

El Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES). Un enfoque de relaciones intergubernamentales

Fecha de recepción: 31 de agosto de 2005. Fecha de aprobación: 10 de octubre de 2005.

*José Cándido González Mercado**

RESUMEN

El autor analiza el Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores desde la óptica de las relaciones intergubernamentales, intentando construir un escenario “deseable” en el que se mejore la forma de asignar los recursos, de modo que se logre un mayor impacto entre los alumnos beneficiarios del Programa.

PALABRAS CLAVE: PRONABES, RIG, federalismo, políticas públicas, educación superior, equidad, beca. comités técnicos.

ABSTRACT

The author analyzes the National Program of Scholarships for Superior Studies from the optics of the Intergubernamentales Relations, trying to construct “a desirable” scene in which the form improves to assign the resources, so that a greater impact between in the students beneficiaries of the Program is obtained.

KEY WORDS: PRONABES, RIG, federalismo, public policy, superior education, fairness, scholarship, Technical committees.

* Candidato a maestro en Administración y Políticas Públicas por la UAEM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la misma universidad.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales pendientes en la agenda política mexicana es profundizar los procesos que nos lleven a contar con un auténtico federalismo en el que, lejos de concebir ámbitos de gobierno separados, puedan complementarse las sinergias de cada uno para atender los problemas derivados de la complejidad social.

El federalismo encuentra una de sus principales bases en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales (RIG), es decir, en los vínculos que se establecen entre ámbitos de gobierno y entre éstos y otro tipo de actores e instituciones que intervienen para tratar de resolver un problema o mejorar la prestación de un bien o servicio.

Situados en el plano de los servicios educativos, la aplicación del enfoque de las RIG resulta de gran utilidad para comprender los procesos mediante los cuales se proporciona la educación, tales como la fijación de la política nacional y los programas de estudio; la descentralización de recursos y facultades; la corresponsabilidad y la operación de programas específicos dirigidos a incrementar los niveles de calidad y equidad de los estudios. Se trata de identificar las facultades que tienen cada uno de los actores que intervienen, sus responsabilidades y la forma en que participan en el desarrollo de la política educativa.

En este breve ensayo, se aborda al Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES), a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) de la Secretaría de Edu-

cación Pública (SEP) del gobierno federal, desde la óptica de las RIG. Lo que se pretende es construir un escenario “*deseable*” en el que se mejore la forma de asignar los recursos, de modo que se logre un mayor impacto entre en los alumnos beneficiarios del Programa.

Se parte de la premisa de que los recursos asignados al Programa podrían mejorar sus efectos entre los estudiantes si se ven complementados (integrados en un mismo fondo) con aquellos que destinan los gobiernos de los estados y las instituciones de educación superior (IES) —que son públicas— a sus propios programas, para lo cual hace falta profundizar y mejorar las relaciones entre los ámbitos de gobierno y las IES.

Para ello se presentan, primero, algunas consideraciones teóricas sobre las RIG, destacando su importante papel en la consolidación del federalismo y en la efectividad de la aplicación de las políticas públicas.

En segundo lugar, se presenta una descripción general del PRONABES, tomando como referente básico lo establecido en las reglas de operación que la SESIC establece cada año para la instrumentación del Programa.

Se concluye con el análisis del PRONABES desde la óptica de las RIG, destacando que hace falta un ordenamiento jurídico de mayor jerarquía que regule la operación del Programa y que prevea una mayor descentralización de facultades a los gobiernos estatales y a las IES para su operación, y con la propuesta de la integración de un único fondo para proporcionar becas en los estudios superiores.

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LAS RIG

El federalismo, como forma de organización del Estado para distribuir poder, facultades, competencias, responsabilidades y recursos, sigue siendo una aspiración de la sociedad mexicana. Consolidarlo, requiere tanto de una mayor descentralización del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, como de un mayor equilibrio entre poderes y la profundización de los vínculos que se dan entre los tres ámbitos de gobierno.

Un elemento central en el federalismo es la distribución del poder entre esferas de gobierno, dependencias y unidades administrativas que deben tender a la cooperación, la colaboración y la coordinación, buscando no anularse entre sí.

Así, el enfoque de las RIG se convierte en una pieza fundamental para entender cómo se da la interacción entre los diferentes ámbitos de gobierno, cómo pueden complementarse sus capacidades y recursos, cómo pueden superarse los conflictos y cómo puede mejorarse la cooperación, en lugar de pensar en la existencia de niveles o jerarquías donde los gobiernos locales se ven sometidos a las directrices del federal. “El federalismo parece ser un modelo de organización del Estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política a condición de que sus RIG funcionen adecuadamente y con transparencia” (Cabre- ro y García, 2004).

El gobierno federal, en la interacción entre sus distintas unidades administrativas, con otros órdenes de gobierno y por los flujos

de información que surgen entre actores participantes, crea una serie de relaciones y vínculos de los que depende su efectividad para atender determinados problemas.

Por ello, una forma de analizar cómo mejorar los comportamientos de las burocracias y de las instituciones en los tres niveles de gobierno¹, exige conocer los modelos de relaciones intergubernamentales a fin de tener una visión de la mecánica de los distintos tipos de relaciones entre diferentes niveles y al interior de un mismo nivel (Hinostraza, 2004).

La actividad del gobierno federal conduce a una intensa interacción entre diversas instancias de gobierno con vida e intereses propios. Los gobiernos estatales cuentan con un cierto margen de acción relativamente independiente, lo cual genera tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad (Cabre- ro y García, 2004) Por tanto, es fundamental conocer las dimensiones y características de las relaciones que se dan entre diferentes gobiernos y analizar sus efectos en términos de las consecuencias políticas, administrativas y sociales que, a su vez, nos sirvan de referentes para determinar la efectividad de la acción gubernamental.

En términos sencillos, las RIG pueden definirse como un “cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal” (William, citado por Wright, 1997:67-68).

Así, definidas también como los vínculos que se establecen entre los órdenes de gobierno para la solución de un problema

concreto, las RIG deben caracterizarse por principios como la *no autoridad*, la *cooperación*, la *transferencia de políticas* y la *canalización de recursos*.

Esta compleja red de vínculos que pueden ser formales e informales incluye estructuras y dinámicas organizacionales, mecanismos y actores con diversos comportamientos. “Las RIG incluyen a la vez a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos tamaños, tipos y ubicaciones” (Wright, 1996:67).

Entonces, no se habla solamente de una relación federación-gobiernos estatales y/o municipales, sino también entre unidades administrativas de un mismo orden, además de que en dichas relaciones puede haber un espacio para que la ciudadanía se involucre en las acciones tendientes a la atención de los problemas o la prestación de bienes y servicios. Así lo refiere Uvalle cuando menciona que “en la visión de las relaciones intergubernamentales no se trata de una zona exclusiva de cotos de decisión (...) Por el contrario, lo principal es que los gobiernos y los ciudadanos puedan rebasar los círculos restringidos de acción que se forman en ocasiones con las normas positivas” (2001:145).

En este sentido, “las RIG incluyen los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones. Los participantes (...) se preocupan, sobre todo, por que las cosas se hagan; es decir, por los arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídi-

co e institucional de los funcionarios” (Wright, 1997:81).

Las RIG trascienden el ámbito de lo local para llegar hasta las comunidades y colonias en las que se viven los problemas y donde tienen aplicabilidad finalmente los programas y las políticas de gobierno.

Por tanto, no es difícil observar una estrecha relación entre las RIG y las políticas públicas. Puesto que las políticas públicas incluyen el ingrediente de la participación ciudadana y la acción de varios actores —entre ellos el gubernamental—, el enfoque de las RIG resulta de gran utilidad para comprender los distintos grados de efectividad que alcanzan las políticas, pues nos ayudan a tener en cuenta las características y dimensiones de los vínculos que se establecen entre unas y otras entidades gubernamentales, y entre éstas y la sociedad.

Grimaldo y Rangel establecen que “la forma como fluyan las relaciones intergubernamentales va a tener una relación directa con la efectividad y calidad de las políticas públicas. Éstas no pueden verse como meros productos, sino también medidores de cómo funciona el intrincado compuesto de redes, personas y organizaciones que constituyen la ‘caja negra’ que es la administración pública” (2005:46).

El análisis de las RIG está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas porque “denota los grados de coordinación y cooperación entre los distintos actores, y porque, finalmente, las RIG encierran problemas de toma de decisiones, tienen que ver con escoger en-

tre ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos” (Wright, 1997:81).

Uvalle nos ofrece otra forma de entender esta relación argumentando que “en el marco de las relaciones intergubernamentales, las políticas públicas contribuyen a mejorar los modos de gobernar. (...) son la antesala para que categorías como autonomía política conduzcan a la autonomía funcional, (...) Las políticas públicas contribuyen a que los órdenes de gobierno establezcan medios de colaboración y participación para fortalecer la atención de los asuntos públicos” (2001:154).

Así, la triada federalismo- RIG -políticas públicas evidencia un marco de complementariedad deseable para mejorar la acción del gobierno: el federalismo tiene una de sus principales bases en las RIG, y éstas a su vez encuentran en las políticas públicas un importante apoyo para mejorar la coordinación entre entidades gubernamentales y entre actores participantes. Pero la complementariedad también ocurre de modo contrario. Las políticas públicas definen parte de su efectividad en función de los vínculos que se establecen entre los distintos actores (gubernamentales y no gubernamentales), y las RIG encuentran su mejor campo en sistemas que permiten la existencia de varios órdenes de gobierno y una separación de poderes, como lo hace el federalismo.

Ahora bien, es importante tener presente que cuando se habla de las RIG, no nos referimos necesariamente a la coordinación entre gobiernos como un todo; por ejemplo, entre un gobierno estatal y el federal,

o entre éste y un municipal, etc. Más bien, la coordinación y el establecimiento de las relaciones suelen ocurrir entre agencias o unidades administrativas del gobierno federal y los gobiernos de los estados; entre secretarías de ambos órdenes; entre secretarías de Estado y un municipio o algún área en específico, por mencionar algunos. Esto es así porque “...el federalismo es un término genérico para las relaciones autónomas y compartidas, mientras que las relaciones intergubernamentales se refieren a formas más particulares de la operación de un sistema de gobierno federal” (Eleazar, citado por Vincent y Florestano, 1999:385).

Por ello se habla de relaciones entre entidades de todo tipo y de cualquier nivel. Cabrero y García del Castillo mencionan que “...el tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central no es generalizado ni homogéneo. Se da preferentemente entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno central y no necesariamente entre todas” (2004). La necesidad de establecer relaciones con otras entidades de otros órdenes de gobierno o del mismo, dependerá de la naturaleza de las funciones de cada secretaría o entidad gubernamental de que se trate o del servicio que se esté atendiendo, como puede ser el educativo, que es el tema que nos ocupa.

Así, la instrumentación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores, (PRONABES), puede analizarse desde el punto de vista de las RIG, en donde los actores centrales son la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de los estados y las instituciones públicas federales participantes, en tanto que el problema es cómo dis-

tribuir mejor los recursos que se destinan para el Programa, es decir, cómo maximizar sus impactos.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL PRONABES

Dada la importancia que se le otorga a la educación, y en particular a la educación superior, como medio para lograr un desarrollo individual y colectivo, existe la preocupación al interior de las sociedades por dar un fuerte impulso a sus sistemas educativos, labor en la que el papel de los gobiernos resulta fundamental no sólo por su capacidad financiera y regulatoria, sino también por la función coordinadora que puede asumir entre los esfuerzos de los sectores social, privado y el propio gubernamental.

La educación superior se convierte en un tema de interés tanto para el gobierno y la sociedad civil, como para los empresarios y la sociedad demandante de este servicio. Por lo tanto, la definición de las acciones a seguir para diseñar e instrumentar un sistema educativo, ha dejado de ser una función unilateral del gobierno. Las nuevas circunstancias obligan a que el diseño de la política educativa considere los intereses y expectativas de los diferentes actores que intervienen en ella y que, de alguna manera, resultarán beneficiados, a saber: el gobierno, las instituciones educativas, los empresarios, la sociedad civil y los demandantes de este nivel de estudios (alumnos).

Dentro de los grandes problemas a que se enfrenta el gobierno y la sociedad al pro-

porcionar la educación en general y la superior en particular, se encuentra hacerlo con equidad, es decir, proporcionar las mismas oportunidades de preparación para todos aquellos que lo deseen sin importar su condición socioeconómica. “Al hablar de igualdad de oportunidades debemos referirnos necesariamente, a las probabilidades de que los establecimientos educativos definan los términos de la competencia escolar en función de los dotes académicos de los individuos, con independencia de su origen social o cultural” (Rodríguez, 1996, 50).

Una de las principales constantes utilizadas para reducir las desigualdades sociales entre los alumnos del nivel superior y del resto de los niveles, que aparecen tanto en el discurso como en las acciones del gobierno y de las instituciones educativas, es el programa o la política de becas.

La beca puede definirse como el apoyo económico en efectivo que se otorga de manera permanente y suficiente a aquellos alumnos de bajos recursos cuya situación económica les dificulta solicitar su ingreso a los estudios o permanecer en ellos. Las becas son, pues, uno de los principales mecanismos compensatorios de las desigualdades sociales.

En este contexto, el gobierno federal, en el marco del Programa Nacional de Educación 2001-2006, creó en 2001 el PRONABES con el fin de fomentar que una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas accedan a los servicios públicos de educación superior y terminen oportunamente sus estudios. Se promovió que este programa de becas, no reembol-

sables, contara con el apoyo económico y la colaboración de los gobiernos de los estados (SESI, 2003).

Al estar dirigido a alumnos que provienen de familias cuyos ingresos son menores a tres salarios mínimos, el objetivo que se persigue es propiciar que los estudiantes en situación económica adversa, pero con deseos de superación, puedan continuar su formación académica en el nivel superior, y lograr la equidad educativa mediante la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en programas educativos de reconocida calidad, ofrecidos por las instituciones públicas de educación superior del país.

Cabe mencionar que el Programa ha puesto especial atención en cubrir a aquellos alumnos que eran beneficiados con becas por el Instituto Nacional Indigenista y a los jóvenes de familias inscritas en el Programa Oportunidades, lo que les ha permitido ampliar su cobertura. También, el Programa ha buscado dar preferencia a aquellos alumnos que, cumpliendo los requisitos, cursen programas de estudios que tengan una mayor relevancia para el desarrollo local y regional, y aquellos que participen en programas acreditados por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) o que los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) hayan clasificado de manera transitoria como de nivel 1 (SESI, 2005).

Mediante la firma de convenios de colaboración entre la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de los estados, así como con las universidades públicas federales, el Programa opera en las 32 entidades federativas del país y en cuatro instituciones públicas de educación superior federales: Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Universidad Pedagógica Nacional (UPN). En el ciclo escolar 2003-2004 se incorporaron también la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y la Escuela Nacional de Archivonomía y Biblioteconomía (ENBA).

El Programa es exclusivo para estudiantes inscritos en programas de técnico superior universitario o profesional asociado, y de licenciatura en las instituciones públicas, por lo que no tienen posibilidad de participar aquellos de escuelas privadas.

Las becas consisten en un apoyo económico mensual, cuyo monto es variable según el ciclo escolar en el que el estudiante se encuentre inscrito en el programa educativo. La beca cubrirá el periodo de 12 meses.

PARA EL CICLO ESCOLAR 2005-2006 EL MONTO MENSUAL DE LAS BECAS SERÁ EL SIGUIENTE:²

	Monto en pesos
1o. Año del plan de estudios	\$750. ⁰⁰
2o. Año del plan de estudios	\$830. ⁰⁰
3o. Año del plan de estudios	\$920. ⁰⁰
4o. Año del plan de estudios	\$1,000. ⁰⁰
5o. Año del plan de estudios	\$1,000. ⁰⁰

Según las evaluaciones que se realizan sobre la operatividad del Programa se ha encontrado que los objetivos están en concordancia con los mecanismos de operación; que las responsabilidades de los actores que participan están bien definidas, y sobre todo que se están cumpliendo los objetivos de disminuir las tasas de deserción y por lo tanto, la permanencia y la culminación de los planes de estudio por quienes han sido beneficiados con estos apoyos (SEIC, 2005).

ANÁLISIS DEL PRONABES DESDE LA ÓPTICA DE LAS RIG

En la compleja dinámica gubernamental y su relación con la sociedad, las unidades administrativas, independientemente de que sean pensadas como organizaciones o agencias, interactúan entre sí, se comunican y se complementan y, a menudo, se contraponen. Esto ocurre y se determina mediante lazos que van desde lo reglamentado o lo formalmente institucional, hasta las relaciones que surgen entre individuos pertenecientes a diferentes entidades del gobierno.

Así, de acuerdo con lo que establecen Cabrero y García del Castillo (2004), podríamos plantearnos las siguientes preguntas que nos permiten entender a las RIG enfocadas al análisis del PRONABES.

De acuerdo con la funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada.

¿El marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno?

El desarrollo del Programa se encuentra normado por las reglas de operación que anualmente se publican en el *Diario Oficial de la Federación*. En ellas se establece que el Programa se instrumenta mediante la firma de convenios de colaboración entre la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de los estados, así como con las universidades públicas federales. Las reglas establecen los compromisos que asume cada actor participante, tales como el depósito de los recursos, la integración del fideicomiso, los procesos de selección y el intercambio de información para la evaluación, entre otros.

Quienes operan finalmente el Programa son los gobiernos de los Estados y la IES participantes; para ello, las convocatorias se publican en cada estado y en cada institución educativa federal por los comités técnicos del Programa al inicio de cada ciclo escolar.

Las reglas de operación referidas indican que para la distribución de los recursos disponibles en un ciclo escolar, la SEP utilizará criterios de equidad y que considerará el número de estudiantes en cada entidad federativa que se encuentren realizando estudios en el último año del bachillerato, el promedio de ingreso per cápita en cada entidad federativa, el grado de marginalidad del estado correspondiente y la cantidad de solicitudes de beca recibidas en el ciclo escolar anterior que quedaron sin ser atendidas por la falta de recursos.

Sin embargo, no se especifica el peso que cada criterio tiene a la hora de la asignación, por lo que se observa un amplio margen de discrecionalidad en la distribución de los recursos, lo que podría definirse dependiendo de la intensidad de las negociaciones entre las partes.

De estos lineamientos se deriva todo el Programa, sin embargo, no tienen siquiera el carácter de reglamento u otro tipo de ordenamiento de mayor jerarquía, además de que presenta lagunas importantes y errores de actualización de ideas y datos.

Por ello, hace falta mejorar el sistema legal que, entre otras cosas, reduzca la discrecionalidad en la asignación de los recursos, amplíe las facultades de los comités técnicos, y que prevea la obligación para los gobiernos y la IES a concentrar sus recursos en un solo fondo, según se expone posteriormente.

¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias?

No. Las reglas a las que se hace mención en la pregunta anterior, no contemplan siquiera la existencia de controversias o incumplimientos de sus postulados.

En el Convenio de Coordinación que firmaron el gobierno federal a través de la SEP y el gobierno del Estado de México, en el mes de julio de 2001, tampoco se prevé la existencia de controversias y causas de terminación del convenio. Se establece en cambio, que “las dudas que pudieran surgir con motivo de la interpretación y cumplimiento del mismo, se resolverán de común acuerdo y por escrito entre las partes”

(SEP -GEM, 2001), por lo que aquí se abre un cierto margen de discrecionalidad.

El convenio citado fue firmado por tiempo indefinido, y puede ser modificado o concluido de común acuerdo entre las partes. Sin embargo, no establece cuáles pueden ser las causales de modificación o terminación.

Dependiendo de cada caso particular, sería de esperarse que en los convenios que se celebren con los estados y las IES³ se encuentre mejor establecido cómo debe ser la relación entre las entidades participantes, los casos en los que el convenio puede darse por anulado, o incluso, sanciones para cuando se presenten conductas irregulares como desvío de recursos, subejercicios, o discrecionalidad en la asignación de las becas.

¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos?

La entidad rectora del Programa es la SESIC, que finalmente realiza los convenios con los estados y las IES, vigila la integración de los comités, administra los recursos federales y concentra la información derivada del análisis de la aplicación del Programa.

En los estados y las instituciones participantes se integra un comité técnico encargado de administrar los recursos depositados en el fideicomiso, de publicar las convocatorias, de recibir y analizar las solicitudes, de asignar las becas y de evaluar el funcionamiento del Programa. Al frente de éste hay un secretario ejecutivo, que ge-

neralmente es el responsable del área de becas del gobierno estatal.

En el comité participan funcionarios de las dependencias responsables de la educación de los gobiernos estatales, del gobierno federal y representantes de las IES participantes. Las instituciones beneficiarias participan con un representante dentro del comité.

¿Qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?

La voluntad de los actores participantes se representa en la suscripción de los convenios y el seguimiento de las reglas de operación. Es importante destacar que los gobiernos estatales y las IES muestren voluntad para destinar una parte de sus recursos a un programa que fácilmente puede aparecer como un logro del gobierno federal.

El gobierno federal ha podido *sumar* a sus esfuerzos los de los gobiernos estatales y de las instituciones educativas federales participantes; sin embargo, esta óptica deberá desaparecer en el corto plazo, ya que la operación del programa no debe verse en este sentido, sino más bien como una instancia en que convergen recursos y voluntades para atender una vertiente de la equidad en la educación superior.

De acuerdo con la capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones.

¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente?

Los estados y las instituciones participantes tienen la posibilidad de decidir sobre los programas de estudio que formarán parte del Programa, pero no deciden el monto y número de becas, así como los requisitos que habrán de cumplir los beneficiarios.

En la práctica, las IES de los estados y las IES federales deciden quiénes serán los beneficiarios de las becas, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación. En el caso de las instituciones dependientes de los gobiernos de los estados, quienes asignan las becas son las autoridades en materia educativa que forman parte del comité y tienen una participación importante en las áreas responsables de becas de cada organismo o institución educativa.

Sin embargo, no queda claro cómo se define con cuánto debe participar cada actor para la integración de los recursos que serán depositados en el fideicomiso. Es decir, ¿cómo define cada institución y cada estado cuánto debe aportar al fondo? Por ejemplo, ¿qué pasaría si los recursos de un determinado estado que se han decidido destinar al PRONABES superan a los que la federación tiene disponibles para ese estado? En este caso, la capacidad de decisión de los estados respecto del monto de los recursos se ve limitada porque, se supone, las aportaciones deben ser por partes iguales, y en consecuencia, el número de becas que los estados pretendan repartir también se vería limitada.

La SESIC, al ser la entidad rectora del Programa, es quien tiene la mayor capacidad

de decisión para fijar las reglas, para destinar los recursos, el número y monto de becas y los requisitos para acceder a ellas.

Los estados tienen una posibilidad de aumentar el número de becas cuando alguna institución educativa radicada en sus territorios decida participar con recursos para el fideicomiso, para lo cual, se deberá firmar el convenio respectivo.

¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

Como ya se mencionó, en los estados los recursos del fondo son aportados por el gobierno federal, los gobiernos estatales y las IES federales por partes iguales. En las instituciones públicas de educación superior federales ocurre lo mismo: ambos actores aportan la misma cantidad de dinero.

En el caso particular del Estado de México, cuando se firmó el Convenio de Coordinación para la operación del PRONABES estatal, se acordó depositar 12 millones de pesos por cada una de las partes. Sin embargo, aún no se conoce en qué medida se han ido incrementando estos recursos en los años siguientes.

Considerando que hay una aportación de recursos federales hacia los estados y las IES federales, y que en los Estados, los recursos bajan hasta cada institución educativa, podemos decir que sí existe una descentralización de recursos, en la medida que los comités técnicos son quienes administran finalmente los recursos. Existe una descentralización tanto del gobierno federal hacia los estados, como de los go-

biernos de los estados hacia las IES estatales que participan.

Sin embargo, con la promoción del PRONABES como un logro del gobierno federal, permea la idea de que todo proviene del centro. Además, las reglas establecen que los recursos que se destinen al Programa no pierden su carácter de federal, por lo que las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, pueden realizar actividades de fiscalización y auditoría. A ello hay que agregar, que en el convenio firmado con el Estado de México existe una cláusula que dispone que al momento de crear el fideicomiso, el gobierno del Estado tiene la obligación de establecer una subcuenta específica a efecto de identificar y diferenciar los recursos federales del resto de las aportaciones.

Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema, aún existe una centralización puesto que las reglas son fijadas a nivel nacional y por tanto se asume como un logro del gobierno federal y no como una estrategia donde existe la participación de varios actores. Sin embargo, se antoja difícil que esta situación pueda cambiar en el corto plazo.

ANÁLISIS DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS DE LA RIG

No autoridad

La distribución de facultades, funciones y recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones.

En este sentido, la SESIC, aparece como la institución rectora del Programa, principalmente por la asignación de los recursos y las facultades que tiene para evaluarlo en su conjunto. Sin embargo, los comités técnicos tienen una relativa libertad para definir quiénes serán beneficiados con las becas.

No obstante la rectoría que asume la SESIC, el principio de no autoridad tiene una relativa aplicabilidad en este Programa en la medida que los recursos finalmente son administrados por un comité. Lo que se observa es una cierta cooperación de los dos niveles de gobierno y de las instituciones educativas participantes con un programa ideado en el ámbito federal.

Sin embargo, es necesario que los comités puedan definir los criterios de asignación de las becas, los montos y el número, toda vez que, en este caso, la SESIC ya los ha fijado y a ellos hay que limitarse. Para ello, más adelante se plantea alguna estrategia para la asignación de las becas.

Cooperación

La cooperación se presenta desde el momento en que la SEP participa con la mitad de los recursos que integrarán el fideicomiso en cada uno de los estados y en las instituciones participantes, mientras que la otra mitad es aportada por los gobiernos estatales y por las propias instituciones. Se observa también en la facultad designada a los comités técnicos para la administración de los recursos y la asignación de las

becas en cada entidad federativa e institución participante.

Está establecido que debe haber una gran disponibilidad, desde los alumnos beneficiarios hasta la SESIC, para un intercambio de información sobre los montos, número de becas, datos socioeconómicos e impacto, para mejorar la instrumentación del Programa. Esta información debe ser enviada a la SESIC para proceder a realizar la evaluación del Programa.

Canalización de recursos

El manejo adecuado de los recursos constituye un elemento central si lo que se persigue es que tenga efectividad un programa de estas características. Si bien los recursos del Programa se aportan por partes iguales entre la federación, los estados y las instituciones participantes, una mejora en el impacto del Programa podría darse mediante una mayor cooperación de los actores para incrementar los recursos que se destinan a éste. Y de aquí se deriva la propuesta que a continuación pretendemos presentar.

Los principales problemas que pueden identificarse en el desarrollo de una política de becas son cuatro: la gran diversidad de programas, la posibilidad real para los alumnos de acceder a varias becas, la insuficiencia de los montos y su asignación a alumnos que no la necesitan realmente.

La propuesta que me atrevo a plantear es que sería recomendable que la legislación estableciera la obligatoriedad de la SEP, de los gobiernos de los estados y de las insti-

tuciones públicas de educación superior, para integrar, en cada entidad, todos los recursos que se destinan a becas para educación superior en un solo fondo, que sea administrado por el mismo comité, y que se prevea un aumento gradual cada ciclo escolar.

Es decir, que existiera un programa de becas para educación superior en cada Estado, en donde los tres principales actores participaran con recursos, y se conservara la figura de los comités.

Este mecanismo tendría los siguientes efectos sobre las problemáticas identificadas: al existir un único Programa, se evitaría la duplicidad en el acceso a los beneficios; podría definirse un monto significativo por beca, suficiente para solventar los gastos que implica realizar estudios del nivel superior que ayude a quienes realmente no tienen posibilidades de financiar con ingresos familiares su preparación profesional.

Éste es el principal aspecto que podría mejorarse desde la óptica de las RIG, ya que de esta forma, se estaría contribuyendo a que los recursos que se destinan a este rubro, sean aprovechados en su mayoría por los estudiantes de bajos recursos.

Pero, ¿qué pasa con aquellos alumnos que por razones de insuficiencia de recursos o ubicación geográfica ni siquiera se atrevieron a solicitar su ingreso al nivel superior, a sabiendas de que en caso de acceder no podrían sostener sus estudios? La propuesta presentada serviría también como incentivo para que aquellos alumnos de bajos ingresos que egresan del nivel medio supe-

rior se atrevan a solicitar su ingreso al nivel superior, con la seguridad de que en caso de lograrlo tendrán mayores posibilidades de terminar.

De acuerdo con información de la SEP y de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), publicada en el diario *La Crónica* (Robles, 3/11/2003:Academia) 80% de los jóvenes con más recursos son estudiantes del nivel superior, mientras que de los más pobres, sólo 15% estudia en una institución de educación superior. Más aun, los alumnos provenientes de familias indígenas o campesinas representan sólo 3% de la matrícula. Esto quiere decir que, finalmente, quienes tienen posibilidades de recibir los beneficios de la acción gubernamental a través del PRONABES pertenecen en su mayoría a sectores que tienen mejores condiciones económicas, puesto que son mayoría entre quienes estudian en el nivel superior.

El problema no radica solamente en la asignación de los recursos, sino en hacer que éstos lleguen realmente a quienes más lo necesitan para contribuir al logro de la equidad. En todo caso, en el mejor de los escenarios, sería deseable que las becas se distribuyeran entre la porción de alumnos de bajos recursos que cursan los estudios.

Por lo tanto, se requeriría también que los comités y las instituciones educativas participantes mejoraran sus procedimientos para seleccionar a los beneficiarios. Para ello, las IES y el gobierno deberían contar con bases de datos derivados de los estudios socioeconómicos de los alumnos, de

acuerdo con su nivel de ingreso, posición social, procedencia geográfica, etc. y en función de ello, asignar las becas, sin necesidad de que los alumnos realicen la solicitud.

La voluntad, tanto de la federación para dar libertad a los gobiernos estatales y a las instituciones de educación superior en los criterios de asignación, y de los estados y de las propias instituciones para concentrar sus recursos en un solo fondo, es fundamental, pero debe hacerse conciencia de que es necesario para que una política compensatoria de las desigualdades, como son las becas, tenga un impacto significativo, o por lo menos, mayor que el que actualmente tienen.

CONCLUSIONES

El fortalecimiento de las relaciones entre los órdenes de gobierno y demás actores sociales que tienen que ver con el desarrollo de la vida estatal, es uno de los imperativos impostergables si aspiramos a consolidar nuestro sistema federal, y con ello una mejor atención a las problemáticas sociales.

La utilidad de las RIG en la efectividad de las políticas públicas como la educativa es fundamental, pues ellas nos ayudan a identificar cómo se toman las decisiones, cómo juegan los actores y cómo puede modificarse su comportamiento. Pero fundamentalmente para saber cómo está implementándose la política y qué puede hacerse para incrementar sus impactos positivos.

En este sentido, es fundamental que los gobiernos federal y estatales continúen for-

taleciendo sus mecanismos de coordinación para mejorar la equidad educativa e incrementar la cobertura de atención del sistema de educación superior.

En particular, es conveniente mantener y perfeccionar esta relación para aumentar el impacto de los recursos destinados a la educación superior pública y ampliar los recursos del PRONABES.

Hemos establecido que una beca es un mecanismo consistente en un apoyo económico, que sirve para tratar de igualar las oportunidades que tienen los alumnos para realizar los estudios. En este sentido es de esperarse que los resultados sean que los alumnos de bajos ingresos no abandonen sus estudios por falta de recursos, ya sea por que tienen que darle preferencia al trabajo o porque simplemente ya no se tienen los medios para mantenerse dentro de las aulas.

Otro resultado que podría esperarse es que el aprovechamiento de aquellos que reciben las becas debería mostrar una mejoría reflejada en el promedio escolar. De ahí la importancia de que las mismas sean de un monto suficiente para financiar los estudios de los alumnos.

Finalmente, las becas son una de las formas de actuación que expresa el carácter redistributivo de la política educativa. Si bien, la política educativa es una de las principales acciones para reducir las desigualdades sociales en general, por lo que se constituye en una política redistributiva *per se*, en las becas se encuentra una de las principales acciones para redistribuir los recur-

sos entre quienes reciben los servicios educativos.

Así, al diseñar e implementar programas de becas, el objetivo central del gobierno y de las IES, *debería* ser dotar de suficiente capacidad económica a los estudiantes de bajos recursos para que puedan realizar sus estudios, de modo que las diferencias en los ingresos familiares o individuales no sean una limitante de éstos ante aquellos que tienen mayor facilidad para solventar los gastos que implica realizar estudios de nivel superior.

Por tanto, podría decirse que cuando los programas de becas incluyen alguna modalidad que no esté dirigida precisamente a tratar de reducir las desigualdades sociales (como pueden ser las becas deportivas, las que se otorgan para apoyar actividades artísticas, las que se utilizan para recompensar la prestación de algún servicio social) o cuando el monto es poco significativo e insuficiente, éstos perderán su sentido y razón de ser, toda vez que los resultados estarán alejados de aquello que fue planeado o proyectado en documentos que se supone contienen los objetivos prioritarios del gobierno y de la IES.

NOTAS

¹ Aunque en el contexto de las RIG parece más correcto hablar de ámbitos de gobierno que de niveles, pero el autor así lo refiere (Véase Hinostraza, 2004).

² La información presentada se obtuvo de las Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa Nacional

de Becas para Estudios Superiores publicado el 5 de abril de 2005, en el *Diario Oficial de la Federación*; sin embargo, en la fuente citada, se refiere que los montos corresponden al periodo 2004-2005. Es posible que ésta sea una inconsistencia del documento publicado o un error de sus elaboradores, dado que las reglas se publicaron en 2005 (como cada año sucede) y aplican para el periodo 2005-2006, además de que el documento muestra otras inconsistencias en la información y los datos proporcionados (Véase SESIC, 2005).

- ³ Se pudo tener acceso al decreto del gobierno de Puebla por el que se crea el Fideicomiso para la Inversión y Administración de los Recursos del PRONABES, y el Reglamento Interno del Comité Técnico, pero después de su análisis, tampoco nos resuelven el problema de conocer las causas de nulidad del convenio, las sanciones, etc. (Véase Gobierno del Estado de Puebla, 2001 y Gobierno del Estado de Puebla, 2004).

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Cabrero Mendoza, Enrique y Rodolfo García (2004), *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, ponencia presentada en el Segundo Congreso de la Red de Investigadores en Gobierno Locales en México (IGLOM) s/f [en línea] [Consultado el 16 de enero de 2004]. Disponible en www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html
- Grimaldo Lorente, Jaime y Christi Rangel Guerrero (2005), “Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal” en *Provincia. Revista venezolana de estudios territoriales*, núm. 10, II Etapa, [en línea] enero – diciembre de 2003 [consultado el día 20 de julio de 2005]. Disponible en http://www.saber.ula.ve/cgi-win/be_alex.exe?Acceso=T016300001461/4&Nombrebd=ssaber
- Hinostrza Fernández, Luis (2004), *Las relaciones intergubernamentales y el cambio institucional*, ponencia presentada en el Segundo Congreso de la Red de Investigadores en gobierno locales en México (IGLOM) [en línea] s/f [consultado el día 16 de enero de 2004]. Disponible en www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobycambioinstit.html
- Robles de la Rosa. Leticia (2003), “Los estudiantes ricos aprovechan más el subsidio a universidades” en *Diario La Crónica*, sección Academia, México [en línea] 3 de noviembre 2003 [consultado el día 4 de noviembre de 2003]. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=92463>
- Rodríguez Gómez Guerra, Roberto Ángel (1996), *Educación superior y desigualdad social. Un estudio sobre las determinaciones sociales y académicas de las trayectorias escolares en la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, El Colegio de México.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) – Gobierno del Estado de México (GEM) (2001), *Convenio de Coordinación para la Operación del PRONABES Estado de México*, México, mimeo.
- Subsecretaría de Educación Superior en Investigación Científica (SESI) (2004), “Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores” en *Diario Oficial de la Federación* [en línea] 2 de mayo 2003 [consultado el día 2 de enero de 2004]. Disponible en <http://sesic3.sep.gob.mx/pronabes/>

Subsecretaría de Educación Superior en Investigación científica (SESI) (2005), “Reglas de Operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores” en *Diario Oficial de la Federación* [en línea] día 5 de abril 2005 [consultado el día 1 de agosto de 2005]. Disponible <http://sesic3.sep.gob.mx/pronabes/>

Uvalle Berrones, Ricardo (2001), “Federalismo, gobernabilidad y políticas públicas” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México: Reforma del Estado y Gerencia Pública*, núm. 50, Toluca, IAPEM.

Vincent L. Marando y Patricia S. Florestano (1999), “La administración intergubernamental: El estado de la disciplina” en: Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (comp.), *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, México, FCE.

Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

HEMEROGRAFÍA REFERIDA

Gobierno del Estado de Puebla (2001), “Decreto del Ejecutivo del Estado que crea el Fideicomiso Público PRONABES” en *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, tomo CCCXIV, núm. 10, 5a., sección, viernes 22 de junio, México, pp. 3-4.

Gobierno del Estado de Puebla (2004), *Reglamento Interior del Comité Técnico del Fideicomiso Público PRONABES-PUEBLA*, aprobado y autorizado por el Comité Técnico en la vigésima segunda reunión extraordinaria, celebrada el 19 de octubre, México.