



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para Becas para Estudios e Investigaciones

2012-2013

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Manuel Triano Enríquez
Alice Zahí Martínez Treviño
Manuel Francisco Lemas Valencia

Consultor externo

César Velázquez Guadarrama, consultor independiente

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección Adjunta de Planeación y Cooperación Internacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de la Política Educativa de la Secretaría de Educación Pública en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para Becas para Estudios e Investigaciones, 2012-2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para Becas para Estudios e Investigaciones, 2012-2013*. México, DF. CONEVAL, 2014.

Contenido

GLOSARIO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	11
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA.....	18
CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS	25
CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES.....	26
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS	29
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	31
ANEXO.....	34

Glosario

Absorción

Proporción de alumnos de nuevo ingreso a primer grado de un nivel respecto a los alumnos egresados del nivel y ciclo inmediato anterior. Señala la capacidad del sistema educativo de atender la demanda que se deriva de la transición natural dentro del mismo sistema.

Cobertura

Proporción de la matrícula total de un nivel educativo determinado respecto a la población en edad normativa de cursar el nivel. Este indicador muestra en qué porcentaje se está atendiendo la demanda potencial de un nivel educativo.

Complementariedad

Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.

Coincidencia

Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.

Deserción

Proceso de abandono, voluntario o forzoso, de la carrera en la que se matricula un estudiante, por la influencia positiva o negativa de circunstancias internas o externas a él o ella. Cantidad de estudiantes que abandonan el Sistema de Educación Superior entre uno y otro periodo académico (semestre o año).

Diagnóstico

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de

cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

Eficiencia terminal

Proporción de alumnos que concluye el nivel educativo en el tiempo establecido.

Evaluación

Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Matrícula

Conjunto de alumnos inscritos durante un ciclo escolar en una institución o plantel educativo.

**Matriz de Indicadores
para Resultados
(Matriz de Marco
Lógico)**

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Monitoreo

Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

**Padrón de
beneficiarios**

Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Población atendida

Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población objetivo

Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los

criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Población potencial

Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Pobreza extrema

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Programa social

Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).

Recomendaciones

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

Reglas de operación

Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Retos

Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Rezago educativo

La metodología de medición de la pobreza establece que las personas de tres a quince años de edad deben asistir a la escuela o, en su caso, haber terminado la educación básica

obligatoria; las personas que nacieron antes de 1982, tener la educación primaria completa; y la población que nació a partir de 1982 y tiene más de dieciséis años de edad, la educación secundaria completa.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veintidós temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de seis programas federales para becas para estudios e investigaciones en 2012;¹ fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013² realizadas por el doctor César Velázquez Guadarrama y otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a los problemas que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

¹ El periodo evaluado es 2012, por lo que algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso de ello. De conformidad con el numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia; por ello, para saber el estado en que se encuentran los retos mencionados, deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

² Las evaluaciones específicas del desempeño 2012-2013 cuentan con opiniones de las dependencias cuyos programas fueron evaluados. Dichas opiniones institucionales pueden clarificar algunos aspectos presentados en esta evaluación y están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de los problemas que intentan solventar.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas derivadas de evaluaciones externas que sean factibles para atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Los programas analizados están a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales para becas para estudios e investigaciones, México, 2012-2013

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2014
S028	Programa Nacional de Becas y Financiamiento	PRONABES	SEP	Programa Nacional de Becas
S1089	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	PROMAJOVEN	SEP	
U018	Programa de Becas	-----	SEP	
U015	Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	-----	SEP	Programa para la Inclusión y Equidad Educativa
S190	Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad	-----	Conacyt	Sin cambios
U002	Apoyo a la Consolidación Institucional	-----	Conacyt	Sin cambios

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En este capítulo se presenta de manera general la problemática en materia educativa, científica y tecnológica. En un primer momento, se muestra un panorama general de la situación educativa en el país a través del indicador de rezago educativo. Posteriormente, se abordan algunos datos respecto de la cobertura educativa, así como de los principales factores que generan desigualdad de acceso a ella, y se analizan algunas de las causas de la deserción escolar. Por último, se comparten datos relativos a la ciencia y la tecnología, así como los retos en la materia.

POBREZA Y REZAGO EDUCATIVO

En 2010, 46.1 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza y 11.3, en pobreza extrema. En 2012, 45.5 era pobre y 9.8 estaba en pobreza extrema (CONEVAL, 2012).

Entre 2010 y 2012, los resultados de la medición de la pobreza revelan que el rezago educativo en el país disminuyó. En 2010, la población que tenía esta carencia representó 20.7 por ciento (23.7 millones) y, en 2012, la proporción descendió a 19.2 (22.6 millones). La incidencia de los demás indicadores de carencias sociales también descendió de 2010 a 2012, a excepción del indicador de seguridad social (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, México, 2010-2012

Indicador	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2012	2010	2012
Pobreza				
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6

Fuente: Elaboración propia con base en la medición de la pobreza 2012, CONEVAL.

El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que tanto la educación básica como la media superior son obligatorias. El acceso a la educación constituye un primer eslabón con el conjunto de factores que determinarán el acceso a las herramientas que requiere toda persona para desarrollarse, contribuye a ampliar sus capacidades y ayuda a los individuos a tener mejores oportunidades de crecimiento en los distintos ámbitos de sus vidas (CONEVAL, 2012).

COBERTURA Y DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoce la necesidad de apoyar a los estudiantes más rezagados al llevar los servicios educativos a las localidades que más lo necesitan y generar condiciones económicas y familiares favorables para que estudiantes en situación de desventaja ingresen y permanezcan en la escuela (PND 2013-2018).

Existe una tendencia a una mayor concurrencia escolar entre los niños que tienen padres con mayor nivel académico, en comparación con los que reportan una menor instrucción educativa.

En 2010, 92 por ciento de los niños entre seis y once años de edad que vivían en hogares cuyo jefe no contaba con instrucción asistían a la escuela, en comparación con 99 por ciento de los niños que habitaban en hogares cuyo jefe tenía estudios de educación superior (INEE, 2012).

La brecha señalada se amplía en la educación secundaria y media superior. El porcentaje de personas entre los doce y catorce años que asistía a la escuela en hogares cuyo jefe no presentaba instrucción descendió a 82 por ciento; en el caso de hogares cuyo jefe tenía educación superior se mantuvo en 98 por ciento en 2010 (INEE, 2012).

En 2010, en la educación media superior, la asistencia escolar fue de 67.2 por ciento en la población entre quince y diecisiete años; en la educación secundaria, de 91 por ciento; y en la educación primaria, de 97 por ciento. En lo referente a la educación media superior en las zonas urbanas, la asistencia fue de 73 por ciento y en las rurales, de 55.5 (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Tasa asistencia escolar por grupos de edad y características socioeconómicas (porcentajes), México, 2010

Nivel educativo	Total	Indígena	Jefe de hogar sin instrucción	Jefe de hogar con educación superior	Rural	Urbana
Primaria (6 a 11 años)	96.7	93.0	91.8	98.5	95.9	97.1
Secundaria (12 a 14 años)	91.4	85.2	81.8	97.9	87.5	93.4
Media superior (15 a 17 años)	67.2	51.9	47.7	92.7	55.5	73.0

Fuente: Elaboración del doctor César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos del INEE (2012).

Los datos expuestos muestran que menos niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad completan su educación. Además, resulta más complicado para dichos grupos continuar con ésta, pues el costo de oportunidad de completarla en años posteriores es mucho mayor conforme aumenta la edad. Así, el número de niños y jóvenes pertenecientes a este grupo, que alcanzan las escolaridades correspondientes a su edad, es menor que el

de aquellos que se encuentran en un mejor contexto socioeconómico, lo que hace más profundas las brechas de escolaridad entre ellos (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Jóvenes de entre quince y diecisiete años con educación secundaria completa según sexo y características socioeconómicas, México, 2010

Grupo	Porcentajes
Hombres	55.8
Mujeres	60.6
Rural	48.6
Urbana	63.0
Indígena	38.7
No indígenas	59.5
Jefe de hogar sin instrucción	40.0
Jefe de hogar con educación superior	73.0

Fuente: Elaborado por el doctor César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con datos del INEE (2012).

POSIBLES CAUSAS DE LA DESERCIÓN ESCOLAR

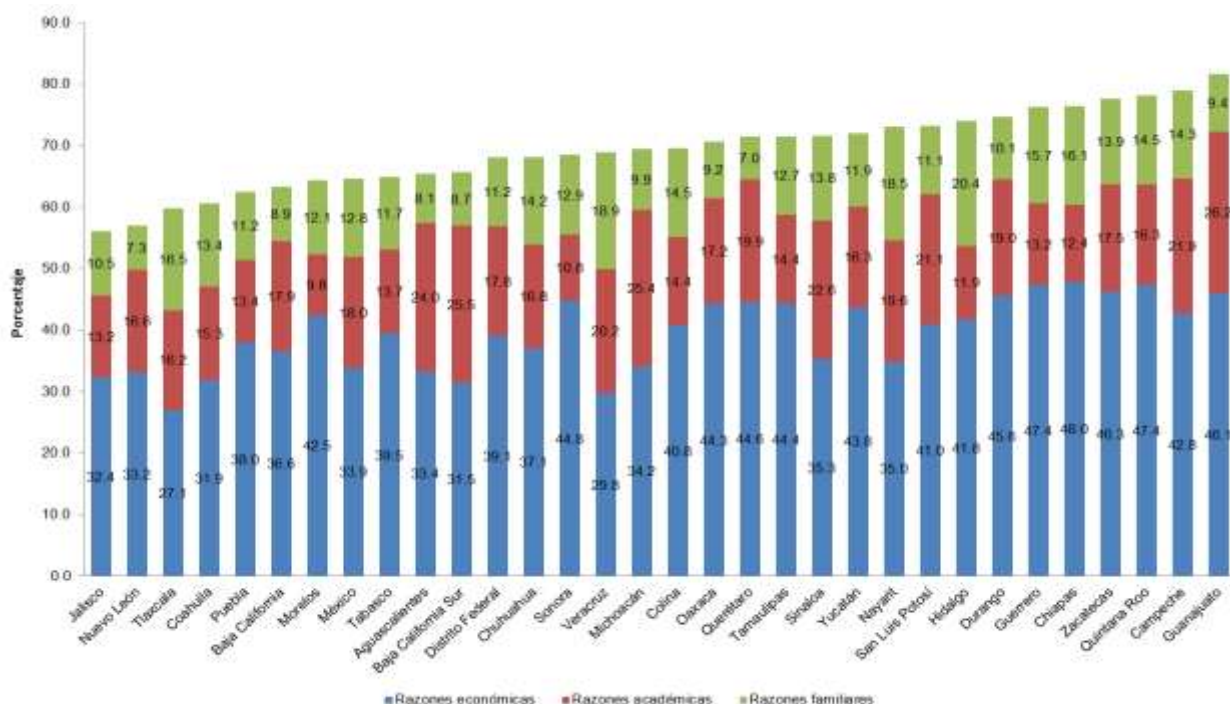
Diversos estudios sostienen que el problema de la insuficiente escolaridad en los países de Latinoamérica se refiere, más que a la cobertura, a la limitada capacidad de los sistemas educativos para garantizar que los alumnos puedan permanecer en la escuela (SEP, 2012).

Uno de los factores que empeora la deserción escolar es la inequidad, la cual atraviesa verticalmente la problemática, tanto en la brecha que separa a los hogares con más y menos recursos como la que lo hace respecto al ámbito rural y el urbano (SEP, 2012).

Las características propias de los sistemas educativos y de la organización escolar, como la preparación docente, la gestión y el liderazgo de directivos y autoridades educativas, la relación entre el docente y el alumno, la pertinencia de los planes de estudio y la reprobación son factores que también influyen en la deserción escolar (SEP, 2012).

Los principales motivos que los jóvenes señalaron como factores que influyeron para dejar de estudiar fueron, en primer lugar, la falta de recursos económicos, en segundo, las razones académicas, y en tercero, cuestiones personales (ENJ, 2010) (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de jóvenes que no asisten a las escuela por razones económicas, académicas y familiares por entidad federativa, México, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de la Juventud, 2010.

Respecto a la población de madres jóvenes y jóvenes embarazadas, diversos estudios reconocen que el embarazo adolescente es un fenómeno con incidencia alta en el país, y entre sus consecuencias graves está la deserción escolar (SEP, 2012b): 4.7 por ciento de los jóvenes que habían abandonado la escuela mencionaron que embarazarse, embarazarse o tener un hijo fue la principal razón para desertar, mientras que 17.5 por ciento la señalaron entre los tres principales motivos. El embarazo adolescente es la segunda razón con más menciones entre las mujeres, después de la falta de dinero (SEP, 2012).

BAJO CRECIMIENTO DE LA MATRICULACIÓN EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoce la importancia del desarrollo científico y tecnológico, así como la innovación, en el crecimiento del país, y los considera como una estrategia clave para ello. Sin embargo, México se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE en indicadores de ciencia y tecnología, como el gasto público y privado en investigación y desarrollo, número de documentos publicados en revistas reconocidas, número de patentes registradas, entre otros (OCDE, 2012b).

En gasto nacional en ciencia y tecnología en México durante 2011 fue de 111,065.3 millones de pesos, lo que representó 0.77 por ciento del producto interno bruto (PIB) de ese año. En términos absolutos, la inversión en el país fue 1.3 por ciento mayor que la registrada en 2010. Sin embargo, el gasto en ciencia y tecnología descendió de un año a otro, ya que, en 2010, constituyó 0.79 por ciento del PIB (Conacyt, 2011).

Al tomar como referencia el año 2006, se observa que el gasto en ciencia y tecnología es de 20.4 por ciento mayor que el de 2011; no obstante, la relación respecto al PIB se mantiene prácticamente sin cambio, ya que en 2006 este indicador se ubicó en 0.78 por ciento, lo cual muestra que el ritmo de crecimiento en dicho gasto registró casi el mismo nivel de incremento que el PIB (Conacyt, 2011).

Por otro lado, entre los países miembros de la OCDE, México tiene uno de los resultados más bajos en innovación y ciencia, al contar con pocas publicaciones y patentes registradas (OCDE, 2012b). La mayoría de los trabajos científicos provienen de unas cuantas instituciones de educación superior e institutos de investigación, y aunque el número de publicaciones reconocidas a nivel internacional ha aumentado en los últimos diez años, éste sigue siendo bajo para los estándares de la OCDE.

En este sentido, la baja oferta de capital humano en áreas científicas y tecnológicas representa un área de oportunidad para el crecimiento del sector de innovación en México. Para ello, se requiere contar con programas que incentiven la formación de capital humano de alto nivel y propicien las condiciones para lograr un mayor nivel de

investigación, tanto en instituciones de educación e investigación públicas como en empresas y organizaciones del sector privado. El PND 2013-2018 reconoce la necesidad de impulsar el posgrado como un factor para el desarrollo de la investigación científica, la innovación tecnológica y la competitividad.

En síntesis, los habitantes de zonas rurales, así como aquellos que provienen de hogares con menor instrucción escolar, son más vulnerables a dejar inconclusos sus estudios en comparación con quienes no presentan estas características. Además, la falta de recursos económicos, el embarazo en adolescentes y las características propias de las instituciones escolares (currículo y falta de capacitación docente, entre otros) también son factores que influyen para que los y las jóvenes abandonen la escuela. Por último, los datos presentados anteriormente muestran que los recursos en ciencia y tecnología son insuficientes (tanto humanos como económicos) para lograr el crecimiento económico, la generación de empleos y la competitividad del país.

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

A través de diversas estrategias y acciones se ha buscado resolver las principales problemáticas que se presentan en el acceso a la educación de las personas con bajos recursos, en situación de vulnerabilidad, así como para mejorar el desarrollo científico y tecnológico del país. Entre ellas está la puesta en marcha de seis programas a cargo de la SEP y el Conacyt, los cuales pretenden reducir el rezago educativo e impulsar la formación de capital humano de alto nivel, además de fomentar la investigación científica y tecnológica.

En este capítulo se analiza la pertinencia de estos programas para atender la problemática señalada. Para ello, se describe tanto su cobertura como su gasto ejercido y se formulan consideraciones sobre si existe complementariedad o coincidencia entre ellos (en el anexo se detalla cada uno de los grupos y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas donde operan los programas).

Los seis programas evaluados constituyen un grupo de estrategias que atienden esencialmente dos problemas: la desigualdad en el acceso a la educación en distintos niveles y la formación de capacidades de alto nivel. A partir de lo anterior, se analizan en dos grupos el total de los programas evaluados (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Agrupación temática de los programas federales para becas de estudio e investigación, México, 2012

Temática	Programa
Desigualdad en el acceso a la educación en distintos niveles	Programa Nacional de Becas y Financiamiento
	Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
	Programa de Becas
	Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable
Formación de capacidades de alto nivel	Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad
	Apoyo a la Consolidación Institucional

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

De manera general, el primer grupo tiene como objetivo apoyar a los estudiantes de bajos recursos que quieran ingresar o continuar con la educación básica, media superior o educación superior. Para ello, algunos programas entregan becas y otros financian servicios de instituciones que cuentan con alumnos en situación de vulnerabilidad económica (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Objetivos de los programas federales para becas para estudios e investigaciones de atención a la desigualdad en los distintos niveles educativos, México, 2012

Programa	Objetivos
PRONABES	Otorgar becas a jóvenes de bajos recursos que quieran iniciar o estén cursando estudios de educación técnica superior o de licenciatura, con el fin de reducir el rezago educativo y generar mejores oportunidades de desarrollo. Cuenta con cobertura nacional y, además de brindar un apoyo económico mensual por persona, ofrece apoyo a sus beneficiarios mediante la asignación de un tutor que le sirve de guía durante sus estudios. Se beneficia a jóvenes que vivan en hogares cuyo ingreso sea menor de cuatro salarios mínimos mensuales por persona, y da prioridad a los grupos de jóvenes más vulnerables, como la población indígena y aquellos con discapacidad.
PROMAJOVEN	Ayudar a las madres jóvenes y jóvenes embarazadas a empezar, continuar o concluir la educación básica. Entrega becas para continuar, concluir o reanudar a niñas y jóvenes de entre doce y dieciocho años once meses de edad en situación de vulnerabilidad agravada por el embarazo y la maternidad. El monto de la beca mensual otorgada en 2012 fue de 650 pesos durante un máximo de diez meses. La beca se ofrece hasta que se concluye la educación básica.
Programa de Becas	Contribuir a ampliar las oportunidades educativas de los estudiantes de educación media superior, superior y posgrado a través del otorgamiento de becas. Tiene cobertura a nivel nacional y es coordinado por la SEP; en él participan 16 unidades responsables, cada una de las cuales brinda becas y apoyos a sus estudiantes según sus propios objetivos y lineamientos.
Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	Contribuir a ampliar las oportunidades educativas en educación superior de grupos vulnerables (mujeres, población indígena, adultos o personas con discapacidad) mediante el apoyo a la educación superior abierta y a distancia, ahora universidad abierta y a distancia.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

El segundo grupo de programas busca apoyar la formación de recursos humanos de alto nivel e incentivar la investigación científica. Los programas entregan becas a los estudiantes de posgrado para su formación, investigación y vinculación con el sector académico y productivo, así como para la consolidación institucional de programas de posgrado e investigación (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Objetivos de los programas federales para becas de estudio, investigación y formación de capacidades de alto nivel, México, 2012

Programa	Objetivos
Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad	Contribuir a aumentar la competitividad del país mediante el otorgamiento de apoyos para estudios de posgrado dirigidos a profesionales de alto nivel y para el fortalecimiento de aquellos profesionales ya formados, así como para estrechar los lazos entre los profesionales altamente calificados y los sectores productivos de la sociedad. Apoya, asimismo, a estudiantes para realizar estudios, tanto en México como en el extranjero, en áreas científicas o tecnológicas y en universidades públicas o privadas.
Apoyo a la Consolidación Institucional	Consolidar la formación de recursos humanos de alto nivel mediante el otorgamiento de apoyos que promuevan la creación y el fortalecimiento de grupos de investigación, la consolidación de los programas nacionales de posgrado y el incremento de la capacidad científica y tecnológica de los sectores público, privado, social y académico. Otorga apoyos en siete diferentes modalidades, que van desde estancias sabáticas y posdoctorales, tanto en el país como en el extranjero, hasta repatriación y retención de capital humano de alto nivel e inserción de científicos y tecnólogos en empresas.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

COBERTURA

Los programas que conforman el primer grupo poseen definiciones específicas de sus poblaciones potencial y objetivo. En general, su población objetivo son estudiantes que cursan la educación básica, media superior, superior o técnica y cuyo hogar tiene un ingreso igual o menor de cuatro salarios mínimos mensuales por habitante. Dos de los cuatro programas que integran este grupo (PROMAJOVEN y Programa de Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable) tienen como finalidad la atención específica a grupos vulnerables, como son jóvenes embarazadas o madres, adultos mayores y personas indígenas. El Programa de Becas no presenta una definición de sus poblaciones, pues cada unidad responsable la determina.

El segundo grupo de programas está enfocado en general a apoyar a personas que hayan realizado estudios de educación superior, alumnos que se encuentren cursando un posgrado y a personas morales o físicas que realicen actividades de investigación

científica, con la finalidad de desarrollar capital humano, así como la consolidación de centros de investigación.

Dos de los cuatro programas del primer grupo alcanzaron, en 2012, una eficiencia en la cobertura mayor de 100 por ciento (Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable y PROMAJOVEN) y la eficiencia de los otros dos (PRONABES y Programa de Becas) fue de 55.9 y 62.2 por ciento, en ese orden.

En el segundo grupo, la eficiencia en la cobertura del Programa de Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad fue de un 101 por ciento; en el caso de Apoyo a la Consolidación Institucional, no se dispone del dato de su eficiencia, pues no tiene cuantificada su población objetivo (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Cobertura de los programas federales para becas para estudios e investigaciones, México, 2012

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
PRONABES	Estudiantes	554,973	512,232	318,655	62.2%
PROMAJOVEN	Mujeres	284,519	9,892	14,021	141.7%
Programa de Becas	Alumnos	SD	985,785	551,423	55.9%
Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	Alumnos	35,000	25,000	27,704	110%
Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad	Personas	45,185	45,185	45,721	101%
Apoyo a la Consolidación Institucional	Personas	SD	SD	613	SD

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

SD: Sin datos.

PRESUPUESTO

El presupuesto ejercido por todos los programas evaluados pasó de 11,363.10 millones de pesos en 2011 a 11,610.67 en 2012; el aumento total fue de 247.57 millones de pesos de un año a otro.

Todos los programas del primer grupo incrementaron su presupuesto ejercido desde el inicio de sus actividades hasta el año evaluado. De éstos, los que mayor aumento tuvieron fueron el PRONABES y el PROMAJOVEN.

En el segundo grupo de programas, el de Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad tuvo un incremento de 37.4 por ciento de 2008 a 2012 y, en caso contrario, el de Apoyo a la Consolidación Institucional fue el único que disminuyó su presupuesto en 41.2 millones de pesos de 2009 a 2012 (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Gasto ejercido por los programas federales para becas para estudios e investigaciones (millones de pesos), México, 2007-2012

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRONABES	1,055.88	1,295.28	1,521.6	1,742.27	1,633.53	1,499.73
PROMAJOVEN	24.22	55.5	56.33	51.2	62.79	97.33
Programa de Becas*	NA	NA	3,722.3	3,930	4,321.85	4,151.77
Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	SD	SD	28.28	180.29	104.11	33
Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad	SD	4,057.58	4,015.14	4,493.6	4,976.76	5,575.2
Apoyo a la Consolidación Institucional*	NA	NA	294.84	248.93	264.06	253.64

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

*El programa inició operaciones en 2009.

SD: Sin datos.

NA: No aplica.

COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS

El PRONABES es complementario del Programa de Becas, ya que ambos otorgan becas de excelencia académica, pero cada uno busca atender a diferentes poblaciones y contribuye con problemas diferentes, como la formación de capital humano de alto nivel y la reducción de las brechas en la educación.

También el PRONABES y el Oportunidades (modalidad becas educativas) son complementarios, pues atienden a la misma población, pero en niveles educativos diferentes: Oportunidades cubre primaria y secundaria y el PRONABES, educación media superior. En el caso del Programa de Becas y Oportunidades (modalidad becas educativas), podría existir coincidencias entre éstos; sin embargo, con la existencia de un padrón de beneficiarios se reduce la posibilidad de entregar un doble apoyo a un mismo beneficiario.

El Programa de Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad puede ser complementario del Programa de Becas y del Programa de Apoyo a la Consolidación Institucional, ya que los tres destinan recursos para apoyar la formación de capital humano de alto nivel y, al mismo tiempo, se esfuerzan por mejorar la vinculación entre los recursos humanos formados y el sector productivo.

Capítulo 3. Logros y fortalezas de los programas

Los programas incluidos en el primer grupo temático permiten alentar la formación de capital humano con becas y apoyos para evitar la deserción y continuar con los estudios en los diferentes niveles educativos. De esta forma, los programas atacan uno de los problemas fundamentales, relativo a la falta de recursos económicos, para lograr una mayor competitividad, crecimiento económico y reducción del rezago educativo.

El PRONABES, el PROMAJOVEN y el Programa de Becas otorgan becas para atraer y retener a los niños y jóvenes de los segmentos de menores ingresos en distintos niveles educativos, y disminuir la brecha educativa entre grupos socioeconómicos. Además, existe complementariedad entre los programas del grupo, lo que genera un esfuerzo conjunto en la disminución de las brechas educativas al atender a la misma población objetivo en diferentes niveles educativos.

En general, el diseño, planeación y operación de los programas son adecuados; están vinculados y contribuyen a los objetivos institucionales, sectoriales y nacionales (ver cuadro 10).

Capítulo 4. Retos y recomendaciones

Los principales retos de los programas evaluados se pueden resumir en la necesidad de realizar un análisis de factibilidad para considerar la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones de impacto, además de la redefinición de sus poblaciones y modalidades de apoyo.

En general, los programas evaluados han mostrado tener resultados positivos en el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, los programas del primer grupo siguen enfrentado ventanas de oportunidad en cuanto al logro de cobertura y calidad con equidad en todos los niveles educativos, y los del segundo grupo tienen como reto central el aumento de la competitividad del país mediante la inversión en la formación de recursos humanos de alto nivel capaces de generar mayor investigación científica e innovación.

En lo referente a las tasas de asistencia, es importante mencionar que, si bien se ha logrado la disminución de brechas educativas, la mayor tasa de asistencia sigue correspondiendo a las personas pertenecientes a hogares con mayores ingresos. Por ello, se debe seguir fortaleciendo de manera significativa estos programas para facilitar la inclusión de quienes acceden a la educación en condiciones de desventaja social (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Avances y retos de los programas federales para becas para estudios e investigaciones, México, 2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
PRONABES	Es un complemento de programas como Oportunidades, Apoyo a Grupos en Situación Vulnerable y Educación para Personas con Discapacidad.	Realizar un análisis de factibilidad para considerar la posibilidad de llevar a cabo una evaluación de impacto a fin de conocer la existencia de efectos atribuibles al programa, o no. Analizar si el monto actual de la beca es pertinente para cumplir con sus objetivos. Establecer metas y compromisos de mediano plazo en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en sus objetivos 3.1 y 3.2 y en el Plan Sectorial.
PROMAJOVEN	Cuenta con un sistema de información que permite dar seguimiento a su operación y obtener estadísticas confiables. La posibilidad de celebrar acuerdos y convenios con otras instituciones hace que pueda ampliar su cobertura de forma más rápida, además de poder ofrecer a la población objetivo otros instrumentos de prevención y apoyo.	Redefinir la manera en que se cuantifica la población objetivo. Reforzar la cooperación con otras instituciones para hacer frente al crecimiento de la población potencial. Realizar estudios o evaluaciones externas que permitan identificar hallazgos de fin y de propósito.
Programa de Becas	Unifica la medición de los indicadores de resultados, y refleja la participación de cada unidad responsable en el cumplimiento de metas de cada indicador. Existe evidencia de que el impacto de este tipo de programas de becas es positivo.	Mejorar la construcción de indicadores, ya que, a partir de la heterogeneidad de las becas y los apoyos otorgados, no reflejan de manera general las acciones de cada unidad responsable.
Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	La educación abierta y a distancia permite ampliar las oportunidades educativas a grupos de población que por sus características les sería muy difícil atender programas	Analizar la posibilidad de fusionarse o articularse con programas relacionados con la educación abierta y a distancia. Definir claramente la población beneficiaria, pues en la actualidad no

	educativos tradicionales.	sólo atiende a población perteneciente a grupos vulnerables.
Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad	Está vinculado y contribuye a los objetivos institucionales, sectoriales y nacionales. Ha incrementado el número de becas y apoyos otorgados para la formación de capital humano de alto nivel de manera sostenida desde 2008. Sus objetivos y metas están bien planteados.	Realizar un análisis de factibilidad para valorar la posibilidad de llevar a cabo una evaluación de impacto. Lograr que la creciente formación de capital humano de alto nivel pueda ser igualada por la demanda productiva. Vincular a los beneficiarios con el sector productivo para generar nuevos programas de becas que sean relevantes para la formación de capital humano especializado y que generen proyectos de investigación relevantes.
Apoyo a la Consolidación Institucional	Cuenta con un diseño, planeación y operación adecuados. Se vincula y contribuye directamente al objetivo 3.5 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	Analizar la viabilidad de contar con un documento de diagnóstico completo que permita definir con mayor precisión la población objetivo del programa. Elaborar estudios que den muestra de hallazgos de fin y propósito aun cuando no sea una evaluación de impacto y explorar la factibilidad de realizar una evaluación de este tipo.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Capítulo 5. Buenas prácticas

El análisis de buenas prácticas contribuye a identificar elementos útiles que, en dado caso y dependiendo del contexto, pueden replicarse para obtener mejores resultados en el alcance de los objetivos planteados en cuanto a superar la condición de rezago educativo, además de consolidar programas de investigación y desarrollo científico. En este capítulo se exponen algunas recomendaciones de la OCDE para la elaboración de políticas públicas encaminadas a atender las diferentes problemáticas en la materia.

En los países con mejores sistemas educativos, la mayoría de los estudiantes tienen la oportunidad de acceder a altos niveles de educación sin que sus circunstancias personales o socioeconómicas sean un impedimento. En este sentido, se indica que los sistemas educativos con mejores resultados son aquellos que combinan y garantizan tanto la equidad como la calidad educativa (OCDE, 2012a).

Por lo tanto, diseñar diferentes esquemas de educación media superior que incentiven a los estudiantes a continuar y terminar este nivel educativo, verificar que las estrategias de financiamiento a las escuelas estén dirigidas hacia las necesidades específicas de cada escuela y sus estudiantes, así como generar estrategias para atender y retener a los mejores docentes y fortalecer el vínculo entre las escuelas, padres y comunidades, son prácticas que ayudan a elevar la calidad de los servicios educativos (OCDE, 2012a).

En este sentido, se reconoce la importancia de diseñar medidas focalizadas para prevenir la deserción escolar en este nivel educativo, como la diversificación de oportunidades para estudiar la educación media superior, al ofrecer una variedad de caminos que permitan al estudiante escoger entre una educación más práctica basada en capacitación y entrenamiento del trabajo, o una tradicional, y otorgar incentivos a los estudiantes para permanecer en la escuela hasta completar la educación superior (OCDE, 2012a).

Una de las estrategias gubernamentales más eficaces es invertir desde la educación infantil y hasta el nivel medio superior. Los gobiernos pueden evitar el fracaso escolar y reducir el abandono mediante dos enfoques paralelos: la eliminación de prácticas sistemáticas que mermen la equidad y el apoyo a las escuelas en desventaja con bajo rendimiento. Sin embargo, las políticas educativas tienden a alinearse con otras medidas gubernamentales, como vivienda o bienestar social, para garantizar el éxito estudiantil (OCDE, 2012a).

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2008). *Programa Especial de Ciencia Tecnología e Innovación 2008-2012*. Recuperado el 3 de junio de 2014 de www.siiicyt.gob.mx/siiicyt/docs/contenido/PECiTI.pdf

_____ (2011). *Informe General del Estado de la Ciencia, Tecnología y la Innovación 2011*. Recuperado el 2 de junio de 2014 de http://www.siiicyt.gob.mx/siiicyt/docs/Estadisticas3/Informe2011/INFORME_2011.pdf

_____ (2013). *Avances del Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la excelencia*. Documento interno.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Informe de pobreza en México 2012*. México.

_____ (2013a). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Apoyo a la Consolidación Institucional 2012-2013*. México.

_____ (2013b). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable 2012-2013*. México.

_____ (2013c). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Becas de Posgrado y otras Modalidades de apoyo a la Calidad 2012-2013*. México.

_____ (2013d). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa de Becas 2012-2013*. México.

_____ (2013e). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas 2012-2013*. México.

_____ (2013f). *Evaluaciones específicas de desempeño del Programa Nacional de Becas y Financiamiento 2012-2013*. México.

Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) (2005). Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ). Documento electrónico recuperado el 12 de junio de 2014 de <http://cendoc.imjuventud.gob.mx/investigacion/encuesta.html>

_____ (2010). Documento electrónico recuperado el 12 de junio de 2014 de http://cendoc.imjuventud.gob.mx/sin_registro/Presentacion/RT-jovenes-educacion.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2014). *Educación*. Recuperado el 3 de mayo de 2014 de <http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2012). *Panorama educativo de México: indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2012a). *Equality and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and School*. OCDE Publishing.

_____ (2012b). *Science Technology and Industry Outlook. Science and Innovation*. Mexico.

_____ (2012c). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and School*. OCDE Publishing.

PISA en México. Recuperado el 3 de junio de 2014 de
http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa_en_mexico.html

Plan Nacional de Desarrollo PND (2007-2012). Presidencia de la República.

Plan Nacional de Desarrollo PND (2013-2018). Presidencia de la República.

Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) Américas (2010). *Panorama educativo 2010: desafíos pendientes*. Recuperado el 3 de junio de 2014 de
<http://www.prie.oas.org> y <http://www.unesco.org/santiago>

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2008). Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Recuperado el 3 de junio de 2014 de
http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial

_____ (2012a). Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior. México. Recuperado el 12 de junio de 2014 de
<http://www.siguele.sems.gob.mx/encuesta.php>

_____ (2012b). *Embarazo adolescente y madres jóvenes en México: una visión desde el PROMAJOVEN*. Recuperado el 3 de junio de 2014 de
www.promajoven.sep.gob.mx/archivos/titulos/Embarazo_Adolescente.pdf

Tuirán, R. (2012). *La educación superior en México 2006-2012*. Campus Milenio. Recuperado el 3 de junio de 2014 de
http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/la_educacion_superior_en_mexico_2006-2012

Anexo

Cuadro comparativo de los programas federales para becas para estudios e investigaciones, México, 2012

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
PRONABES	Estudiantes	Ambos*	Becas	Monetario	Todas
PROMAJOVEN	Estudiantes (madres adolescentes)	Ambos*	Asesoría técnica y becas	Ambos**	Todas
Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable	Estudiantes e instituciones de educación	Ambos*	Actividades recreativas y culturales, beca, difusión, campañas y promoción, conferencias, congresos y talleres	Monetario	Todas
Programa de Becas	Estudiantes y personal docente	Ambos*	Becas	Monetario	Todas
Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad	Estudiantes	Ambos*	Becas	Monetario	Todas
Apoyo a la Consolidación Institucional	Estudiantes, investigadores e instituciones de investigación	Ambos*	Financiamiento para proyectos de investigación y desarrollo	Monetario	Todas

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013.

*Rural y urbano.

**Monetario/no monetario.