempo previsto para la evaluación. Frente a esas circunstancias el equipo evaluador consideró que sólo se disponía información para los temas de diseño, convirtiéndose así en el principal punto de la evaluación externa, lo cual fue hecho del conocimiento del Consejo.

Para el desarrollo de los temas de operación era indispensable que el programa abriera sus puertas y en franco dialogo analizar sus procesos e intercambiar opiniones – tal y como estaba previsto en la metodología aprobada -, en la idea de que lo relevante no es lo que se supone que las personas deben hacer, sino lo que en realidad hacen, sin embargo no hubo esa oportunidad, a lo que hay que agregar que dicha circunstancia se extendió a varias dependencias del GDF que también no tuvieron disposición al intercambio de información y opiniones, razones todas que justifican la inexistencia del análisis de la operación.

No obstante, los resultados que ahora se presentan constituyen una mirada objetiva sobre la realidad del PREBU, están basados en una fuente relevante como lo es la

¹ *Ibíd.*

primera autoevaluación del programa a un año de su puesta en marcha, en las percepciones de cuatro instituciones de educación media superior que representan al 64% de los beneficiarios, en documentos de la propia Secretaría de Educación del DF y en un conjunto de fuentes públicas de amplia consulta que generalmente nutren de información a la política pública.

Así mismo, esta experiencia y sus resultados son de suma utilidad para el Consejo, considerando que es el primer ejercicio de evaluación que se hace en los programas sociales en el DF.

II. ANTECEDENTES DEL PREBU

El Programa *Prepa Sí* es una de las iniciativas de mayor alcance y prioridad del Gobierno del Distrito Federal y atiende problemas de enorme relevancia como son los relacionados con la educación media superior y con la política hacia los jóvenes en la Ciudad de México, en consonancia con el nuevo desafío de hacer obligatorio este nivel. El Programa General de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal correspondientes al periodo 2007-2012 consideran las problemáticas educativas y juveniles como estratégicas y prioritarias para el logro de una ciudad democrática, el abatimiento de la desigualdad y el logro de un pleno desarrollo social, correspondiendo al Programa *Prepa Sí* un papel destacado en los avances para el cumplimiento de las metas programáticas respectivas.

Hay que destacar que el PREBU es parte integrante de la estrategia del GDF para la universalización de la educación media superior en la cual concurren otros cinco programas, dentro de los cuales el PREBU es el más relevante por cuanto a recursos económicos y humanos se refiere. Una tarea pendiente para la Secretaría de Educación y del propio PREBU es evaluar la contribución que el conjunto de

programas que participan en esta estrategia aportan al objetivo de la universalización.²

El PREBU arrancó el 15 de agosto de 2007, por lo que cuenta apenas con un ciclo escolar completo de operación y poco más de un año de implantación y funcionamiento. El otorgamiento de apoyos económicos mensuales (*estímulos*) para 180,362 estudiantes de bachillerato durante el segundo semestre del ciclo 2007-2008, además de beneficios adicionales colaterales y su proyección universitaria para 2008-2009, son muestra por sí mismos de los logros, aportes y potencialidades del Programa. En el lapso relativamente breve de su existencia, el PREBU ha experimentado importantes cambios organizativos derivados de la complejidad de asuntos que se han pretendido atender

Uno de los cambios más significativos del PREBU fue el hecho de que a partir del mes de enero de 2008 se desincorporó de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior de la SEDF al Fideicomiso Educación Garantizada del D. F.

En esta fase es donde el programa se inscribe en una figura fuertemente centralizada y que se sustrae a todo tipo de supervisión externa, mecanismos de control, contrapesos y a cualquier participación ciudadana en su diseño y operación. En las nuevas Reglas 2008-2009 se elimina la intervención del Observatorio Ciudadano del Distrito Federal que figuraba como única instancia de supervisión, quedando como exclusivas instancias garantes del PREBU el propio Fideicomiso y el Consejo y donde el titular de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior es al mismo tiempo el Director General del Fideicomiso Educación Garantizada, no obstante ser honorario.

² Para lograr la universalización la Secretaría de Educación del Gobierno del DF, considera los siguientes programas: 1) Bachillerato General, presencial y semipresencial, (IEMS) 2) Bachillerato a Distancia, 3) Centros de Transformación Educativa, 4) Formación y apoyo integral al docente, 5) Prepa Sí, 6) Sistema Metropolitano de EMS. En “La universalización de la Educación Media Superior en la Ciudad de México” Secretaría de Educación. Sin fecha

III. DIMENSIONES Y PERFILES DEL PROBLEMA

El nivel medio superior de la educación en México sintetiza y expresa en su seno tanto la insuficiente calidad de los niveles precedentes como de la oferta educativa necesaria para la demanda de jóvenes históricamente insatisfecha. La dinámica demográfica que se ha experimentado ha dado mayor relieve a la importancia que tiene la EMS al disminuir paulatinamente la población en edades para cursar la primaria y secundaria y a aumentar los segmentos poblacionales que demandan los niveles posteriores, escenario ante el cual no ha habido una política de estado clara para enfrentarlo, más aun, las proyecciones de población (CONAPO) indican que a partir del ciclo 2010-2011 empezará el descenso del grupo de edad de 15-17 años, por lo que de no haber una respuesta de política pública contundente, nuevas generaciones de jóvenes seguirán acumulando el rezago educativo y social.

El Distrito Federal no obstante que cuenta con los mejores índices educativos dentro del espectro de todas las entidades del país, enfrenta una relativa dificultad de valorar en su justa dimensión los alcances de sus problemas a los cuales nos hemos aproximado en esta evaluación, en virtud de que comparte la infraestructura escolar con el Estado de México prácticamente en todos sus niveles. Así, por ejemplo, con referencia al indicador más robusto que es la tasa de terminación que representa el porcentaje de jóvenes que egresan de la EMS respecto a la población de 18 años, alcanzó el 63.8% (SEP) en el ciclo escolar 2007-2008, es decir un poco más de la tercera parte de cada generación de jóvenes no alcanzan este nivel educativo. Al descontar a la matrícula proveniente de los municipios conurbados, con seguridad dicho índice disminuiría sensiblemente. La realidad se expresa con mayor nitidez si se evocan las tasas de inasistencia escolar entre los jóvenes y el rezago educativo históricamente acumulado, lo cual revela que la ciudad ha dejado de ser el espacio de ascenso social que antes campeaba en el imaginario colectivo.

Es atinado que el Consejo haya solicitado una valoración de los problemas que atiende el PREBU en relación con el contexto de problemas educativos que aquejan a la población del DF, lo cual cobra relevancia para direccionar la política pública en el

objetivo de disminuir la exclusión social y en particular con la universalización de la educación media superior.

El programa asienta en sus documentos públicos que atiende la deserción y el desempeño escolar de los estudiantes de EMS, para lo cual metodológicamente debió analizar el problema y sus distintas alternativas de solución, sin embargo, en los documentos que estuvieron disponibles para la evaluación no dan cuenta de este ejercicio ni hace mención de otras opciones, tanto de aquellas existentes en otros lugares como aquellas que hayan surgido de un análisis del problema.

En cuanto a la deserción escolar, es necesario apuntar que el índice en la EMS del DF ha experimentado un abatimiento sostenido durante ocho años continuos, desde el ciclo escolar 1999-2000 en que alcanzó el punto más alto (24.7%) hasta llegar al 13.7% en 2007-2008 y no precisamente por el efecto de las becas cuya cobertura ha sido tradicionalmente exigua, en todo caso constituye un problema de investigación que es necesario abordar.

En la figura abajo se pretende ilustrar gráficamente los problemas de exclusión escolar que padecen los jóvenes de 15 a 29 años a través de los indicadores de inasistencia y deserción escolar; y considerando a la población que no tiene aun la EMS. La idea es apreciar el problema en conjunto y ubicar la intervención del PREBU.

Se puede apreciar que el problema más ingente en cuanto a inasistencia escolar (IA) se encuentra entre los jóvenes de 15 a 19 años, particularmente en los del rango 18-19 años en lo que corresponde a edades normativas, más allá de este punto se visualizan los saldos que van quedando de la exclusión escolar, donde más de 600 mil jóvenes de 20 a 29 años no tenían la EMS y de este mismo rango de edad más de un millón 300 mil jóvenes no asistían a la escuela, siendo el complemento de este universo más de 2 millones de personas que carecen de EMS mayores de 30 años.. En síntesis, del total de personas del grupo de edad de 20 y más años, la proporción que no contaba con EMS en el año 2000 fue 58%, un lustro después este índice bajó a 53%, es decir, para el año 2005 una de cada dos personas en el DF no contaba con

la EMS, cuya cifra absoluta redondeada alcanzó los 3 millones de personas en rezago educativo.

Estos subconjuntos de problemas rebasan con mucho la estrategia de universalización de la EMS actualmente en marcha. Por lo que hace a la deserción escolar, se estima que en el ciclo 2007-2008 salieron de la escuela alrededor de 58 mil jóvenes que finalmente van a engrosar las filas de la inasistencia, temporal o definitivamente y que es el espacio de los problemas donde interviene el PREBU, que en el conjunto problemático es el menor en cuanto a la exclusión total que se ha descrito, lo cual es relevante para efectos de la política pública en materia educativa para la educación media superior.

RESUMEN DE LA RELEVANCIA DE LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS

PROBLEMA	DIMENSIÓN	AFECTACIÓN EN LOS JÓVENES
Deserción en el tránsito del Nivel Secundaria a la EMS	Un 27.4% de los jóvenes de 15 a 17 años no estaban matriculados en la EMS (año 2000)	Afecta a casi 130 mil jóvenes, incrementa la inasistencia escolar y el rezago educativo
Deserción en la trayectoria escolar del alumno inscrito en la EMS	En el ciclo escolar 2007-2008 el índice de deserción fue de 13.74%	Aproximadamente 58 mil jóvenes abandonan la escuela se incrementa la inasistencia escolar y el rezago educativo
Inasistencia escolar en el grupo de edad de 15 a 19 años	En el año 2005, el índice fue del 32%	Alcanza a 230 mil jóvenes en edad de cursar la EMS
Intensidad de la inasistencia escolar por edades	En el año 2005, el 57.3% de la inasistencia correspondió a los jóvenes de 18 y 19 años	Los jóvenes de 18 y 19 años en esta condición son más de 135 mil
Delegaciones con mayor población de 15 a 19 años en condición de inasistencia escolar	Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, concentran el 48.75% de la inasistencia escolar	Afecta a más de 115 mil jóvenes en edad de cursar la EMS
Rezago escolar de la población de 20 años y más	En el año 2005, una de cada dos personas no había concluido la EMS	3 millones de personas se encuentran en rezago educativo, respecto a la

		EMS
Rezago educativo por género	Casi un 55% de las mujeres de 20 años y más padecen rezago educativo	Más de un millón 640 mil mujeres están en esta condición
Proporción de jóvenes en rezago educativo	Los jóvenes de entre 20 y 29 años de edad representan el 22.2% del rezago educativo	Un poco más de 400 mil jóvenes de estas edades se encontraba en tal condición
Peso de la población joven para cursar la EMS dentro del sistema educativo del DF	Del total de la población en edad escolar de 5 a 19 años, el grupo de edad para la EMS representó el 25.68%	Un poco más de 740 mil jóvenes se encuentran en la edad normativa para cursar la EMS en el año 2005

Una alternativa que se ha identificado y que ataca directamente el problema de la deserción escolar es el Programa “*Jóvenes en Impulso*” que coordina el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, que por su escasa cobertura pasa casi desapercibido y que es muy similar al programa argentino “*Todos a estudiar*”, ambos intervienen en la población joven que no está en la escuela, cuyo objetivo es incorporarlos por primera o segunda vez al sistema escolar. Este tipo de programas en efecto atienden directamente la deserción escolar y son las estrategias que se requiere impulsar de manera complementaria a las acciones del PREBU en una mayor dimensión para hacer frente a la deserción escolar en su sentido más amplio, es decir, atender a todos los jóvenes desescolarizados por distintas causas, sea que nunca hayan pisado las aulas de la EMS, que hayan sido expulsados de ellas por causas de reprobación o que por su situación de pobreza hayan dejado de asistir a la escuela.

Por lo que hace al segundo problema que atiende el PREBU relativo al desempeño escolar, el PREBU, en los documentos de evaluación interna no se advierte ningún viso de que hayan realizado algún tipo de análisis al respecto. Por ahora, ninguno de sus componentes está diseñado de forma integral donde se incluyan los factores más importantes que intervienen en este proceso. Se ubicó un momento en que la autoevaluación retoma el desempeño escolar como una causa de la deserción para después posicionarlo en el rango de problema, lo cual es toda luz inconsistente. Sea

en modalidad de causa o de problema, lo cierto es que el desempeño escolar de los alumnos de la EMS es un tema pendiente de investigar por el PREBU.

Otros apoyos a los alumnos de EMS

En el ámbito de cada una de las entidades federativas del país existen apoyos a los jóvenes de educación media superior pero que sin embargo, por su escasa cobertura y bajos montos económicos no son relevantes para la magnitud del problema que se enfrenta. El caso excepcional en el conjunto de entidades lo representa el Distrito Federal con la recién puesta en marcha del Programa Prepa Sí.

En realidad, el apoyo económico a los jóvenes de educación media superior y en particular en el Distrito Federal se reducen a tres fuentes: Los apoyos que opera la Secretaría de Educación Pública, los que otorgan cuatro instituciones de EMS, el Programa Oportunidades y el Programa Prepa Sí.

Una vez que el PREBU entra en operación se convierte en un programa sin precedentes asumiendo el 76% de los apoyos otorgados en el Distrito Federal, con una cobertura de casi el 50% de la matrícula de EMS de las escuelas públicas en el ciclo escolar 2007-2008.

Por lo que se refiere al total de apoyos otorgados por institución educativa, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio de Bachilleres concentran la mayor parte con casi la mitad del total de becas. Prácticamente uno de cada cuatro becarios de EMS de escuelas públicas está inscrito en la UNAM.

IV. POBLACIÓN OBJETIVO

Este tema no es analizado en el documento de autoevaluación del PREBU, ya que no va más allá de determinar la población objetivo mediante una operación aritmética, haciendo la sustracción entre el total de alumnos residentes en el DF de los que ya tenían una beca, como se muestra en el cuadro abajo:

PREBU. Definición de la población objetivo. Ciclo escolar 2007-2008

Total matrícula EMS 2007-2008	Matrícula escuelas públicas	Residentes DF	Ya tenían beca	Alumnos sin beca (población objetivo PREBU)
485000	385575	250624	40100	210524
%	79.50%	65.00%	16%	

Fuente: Cálculos en base a la nota de pie de página número 7, en "Educación de calidad para todos: Prepa Sí Abatiendo la deserción. Ponencia 1er congreso Internacional de Educación Media Superior y Superior. Marcelo L. Ebrard y Mario Carrillo. 21 de octubre 2008, página 7

Como se aprecia en la tabla anterior, el resultado de dichas operaciones aritméticas determina la población objetivo y al mismo tiempo la meta del PREBU, aunque en el citado documento no se precisan las fuentes de donde provienen los datos de cada uno de los conceptos, que en una primera comparación con los datos de la SEP no coinciden por una gran diferencia.

El tema dentro del PREBU es posible calificarlo como paradójico, ya que teniendo como principal objetivo otorgar una beca a todos los alumnos inscritos en la EMS residentes en el Distrito Federal en cumplimiento del Programa de Desarrollo Social 2007-2012, no le es necesario focalizar a la población potencialmente beneficiaria. Lo contradictorio radica en que, en la acción de universalizar los apoyos se incumplen los principios de la Ley de Desarrollo Social, especialmente el de *igualdad, equidad social y justicia distributiva*, teniendo enfrente una población que no es homogénea, lo cual es inevitable dada la naturaleza del programa, el cual opera en base a la demanda sin importar la condición socioeconómica, étnica, de género o cualquier otro atributo de la población.

La población estudiantil del nivel de EMS es profundamente desigual, desde el ángulo del subsistema educativo en el que está inscrito y desde sus características sociales, demográficas, económicas y adscripción territorial. Por ello el PREBU en su diseño debe considerar dichas circunstancias, de tal manera que cumpliendo con la universalización al mismo tiempo sus componentes se orienten a disminuir las desigualdades de la población objetivo, lo cual en este caso no se cumple, ya que al no contemplar ninguna acción en este sentido, por lo que es probable que las desigualdades de este grupo poblacional continúan reproduciéndose. De ahí que una de las recomendaciones que se hacen es suprimir la diferenciación que se hace en el monto de los estímulos en virtud de un promedio que no se sustenta objetivamente para observar el desempeño académico de los alumnos.

En tal sentido cabe acentuar que los apoyos universales al no revertir las diferencias socioeconómicas y culturales de los estudiantes con mayores carencias no es que tengan efectos perversos sobre estos sectores; lo perverso en todo caso, sería asumir de manera simplista y mecánica el presupuesto de que una beca o estímulo económico es una estrategia suficiente, que bajo una discriminación positiva brinde a esta población mejores y más eficaces instrumentos que no necesariamente deben dirigirse al estudiante, sino a la escuela o institución a fin de que en el contexto se puedan mejorar y fortalecer los servicios educativos.

De otra parte, el hecho de que el PREBU sea un programa universal, no le exime de la necesidad de tener un diagnóstico de la población objetivo para establecer las líneas de base necesarias para comparar y evaluar sus resultados, lo cual es una tarea pendiente y necesaria para un mejor diseño del programa.

Otro ángulo de la población escolar del nivel de EMS son los estudiantes residentes en el estado de México y que se encuentran inscritos en las escuelas del Distrito Federal, los cuales no tienen derecho a la beca según la normatividad del programa en congruencia con lo prescrito por el Programa de Desarrollo Social que sólo incluye a los habitantes del Distrito Federal. Al respecto no se cuenta con fuentes de información pública para determinar el total de estudiantes en esta condición aunque

si se pueden aventurar algunas estimaciones. En cuanto a la cobertura de becas, según cálculos realizados para esta evaluación, se determinó que considerando los apoyos de los programas de la SEP, de las propias instituciones de EMS y el PREBU, casi 124 mil alumnos no cuentan con beca (34%), de los cuales es previsible que la mayor parte sean residentes en el estado de México.

**Cobertura de becas según matrícula de las IEMS de sostenimiento público
Ciclo escolar 2007-2008**

Matrícula total de escuelas de EMS en el DF	Cobertura total de los programas institucionales, federales y Prepa Sí	Alumnos sin beca
360,493	236,952	123,991

En nuestra opinión, la norma de excluir a los jóvenes estudiantes que radican en otra entidad federativa es discriminatoria y excluyente contraria a la política de desarrollo social del DF en su acepción más amplia. Por ello recomendamos se analice y discuta más a fondo este problema para configurar una estrategia que generalice el apoyo económico a todos los estudiantes inscritos en instituciones públicas del D.F.

En el siguiente apartado se muestran en forma resumida las debilidades y fortalezas del programa así como el conjunto de recomendaciones que a juicio de los evaluadores se consideran prioritarias.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>1. El PREBU tiene un impacto directo y positivo en la valoración y legitimación por parte de la ciudadanía y de los jóvenes de la Ciudad de</p>	<p>1. No cuenta con un marco normativo jurídico que su adscripción no es del todo congruente con los postulados en la LDS y su Reglamento. Su funcionamiento se asienta en reglas de operación y no en una ley, generando ambigüedad normativa y práctica, tal como se</p>

México **de la educación pública** como un bien social, asentándola como medio y fin fundamental de desarrollo y prioritario en la política pública del Gobierno de la Ciudad de México.

2. Se constituye en un importante paso y contribuye de manera significativa en el cumplimiento de los derechos ciudadanos y sociales de equidad y justicia mediante la universalización de apoyos económicos a todos los estudiantes inscritos en las IPEMS del DF e instrumenta en la práctica mecanismos para hacer efectiva su exigibilidad.

3. La amplia cobertura alcanzada en un año de existencia al beneficiar a poco más de 180,000 estudiantes de este nivel se convierte en un paso de indiscutible relevancia en la universalización de los apoyos económicos lo que contribuye a democratizar la educación, teniendo como efecto en el mediano y largo plazo mayores y mejores posibilidades de un desarrollo más equitativo entre los jóvenes del DF.

4. Inscribe su actuación en uno de los niveles educativos que por sus funciones brinda oportunidades de acceso a mejores y más equitativas posibilidades de desarrollo (profesional, laboral y personales) a los jóvenes de la Ciudad de México.

5. Tiene efecto en elevar las expectativas educativas de los jóvenes y su autoestima al ser sujetos directos de un apoyo económico. Paralelamente contribuye a afianzar el rol o status y la identidad estudiantil en su relación con el estudio.

denominar al apoyo económico como **estímulo** contradecir la exigibilidad del derecho a la beca o horas de participación en las actividades en el **establecimiento de apoyos económicos diferenciados de aprovechamiento.**

2. Por otra parte no contabiliza de manera precisa y no orientan la política educativa (Ley de Educación y su Reglamento) por lo que su naturaleza y alcance no introduce la dimensión del aprovechamiento escolar de manera incongruente al adjudicarle al estudiante criterios directos y mecánicos sobre el aprendizaje y el logro originado dentro del propio sistema educativo.

3. El Programa al operar esencialmente bajo criterios relativos a la igualdad, universalización y equidad como premisa esencial: que ante un contexto altamente desigual los apoyos universales necesariamente tienen efecto en la población de manera que no comprende a los estudiantes **compensatorio** que tendrían que articularse necesariamente con las universales a fin de disminuir la población estudiantil y los planteles de los estudiantes vulnerables. El único indicio de esta discriminación es en el otorgamiento de los estímulos a los estudiantes de rezago. Sin embargo el otorgamiento de los estímulos difícilmente podrá de manera directa y mediana de trayectorias problemáticas de los estudiantes que

4. El Programa atiende de manera tangencial la universalización de la educación media superior en la **población inscrita** en las IPEMS del DF y no en los programas que la propia SE del DF implementa en el problema desde otros ángulos. Énfasis experimental en la denominación: *Programa de Estímulos para el Baccalaureado* no *Programa de **Becas Universales** para el Baccalaureado*

5. Incorpora de manera problemática, contradeciendo la dimensión del **desempeño escolar y la calificación** económico diferencial según un único parámetro de calificación por demás subjetiva. Por mérito de calificación resolver el fenómeno de aprovechamiento escolar y el estímulo académico diferencial (adicionales, según calificación). Las oportunidades de ingreso a la educación superior por diferencias socioeconómicas y oportunidad de

6. Se constituye en un importante instrumento para motivar y brindar certidumbre a la población que egresa de secundaria ampliando sus expectativas respecto de los estudios de nivel medio superior y favorece el término de este nivel educativo y las expectativas de tránsito a la educación superior. Por tanto, en el mediano y largo plazo puede tener significativas repercusiones en el incremento de escolaridad de la población joven del DF y en el logro de la meta de hacer universal la EMS en la Ciudad de México.

7. Contribuye a atemperar la situación económica de las familias y sectores sociales para afrontar los costos directos e indirectos de la educación, especialmente obstaculizadas para las familias de menores recursos económicos.

8. Participa en la consolidación de la presencia, afianzamiento de las atribuciones y funciones de la Secretaría de Educación del DF que, en poco tiempo de existencia aporta y marca pautas en la atención de temas sustantivos dentro de la agenda política, social y educativa de la capital y del país.

9. Incide favorablemente en la posibilidad de conformación del Sistema Metropolitano de Educación Media Superior y en la identificación de convergencias y construcción de sinergias entre los distintos actores y subsistemas que conforman este nivel.

10. El Programa cuenta con información privilegiada en los temas socioeconómicos y de trayectoria escolar que puede explotar para

conocimiento. Los límites y posibilidades de desigualdad desde lo educativo.

6. El diseño del Programa no se fundamenta suficiente en estudios, diagnósticos e información sobre la problemática de la EMS. En la información contenida en los documentos generados durante el proceso de autoevaluación no se evidencian evidencias de la realización de estudios técnicos que tomen en cuenta del escenario en el que se inscribe el programa del Programa. Entre los que cabe enunciar los más importantes:

- La universalización de la educación media superior.
- El rezago escolar y desempeño académico.
- La deserción y pobreza entre la población joven.
- La composición demográfica de la población joven del DF según planteles, subsistemas y sectores.
- Diferencias institucionales de los modelos de organización del sistema de educación en el nivel medio superior terminal, bivalente y propedéutico, así como de los marcos normativo, paradigmas curriculares, modalidades de financiamiento y costo por alumno, etc.

7. La etapa orientada a la **identificación de los actores** (directos e indirectos) es reducida y deficiente por lo no de los componentes ni supuestos lo que obstruye **la articulación vertical del Programa** y esencialmente la **operatividad de los vínculos vinculatorios**. Esta insuficiencia se expresa en el diseño y a partir de la ausencia de los siguientes agentes:

8. Ínfima participación de organismos sociales, civiles y académicos en diversas las etapas de diseño, seguimiento, implementación. El Programa carece de instancias de **supervisión** y de **mecanismos de retroalimentación**.

9. El PREBU no cuenta con un sistema de rendición de cuentas que cumple con la Ley de Transparencia ni con las disposiciones del Desarrollo Social y su Reglamento en la materia.

mejorar sus niveles de incidencia y abre significativas oportunidades para definir líneas de investigación que permitirán profundizar en las características clave de este nivel educativo, sus limitantes y posibilidades.

11. Los procedimientos de acceso de los estudiantes y de otorgamiento de los apoyos económicos es expedito y ágil por lo que su modelo supera con creces a otros programas similares como los de la SEP y del propio IEMS del Distrito Federal.

Consideraciones	Recomendaciones
<p>Se considera que el promedio de calificación del alumno encierra subjetividades que impiden valorar con certeza el desempeño académico del alumno y significa un problema de control para el programa al enfrentarse a distintos modelos educativos que evalúan el desempeño de diferente manera. Otro elemento a tomar en cuenta en la justificación de no emplear como referencia las calificaciones, es que el PREBU no tiene en su diseño ningún componente que actúe en el ámbito de los procesos educativos de las escuelas, por tanto no está a su alcance influir en el desempeño escolar de los estudiantes. Actualmente está vigente la Ley de Becas y su Reglamento para las escuelas del IEMS, en donde sin proponérselo, el PREBU introduce una contradicción o conflicto normativo y genera factores de desigualdad entre los estudiantes del Distrito Federal, ya que todos los alumnos del IEMS tienen derecho a recibir una beca por el equivalente a medio salario mínimo, exigiendo además que el estudiante tenga una condición académica regular, mientras que en el PREBU el monto es más bajo además de tener menores exigencias académicas.</p> <p>El hecho de que el propio Gobierno del Distrito Federal promueva una oferta de programas diferenciados tanto en sus componentes como en su regulación va en contra de su política social y particularmente contradice los principios de <i>igualdad, equidad social y justicia distributiva</i>.</p>	<p style="text-align: center;">1.</p> <p>Transformar concepto, denominación y apoyos económicos del PREBU.</p> <p>Se recomienda al PREBU <i>Prepa Sí</i> modificar la denominación y las características de los apoyos económicos que proporciona a los estudiantes en los términos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Otorgar becas mensuales con monto de medio salario mínimo para todos los beneficiarios, en lugar de becas diferenciadas según promedio de calificación; b) Utilizar el concepto y denominación beca en lugar de beca diferenciada; c) Entregar la beca por un periodo de doce meses como ocurre ahora; d) Cancelar los estímulos adicionales por dominio de idiomas (inglés); e) Entregar apoyos económicos diferenciados a los planteles de bachillerato con mayores índices de aprovechamiento escolar con servicios de orientación educativa; f) Estudiar y establecer criterios de actualización de las becas cada año con porcentajes superiores al 5% como mínimo.

La recomendación de transformar el nombre del Programa resulta congruente con la anterior en el sentido de cambiar los conceptos y características de los apoyos económicos que otorga por el de becas, entre otros. Consideramos además que la denominación propuesta es más coherente con los principios establecidos para la política social y educativa en los ordenamientos legales y con los propósitos inherentes a la universalización del bachillerato en la Ciudad de México.

En el apartado 4.4.2. se trata ampliamente la cuestión de las implicaciones del requisito de residencia, señalando que se generan tres problemas relevantes de discriminación y exclusión que es necesario tomar en cuenta: a) en primer lugar excluye a los estudiantes residentes en el Distrito Federal que estudian en planteles ubicados en el Estado de México, lo que contraviene disposiciones legales e implica en los hechos una práctica discriminatoria; b) en segundo término introduce un elemento de división ciertamente artificial al seno de las comunidades estudiantiles en los planteles sitios en el D.F. que no existía y que resulta relevante en la convivencia cotidiana ; y c) finalmente, implica también una práctica discriminatoria hacia estudiantes de instituciones educativas establecidas en el Distrito Federal por el simple hecho de tener domicilio fuera de la entidad. Estos problemas generados por el requisito de residencia pueden considerarse como un *efecto perverso* del PREBU en los planteles.

Se concluye que las actividades en comunidad señaladas en las RO constituyen una norma de tipo *gradual*, es decir, que pese a que es una obligación para todos los beneficiarios no se cumple a cabalidad, siendo entonces una falta que queda sin ninguna sanción.

La forma en que llevan a cabo las actividades en comunidad entran en contradicción con el objetivo que persigue el PREBU de formar un capital social entre los jóvenes beneficiarios, baste decir que existe toda una costosa estructura para la realización de estas actividades, la

2.

Modificar el nombre del PREBU.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí* modifique su nombre a la de **Programa de Becas Universales para**

3.

Modificar los requisitos de residencia del PREBU.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí* modifique el requisito de residencia estudiantil con objeto de que puedan acceder a los apoyos adicionales y servicios del Programa:

- a) todos los estudiantes inscritos en instituciones de educación media superior que estén domiciliadas en el D.F.
- b) todos los estudiantes con residencia en el D.F. que estén inscritos en instituciones públicas de educación superior con domicilio en el Estado de México.

4.

Cancelación del requisito de actividades en comunidad del PREBU.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí* cancele el requisito de Actividades en Comunidad para acceder a los apoyos y servicios del Programa. Complementariamente

cual es piramidal y no admite la participación democrática de los beneficiarios ni de las instituciones de EMS, principales involucrados en el programa, lo cual también contradice el paradigma de capital social.

Se sostiene la hipótesis de que se están desperdiciando una gran cantidad de recursos en este componente que no tiene un efecto directo sobre los problemas, lo cual es susceptible de acarrear críticas de la sociedad y minar los efectos positivos que sí tiene el PREBU.

En consideración a:

- Las inconsistencias metodológicas encontradas en el diseño.
- El insuficiente alineamiento del programa con los principios de la política social del DF.
- La falta de congruencia de los componentes con los resultados que se buscan y los problemas que se atienden.
- Por la relevancia de las observaciones de las instituciones de educación media superior que no fueron tomadas en cuenta en el diseño del programa.
Se propone...

los pagos adicionales por concepto de CU contemplados en el marco normativo.

5

Reelaborar la Matriz del Marco Lógico del P

Se recomienda al PREBU *Prepa Sí* reelaborar el Marco Lógico del Programa, tomando como base las recomendaciones de la evaluación, y en un proceso que involucre tanto internos como externos, de las instituciones de educación media superior con el propósito que se persigue.

La reelaboración de la MML del PREBU tiene las siguientes finalidades:

- a) alinear el programa con los principios de la política educativa del D.F.;
- b) resolver contradicciones y limitaciones programáticas del Programa, ampliamente analizadas en este Informe;
- c) replantear los componentes para conseguir los resultados de los problemas que se pretende resolver.

Las recomendaciones y la propuesta de MML (apartado 4.1.4.11 del presente Informe) que resultan de la evaluación externa constituyen una contribución importante a la propuesta.

6.

El Programa ha generado y acumulado información de diversa índole requerida para el desarrollo de sus funciones y operación, relacionada especialmente con la población estudiantil de las instituciones de educación media superior del Distrito Federal. Asimismo, como parte del proceso de autoevaluación realizado por FIDEGAR y el PREBU se aplicaron encuestas y realizaron trabajos de sistematización que sin duda revisten importancia para conocer la problemática relacionada con el desempeño del Programa. Finalmente el Programa ha manejado públicamente información sobre los efectos estimados de sus actividades en la tasa de deserción escolar, el aprovechamiento escolar, la satisfacción de sus beneficiarios, entre otros, sin que se conozcan de manera pública los estudios en que se sustentan las conclusiones presentadas.

El padrón que se publica no se apega completamente con las disposiciones relativas de transparencia y rendición de cuentas vigentes en el Distrito Federal, por lo que se recomienda su corrección y actualización. Asimismo, debe incluirse necesariamente en la página de transparencia de FIDEGAR que funciona como página de transparencia del PREBU *Prepa Sí*.

La estrategia de promoción planteada sería un aporte más del PREBU hacia la meta de universalización del bachillerato en la Ciudad de México en caso de conseguir los resultados esperados. De ser exitosa, sin embargo, presionaría los márgenes de oferta educativa presentes en la actualidad, planteándose la necesidad de incrementarla mediante

Publicar los estudios del PREBU.

Se recomienda al PREBU *Prepa Sí* hacer públicos los estudios, encuestas, estudios e investigaciones que haya realizado, así como las metodologías aplicadas, relativas al diseño, desarrollo, operación, desempeño e impacto, mismos que permitan el conocimiento general, de las dependencias públicas y privadas, en particular, del de las instituciones públicas de educación superior de la Ciudad de México.

7.

Mejoramiento de la información pública de los beneficiarios del PREBU.

Se recomienda al PREBU *Prepa Sí* mejorar la información que sobre el padrón de beneficiarios se publica en la página de transparencia de la Secretaría de Educación del Distrito Federal así como en la del Sistema de Información de Estadística (SIDESO), con objeto de dar cumplimiento al artículo 53, fracción XII del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y que sea incluida tal y como lo establece el Fideicomiso Público Educación Garantizada, siendo responsable del PREBU.

8.

Campaña de promoción del PREBU hacia los beneficiarios en rezago.

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí* realice una campaña de difusión y promoción sobre el apoyo que se brinda a los estudiantes de bachillerato y en particular de la educación superior y otros componentes del Programa.

nuevos planteles del IEMS y mayor disponibilidad de espacio en el Bachillerato a Distancia, amén de insistir con las instituciones autónomas y federales en la necesidad de contar con mayores espacios.

Es importante destacar la necesidad de que el PREBU cuente con un organismo colegiado consultivo de corte académico y con atribuciones en la búsqueda y concertación de acuerdos y convenios específicos con dependencias y organismos dedicados a la investigación educativa y social, así como para el establecimiento y definición de las líneas, ejes o áreas de estudio e investigación que aporten al esclarecimiento de los fenómenos y procesos que atañen al nivel medio superior y sus relaciones con secundaria y el nivel superior, entre otros aspectos. Proponemos denominar a este cuerpo *Comité Coordinador Académico del PREBU*.

En esta campaña deberán priorizarse esfuerzos focalizada hacia los estudiantes y los planteles y especialmente del tercer grado– y, en se población joven (20-29 años) y en general educativo de bachillerato que pudiera optar estudios.

9.

Realización de estudios y diagnósticos superior e integración de cuerpo consultivo

Se recomienda que el PREBU *Prepa Sí*, instituciones de educación media superior, la S de ser posible **EVALÚA DF**, realice diversos indispensables para el Programa, para un m problemas que pretende resolver, de las dife instituciones de educación media superior y línea de base para los diferentes objetivos y co con el objeto de afianzar su diseño y garantizar en su intervención.

Con objeto de reforzar la coordinación y el en IPEMS y desarrollar los estudios de manera c integración de un Comité Coordinador Académ además como cuerpo colegiado consultivo del

<p>La formulación y promulgación de la Ley que se propone permitiría avanzar en la consolidación y reconocimiento pleno del carácter de derecho universal y de derecho exigible que deben tener la beca y los apoyos adicionales para estudiar bachillerato en la Ciudad de México.</p> <p>Asimismo permitiría unificar los dos sistemas de apoyos económicos que existen en el Distrito Federal (Becas-IEMS y PREBU <i>Prepa Sí</i>) retomando las virtudes que cada uno tiene y evitando duplicidades y probables conflictos normativos y operativos entre ellos.</p> <p>También permitiría dar pleno fundamento legal y normativo al Programa <i>Prepa Sí</i> con base en la experiencia desarrollada desde su creación en 2007 y considerando los análisis, resultados y recomendaciones de las evaluaciones interna y externa.</p> <p>Finalmente daría sustento legal también al propósito y a la política de universalización de la educación media superior en la Ciudad de México.</p>	<p style="text-align: right;">10.</p> <p>Ley de becas universales y apoyos para el</p> <p>Se recomienda que la Secretaría de Educación y los organismos correspondientes promuevan a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la elaboración de una Ley de becas universales y apoyos que permita el estudio de todos los alumnos de bachillerato en las escuelas públicas, conforme las estipulaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Establecerá el derecho universal de los estudiantes de bachillerato inscritos en instituciones de la Ciudad de México y para aquellos que residen en otros estados estudien en planteles ubicados en el Estado de México. b) Establecerá apoyos adicionales o complementarios a la conclusión y término de los estudios en términos de componentes que permitan acceder a actividades culturales, transporte y otros relativos a la formación. Los apoyos adicionales serán acumulativos al término de los estudios. c) Establecerá programas y apoyos pedagógicos para atender de manera especial a la población focalizada a escuelas en zonas marginadas y a estudiantes con aprovechamiento escolar así como a estudiantes
	<p>con problemas de acceso al bachillerato, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Señalará que el monto de la beca será equivalente de medio salario mínimo mensual del Distrito Federal y que se otorgará por doce meses. e) Establecerá las bases orgánicas, financieras y operativas para el funcionamiento del PREBU y las responsabilidades de las dependencias y organismos

	<p>corresponda con relación al Programa; y</p> <p>f) Señalará como política prioritaria Federal la universalización del bachillerato así como los esfuerzos para lograrlo conforme a lo señalado por el Gobierno.</p>
--	---