

De Progresa- Oportunidades-Prospera a las Becas Benito Juárez: un análisis preliminar de los cambios en la política social en el sexenio 2018-2024 en México

From Progresa- Oportunidades-Prospera programs to Benito Juárez scholarships programs: a preliminary analysis of social policy changes in the 2018-2024 administration in Mexico

Katya Rodríguez Gómez

Resumen

El artículo contrasta por un lado el programa de política social Progresa-Oportunidades-Prospera, que había operado con una gran continuidad por más de veinte años en México y diversas administraciones, con los que lo sustituyen: los programas de becas para el bienestar del sexenio 2018-2024 para conocer si el diseño de los nuevos programas mejora las limitaciones del programa Prospera, o simplemente se constituyeron en un cambio arbitrario que no toma en consideración los conocimientos en el combate a la pobreza que ya se habían generado desde la operación de dicho programa.

Palabras clave: Política social, Programa Prospera, Programa de Becas para el Bienestar, México.

Abstract

The paper compares the social policy program Progresa- Oportunidades- Prospera through twenty years of operation in Mexico with the new programs of scholarships “becas para el bienestar” implemented by the administration 2018-2024, to know if the new social programs improves the design of the former Prospera program, or it is just an arbitrary change without taking into account the knowledge generated from social policy in the past.

Key words: Social Policy, Prospera program, Becas para el bienestar program, Mexico

Introducción

La política social de combate a la pobreza en México inició desde la década de los 90's, pero puede considerarse que se consolidó a partir del año 2000, debido al incremento sustancial y progresivo de su importancia, cobertura y presupuesto (Rodríguez, 2014). Una de sus características más relevantes es que se había mantenido continuidad entre los programas durante tres sexenios seguidos: del 2000-2006, del 2006-2012 y del 2012 hasta el 2018, a pesar de que hubiera cambio en el partido político al frente del Ejecutivo Federal.

Si bien entre un sexenio y otro aumentaban programas, particularmente entre el sexenio de 2002-2006 y el de 2006-2012, y algunos programas ampliaban su cobertura y cambiaban su nombre; en realidad, los signos de continuidad son muy claros (Rodríguez: 2014; Rodríguez 2020). Sin embargo, a partir del sexenio 2018-2024, con un nuevo cambio de partido político en el poder (MORENA), desaparecen los programas sociales que venían operando hasta ese momento, para crear programas nuevos. Uno de los programas más importantes de la política social en México durante el período de continuidad fue el programa Progresa-Oportunidades-Prospera. Su importancia radicaba en que se consideraba el principal programa para el combate a la pobreza en términos de su amplia cobertura, y la consolidación de su operación. De hecho, fue un programa que fue replicado en muchísimos países del sur. Y una de sus características principales había sido que se había mantenido bajo una evaluación constante desde los primeros años de su implementación. Por tanto, sus logros y sus limitaciones eran bien conocidas por el organismo encargado de evaluar la política social en México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval (www.coneval.com), y se hacían constantes recomendaciones hacia los encargados de operarlo, sobre sus áreas de mejora. Sin embargo, a partir del sexenio morenista, el programa desaparece y es sustituido por tres programas de becas, para atender distintos niveles educativos: el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez; Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior y el programa Jóvenes escribiendo el futuro para otorgar becas a estudiantes de educación superior.

El objetivo del presente artículo es conocer de manera preliminar, si el diseño de los nuevos programas mejora las limitaciones del programa Prospera, o simplemente se constituyeron en un cambio arbitrario que

no toma en consideración los conocimientos en el combate a la pobreza que ya se habían generado desde la operación de dicho programa.

Para ello el artículo comienza con una descripción del Programa Progres-a-Oportunidades- Prospera. En el mismo se analiza cómo se fueron dando las transformaciones del programa, la manera en que operaba en 2018, último año que existió y las principales ventajas y limitaciones que encontraron las evaluaciones sobre el papel del programa en el combate a la pobreza. Posteriormente se analiza el diseño y la operación preliminar de los programas de becas implementados en el sexenio 2018-2024 que sustituyeron al programa Prospera. La conclusión responde a la pregunta de investigación.

Progres-a-Oportunidades-Prospera, modo de operar y principales ventajas y limitaciones en el combate a la pobreza

El programa inició en el último sexenio de los años 90's como PROGRESA, en el siguiente sexenio cambió de nombre a Oportunidades y en el sexenio 2012-2018 volvió a cambiar de nombre a PROSPERA Programa de Inclusión Social. No obstante, durante los cuatro sexenios en los que operó, la lógica del programa era básicamente la misma, solo fue ampliando su cobertura.

En 1997 cuando inició PROGRESA tenía una cobertura muy pequeña. Eran 300 mil familias en áreas rurales. Durante ese sexenio y el siguiente se fue ampliando paulatinamente hasta llegar a 2.4 millones de familias en 2002. Y es en ese momento que cambia su nombre a Oportunidades. Bajo el sello de Oportunidades el programa vuelve a ampliar sustancialmente su cobertura para llegar a los 4.2 millones de hogares, aumentando también los beneficios otorgados a las familias participantes del programa. Originalmente el programa solo otorgaba subsidios monetarios para los integrantes de la familia que cursaran la educación básica, sin embargo, a partir de ese momento los subsidios se ampliaron a los miembros que se encontraran estudiando la educación media superior. También comienza a ampliar su cobertura a las familias en áreas urbanas. En el 2014 vuelve a cambiar de nombre a PROSPERA Programa de Inclusión Social, y se plantea como objetivo que el programa se vuelva el articulador de la oferta institucional de las acciones sociales de política social para ampliarse hacia el fomento productivo, la generación de ingresos, y la inclusión financiera. (<https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/que-es-prospera#:~:text=El%20Programa%20de%20Educa%C3%B3n%20C%20Salud,terceras%20partes%20eran%20comunidades%20ind%C3%ADgenas>). El programa desde el principio actuó bajo un esquema de corresponsabilidad, en donde para que las familias pudieran recibir los apoyos monetarios tenían que cumplir con el requisito de asistencia escolar de los niños, niñas y jóvenes becarios y cumplir con ciertas acciones de atención a la salud. A partir de 2016 la cobertura del programa llegó a 6.4 millones de familias, lo que implica aproximadamente a 26.6 millones de personas, cifra cercana al 50% de todas las personas en pobreza (Ordoñez-Barba y Hernández, 2019).

En el 2018, último año de su operación antes de que comenzaran los cambios, el programa se planteó como objetivo ampliar las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones del bienestar de las familias beneficiadas. Ello a través de proporcionar apoyos a las familias beneficiadas para mejorar la alimentación de todos sus integrantes. Impulsar el uso de servicios de salud preventivos. Otorgar apoyos educativos a los niños, niñas y jóvenes para fomentar su inscripción, asistencia regular a la escuela y terminación (Diario oficial, 2017).

El programa tenía cobertura en todos los municipios del país, con base en la disponibilidad presupuestal. La población objetivo se definió como aquellos hogares que tenían un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo y que no pudieran desarrollar sus capacidades en materia de alimentación, salud y educación. Se planteaba darle prioridad en la incorporación al programa a aquellos hogares que tuvieran integrantes menores de 22 años, con mujeres en edad reproductiva o con integrantes con discapacidad (Diario oficial, 2017).

Para el ingreso o permanencia en el programa se recolectaba información a través de una encuesta sobre características sociodemográficas de las familias. Para el proceso de elegibilidad primero se seleccionaban las localidades y luego las familias beneficiarias. Es decir, una vez seleccionadas las localidades se levantaba la encuesta en ella y es así como se decidía sobre las familias a incorporar (Diario oficial, 2017).

Existían 2 modalidades bajo las cuáles el programa operaba. Por un lado, la de corresponsabilidad, para aquellas localidades donde operan los servicios de educación y salud, y la modalidad sin corresponsabilidad para aquellas localidades donde no existían los servicios de educación y salud, y por tanto podían recibirse los apoyos económicos sin exigir la corresponsabilidad (Diario oficial, 2017).

El programa otorgaba diversos apoyos, que se iban sumando de acuerdo con las características de los integrantes de las familias beneficiarias. Pero lo que sí recibían todas las familias era el apoyo monetario para alimentación. El

mismo tenía un monto total (incluyendo el componente alimentario y alimentario complementario) de 475 pesos (Diario oficial, 2017).

Uno de los apoyos más importantes eran las becas a las niñas, niños y adolescentes de las familias beneficiadas menores de 18 años y que estuvieran inscritas entre tercero de primaria y tercero de secundaria. Las becas llegaban hasta jóvenes de 22 años 11 meses, que tuvieran necesidades educativas especiales y que estuvieran inscritos en escuelas de educación especial incluyendo el CAM (Centros de Atención Múltiple) laboral. Aquí las becas iban desde 175 pesos en tercero de primaria hasta 660 pesos para el caso de las mujeres en tercero de secundaria. En el caso del CAM las becas más altas podían ser hasta de 1120 pesos para las mujeres. En el caso de localidades menores a 2,500 habitantes también se otorgaban becas para los menores inscritos en primero y segundo grado de primaria (de 175 pesos). Las becas de educación media superior se otorgaban a jóvenes entre 14 y 22 años inscritos en estas escuelas e iban desde 865 pesos para los hombres en primer año, hasta 1120 para mujeres que cursaban el tercer año. En secundaria, educación media superior y CAM el monto de las becas era diferenciado por género, otorgándosele una cantidad mayor a las mujeres, debido a que son ellas las que tienen un mayor riesgo de abandonar los estudios (Diario oficial, 2017).

Las becas escolares se otorgaban de manera bimestral por los diez meses que duraba el ciclo escolar. El monto de la beca iba creciendo a medida que se elevaba el grado escolar cursado. También se otorgaba un apoyo único por la culminación de la secundaria y de bachillerato, como premio por concluirlos. Igualmente se otorgaba un apoyo para útiles escolares al principio de cursos que iba desde 220 pesos en primaria, hasta 440 pesos en secundaria, preparatoria y CAM (Diario oficial, 2017).

También existían apoyos para el primer y segundo año de educación superior. El apoyo se otorgaba por los 12 meses por 750 pesos mensuales, y un apoyo de transporte de 200 pesos por 10 meses para personas que estudiaban en la educación superior, y vivían en familias formaban parte del padrón de Prospera. Por último, se encontraba el apoyo monetario mensual infantil de 120 pesos para niños entre 0 y 9 años de esas familias. Los apoyos monetarios se entregan bimestralmente en efectivo a los titulares del programa, exceptuando los apoyos para educación superior que se entregaban directamente a los estudiantes (Diario oficial, 2017).

Los montos máximos que una familia podía recibir de acuerdo con el programa son, con becarios en primaria y secundaria, 1825 pesos, y con becarios en educación media superior, 2945 pesos al mes. Esos montos no incluyen los apoyos para educación superior que en ese caso se pagan directo a los estudiantes, ni el apoyo de gestión a vocales (Diario oficial, 2017).

La corresponsabilidad implícita en el programa implicaba que las becas se pagan solo si el becario cumplía con la inscripción y asistencia escolar. Respecto a la salud debían de registrarse en el sistema de salud y acudir a las citas programadas y participar en los talleres comunitarios de autocuidado de la salud.

83

El Programa PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA ha sido uno de los más evaluados en la historia de la política social en México (Hernández et. al., 2019). Las evaluaciones a lo largo de sus más de 20 años de operación han servido para conocer sus efectos y tratar de mejorar su implementación. De hecho, el programa se había caracterizado por implementar un proceso de mejora continua a través de los resultados de las evaluaciones (Yaschine, 2019). Los principales resultados rescatados por la evaluación han coincidido en dos puntos fundamentales. Por un lado, que el programa atendía a la población pobre con una operación bastante consolidada (Araujo e Ibarrarán, 2019), pero también en el hecho de que el programa por sí solo no tenía la posibilidad de resolver la problemática de la pobreza (Hernández et. al., 2019: 21).

Entre las ventajas del programa se encuentran las siguientes. De acuerdo con Yaschine (2019) el programa partió de un diagnóstico claro del problema que se quiere atacar. Se lograron acuerdos políticos para la coordinación interinstitucional. Su operación se fue consolidando dado que contaba con mecanismos de focalización a través del uso de métodos estadísticos, entrega de apoyos y reglas de operación claras, y hubo transparencia del ejercicio de recursos y de la operación. El mismo fue expandiendo progresivamente su cobertura respecto al número de familias atendidas y a las áreas geográficas. Todo ello con un presupuesto que se incrementó notablemente. También fueron aumentando los niveles y las modalidades educativas que el programa apoyaba y se dio una ampliación en la atención a la salud que el programa promovía, hasta que posteriormente los beneficiarios fueron incorporados al Seguro Popular. Igualmente, el programa se caracterizó por ir mejorando la estrategia nutricional y de atención infantil e ir incorporando nuevas transferencias para compensar el alza en el precio de los alimentos y el combustible. También, que desde el diseño mismo del programa se incorporara la evaluación y el monitoreo de este (Yaschine, 2019). De hecho, de acuerdo con la autora los factores que permitieron que el programa permaneciera a lo largo de cuatro sexenios están relacionados con lo anterior, y con el hecho de que mostró desde el principio tener un impacto

positivo en la población beneficiada Yaschine (2019). Por último, se encuentra que se trataba de las transferencias más progresivas en México. Es decir, beneficiaba más a los más pobres (Hernández, 2019).

Las principales limitaciones del programa fueron que, al operar con el componente de salud y educación incluidos como corresponsabilidad, la calidad de estos servicios deja mucho que desear (Yaschine, 2019; Rodríguez, 2019). Otros autores señalan que el programa tenía retos de focalización y cobertura, ya que una parte importante de los pobres extremos quedaban fuera del programa (Araujo e Ibarrazán, 2019; Boltvink, Damián y Jaramillo, 2019). También que el programa necesitaba adaptarse mejor a las peculiaridades de ciertas zonas geográficas o grupos poblacionales (Yaschine, 2019).

Respecto al tema de la vinculación y el fomento productivo que el programa incluyó como objetivo en sus últimos años, no se destinó un presupuesto específico para ello y más bien lo que hizo el programa fue facilitar el acceso a otros programas o servicios ya existentes (Ordoñez-Barba y Hernández, 2019). Con lo cuál este objetivo quedó muy débilmente logrado.

Una de las limitaciones más importantes que se ha señalado es que el programa por sí mismo era insuficiente para acabar con la pobreza (Yaschine, 2019). Se considera en todo caso, que debería de formar parte de una estrategia de política social más amplia (Yaschine, 2019; Valencia y Jaramillo, 2019; Ordoñez-Barba y Hernández, 2019), pero la misma no se desarrolló de manera consistente y a largo plazo con el involucramiento de diferentes sectores, a través de diferentes secretarías (Rodríguez, 2019). Igualmente influyó que el funcionamiento de la economía, con bajo crecimiento económico y baja productividad limitó notablemente el hecho de que un mayor capital humano pueda representar mayores ingresos laborales para los beneficiarios del programa (Rodríguez, 2019).

La operación de los programas de becas en el sexenio 2018-2024

De acuerdo con Coneval, el cambio en la estrategia de política social de la presente administración se basa en las siguientes premisas. Se trata de una perspectiva de derechos que pretende el acceso universal y que la población deje de ser considerada como beneficiaria y comience a ser derechohabiente. También tiene una estrategia de priorización hacia grupos marginados y territorialmente aquellos lugares con mayor población indígena y mayor violencia. Hubo un cambio muy importante en los programas sociales, ya que se desaparecieron muchos de los programas que operaban en sexenios anteriores (incluidos algunos de amplia cobertura) en favor de nuevos “programas prioritarios” (Coneval, 2020, 15). De hecho, esto último fue justamente lo que sucedió con el programa Prospera, que era uno de los programas con mayor cobertura y desapareció por los programas de becas escolares.

Los programas de becas son tres y operan según los diferentes niveles educativos. El primero es el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez. El programa comenzó a operar en 2019 a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) desde la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ), por lo que ya no fue operada por la Secretaría encargada del combate a la pobreza, como antes era el caso de Prospera, sino que comienza a manejarse completamente como una beca educativa.

84

El programa determinó como uno de sus objetivos específicos “otorgar becas educativas en educación inicial y/o primaria y/o secundaria a las niñas, niños y adolescentes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción a la escuela y su terminación” (Secretaría de Bienestar, 2019)

La población objetivo del programa son “los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, es decir, que cuenten con estudiantes de educación básica y/o educación inicial que puedan acceder a las becas de programa” (Secretaría de Bienestar, 2019). También incluye como parte de la población objetivo a los hogares que antes eran parte del programa Prospera y que aún sigan por debajo de la línea de pobreza por ingresos (Secretaría de Bienestar, 2019).

Las reglas de operación para el 2020 indican que el programa atenderá a niñas, niños y adolescentes que estén inscritos en instituciones de educación básica que estén ubicadas en localidades consideradas prioritarias por el programa. También podrán acceder aquellas familias con niñas, niños y adolescentes inscritos en la educación básica que, aunque no habiten en una localidad prioritaria para el programa, tengan un ingreso mensual inferior a la Línea de Bienestar. Cuando los únicos niños en la familia sean menores de 5 años los atenderá siempre y cuando habiten en las localidades prioritarias para el programa. Igualmente atenderá a adolescentes embarazadas, siempre y cuando no sean beneficiarias de otras becas y se encuentren inscritas en el sistema educativo. En general para que las familias puedan ser beneficiarias no deben de recibir otra beca educativa del Sistema educativo Nacional. Dentro de los grupos prioritarios a atender se encuentran población indígena o afroamericana, familias con mayor número de hijos ya sea en edad escolar o menores de 5 años, familias que hayan perdido a alguno

de sus padres o que tengan miembros con discapacidad, o familias que sean víctimas, migrantes o refugiados (Secretaría de Educación Pública, 2019).

Al comparar los objetivos del nuevo programa de becas con los objetivos del anterior Prospera, se encuentra que en el nuevo programa de becas los objetivos se limitan solamente a la educación, cuando en el otro programa estaban incluidos objetivos de salud y alimentación. El requerimiento de estar por debajo de la línea de bienestar mínimo sí se mantiene en ambos, como también se mantiene el hecho de operar sobre la base de seleccionar localidades prioritarias. En el nuevo programa se selecciona como población prioritaria a grupos étnicos discriminados y víctimas, cuando en Prospera se trataba de algo más general pues se apoyaba a hogares con menores de 22 años, mujeres en edad reproductiva o con integrantes con discapacidad.

Los beneficios que brinda el programa de Becas de educación básica son un pago por familia (independientemente de la cantidad de hijos en la educación básica), de 800 pesos mensuales (pagados al bimestre) por 10 meses (Secretaría de Educación Pública, 2019). En términos del apoyo monetario se aprecia una disminución importante ya que con Prospera, aunque el monto de las becas por estudiante era menor, las becas se otorgaban por cada uno de ellos. Cada familia con becarios en primaria y secundaria podía recibir hasta 1350 pesos mensuales de apoyo por becas, y a eso se sumaba el apoyo alimentario que recibía toda familia por un valor de 450 pesos. Por tanto, una familia con estudiantes en educación primaria y secundaria podía llegar a recibir hasta 1825 pesos mensuales (Diario oficial, 2017), cantidad que resulta ser poco más del doble de los apoyos que se reciben bajo el nuevo programa.

El programa se propone una cobertura en el año 2020 de 3,680 951 familias, (Coneval, 2020). Dicha cantidad resulta menor a los 6.5 millones de familias atendidos por Oportunidades. La cantidad atendida también resulta muy inferior a lo que el programa define como población potencial que son aquellos hogares que tengan miembros entre 0 y 15 años (independientemente de cuál sea su situación escolar) y que estén por debajo de la línea de pobreza por ingresos. En este caso se trataría de una población de 10, 558, 137 familias (CNBBJ, 2019).

Una de las principales desventajas de este programa de este programa respecto al que lo precede, no tiene que ver solamente con una disminución en el monto del apoyo, sino con un hecho que puede resultar preocupante. Al entregar una sola beca por familia puede generar el incentivo perverso de que las familias envíen solamente a un estudiante a la escuela y el resto de los miembros en edad escolar participen en la búsqueda de un ingreso en el mercado laboral. Es decir, que puede generarse el efecto contrario a lo que el programa pretende. Es decir, el programa puede contribuir a fomentar el abandono escolar. De hecho, se ha demostrado en otros países con programas similares, que esto es precisamente lo que sucede: se mantiene la asistencia escolar de uno de los hijos, pero no de todos. (Barrera-Osorio et. al., 2008). Ello puede actuar de manera particularmente negativa en contra de las mujeres en edad escolar de esas familias, que son las que más riesgo corren de abandono escolar. Cosa que el programa Prospera intentaba evitar, generando incluso mayores incentivos para que las niñas y jóvenes permanecieran en la escuela. De hecho, de acuerdo con Coneval, cuando las becas se transfieren por familia, no necesariamente se muestran efectos positivos en todos los miembros (Coneval, 2020).

85

La evaluación realizada por Coneval encontró múltiples problemas en la operación del programa. No se definen con claridad las áreas geográficas que van a ser de atención prioritaria por parte del programa (Coneval, 2020: 28). Por otra parte, el programa no presenta una meta sexenal de cobertura, por lo que no se conoce cuál es el número de familias que van a permanecer en el programa y cuántas podrán irse incorporando (Coneval, 2020, 28).

Otro problema encontrado ha estado relacionado con la incorporación de las familias. El programa opera sobre la base de seleccionar familias que habitan en ciertas localidades o que tienen sus hijos en las escuelas que el programa selecciona. Sin embargo, no existen procedimientos establecidos para incorporar a la población. Ante ello, si bien es posible presentar solicitudes individuales de la población abierta en cualquier localidad del país, que cumplan con los criterios que el mismo programa define para aquellas familias que no habitan en las localidades prioritarias; dichos procedimientos no cuentan con un formato definido en las Reglas de Operación del Programa (Coneval, 2020: 29). De hecho, se encontró que las solicitudes de incorporación al programa hechas directamente por las familias fueron tratadas de maneras diferentes según las entidades federativas. Algunas entidades manifestaron que no había incorporaciones en ese momento y otras dijeron que las solicitudes se enviaban a la Ciudad de México y con eso se daba cierre. El programa no tiene mecanismos de seguimiento para las familias solicitantes de forma tal que puedan reconocer el resultado de su petición (Coneval, 2020: 45). También, aunque el programa cuenta con un padrón de beneficiarios, el mismo no publica las características de los integrantes de las familias (Coneval, 2020: 29).

El pago de las ministraciones también ha sido un punto problemático en la operación del programa hasta el momento, ya que si bien se divulgan cuáles son los bimestres en los que se va a realizar el pago, no hay un calendario con el día exacto. Ello afecta a las familias beneficiarias que en muchos casos tienen que trasladarse fuera de su

localidad de origen a un cajero o al lugar donde se realiza el pago en efectivo, y pueden llegar y no encontrar el pago realizado por lo que incurren en gastos innecesarios (Coneval, 2020: 30). También las familias beneficiarias manifestaron la dificultad en el servicio de atención a clientes del Banco de Bienestar. Cuando las familias extraen el dinero de cajeros de otros bancos tienen que pagar comisiones lo que implica que reciben una menor cantidad del apoyo. Cuando los pagos se reciben a través de las mesas de pago tienen que esperar mucho tiempo para recibir el apoyo (Coneval, 2020: 43). Por otro lado, hubo falta de información sobre la entrega de tarjetas lo que incidió en que algunos de los titulares no pudieran recoger su tarjeta (Coneval, 2020: 41).

Se encontró que el proceso de transición de las familias beneficiarias de Prospera hacia el nuevo programa de becas generó incertidumbre ya que faltó información sobre cómo iba a ser el proceso. De hecho, fue un proceso poco estandarizado y algunas familias que eran beneficiarias en el 2018 se quedaron sin ser incorporadas al nuevo programa por lo que resultaron afectadas en sus apoyos sociales (Coneval, 2020: 40).

Respecto al monto del apoyo, las familias beneficiarias que provenían del anterior programa Prospera, mencionaron que en el programa anterior el apoyo se entregaba por cada menor integrante de la familia, por lo que el monto actual lo consideran insuficiente. Por lo que considerarían adecuado un monto del doble de lo que ahora se transfiere, o en su defecto que cada hijo o hija contara con su propia beca (Coneval, 2020: 43). En ambos casos correspondería aproximadamente a lo que recibían anteriormente por el programa Prospera. Por tanto, se encuentra que el cambio en los montos de los apoyos se realizó de manera arbitraria sin un análisis sobre si la cantidad transferida resulta suficiente para mantener a las niñas, niños y adolescentes de una familia en la escuela.

Por otro lado, se encuentra que las becas se pueden suspender a las familias cuando no acudan en dos ocasiones consecutivas a retirarlas en las mesas de pago o cuando no haya movimiento en sus cuentas bancarias por dos bimestres consecutivos. Sin embargo, el programa hasta ahora no considera que puede haber problemas para el cobro, como no enterarse del día de pago, o problemas técnicos con el banco (Coneval, 2020: 44).

El programa no realiza un seguimiento de los estudiantes para conocer su trayectoria escolar y su avance hacia el siguiente grado (Coneval, 2020: 44). Tampoco tiene mecanismos que vincule la continuidad educativa de los estudiantes hacia el siguiente nivel (Coneval, 2020). Así mismo tampoco hay un seguimiento del desempeño de cada estudiante al interior de las familias (Coneval, 2020). Uno de los principales problemas detectados en esta nueva política es que el programa no establece continuidad con los otros programas de becas una vez que los estudiantes concluyen la educación básica, y tampoco cuenta con estrategias más integrales para lograr mayor bienestar en las familias beneficiadas (Coneval, 2020: 31). Ello contrasta con la operación de Prospera, ya que se daba un seguimiento a la asistencia y trayectoria escolar de cada uno de los niños, niñas y jóvenes becados y bajo el mismo programa podían obtenerse becas hasta la educación superior e incluso se premiaba con un apoyo monetario especial el concluir un nivel educativo.

86

Hasta ahora uno de los principales problemas del programa ha sido la desinformación sobre la manera en que funciona tanto para las familias como para algunos actores involucrados tales como las escuelas.

Un aspecto muy positivo que se evidencia en la evaluación al programa realizada por Coneval es que los beneficiarios se mostraron contentos por el hecho de que no existieran ningún tipo de condicionamientos para el pago de la beca (Coneval, 2020: 43). Este hecho también contrasta de manera importante con Prospera, ya que en este último caso la beca no era pagada si no se cumplía totalmente con la asistencia escolar de los becarios y la realización de las acciones de salud. Cumplir con tales condicionamientos en muchos casos fueron considerados como una pesada carga por las familias beneficiarias (Rodríguez, 2020).

El segundo programa es Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Se trata de un programa de subsidios para estudiantes de la Educación media superior igualmente operado por Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez de la SEP.

El objetivo del programa es contribuir a que los estudiantes de la educación media superior permanezcan escolarizados a través de otorgarles una beca. Se estima una población objetivo de 5.2 millones (Coneval, 2020b). El programa tiene la intención de cubrir a todos los estudiantes de la educación media superior con la beca, pero como no se cuenta con los recursos suficientes se establecerán criterios de priorización por lo que la cobertura estará relacionada con la disponibilidad presupuestal (Coneval, 2020b). De hecho, el programa pretende atender durante los 2 primeros años a 3.5 millones de estudiantes a través de 2 criterios: las características del territorio y las características de los estudiantes tales como que sean víctimas, migrantes etc. Pero en la práctica se atiende a los estudiantes solo en dependencia de la ubicación del plantel (Coneval, 2020b). El criterio de inclusión contrasta con el de Prospera donde las becas estaban focalizadas a la población que habitaba en familias por debajo de la línea de bienestar mínima, pero en el caso del programa de becas para educación media superior la cobertura pretende ser

universal para todos los estudiantes de ese nivel. Probablemente haya muchos estudiantes que lo requieran, pero no necesariamente todos, por lo que en este caso no se trata de un programa de combate a la pobreza en estricto sentido. El cambio de criterio no se realizó sobre la base de un análisis de la problemática, ya que no hay un diagnóstico definitivo y validado de la problemática que se intenta atender con el programa (Coneval, 2020b: 53). Particularmente, respecto a la relación causal entre beca y abandono escolar, ya que el mismo programa menciona que el abandono escolar tiene varias causas (Coneval, 2020). Por tanto, el cambio de programa puede entenderse como un acto voluntarista para otorgar subsidios a todos los estudiantes en este nivel.

El beneficio consiste en una beca de 800 pesos mensuales, entregados al bimestre por 10 meses. Los requisitos para acceder al programa son que los estudiantes estén inscritos en una institución de educación media superior y que no reciban ninguna otra beca del gobierno federal. La beca se otorga hasta por 30 meses. El monto de la beca resulta inferior a la otorgada por Prospera para ese nivel educativo, ya que la beca más baja otorgada a un varón en primero de preparatoria era de 865 pesos mensuales, y la más alta, otorgada a una mujer en tercer año de preparatoria era de 1120 pesos mensuales.

Como parte del programa no se siguen las trayectorias educativas de los estudiantes (Coneval, 2020b: 53). La beca no se encuentra condicionada a ninguna corresponsabilidad, ni al desempeño académico, ni a la asistencia a clases. Simplemente para recibirla basta con estar inscritos cada semestre. También en este punto se aprecia una diferencia importante ya que en el caso de Prospera las becas se recibían bajo estricto control de la asistencia escolar

De acuerdo con Coneval (2020b: 52), este programa también tuvo problema de operación “la necesidad de cumplir con el objetivo de la entrega de los apoyos se ha superpuesto al planteamiento del diseño del programa con miras a la atención a un problema público”. La falta de documentos públicos no ayudó a la operación ya que había incertidumbre sobre lo que se debería de hacer, cómo y cuándo (Coneval 2020b: 52). En el funcionamiento del programa se buscó el vínculo directo con los beneficiarios, pero por ello no se involucró a las propias instituciones educativas, a pesar de que el programa opera desde la Secretaría de Educación Pública (Coneval, 2020b: 52). Sin embargo, las escuelas son el vínculo directo con los estudiantes y becarios. Pero el personal de las escuelas desconoce los calendarios y en general la operación del programa (Coneval, 2020b: 55). Se encontró que las instituciones participantes en los procesos del programa tales como servidores de la nación, Banco de Bienestar, etc. fue poco institucionalizada y transcurrió más bien a través de canales informales (Coneval, 2020b: 52).

Los criterios de priorización de los estudiantes no son conocidos por la población por lo que se genera inconformidad en los estudiantes, y se da el caso de que en una misma escuela no todos los estudiantes con las mismas características pueden tener la beca. Lo que puede llevar a errores de inclusión (Coneval 2020b: 53).

El tercer programa de becas es Jóvenes escribiendo el futuro tiene el objetivo de atender la problemática de la permanencia en los estudios de educación superior de los estudiantes, y también es operado por la Coordinación Nacional de Becas Benito Juárez. El programa atiende a jóvenes en condiciones de pobreza o vulnerabilidad que ya han logrado acceder a instituciones de educación superior (Coneval, 2020c). La población objetivo del programa son estudiantes de hasta 29 años que se encuentren inscritos en alguna institución de educación superior y que cumplan con los requisitos de elegibilidad (SEP, 2019b).

El programa opera a nivel nacional. Para ser beneficiario se requiere tener un ingreso per cápita inferior a la línea de Bienestar y ser estudiante de una institución de educación superior considerada prioritaria. Las instituciones prioritarias son las Universidades Interculturales, Escuelas Normales Indígenas, Escuelas Normales Interculturales, Escuelas Normales Rurales y Universidades para el Bienestar Benito Juárez. En caso de no ser estudiantes de dichas instituciones se debe de cumplir con el requisito de tener un ingreso inferior a la línea de pobreza. También el programa establece como prioridad mujeres y hombres indígenas y afrodescendientes y personas que viven en zonas de atención prioritaria (Coneval, 2020c).

Para los estudiantes que no pertenecen a las instituciones prioritarias se designarán de las otras universidades con el siguiente orden : 1. IES ubicadas en localidades o municipios indígenas; 2. Escuelas Normales Públicas federales y estatales; 3. Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro; 4. Universidad Autónoma Chapingo; 5. Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario; 6. Universidades Públicas Estatales; 7. Universidades Tecnológicas; 8. Universidades Politécnicas; 9. Universidad Pedagógica Nacional; 10. Institutos Tecnológicos Federales; 11. Institutos Tecnológicos Descentralizados; 12. Universidades Públicas Federales; 13. Otras IES públicas; 14. IES privadas pertenecientes al Sistema Educativo Nacional (SEN) con quien el Gobierno de México, a través de la Coordinación Nacional, tenga celebrado un Convenio de Colaboración y cuyas alumnas/ alumnos elegibles estén recibiendo por parte de dicha institución una beca académica del 100% para el pago de su colegiatura. (Coneval, 2020c).

En este caso, a diferencia del programa de Beca Universal para estudiantes de Educación Media Superior, sí se retoma como criterio para definir la población objetivo el hecho de que los estudiantes tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar, tal y como hacía Prospera. Sin embargo, en el caso de estar inscritos en instituciones prioritarias, dicho criterio no es comprobado, sino que se puede acceder a la beca de manera automática.

La beca que otorga el programa es de 2400 pesos mensuales, entregados de manera bimestral por 5 bimestres al año. El programa tiene una cobertura de 300 mil estudiantes. Dicho apoyo no está condicionado a la situación académica del becario y tendrá una vigencia por el tiempo que dure el programa educativo, siempre y cuando el becario se inscriba a principios del semestre.

Sí se compara la manera de operar con el componente universitario de Prospera se encuentra que en este caso la cantidad de dinero recibido por el becario es superior, ya que al año el becario recibiría 24 mil pesos, y en el caso de Prospera recibiría entre la beca y el apoyo para transporte 11 mil pesos anuales. Sin embargo, la cobertura de este programa es notablemente menor a la de Prospera, ya que ahí podían acceder a este apoyo cualquier estudiante universitario de 6.5 millones de familias beneficiadas. Respecto a las condicionalidades, en el caso del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro no existe ninguna por lo que la beca no está atada al logro escolar. En el caso de Prospera, existe el condicionamiento.

Respecto a la operación del programa la evaluación de Coneval encontró varios problemas. En primer lugar, hay un problema de diagnóstico, ya que se asume que toda la población estudiantil en la educación superior tiene problemas de permanencia y no es así. Por lo que de acuerdo con Coneval sería mejor acotarlo a la población específica que tiene problemas para la permanencia escolar (Coneval, 2020c).

La implementación de la política ha sido el principal problema porque no existe un documento normativo público que permita identificar los actores involucrados y las actividades que debe de realizar cada uno por lo que se generó falta de comunicación entre los actores involucrados (Coneval, 2020c). Y de acuerdo con lo encontrado en la evaluación de Coneval hubo mucha desinformación y mucha descoordinación en la operación del programa (Coneval, 2020c). También se encontró que el programa tiene problemas de focalización ya que hay estudiantes de las instituciones de educación superior que están priorizadas que quedan fuera del programa incluso teniendo la misma condición socioeconómica que los otros que están incluidos (Coneval, 2020c). Al igual que con el caso de los otros dos programas de becas analizados, el programa no cuenta con calendarios para la distribución de los recursos, lo que genera problemas para los beneficiarios por no conocer con certeza cuándo van a recibir los recursos.

Por otra parte, Coneval encontró que el programa alcanzó muy rápidamente la meta propuesta de 300 mil becarios y se ha evidenciado un esfuerzo por priorizar a los grupos más marginados. Los estudiantes beneficiarios valoran muy bien la beca y el hecho de no tener condicionamientos (Coneval, 2020c).

Conclusiones

88

En el presente artículo se describió la operación del Programa Prospera como programa emblema de la política social en México por más de 20 años, con sus principales logros y limitaciones; con vistas a contrastarlo con la operación de los nuevos programas de becas que viene a sustituirlo durante el sexenio (2018-2024). La pregunta central es si los cambios en esta política social se han realizado con el objetivo de mejorar las limitaciones encontradas por las evaluaciones al programa Prospera, o si han tenido un matiz voluntarista que no ha tomado en consideración dichos criterios.

De hecho, de acuerdo con el discurso explícito de la política social del sexenio 2018-2024, los cambios que se han dado en la política son porque quieren fundarla en una perspectiva de derechos que pretende el acceso universal, y también una priorización de los grupos más marginados (Coneval, 2020). ¿Podemos contrastar esto en los programas analizados?

En la comparación se encuentra que con los nuevos programas de becas se limita prácticamente a la mitad el apoyo económico que pueden recibir las familias, particularmente las familias más pobres que antes eran atendidas por Prospera, y que siguen siendo atendidas fundamentalmente por el programa de becas para la educación básica. Ello porque para poder recibir las becas de los otros dos programas en la familia, se necesita como requisito no ser beneficiarios de otros programas de becas otorgados por el sistema educativo nacional. Por tanto, difícilmente una misma familia pueda tener acceso al monto del apoyo de los tres programas. La reducción en el monto de los apoyos se hizo sin realizar ningún análisis sobre el impacto en las familias beneficiarias.

Contrasta el hecho de que le disminuyan subsidios a las familias con hijos en educación básica y le pretendan dar a todos los de educación media superior, sin criterio de pobreza. Parece más un criterio electoral, ya que esta última es una población que entra en la edad para votar.

Respecto a la cobertura se encuentra que con el nuevo diseño es menor para las familias más pobres. Prospera atendía a 6.5 millones de familias, y el programa de becas para educación básica atiende a 3 millones 680 mil familias. La cobertura es mucho mayor en el programa de becas para la educación media superior (2.5 millones), pero en ese caso no hay focalización. El programa para estudiantes de educación superior solo cubre a 300 mil estudiantes. Por tanto, puede concluirse que la cobertura para las familias pobres es notoriamente menor bajo los nuevos programas de becas que bajo Prospera.

Algo que resulta particularmente grave en el nuevo diseño de los programas es el hecho de brindar una beca por familia a los estudiantes en educación básica, ya que se corre un alto riesgo de abandono escolar. En este caso se observa que el cambio se hizo sin tomar en cuenta el aprendizaje de Prospera ya que, el hecho de brindar becas diferenciadas según el grado escolar y el género se considera uno de los éxitos relativos del Programa Prospera, debido a que logró mantener una importante tasa de escolarización de la población beneficiaria.

La evaluación de Coneval (2020, 2020b y 2020c) encontró que la operación de los programas fue bastante errática, y que hubo un afán por llegar directamente a los beneficiarios sin involucrar apropiadamente a las instituciones educativas, a pesar de que los programas se operan por la SEP. También se encontraron problemas de diseño en los mismos. Más bien se constata una urgencia por entregar dinero a los beneficiarios que una estrategia pensada de combate a la pobreza. También se encontró que ninguno de los programas intenta fomentar el objetivo que se propone, que es el cumplimiento de los niveles escolares para los que se otorgan, ya que las becas se otorgan sin ningún requerimiento a sus beneficiarios.

Otro aspecto que contrasta mucho con la operación de Prospera es el hecho de que no exista en el diseño una complementariedad entre los tres programas. Es decir que no se incentive que cuando el estudiante termina un nivel educativo siga hacia el siguiente nivel, con otra beca educativa. Por tanto, los programas se encuentran totalmente desconectados entre sí. En la anterior operación se premiaba el subir de grado y de nivel educativo a través de obtener mayores becas. Y el programa bebaba desde la primaria hasta la universidad.

Por otro lado, de acuerdo con los criterios enunciados por el gobierno para justificar el cambio en los programas se aprecia que el único programa que pretende cumplir con la universalidad es el de becas para educación media superior. Los otros dos programas de becas educativas están muy lejos de un diseño universal. Haciendo un balance entre los tres programas se encuentra que, si bien los programas individualmente pueden plantearse una estrategia de priorización hacia grupos más marginados, en su conjunto no lo hacen ya que, como se mencionó anteriormente, se le dan más becas al programa que no focaliza, y se reduce sustancialmente la cobertura y la cantidad del apoyo transferido al grupo de las familias más pobres que antes eran atendidas por Prospera y que ahora son atendidas principalmente por el programa de becas de educación básica.

Respecto a la pregunta central sobre si los nuevos programas de becas mejoran las limitaciones que fueron señaladas a Prospera, se encuentra que uno de los principales problemas que le señalaban a Prospera era la necesidad de mejorar la calidad de los servicios educativos, cuestión que no se encuentra planteada en la actual política social. También el tema de la vinculación productiva, que tampoco se encuentra planteado como mecanismo para salir de la pobreza. Otro de los aspectos más importantes que se le criticaron a Prospera fue el hecho de que por sí mismo no iba a ser suficiente para superar la pobreza; sino que se requería de una estrategia más amplia, tanto de política social como de desarrollo económico. Y ambas cuestiones tampoco se encuentran planteadas. Por tanto, el balance es que la transformación de Prospera en los programas de becas para el bienestar no se hizo para mejorar las limitaciones del anterior programa, sino que se trató de una transformación voluntarista del mismo.

89

Referencias

- Araujo, Caridad y Pablo Ibararán (2019), “Veinte años no es nada: logros y desafíos de Progres-Oportunidades-Prospera”, en Hernández Licon, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yashine, Iliana (coords.). El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.
- Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden, L., & Perez-Calle, F. (2008). Conditional cash transfers in education: design features, peer and sibling effects evidence from a randomized experiment in Colombia. Impact Evaluation series; no. IE 20 Policy Research working paper, World Bank.
- Boltvink, Julio, Damián, Aracely y Jaramillo, Máximo (2019), “Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de reemplazar el programa Progres-Oportunidades-Prospera (POP), en Hernández Licon, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yashine, Iliana (coords.). El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.

- CNBBBJ. (2019). Diagnóstico del Programa “Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez”. Clave presupuestaria S072. Ciudad de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Becas Universal para Estudiantes de Educación Media Superior. Ciudad de México: CONEVAL, 2020b.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro. Ciudad de México: CONEVAL, 2020c.
- Diario Oficial (2017), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Prospera, programa de inclusión social para el ejercicio fiscal 2018” en Diario Oficial, 29 de diciembre de 2017.
- Hernández Licon, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yashine, Iliana (coords.) (2019). El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.
- Ordoñez-Barba, Gerardo y Aída Silva (2019), “Progres-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza, en *Papeles de Población*, vol. 25, núm. 99.
- Presidencia de la República. (2019). DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, Edición Vespertina.
- Rodríguez, Evelyne (2019), “Progres-Oportunidades-Prospera y su contexto, veinte años después” en Hernández Licon, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yashine, Iliana (coords.). El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.
- Rodríguez, Katya (2020), “Políticas sociales y cambio hacia la izquierda en México (2018) ¿Reforzamiento de la ciudadanía o clientelismo político?” en *RevIISE*, Vol. 15, Año 14.
- Rodríguez, Katya (2014), “¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas Durante la década del 2000 y la ¿nueva? Estrategia del Sexenio priista (2012-2018)” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 3, núm. 1, enero-junio.
- 90 Secretaría de Bienestar. (2019). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2019. Recuperado el 1 de junio de 2019, de CNBBBJ: <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/reglas-de-operacion-deprospera-programa-de-inclusion-social-2019>
- Secretaría de Bienestar. (2020). 4o. Informe Trimestral 2019. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Bienestar. Ciudad de México: Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Educación Pública. (2019). ACUERDO número 29/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para ejercicio fiscal 2020. Diario Oficial de la Federación.
- SEP. (2019b). Criterios generales para la distribución de los recursos del Programa U280, documento inédito. México: Subsecretaría de Educación Superior, SEP.
- Valencia, Enrique y Jaramillo, Máximo (2019), “El programa Progres-Oportunidades Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano”, en Hernández Licon, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yashine, Iliana (coords.). El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.
- Yashire, Iliana (2019), “Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia” en Hernández Licon, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yashine, Iliana (coords.). El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.

Katya Rodríguez Gómez es profesora e investigadora en la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guanajuato, Campus León. Doctora en Sociología por la Universidad de Essex en el Reino Unido (2008). Maestra en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México, Licenciada en Sociología. ORCID: 0000-0002-7611-4712
Correo electrónico: katyarg@yahoo.com