

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal con fundamento en los artículos 42 párrafo cuarto, 42 C fracción I, VII y XIV y 42 D de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en relación con los diversos 9 fracción VII, 31 párrafo II y 38 de su estatuto orgánico e incorporando elementos obtenidos por medio de la evaluación externa realizada al Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí y los acuerdos derivados de la VIII Sesión Ordinaria de 2009 de su Comité, formula las siguientes recomendaciones:

CONSIDERACIONES

El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí (en adelante PREBU) constituye una de las más importantes iniciativas en materia social de la actual administración del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y representa por su vocación de universalidad hacia todas y todos los estudiantes de nivel medio superior en escuelas públicas residentes en el Distrito Federal y por el nivel de cobertura alcanzado el programa más importante de su tipo en el país y en América Latina.

El Programa otorga un apoyo económico a todos estos estudiantes y se ha ampliado recientemente a quienes han ingresado al primer año de la licenciatura en universidades públicas. Tiene por propósito dirigirse a los jóvenes que cursan la educación media superior con el objetivo central de elevar la retención escolar, disminuir la deserción y propiciar la finalización de la educación media superior y el ingreso en la superior. Con ello contribuye a enfrentar problemáticas centrales de la cuestión social en la Ciudad de México como lo son los jóvenes y su derecho a la educación.

RECOMENDACIONES:

A la Secretaría de Educación del D.F.:

I.- RECOMENDACIÓN SE/PREBU/001/09: Dar cumplimiento a la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal¹ y al Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal

¹ Artículos 9 y 33.



2007-2012 elaborando y publicando a la brevedad el Programa Sectorial de Educación para la presente administración.

PLAZO:	6 meses
--------	---------

JUSTIFICACIÓN:

Constituye una obligación de ley elaborar y publicar el programa respectivo, además de constituir una herramienta indispensable para la planeación de la política en materia de educación. El programa de Estímulos para el Bachillerato Universal es parte de una política más amplia en materia del derecho a la educación y debe situarse en dicho marco. En particular es de gran relevancia que el programa en comento establezca con claridad las estrategias a seguir para la efectiva universalización de la educación media superior en el Distrito Federal.

A la Dirección General del Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal:

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

PLAZO:	Próximas Reglas de Operación 2010
--------	-----------------------------------

JUSTIFICACIÓN:

El PREBU constituye una importante iniciativa de alta cobertura para transferir recursos a las y los estudiantes de planteles públicos de educación media superior en la Ciudad de México, pero no tiene el carácter propiamente de una beca, sino de un estímulo. El concepto de beca es mucho más amplio y se acerca más a la dimensión de un derecho. Es una herramienta para estudiar y no sólo un incentivo para hacerlo. En la actualidad el GDF tiene, sin mencionar algunos programas delegaciones, dos sistemas de becas, apoyos o estímulos para los estudiantes de educación media superior, el que rige al Instituto de Educación Media Superior (IEMS) y el que rige al PREBU. Es necesario superar la actual coexistencia de dos sistemas de apoyo, con lógicas y características distintas, para los estudiantes de educación media superior por parte del GDF.

Una de las diferencias más relevantes entre ambos sistemas es la existencia de un monto uniforme por estudiantes, en el caso del IEMS, y un sistema diferenciado por promedios, con montos más elevados conforme el nivel de calificaciones, en el caso del PREBU. Otorgar mejores becas a los estudiantes con mejores calificaciones no es congruente con el principio de equidad por varias razones, pero una de ellas es que en un sistema tan altamente diferenciado como el del bachillerato público en el DF, no es posible establecer comparabilidad entre estudiantes, planteles e instituciones, pero sobre todo porque es muy importante impedir que mediante acciones de política pública se reproduzca la lógica de

apoyar más a los que de entrada se encuentran en mejor condición o tienen mejores resultados con lo cual se puede, sin proponérselo, ayudar a la reproducción de las brechas de desigualdad al interior del sistema educativo. La diferenciación de los estímulos por promedios profundiza la estratificación de los estudiantes, además de que no existe evidencia de que mejores calificaciones signifiquen mejor educación o mejor desempeño escolar.

Las calificaciones no constituyen un indicador confiable de valuación del rendimiento, son altamente discrecionales por profesor, plantel y sistema educativo y en el caso del PREBU introduce diferencias artificiales entre los estudiantes, penalizando a quienes probablemente requieren de mayores apoyos y premiando a los se encuentran en una mejor condición. La diferenciación por calificaciones, como se ha señalado, no es congruente con el principio de equidad y de justicia distributiva. Constituye un enfoque meritocrático que fortalece la idea del aprendizaje como un asunto de competencia individual y que representa un traslado mecánico al campo de la educación de las teorías económicas basadas en la idea de incentivos.

III.- RECOMENDACIÓN DGFE/PREBU/002/09: Avanzar gradualmente hacia una beca con un monto equivalente a medio salario mínimo.

PLAZO:	En el curso de la actual administración
--------	---

JUSTIFICACIÓN:

Dado que la carencia de ingresos así como la necesidad de generarlos es una de las razones por las cuales se produce la deserción escolar en el nivel medio superior, es necesario realizar el esfuerzo máximo para que la beca tenga el mayor monto posible. Además ya existe una diferencia entre las becas del IEMS que son de medio salario mínimo y los estímulos del PREBU que no alcanzan dicho monto. Por ello se considera que los montos que transfiere el PREBU debieran tratar de ubicarse en el nivel de otras becas y transferencias del GDF: medio salario mínimo. En razón del esfuerzo presupuestal que representa este ajuste, se propone un criterio de gradualidad.

IV.- RECOMENDACIÓN DGFE/PREBU/003/09: Establecer un procedimiento de protección del poder adquisitivo de las transferencias monetarias actualizando el monto de las mismas conforme al porcentaje que resulte más alto entre el incremento del salario mínimo y el incremento en el índice nacional de precios al consumidor.

PLAZO:	Próximas Reglas de Operación 2010
--------	-----------------------------------

JUSTIFICACIÓN:

Uno de los retos mayores para que las transferencias monetarias tengan impactos reales es que sus montos sean significativos y no pierdan poder adquisitivo en el curso del tiempo. Por ello el programa requiere contar con un mecanismo explícito de protección de dicho poder adquisitivo, por lo que se propone que se utilicen dos indicadores: aumento del salario mínimo y aumento del índice de precios al consumidor, seleccionando el que resulte más alto.

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

PLAZO:	24 meses
--------	----------

JUSTIFICACIÓN:

La asignación de estudiantes a los planteles educativos de nivel medio superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se realiza mediante un examen metropolitano que en muchos casos los destina a planteles que no fueron seleccionados por ellos. Así tenemos estudiantes residentes del DF estudiando en planteles ubicados en el Estado de México por causas ajenas a su voluntad, mismos que se ven imposibilitados de acceder a los beneficios del programa. Por ello es necesario incorporar una perspectiva de universalización, no discriminación y visión metropolitana en esta problemática. Se recomienda que para el acceso al programa se aplique prioritariamente el criterio de ubicación del plantel y de manera secundaria el de residencia. En función de lo anterior deberían acceder (criterio de universalidad) todas y todos los estudiantes residentes en el Distrito Federal que estudian en alguno de los planteles públicos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

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

PLAZO:	En el curso de la presente administración.
--------	--

JUSTIFICACIÓN:

El PREBU tiene una orientación universalista lo cual constituye una de sus principales virtudes y fortalezas, pero acota su cobertura a las y los estudiantes de planteles públicos de educación media superior que residan en el Distrito Federal. La introducción del doble criterio de residencia en el DF y ubicación del plantel en el Distrito Federal limita la orientación universalista del programa con el agregado de que la asignación de los planteles a los estudiantes no es producto de la voluntad de los mismos, sino de los resultados del examen metropolitano para acceder al bachillerato. El PREBU en la asignación de los estudiantes susceptibles de recibir el estímulo no sigue, por ejemplo, el rumbo de otros

programas para el sector educativo, como el de útiles y el de uniformes escolares, que se proporcionan de manera universal a las y los estudiantes de planteles públicos de preescolar, primaria, secundaria y educación especial ubicados en el Distrito Federal independientemente del lugar de residencia de las y los alumnos. Adicionalmente la imposición del requisito de residencia en el Distrito Federal abre las puertas a la simulación del domicilio y, por ende, a la necesidad de un pesado aparato para su verificación.

Adicionalmente la legislación de la Ciudad de México no establece el criterio de residencia como un criterio excluyente para el goce de derechos². Así las cosas, tanto el Programa General de Desarrollo 2007-2012 como el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 plantean la necesidad de construir una visión metropolitana del Desarrollo Social.

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

PLAZO:	Próximas Reglas de Operación 2010
--------	-----------------------------------

JUSTIFICACIÓN:

La política social del Distrito Federal se caracteriza entre otros rasgos por la búsqueda de la institucionalización de derechos y por ello, a diferencia de los programas del Gobierno Federal, cuenta con un importante sistema de transferencias monetarias no condicionadas ni sujetas a contraprestación alguna. Tales son los casos de los grandes programas de transferencias de la ciudad como la pensión alimentaria de adultos mayores o el apoyo económico a personas con discapacidad. En el caso del sistema de becas del Instituto de Educación Media Superior éstas no obligan a contraprestaciones, sino al cumplimiento del requisito de ser estudiante regular. En el caso del PREBU, además del requisito de ser un estudiante regular, se ha agregado la obligación de participar en actividades en comunidad como una forma de *retribuir a la ciudad por el apoyo prestado*. En sentido estricto y si así se le quiere ver la retribución de los estudiantes es precisamente la de estudiar. Lo anterior, además, es congruente con una de las fuentes de inspiración para el diseño del PREBU que fue la propuesta de *salario estudiantil*. Por el contrario, establecer contraprestaciones como obligación y condición de acceso y permanencia de una transferencia monetaria es contradictorio con el principio de exigibilidad de derechos³ que, conforme a la Ley de Desarrollo Social, debe estar presente en la política social y puede representar un factor contradictorio con uno de los objetivos del PREBU que es abatir la deserción escolar al exigir a los estudiantes, muchos de ellos y ellas con serios problemas de pobreza de tiempo, la realización de actividades *obligatorias adicionales* a su carga académica.

² Artículos 1 y 4 de la Ley de Desarrollo Social para el DF, en los que se hace referencia a los habitantes del DF. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos del DF establece sus acciones de protección a los derechos humanos de las personas que transitan o habitan esta ciudad.

³ Fracción IX del artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social para el DF.

Este componente del programa es contradictorio con el enfoque de derechos y de exigibilidad y parece ubicarse en la corriente dominante de políticas sociales basadas en la idea de *transferencias condicionadas y corresponsabilidades*, como es el Programa Federal *Oportunidades* en nuestro país. Resulta preocupante desde una concepción de participación ciudadana autónoma y construcción de ciudadanía social que se plantee que el incumplimiento de las actividades en comunidad implica la suspensión del estímulo, con lo que se genera una lógica de premio y castigo a los estudiantes, se le otorga a la participación comunitaria la naturaleza de requisito, se establece una relación con los estudiantes basada en la supervisión gubernamental del cumplimiento de requisitos y no parece ser el procedimiento óptimo para el desarrollo de la ciudadanía juvenil. Lo anterior sin mencionar los costos adicionales en recursos y tiempo que significa supervisar con rigor y eficiencia el cumplimiento de esta obligación. Por ello se propone suprimir su condición obligatoria, su naturaleza condicional y, en cambio, organizar un sistema de actividades en comunidad de carácter voluntario y participativo, que desarrolle iniciativas de los jóvenes y fomente su autonomía.

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

PLAZO:	3 meses
--------	---------

JUSTIFICACIÓN:

De acuerdo a los datos publicados en el portal del Fideicomiso, resulta insuficiente el cumplimiento de las obligaciones de ley en materia de transparencia y rendición de cuentas. En particular el padrón de beneficiarios del programa no se encuentra disponible en la página del FIDEGAR con los datos requeridos por la Ley de Desarrollo Social y su reglamento, lo cual debiera ser corregido a la brevedad. Asimismo siendo un programa de tanta relevancia es importante que se pueda tener acceso al caudal de información que ha venido generado en términos de encuestas y estudios; en particular, sería de gran utilidad que se pudiera acceder a la información documental y metodológica de las valoraciones de impacto del Programa.

Con fundamento en el artículo 42 D de la Ley de Desarrollo Social para el D.F., las presentes recomendaciones se hacen del conocimiento de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades para que en un término de 15 días hábiles una por una de las recomendaciones sean aceptadas o, por el contrario, se fundamente su no aceptación a fin de que el Comité de Evaluación y Recomendaciones de este Consejo analice las objeciones y de considerarlas procedentes modifique sus recomendaciones. En



caso contrario, éste las someterá al análisis de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, para que en un plazo de 20 días hábiles resuelva la controversia en definitiva y de confirmarse la procedencia de las recomendaciones, éstas tendrán carácter de obligatorias.

Las consejeras y consejeros

Dr. Julio Boltvinik Kalinka

Dr. Manuel Canto Chac

Dra. Myriam Irma Cardozo Brum

Dr. Adolfo Sánchez Almanza

Mtra. Ma. del Pilar Berrios Navarro