

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO DE BECAS DE
MANUTENCIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR

TESINA

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

HUMBERTO GABRIEL TRUJILLO JIMÉNEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. DAVID ARELLANO GAULT

SEGUNDO LECTOR: DRA. ANA RAZO PÉREZ

CIUDAD DE MÉXICO

AGOSTO 2017

Agradecimientos

Realizar una tesina es un proceso de aprendizaje y retos personales que requiere apoyo moral y académico constante. No sería posible realizar este proyecto de manera aislada, sin que exista acompañamiento y guía. Es por eso que quiero dedicar y agradecer el apoyo de personas que han sido parte fundamental en este proceso.

En primer lugar, quiero agradecer a mi familia que ha servido de inspiración y guía en este proceso. En específico a mis padres, Gabriela Jiménez y Gabriel Trujillo, y hermanas Carmina y Carla que han hecho todo lo posible por apoyar mis decisiones y ser un sustento en complicaciones personales. Aunque parezca obvio, sin ellos no sería lo que soy y no hubiera escrito una sola página de este documento. También, quiero agradecer a mis primos que han sido la base de múltiples cuestionamientos sobre la equidad y justicia en un país donde tu vida es definida por elementos contextuales, y no necesariamente por el mérito o habilidades personales. Además, quiero hacer una mención especial a mis compañeros de departamento que le bajaban a la música y tenían consideraciones especiales cuando tenía que estudiar para un examen o hacer un trabajo, en especial a mi mejor amigo Saúl. Otra mención especial es a mi tocayo, mi tío, que me ha ensañado a imaginar y me ha mostrado la mejor herramienta para seguir haciéndolo, los libros y en específico, sus cuentos y forma compleja de vivir, afrontar y ver la vida; sin que exista una única verdad, sino un continuo cuestionamiento y un presente constante.

En segundo lugar, quiero agradecer al Dr. David Arellano, ya que desde que llegué al CIDE fue un profesor que inspira e impacta en la manera de transmitir conocimiento y acompañar en una encrucijada académica. Le agradezco que haya aceptado dirigir esta tesina y guiarme en la penumbra a partir de opiniones claras y reveladoras, como lo hacía diariamente en sus clases. Un profesor, que despierta la curiosidad y demuestra que es divertido y complicado estudiar esta disciplina. También quiero agradecer a la Dra. Ana Razo que fue la segunda lectora de este trabajo y a partir de su conocimiento pedagógico, guío y facilitó la elaboración de este documento. Además, al profesor Mauricio Dussauge que impulsó la realización de la tesina en su seminario y permitió encontrar mayor claridad. En fin, a todos los profesores que fueron parte de este proceso educativo que culmina, en un documento que sirve para la titulación y que representa un proceso personal satisfactorio.

Por último, quiero agradecer a los que se fueron. A los que ya no están, a los que el recuerdo devuelve como fantasmas, que a veces hablan, se sueñan y se aman como si nunca se hubieran ido.

Gracias.

Humberto Trujillo

Agosto 2017

Resumen

Las políticas públicas son decisiones y no decisiones que tienen un aspecto ético inherente, traducido en consideraciones normativas. La equidad es una de estas consideraciones, presentada como valor público, y es un concepto que justifica y guía decisiones en el gobierno. Sin embargo, en ocasiones, este valor es presentado de manera abstracta sin que exista una reflexión sobre sus atributos, contradicciones, posibles mediciones, temas, tipos y efectos en la acción pública. De tal forma, esta tesina tiene como objetivo principal investigar formas de hacer operativa la equidad en políticas públicas y buscar su funcionalidad a partir de un análisis de este tipo en una acción pública, las Becas de Manutención en Educación Superior (BMES). Este estudio permite identificar los aspectos en que hacer operativos valores como la equidad en políticas públicas, permite mejorar o hacer recomendaciones puntuales sobre el diseño y medición de resultados de una acción gubernamental.

La forma en que es realizado este análisis es a partir de dos frentes, la revisión teórica del concepto de equidad en políticas públicas y su operacionalización y el análisis de caso de las BMES. En este estudio es posible identificar cinco hallazgos principales. Primero, la operacionalización de la equidad permite ampliar y cuestionar la cualidad democrática y argumentativa de una acción pública. Segundo, hacer operativa la equidad en una acción gubernamental, permite que la relación entre medios y fines de una política sea cuestionada y sean emitidas sugerencias específicas. Tercero, es posible hacer operativa la equidad en políticas públicas a partir de una división clara en la aplicación de modelos, temas o rubros que sigue y la medición de resultados. Cuarto, la equidad es un concepto relacional al llevarlo a la acción pública, por lo que es necesario hacer una división y análisis operativo del concepto que permite encontrar contradicciones y sinergias en el planteamiento y conceptualización de este concepto. Por último, un análisis de este tipo permite hacer recomendaciones en el funcionamiento de las BMES en aspectos concretos como, la claridad en objetivos, supuestos, resultados, información disponible, procesos, supuestos, teoría de equidad educativa, acciones complementarias, entre otras.

Contenido

Introducción	1
I. Planteamiento del problema	3
II. Relevancia y justificación de elección de caso de estudio	5
III. Naturaleza del estudio, pregunta y argumentos	9
IV. Diseño de investigación	11
V. Principales aportes y limitaciones del estudio	13
Capítulo 1.- Valores, equidad y políticas públicas	15
1.1.- Valores y políticas públicas	16
1.2.- Equidad y justicia	19
1.3.- Equidades como concepto operativo	23
1.4.- Problemas de la falta de equidad	27
1.5.- Conclusiones	29
Capítulo 2.- Equidad: ¿Un concepto operacionalizable en políticas públicas?.	31
2.1.- Equidad y coherencia interna en políticas públicas	32
2.2.- Mapear y operacionalizar la equidad en políticas públicas	35
2.2.1.- Identificar y clasificar equidades en políticas públicas: Modelos	36
2.2.2.- Temas y equidad en políticas públicas: ¿Equidad en qué?	41
2.2.3.- Equidad y resultados: Mediciones	45
A) Mediciones e indicadores globales de inequidad	46
B) Mediciones enfocadas en grupos	48
C) Indicadores de desempeño	49
2.3.- Conclusiones	50
Capítulo 3.- Operacionalización de equidad en las BMES	52
3.1.- ¿Qué son las BMES y cuáles son sus objetivos?	53
3.2.- Tema: ¿Equidad educativa en qué?	57
3.3.- BMES y equidades: Aplicación del modelo Arellano y Olvera (2015)	59
A) Sujetos	59
B) Artículo	61
C) Procesos, estructuras y mecanismos	63

D) Reflexiones derivadas de la aplicación del modelo	68
3.4.- Medición de resultados.....	69
3.5.- Conclusiones	72
Capítulo 4.- Conclusiones y recomendaciones de política pública.....	74
Bibliografía	80
Documentos oficiales y bases de datos	90
Evaluaciones consultados sobre BMES antes PRONABES	93

Índice de gráficas

Gráfica 0.1 Recursos público destinados a las BMES por ciclos escolar 2005-2016	7
Gráfica 0.2 Número de BMES otorgadas a nivel nacional por ciclo escolar 2005-2016	8
Gráfico 2.1 Evolución de la cobertura educativa en ES 1994-2016	47
Gráfica 2.2. Absorción y abandono escolar en ES en México 2015-2016 por entidad federativa y a nivel nacional	48
Gráfica 2.3. Porcentaje de jóvenes de 19 a 23 años que asisten a la ES según decil de ingreso 2010.....	49
Gráfico 3.6. Documentos obligatorios por convocatoria de entidad federativa o IEPS.....	66

Índice de tablas

Tabla 1.1 Posturas modernas de la justicia y su relación con la equidad.....	22
Tabla 1.2 Ejemplos de definiciones de equidad como valor público.....	25
Tabla 2.1 Resumen de objetivos de BMES por Año	55
Tabla 3.1. Sujetos a los que son destinadas las BMES 2016-2017.....	60
Tabla 3.2. Monto asignado a las BMES según año de estudios.....	61
Tabla 3.5. Documentos requeridos de manera obligatoria por convocatoria 2015 y 2016.....	65
Tabla 3.7. Resumen de aplicación de modelo de equidades Arellano y Olvera 2015 en las BMES.....	69
Tabla 3.8 Ejemplo de Indicadores de desempeño BMES 2015	69
Tabla 3.9 Evaluaciones externas de resultados a las BMES	71

Índice de figuras

Esquema 2.1 Modelo instrumental de análisis de equidades	40
Esquema 3.3 Supuestos de las BMES	62
Esquema 3.4 Proceso de asignación de BMES en 2016	64
Esquema 3.5 Coordinación institucional en distribución de BMES	68
Esquema 3.6 Indicadores internos de desempeño de las BMES.....	70

Lista de siglas

BMES	Becas De Manutención En Educación Superior
PND	Plan Nacional de Desarrollo México
ROP	Reglas de operación
PNB	Programa Nacional de Becas
PRONABES	Programa Nacional de Becas y Financiamiento
CNBES	Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior
IESP	Instituto de Educación Superior Público
CAB	Comité de Asignación de Becas
TP	Transparencia Presupuestaria
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

“No nos limitamos a alabar la equidad y al hombre que la práctica, sino que extendemos nuestra alabanza a todas las acciones estimables, distintas de los actos de justicia. Y así, en lugar del término general de bueno, empleamos el término de equitativo; y hablando de una cosa, decimos que es más equitativa, en lugar de decir que es mejor” (Aristóteles, s.a).

El concepto de equidad es utilizado en muy diferentes situaciones y marcos para indicar intenciones, consideraciones normativas y hacer referencia a la justicia a través del tiempo y la historia. Diversos estudios han argumentado que la preocupación por la equidad es desarrollada en el humano desde pequeño y en distintas culturas a través del mundo (Starmans, et al, 2017 : 2). Además, este concepto funge como valor público en discursos gubernamentales, fines que guían la acción pública y justificante en dos de las funciones básicas del Estado moderno, la redistribución y estabilización (Majone, 1994; 1997). En este sentido, es posible identificar que, acciones gubernamentales que intentan dar a cada uno lo que merece¹ son implementadas, diseñadas e instrumentadas constantemente a lo largo del mundo.

No obstante, en ocasiones, la equidad es presentada como un simple elemento de la retórica política y/o de manera abstracta en una acción pública. Es decir, debido a que este concepto es un valor que puede ser deseable o atractivo para gran número de personas, es posible incluirlo constantemente como justificación o guía de acciones gubernamentales sin que exista reflexión sobre limitaciones, beneficiarios, exclusiones, efectos de distribución e incluso inequidades que una acción gubernamental de este tipo puede generar (Stone, 1988). Ejemplos, de políticas públicas que bajo el escudo de la equidad son implementadas, pero que generan malos resultados pueden ser identificadas en México y en el mundo (Levy, 2010). Por lo tanto, es necesario que los proyectos gubernamentales informen y justifiquen el uso de este concepto, sus implicaciones, limitaciones y consecuencias específicas (desde su gestación hasta su implementación y evaluación).

¹ Parte de la definición de equidad por parte de la Real Academia Española. La definición completa es la siguiente: Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece. Véase: <http://dle.rae.es/?id=FzCUhhq> [fecha de consulta 3 de noviembre 2016].

En congruencia con lo anterior, ante la falta de claridad conceptual y operativa del valor de equidad identificada en ciertas acciones públicas (Arellano y Olvera, 2015), el presente reporte de política pública tiene como objetivo principal: **presentar discusiones, modelos, mediciones y formas de hacer operativa la equidad como valor en políticas, herramientas y programas públicos y aplicar un análisis empírico bajo estos desarrollos que permita emitir recomendaciones hacia una política pública en específico.** De modo que, para delimitar el estudio y establecer una guía en este trabajo, es formulada la siguiente pregunta: **¿De qué forma hacer operativa la equidad en políticas públicas contribuye a mejorar una acción gubernamental encaminada a realizar un impacto bajo este valor?**

Para resolver este cuestionamiento son dos frentes a abarcar en este trabajo, el primero es la investigación teórica referente al concepto, la operatividad y herramientas de la equidad como valor público y el segundo es el análisis de un programa público del gobierno mexicano que busca generar equidad, para en consecuencias indicar posibles puntos de mejora y acción. Para cubrir la segunda dimensión de este trabajo, que conlleva un análisis empírico, fue elegido el programa de Becas de Manutención en Educación Superior (BMES), que ha sido planteado como la principal solución en términos de equidad e inclusión al nivel de educación superior (ES) en el país (Reglas de Operación, 2016; PND, 2013-2018). De modo que, este trabajo contribuye con la discusión general de valores públicos y su relación con acciones gubernamentales al hacer énfasis en la necesidad de considerar esta dimensión de análisis en el proceso que conlleva la elaboración e implementación de políticas públicas.

En este sentido, la justificación, argumentos y métodos empleados en esta tesina son expuesto en la presente introducción a partir de las siguiente divisiones: Primero es formulado el planteamiento del problema abordar en este trabajo. Después, son presentados argumentos en torno a la importancia y pertinencia de este análisis en el área de política pública, así como la justificación de la elección del caso de estudio. En un tercer momento es justificada la pregunta de investigación y son presentados los argumentos que guían este trabajo. Posteriormente es delineado el diseño de investigación y curso de análisis. Finalmente, son enunciados los principales aportes y limitantes de esta investigación. De modo que, la presente introducción sirve como guía de esta tesina y presenta las principales características de este trabajo.

I. Planteamiento del problema

“Los grandes hombres comprenden la equidad. Los pequeños solo se aprovechan de ella” (Confucio, 550-497 A.C). Como fue argumentado con anterioridad, la equidad como valor público es un concepto frecuentemente utilizado como fin a alcanzar en la instrumentación de acciones públicas específicas. No obstante, en ocasiones, no es posible identificar con claridad “de qué hablamos cuando hablamos de equidad²” en políticas públicas, lo cual ocasiona problemas específicos que motivan una investigación. De tal forma, de todos los problemas que puede generar la falta de claridad en elementos relacionados a la equidad como valor en acciones públicas, son identificados tres específicos:

El primero es que, las políticas públicas son decisiones y no decisiones, que conllevan acciones o inacciones gubernamentales, con consideraciones normativas inherentes, por lo que pueden existir elementos valorativos que son privilegiados sobre otros, lo cual hace necesario identificarlos, analizarlos y definirlos. Como señaló Robert Dahl, en una democracia, los fines están en constante disputa (1947), por lo que las decisiones de intervención pública deben de ir acompañadas por una reflexión que posicione a los valores públicos como elementos debatibles, cuestionables y sobre todo, argumentables (Majone, 1997). Por ejemplo, una acción pública que tenga una justificación a partir del valor de la equidad, debe ser explícita en términos de, ¿para qué grupos? ¿Por qué esta intervención solucionaría un problema de equidad? Y sobre todo ¿De qué se está hablando específicamente cuando se hace referencia a la equidad? No hacer esta reflexión puede limitar un debate ordenado y argumentado sobre valores públicos específicos y el modo en que son instrumentados a través de políticas públicas.

En segundo lugar, la equidad presentada como un elemento valorativo abstracto sin definiciones específicas ni intenciones operativas en política pública puede generar confusiones, diversificación de objetivos y falta de resultados, que devengan en problemas específicos con la coherencia interna de una acción pública (Cejudo y Michel, 2016). Es decir, como señala Bárbara Stone la misma idea equidad puede generar inequidades (1988), además dentro de la equidad misma existen elementos que pueden estar en contradicción con otros (Arellano y Olvera, 2015). En este sentido, utilizando el mismo ejemplo que utiliza Stone para ejemplificar este punto, la misma redistribución o repartición de un pastel en un salón de clase

² Frase que hace referencia al texto de Raymond Carver (1993): “De qué hablamos cuando hablamos del amor”.

puede generar distintas nociones de lo que puede resultar equitativo, ya que el tamaño de las rebanadas, la forma de repartición, la exclusión o dosificación puede propiciar debates fundamentados bajo la idea de equidad (Stone, 1988). De tal forma, una acción gubernamental que no tenga especificaciones concretas bajo a qué, cómo y para quién va dirigida en términos de equidad, puede conllevar a que las responsabilidades públicas no sean explícitas, que no exista una lógica entre formas de distribución y objetivos finales y que no sean consideradas consecuencias distributivas: que no exista una congruencia entre herramientas, destinatarios, medios y los fines que plantea este programa, política o herramienta pública.

Por último, la equidad como concepto tiene elementos que hacen referencia a aspectos como la justicia, la rectitud, la redistribución y el anhelo de buscar mejoras sociales ancladas en este concepto. En este sentido, tiene dimensiones que pueden estar sujetas a debates, sobre todo en cuanto a causas que provocan la inequidad o formas en la que pueda ser alcanzada (Norton y Ariely, 2011). De tal forma, los mecanismos, supuestos, herramientas bajo los que es instrumentada una acción pública de este tipo debe contener especificaciones que guíen logros y justifiquen la elección de una acción determinada. Por ejemplo, las BMES son apoyos gubernamentales planteadas como una solución al problema de la inequidad educativa en el nivel terciario de estudios en México, sin embargo, es necesario preguntarse: ¿Por qué este apoyo es mejor que otro para lograr la equidad educativa?, ¿Es suficiente esta acción o va acompañada de otras?, ¿Bajo qué supuestos esta herramienta funciona?, entre otras preguntas que permiten indagar en la pertinencia y causas. De modo que, como refleja este ejemplo, una acción pública que trae inmerso valores públicos específicos como la equidad, requiere de una revisión académica y empírica que permita que sea generada una discusión ordenada a partir de argumentos sólidos sobre implicaciones concretas de una acción de este tipo. Además, a partir de este tipo de reflexiones es posible que una herramienta que busque la equidad pueda alcanzar mejores resultados.

En resumen, los problemas que deriva la falta de operatividad y claridad conceptual de la equidad en políticas públicas están relacionados con la validez democrática y deliberativa de una acción de este tipo y con elementos técnicos e internos que condicionan su funcionamiento. De modo que, la falta de reconocimiento de elementos específicos de la equidad como valor público en políticas públicas impacta de manera determinada la arena pública, por lo que un análisis enfocado en este tipo de problemas es pertinente.

II. Relevancia y justificación de elección de caso de estudio

Además de los problemas que puede causar la falta de claridad conceptual y operativa del concepto de equidad en políticas públicas, existen puntos a resaltar sobre la importancia que implica la discusión de este tema y un análisis de las BMES como ejemplo específico en México, en el área de políticas públicas. De tal modo, en esta sección son puntualizados argumentos que demuestran la importancia de generar y abrir esta discusión en el área de políticas públicas y la forma en que este caso de estudio contribuye de manera analítica y práctica en esta disciplina en el país.

Primero, en referencia a los problemas enunciados con anterioridad, la posibilidad de ordenar y exponer herramientas que pueden hacer operativo el concepto de equidad, abre el debate público y académico sobre acciones públicas que siguen este valor público. Exponer de manera clara, herramientas y formas de hacer operativo el concepto de equidad permite que una claridad conceptual y operativa pueda ser buscada en herramientas analizadas como las de esta tesina y, quizá, poder realizar este ejercicio en otro tipo de programas o políticas públicas que buscan mitigar la inequidad en el país. Este tipo de análisis pueden implicar mejoras en herramientas y resultados de una intervención pública, que busca combatir la inequidad social y también permite que justificaciones, nociones de equidad, causas y problemas puedan ser discutidos de manera amplia, con sustento teórico y práctico.

Otro punto a señalar es que problemas sociales relacionados con la inequidad de ingreso, educación, salud, entre otros, son y han sido, identificados en México y el mundo como un aspecto pendiente y situación que agudiza otros problemas sociales (Piketty, 2014; De la Madrid, 2014; Stiglitz, 2012). Por ejemplo, la inequidad social ha sido identificada como causa de altos grados de violencia, problemas de salud, baja cohesión social, confianza, gobernabilidad, entre otros (Starmans et al, 2017). De tal modo, situar un análisis referente a las acciones públicas que buscan mitigar la inequidad social contribuye de manera directa en la incorporación de nuevas perspectivas que buscan profundizar en la resolución de uno de los problemas sociales con grandes efectos negativos: el alto grado de inequidad social que existe en México y en el mundo. De tal modo, la investigación teórica y empírica de este tipo de herramientas contribuye a buscar mayor funcionalidad en la resolución de este tipo de problemas públicos.

A su vez, México es un país con alto grado de inequidad social (De la Madrid, 2014; CEEY, 2013; CEPAL, 2017), por lo que es posible identificar numerosos esfuerzos gubernamentales destinados a mitigar este problema. Incluso, existe un apartado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, llamado “México Incluyente” que plantea la necesidad de construir un “México equitativo” (PND, 2013-2018). De manera congruente con el punto anterior, el gasto en desarrollo social de programas enfocados a mitigar la equidad en algún área o tipo específico ascendió a los 2, 250 miles de millones de pesos en el año de 2015, más que en cualquier otro rubro de gastos federales (SHCP, 2017). De tal forma, una revisión sobre lo que es conceptualizado como equidad, la forma en que se instrumentalizan este tipo de esfuerzos y un análisis puntual sobre la equidad como valor público en acciones gubernamentales en México es un ejercicio obligado. De tal modo, al implementar este tipo de estudios es posible sugerir mejoras en el funcionamiento de estos esfuerzos y fomentar la discusión sobre aspectos pendientes en términos de equidad.

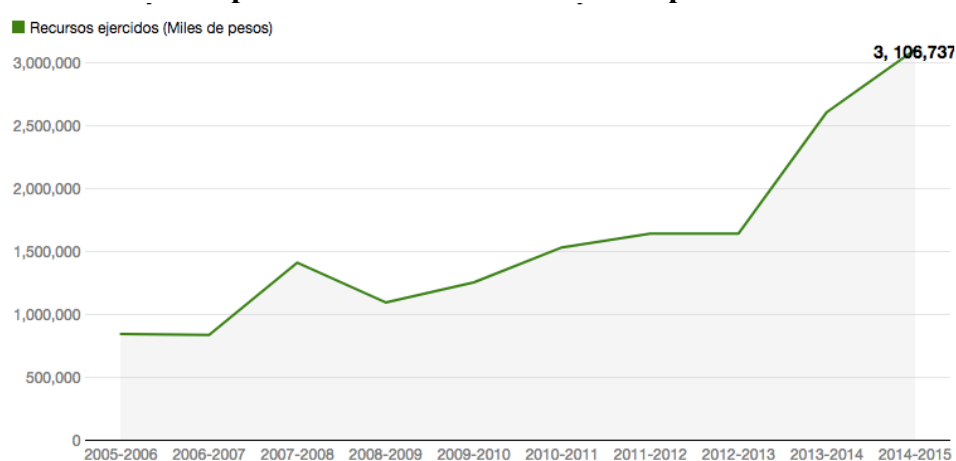
En congruencia con los problemas y la relevancia del tema de investigación, la elección del caso de estudio para esta tesina sigue criterios específicos para generar una reflexión mínima empírica, a pesar de no ser generalizable. Un caso de estudio “devela una relación entre una situación particular y su contexto” (Álvarez y Morot, 2012 : 3), por lo que es un método de investigación que permite hacer evidente rasgos distintivos del problema planteado en la investigación y obtener información del caso que sea relevante para el tema en general. Además, como señala Yin (1994), es una forma de investigación que permite abordar temas contemporáneos y complejos, en una investigación particular y con recursos limitados como la de este trabajo. Otro punto a resaltar es que una investigación de esta naturaleza debe elegir un caso revelador y que pueda encontrar puntos precisos que abonen al tema en general de manera empírica y comprobable. De modo que, la elección del caso de estudio para resolver la pregunta y abordar los problemas planteados anteriormente debe ir en sintonía que este tipo de criterios.

En este sentido, las BMES es un caso de estudio que puede reflejar resultados concretos en el tema, para posteriormente replicarlos ampliamente; es un caso revelador e importante a nivel nacional y es un caso pertinente para este análisis debido a recursos y acceso. Las BMES como caso en particular para el estudio del valor de la equidad puede ser considerado como revelador, debido a su enfoque y años de implementación del programa

(Alvárez y Morot, 2012: 3). Durante más de 15³ años, esta herramienta pública ha sido presentado como la principal para mitigar la inequidad educativa en ES en el país (Bracho, 2003; CONEVAL, 2014). De modo que, utiliza como eje rector la equidad y debido al tiempo que lleva instrumentada permite un análisis completo y exhaustivo sobre la forma en que es concebido este valor. Además, la relevancia de esta acción gubernamental y las intenciones de impacto a nivel nacional van en aumento. Es decir, en los últimos años el gasto público y la cantidad de becas otorgadas a estudiantes de licenciatura han aumentado de manera considerable (Gráfica 0.1 y 0.2). Por lo que, su relevancia y planteamiento es significativo a nivel nacional al hablar de equidad, específicamente en ramo de educación superior.

Otro punto a considerar, es que en el año en el año 2014 esta herramienta pública fue integrada al Programa Nacional de Becas (PNB), lo cual implica que existieron modificaciones en sus reglas de funcionamiento e incluso en la medición de resultados específicos. De tal forma, el análisis en términos de operatividad del valor público de equidad en las BMES es de suma importancia para el ámbito académico y práctico, ya que es una políticas pública sujeta a diversos cambios en poco tiempo, lo que hace de esta acción gubernamental un caso de estudio importante en términos de relevancia pública: la forma en que ha sido concebido la equidad en las BMES, analizarla y hacerla operable puede otorgar resultados relevantes en este tema.

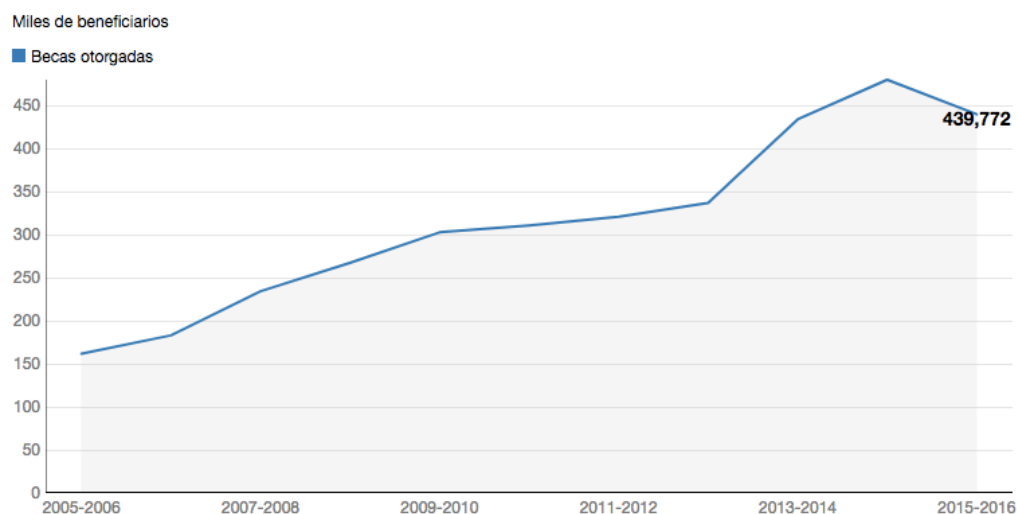
Gráfica 0.1: Recursos público destinados a las BMES por ciclos escolar 2005-2016



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

³ Estas becas anteriormente eran llamadas Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) y fueron constituidas desde el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), como herramienta pública destinada a mitigar la inequidad educativa en el nivel superior de estudios.

Gráfica 0.2: Número de BMES otorgadas a nivel nacional por ciclo escolar 2005-2016



Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

No obstante, este caso de estudio tiene limitaciones particulares. La primera limitación es que como todo caso de estudio, existe la imposibilidad de hacer generalizables los resultados (Grandon, 2011). Es decir, las particularidades del caso no permiten que los modelos implementados o técnicas seguidas puedan ser transportadas a cualquier acción pública que siga equidad como valor público. Además, el tema es acotado, ya que esta herramienta está concentrada en la educación y a nivel superior, de modo que, algunos resultados pueden ser simplificados para ese rubro y este tema en específico.

A pesar de estos limitantes, las BMES como caso de estudio y el enfoque que esta tesina aborda permite que sean analizados elementos que hacen que este análisis no pierda su relevancia y responda a los problemas planteados con anterioridad. En términos de equidad, el nivel terciario de estudios en México es el más inequitativo (Acosta, 2013; Villa, 2013; CEEY, 2013). Esto quiere decir que, a este nivel de estudios ingresan en mayor medida personas con características específicas y otras son excluidas de éste —personas de bajos ingresos, pertenecientes a una etnia indígena, habitantes de ciertas zonas de la república, entre otras difícilmente ingresan al nivel terciario de estudios en México—. Esta situación no queda ahí, ya que la exclusión en la ES a ciertos grupos motiva otro tipo de inequidades. Es decir, debido a que un grupo identificado tiene más probabilidades de acceder al nivel terciario de estudios y otros no, implica que exista mayor inequidad educativa, de ingreso (ya que, un título universitario tiene relación con mayor ingreso económico) y de movilidad social

(CEEY, 2013). Por lo tanto, elegir este tema tiene gran relevancia en el tema global de la equidad, con especial énfasis en el país en el que es realizado el análisis, México.

En concreto, la importancia de estudiar este tema e implementar el análisis empírico a las BMES en ES en el estudio de políticas públicas tiene contribuciones en el área académica y empírica de esta disciplina. Por un lado, investigar y exponer formas de hacer operable el valor de la equidad en políticas públicas es un ejercicio académico pertinente ante la existencia inherente de valores en acciones públicas y la necesidad de ser discutidos. Por otro lado, abre un debate sobre la pertinencia, utilización y puntos de mejora de herramientas que posicionan la equidad como valor público a perseguir en México. Además, un caso de estudio como el de las BMES tiene ventajas claras: 1) la relevancia del caso en materia de equidad, 2) la relevancia de las BMES a nivel nacional como herramienta pública y 3) los cambios instrumentados en esta herramienta permiten explorar resultados y evoluciones de la forma en que es concebida la equidad como valor público. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que el estudio de caso tiene desventajas inherentes y, en específico, las BMES no permiten hacer generalizaciones contundentes en cuanto a resultados globales de operacionalización y las demostraciones están limitadas al ramo educativo, específicamente en el nivel superior de estudios. De modo que, esta investigación es un primer paso en el tema de operatividad de valores públicos y la elección del caso de estudio, a pesar de sus limitaciones, responde a problemas globales en específico y permite que sean identificados rasgos comunes.

III. Naturaleza del estudio, pregunta y argumentos

La presente investigación es un **reporte de política pública**, ya que aborda un tema concreto en relación con los valores públicos que contienen acciones gubernamentales determinadas y ofrece un análisis y recomendaciones a una acción pública, que son las BMES. Además, este trabajo está dirigido a dos audiencias, por un lado ofrece aportaciones concretas en el área teórica de políticas públicas, valores y equidad, y por otro lado, emite recomendaciones puntuales a una acción pública en específico. De tal modo, este documento puede ser consultado por académicos y practicantes que formulan y analizan políticas públicas, para incluso replicar análisis de este tipo a otras herramientas pública que utilizan el valor de la equidad como guía o consultar áreas de mejora en las BMES como acción determinada a mitigar la inequidad educativa a nivel superior.

En este sentido, la pregunta de investigación enunciada anteriormente (p.2), surge a partir de la necesidad de hacer investigación sobre la factibilidad de hacer operativos valores en acciones gubernamentales, la falta de análisis sobre la equidad como consideración normativa en acciones públicas y la pertinencia de situar la discusión a nivel empírico en el análisis específico de una herramienta gubernamental (Arellano y Olvera, 2015; Bozeman y Zarevitz, 2011; Bozeman, 2008; Bradley, 2011). Es decir, poder encontrar la funcionalidad de la operatividad de valores como la equidad en políticas públicas permite identificar la pertinencia de este tipo de análisis y su contribución en la arena práctica de las políticas, programas o herramientas públicas. De tal forma, el cuestionamiento a resolver por esta investigación es abordado a partir de la revisión de modelos, mediciones, formas de hacer operativa la equidad en acciones gubernamentales y la aplicación de un análisis de este tipo a las BMES. De modo que, a continuación son expuestos **tres principales argumentos que guían la presente tesina**:

El primer argumento señala que, hacer explícitos los supuestos base de un concepto operativo de equidad en una política pública fortalece dos aspectos fundamentales para la discusión y el debate en un entorno democrático. Por un lado, permite identificar y cuestionar valores y consideraciones normativas detrás de una acción pública (Dahl, 1947; De Leon, 1994). Por otro lado, propicia que en una política pública no sólo sea considerados elementos técnicos, sino también, su cualidad pública, abierta y argumentativa (Majohne, 1997). De modo que, analizar y hacer evidentes elementos constitutivos de una acción que tiene como fin último generar la equidad, colabora en el desarrollo y responsabilidad gubernamental de las políticas públicas con cierta carga valorativa.

Otro punto a resaltar es que, lograr identificar ciertas características de la equidad como valor público, y en un sector en específico (en el caso de estudio el educativo), permite ser más claro en cuanto a la congruencia interna (Cejudó y Michel, 2016) de una acción pública. Es decir, tener en claro objetivos, herramientas, supuesto y procesos de distribución en políticas públicas que buscan como fin último generar la equidad, permite que sea fácil reconocer y controlar elementos de una acción pública que utiliza este valor como guía (Arellano y Olvera, 2015). De modo que, poder ordenar, identificar y señalar elementos específicos del valor de la equidad permite señalar mejoras técnicas y de diseño en relación con los medios y fines en una acción gubernamental que busca mitigar la equidad.

Además, el argumento que guía el análisis empírico de las BMES, es desarrollado de la siguiente forma, a partir de los argumentos anteriores:

Las BMES enmarcadas en el Programa Nacional de Becas, tienen como objetivo general mitigar la inequidad educativa en la ES, por lo que es necesario operacionalizar la equidad como valor guía en esta acción pública. Si son identificados elementos específicos de la equidad en políticas públicas y en equidad educativa a partir de herramientas teóricas funcionales para un análisis empírico, es posible emitir recomendaciones en torno a la lógica interna de este apoyo, su cualidad y justificación. Además, es posible abrir un debate y deliberación pública más ordenado y amplio, pudiendo hacer explícitos los valores detrás de esta acción pública propiciando un debate más sano propio de una sociedad democrática.

En resumen, son tres argumentos específicos que dan forma a este trabajo. El primero, es un argumento cualitativo que resalta la importancia de hacer operable la equidad como valor público y la contribución de esta herramienta analítica en el área de discusión y debate público. El segundo, sustrae el elemento y la importancia técnica que implica la operatividad de la equidad como valor en el área de políticas públicas. El tercero, está centrado en el análisis empírico de las BMES, ya que el fin último de este trabajo es encontrar la funcionalidad de identificar, ordenar, categorizar y discutir la equidad como concepto operable en el área gubernamental. De modo que, esta tesina argumenta que las formas en que contribuye la operatividad de la equidad en políticas públicas es a través de: el fortalecimiento de la argumentación interna de una acción gubernamental, la especificidad técnica en relación con medios y fines de una política pública y la manera en que es posible emitir recomendaciones y elementos de mejora en un programa en específico.

IV. Diseño de investigación

Como se ha hecho implícito en esta introducción, la presente investigación aborda dos niveles de análisis. El primero, consiste en la exposición y discusión de formas de hacer operativa la equidad en políticas públicas. El segundo, incorpora estas herramientas en el análisis empírico del estudio de caso de las BMES, como herramienta que tiene el valor de la equidad como justificación de acción. De tal forma, los métodos y formas en que es desarrollada la presente investigación en esta tesina es el siguiente:

La primera parte de esta investigación rescata los elementos teóricos de la equidad como valor público, para establecer conceptualizaciones específicas de este concepto en el área de políticas públicas. De tal forma, es expuesta la revisión de la literatura en torno a la discusiones de la equidad en la acción pública, sus principales características como valor público, los elementos comunes de las políticas públicas que utilizan este valor como justificación y la adopción de un concepto que sirva como elemento operativo de este valor.

Posteriormente, son expuestas formas de hacer operable la equidad a partir de tres divisiones precisas: modelos, temas y mediciones de resultados. El objetivo de realizar este análisis es identificar maneras de hacer operable la equidad en políticas públicas para poder tener herramientas explícitas en áreas concretas que sirvan como materiales de análisis de este valor público en acciones gubernamentales. A su vez, este tipo de apoyos analíticos son discutidos para demostrar su utilidad en el análisis empírico a partir de formas, temas y momentos en las que pueden sugerir mejoras en el funcionamiento, argumentación y discusión de acciones gubernamentales que buscan impactar a partir de la generación de equidad social de algún tipo o tema. De modo que, la revisión teórica de la equidad como valor público y la investigación sobre métodos y maneras de operacionalizar la equidad en acciones gubernamentales forman parte de la primera dimensión de análisis de esta tesina.

Una segunda parte de este trabajo utiliza el estudio de caso de las BMES, unidad de análisis para hacer efectivo el uso de instrumentos de operacionalización de la equidad como valor público. Es decir, a partir de la implementación de herramientas encontradas en la primera dimensión de análisis es realizado una investigación centrada en las BMES, bajo modelos, temas y forma de medición de resultados del diseño de esta acción pública. El fin último de este análisis es encontrar la funcionalidad de este tipo de herramientas para emitir recomendaciones específicas en torno al diseño de las BMES.

En suma, la forma de realizar esta investigación es a partir de la revisión teórica de formas de hacer operable la equidad como valor público y el testeado de estas herramientas en un estudio de caso, las BMES. Como fue mencionado con anterioridad, el fin último de investigación es encontrar las formas en que un análisis operativo del valor de la equidad puede derivar en la emisión de recomendaciones específicas a este tipo de herramientas.

V. Principales aportes y limitaciones del estudio

Por último, es necesario especificar cuáles son los principales aportes de esta investigación y sus principales limitaciones. De tal modo, primero se enuncian los principales puntos a resaltar de este trabajo para después, exponer los limitantes de este estudio y los posibles temas de investigación a explorar.

En primer lugar, esta tesina aporta un sustento teórico sobre la investigación y operatividad de valores públicos, con énfasis en la equidad, lo cual complementa análisis técnicos que ponen como foco de estudio la calidad económica de las políticas públicas. Es decir, ante el surgimiento de métodos cuantitativos y de análisis económico en esta disciplina, el análisis de valores públicos aporta otra dimensión que en ocasiones es dejada de lado o concebida como abstracta (Bradley, 2011). De tal forma, la presente investigación es parte de las primeras aproximaciones al análisis de valores públicos en acciones gubernamentales en México, lo cual implica que esta tesina plantee una motivación al debate académico y público sobre esta área inherente a las acciones gubernamentales.

A su vez, el principal aporte del estudio empírico de las BMES es emitir recomendaciones situando como punto central la equidad como valor público. El enfoque de este estudio permite señalar aspectos de mejora que no han sido señalados en una herramienta con más de quince años de funcionamiento. Lograr este objetivo permitirá establecer, metas claras, mejores indicadores y monitoreo del programa para futuras evaluaciones de impacto y metas de esta herramienta pública. Además, a partir del éxito de este trabajo, es posible trasladar este tipo de análisis a otras políticas (trasladarlo bajo herramientas diferentes de análisis, pero conservando el mismo enfoque) programas o herramientas públicas que buscan impactar en la equidad social en México, lo cual contribuye en la búsqueda de mejoras de este tipo de herramientas.

Por otro lado, las limitaciones teóricas de este trabajo están dadas por la naturaleza del caso de estudio. Es decir, no es posible hacer generalizaciones sobre resultados específicos, no obstante es un ejercicio que innova en el estudio de valores públicos al realizar análisis empírico en una acción pública determinada. Por otro lado, es necesario aclarar que esta investigación no genera resultados de impacto o evaluaciones del programa en torno a sus resultados. Los análisis implementados en el caso están limitados a sugerencias en torno al diseño del programa y su conceptualización de la equidad como valor público. Además, no

existen datos públicos suficientes para realizar evaluaciones en torno, a la implementación de este tipo de herramientas, lo cual deja un campo de investigación abierto en relación con los valor públicos y su impacto en la implementación de este tipo de herramientas.

Capítulo 1

Valores, equidad y políticas públicas

Introducción

Cada intervención gubernamental cuenta con normas, definiciones, procedimientos y actores, pero también, es una afirmación de valores públicos (Merino, 2010). Decidir un curso de acción bajo consideraciones normativas es una tarea diaria, consciente o no, inherente a la acción pública. Sin embargo, “la manera en que se define normativamente un concepto o un valor afectará la forma en que se instrumentaliza una intervención gubernamental o social sobre una realidad para intentar cambiarla” (Arellano y Olvera, 2015, p. 582). Es decir, definir qué es, hacia qué dirección y qué valor perseguir en la acción pública tiene consecuencias, tanto en el área pública y normativa de una sociedad democrática, como en los elementos técnicos, intenciones e impacto que busca alcanzar una acción gubernamental. De modo que, como señaló Robert Dahl desde mitades del siglo XX, en una sociedad democrática, una decisión gubernamental tiene fines en disputa (1947), por lo que los medios para llegar hacia un resultado, la forma de plantear una solución y la manera de implementarla tiene consideraciones normativas, ya sea de forma explícita o no.

En este sentido, dentro de toda la gama de valores que pueden ser reconocidos o señalados en una acción de gobierno (Bozeman y Zarevitz, 2011), la equidad es un elemento constante dentro de discursos, planes y fines. Además, acciones enmarcadas en políticas públicas utilizan como justificación a la equidad como fin a alcanzar a partir de valoraciones de justicia y como punto central de problemas específicos relacionados con este concepto. Por ejemplo, un mecanismo compensatorio como las Becas de Manutención en Educación Superior (BMES) en México está justificado como una medida inmersa en acciones que buscan propiciar un país incluyente a partir de la equidad y la justicia (PND, 2013-2018). Por lo tanto, la equidad, como valor, es presentada como una situación deseable en sociedades contemporáneas a la que es posible llegar a partir de acciones públicas determinadas.

La equidad como concepto puede ser utilizado como justificación para una acción pública, sin embargo, en ocasiones no son debatidos su significado, sus limitaciones, contradicciones y consecuencias en la acción pública. Como señala, Douglas Rae las ideas políticas tienen éxito al momento en que son aplicadas en la vida y la sociedad (1981: 1), por

lo que es necesario ordenar y analizar una idea de este tipo en contraste con sus implicaciones prácticas. De tal manera, el presente capítulo tiene como objetivo: **exponer una discusión de los elementos básicos del concepto equidad como valor en acciones gubernamentales para hacer explícitos supuestos elementales de esta idea llevada a la arena pública.** Este ejercicio es necesario para presentar este valor de forma clara y rescatar elementos que pueden facilitar una discusión ordenada y amplia con argumentos sólidos que son parte del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas en un contexto democrático (Majone, 1997). Además, la presente discusión permite exponer conceptos claros que sirven como guía de la presente tesis, ya que antes de exponer formas de hacer operable este valor es necesario saber, a qué se hace referencia cuando al hablar de equidad en acciones gubernamentales.

Para efectos de claridad, es necesario especificar que esta sección deja en claro los siguientes puntos: Primero, es expuesta la importancia de identificar y discutir valores públicos en acciones gubernamentales para una sociedad democrática. Un segundo momento está centrado en analizar la equidad desde uno de sus elementos constitutivos, la justicia. Una tercera sección expone elementos identificables de este valor en políticas públicas y la elección de un concepto guía en esta tesis. Una última sección, expone a la equidad como valor a seguir ante problemas determinados. Al final son expuestas las conclusiones correspondientes que sirven como preámbulo para la presentación de intentos de operacionalizar la equidad en el área de políticas públicas.

1.1.-Valores y políticas públicas

Antes de discutir la equidad como valor público, es necesario dejar en claro dos puntos principales en torno a los valores y su relación con las políticas públicas. El primero responde a la pregunta sobre **qué es un valor público** y el segundo expone la **importancia de identificarlos en el área de la acción gubernamental.** Por lo tanto, en esta sección son planteados tres argumentos principales: el primero es que un valor público es un concepto multidimensional, pero inmerso en cualquier decisión que afecte la esfera pública. El segundo radica en la idea de que las políticas públicas están hechas de palabras (Majone, 1997), por lo que identificar valores es necesario para la argumentación y deliberación en la formación de políticas públicas. Un tercer argumento señala que existen valores en acciones gubernamentales que pueden verse privilegiados pudiendo estar en contradicción con otros,

por lo que analizar los valores que persigue una acción gubernamental es esencial para discutir y justificar la decisión de cambiar la realidad social.

Los valores en políticas públicas son conceptos multidimensionales anclados en construcciones sociales que dan dirección a la acción pública partir de concepciones normativas. Además, dan consenso sobre derechos, beneficios y prerrogativas en las que los ciudadanos, deben y no deben estar, también imponen obligaciones y enmarcan principios que las acciones de gobierno siguen (Bozeman, 2008: 37). Un ejemplo de un valor público a perseguir en una acción gubernamental es la equidad social que puede ser buscada a partir de la redistribución de recursos o incluso la procuración de justicia a través de leyes sin distinciones personales. Es necesario aclarar que no toda acción de gobierno puede tener valores públicos específicos, tener un registro de población puede ser una actividad meramente administrativa. Sin embargo, al ser las políticas públicas una acción enmarcada en un contexto democrático con un sentido determinado el componente ético es un factor inamovible en este tipo de acciones (De Leon, 1994; Merino, 2013; Cejudo y Merino, 2010). En concreto, los valores públicos son consideraciones normativas inscritas en decisiones gubernamentales instrumentadas por acciones que intentan impactar la realidad social.

En este sentido, siguiendo a Majone, las políticas públicas están hechas de palabras y la argumentación normativa tiene, el mismo o mayor peso, que la determinación técnica de una herramienta gubernamental (1997). Por lo tanto, poder identificar, debatir, analizar y cuestionar los valores y consideraciones en una decisión gubernamental es esencial en la construcción e implementación de políticas públicas. Por ejemplo, definir el problema del alto consumo de heroína como un asunto de salud pública o como un asunto de seguridad y crimen tiene consideraciones normativas, por lo que condiciona la forma en que puede ser solucionado (Moore, 1976). Otro ejemplo puede ser la decisión pública de criminalizar la venta de órganos en determinado lugar; en una postura extrema es posible argumentar que una persona es libre de hacer lo que quiera con su cuerpo, sin embargo, la prohibición de esta actividad puede implicar valorar principios de equidad, ya que diferencias contextuales impactan las decisiones individuales (Sandel, 2012). De tal modo, identificar los elementos valorativos en una acción gubernamental es una actividad necesaria para otorgar un sentido y cualidad social a una acción pública concreta.

Otro aspecto que hace necesaria la identificación de valores en políticas públicas, es que en ocasiones un valor puede ser privilegiado sobre otro u otros, ya que pueden existir tensiones y contradicciones entre éstos (Bozeman y Zarewitz, 2011; Hood, 1991). De tal forma, promover un valor a costa de otro debe ser identificable al momento de ser instrumentada una acción pública por el gobierno. Por ejemplo, la decisión de crear un sistema universal de salud pública, podría beneficiar a ciudadanos que no tienen recursos para pagar un seguro de salud personal, sin embargo, las personas que sí tienen el recurso y pueden pagar un seguro de salud están obligados a otorgar dinero y pagar los servicios de salud de otras personas. En este caso, la equidad está siendo privilegiada sobre la libertad de elegir, si pagar o no, un sistema de salud que beneficie a otras personas. Otro ejemplo, es el que plantea Christopher Hood, al exponer que existen valores en la administración pública que pueden estar en conflicto; si son privilegiados valores centrados en la flexibilidad y competencia, valores como la honestidad y resiliencia pueden verse mermados o excluidos (1991: 15). De modo que, sobreponer valores sobre otros, sea el que sea, debe ser una cuestión discutible en un contexto democrático, e incluso definir la razón por la que será seguido determinado valor debe ser una ocupación fundamental al momento de idear una acción pública, ya que las consideraciones normativas afectan todo el proceso democrático y deliberativo que conlleva la definición, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas (De Leon, 1994).

En resumen, los valores en las políticas públicas son consideraciones normativas que al ser explícitas o identificadas por el análisis permiten propiciar la discusión sobre pertinencia y cualidad social que persigue una acción determinada. Los valores son conceptos multidimensionales, pero están inmersos en cualquier acción con un sentido determinado. Además, es posible encontrarlos en contradicción con otros valores públicos por lo que, identificarlos de manera explícita colabora con la justificación y elaboración de políticas públicas. No obstante, seguir un solo valor o plantearlo como justificación requiere un análisis sobre justificaciones, impactos deseados, herramientas y beneficiarios específicos. Es decir, poniendo como ejemplo la equidad, es posible preguntarse: ¿equidad para quiénes, cómo y de qué forma puede ser lograda? (Stone, 1988). De tal forma, la siguientes secciones están dedicadas a analizar la equidad como valor público y rescatar elementos esenciales de este concepto que sirven para el análisis empírico de las BMES que esta tesina elabora.

1.2.-Equidad y justicia

Una primera dimensión del análisis de la equidad como valor público, requiere considerar implicaciones normativas basadas en un elemento sustancial de este concepto, la justicia. Considerar que es justo y que no, es una acción inherente a la equidad, que sirve como guía para identificar posiciones y justificaciones claras en desarrollos teóricos. “El concepto de equidad se relaciona con aquello que consideramos justo y, por tanto, su significado depende de los valores o enfoque de sociedad, justicia social, que adopten los individuos, grupos o gobierno” (Barr, 1993). De modo que, una primera aproximación al concepto de equidad conlleva presentar que la forma de concebir lo que es justo condiciona y da fundamento a la equidad como valor alcanzable.

Debido al enfoque que maneja este trabajo, son presentadas dos visiones de justicia que dan sentido al término de equidad. Estas ideas están catalogadas por Sandel (2008), como ideas *comunitaristas*, las cuales surgen como una alternativa ante posiciones enteramente centrados en el argumento libertario y posturas que subordinan otros valores ante la libertad. Al final, son resumidas otras formas de ver la equidad a partir de la justicia (Tabla, 1.1), ya que es necesario resaltar que la equidad es un concepto con varias perspectivas, pero que puede encontrar fundamento en la acción al momento de ser visto bajo una óptica *comunista*, expuesta en esta sección.

En este sentido, una primera visión presentada es la de John Rawls (1971), que considera que para comprender y pensar en la justicia, es necesario estar en condiciones igualitarias. Es decir, si fuera elegida la noción de la justicia bajo un *velo de la ignorancia*⁴ este valor surgiría bajo el acuerdo de dos pilares: la libertad y la condición de igualdad económica que no de ventajas a los unos sobre los otros (Sandel, 2008). Por lo que, la idea de Rawls sobre justicia, “plantea la distribución de bienes como elementos relacionados a una sociedad justa, la cual requiere poner atención a los que *menos tienen* para lograr igualdad de oportunidades” (Arellano y Olvera, 2015). De modo que, la visión de Rawls sobre la equidad implica una repartición de bienes que consideren elementos contextuales y circunstanciales

⁴ Este concepto consiste en no conocer las condiciones de origen y circunstancias específicas individuales propias en las que están inmerso sujetos al acordar y definir lo justo. No considerar condiciones previas coloca a los individuos bajo un punto de partida igualitario ante un panorama individual desconocido. Bajo este velo, no sería razonable considerar una idea de justicia libertaria o utilitarista, debido a que estos sujetos podrían estar en situaciones personales y contextuales adversas que los pondrían en desventaja entre ellos — por ejemplo, ser pobres, ser de una minoría racial o étnica desfavorecida, entre otras— (Rawls, 1971).

que forman al individuo, por lo que lo justo sería ser equitativo en la repartición de recursos para que las oportunidades y libertades individuales no se vean mermadas por la posesión de bienes.

Por otro lado, análisis posteriores a Rawls plantean una discusión que posiciona como punto central la capacidad, no la obtención de bienes, de elegir con libertad sin que existan factores previos que condicionen tus elecciones. Este enfoque se conoce como: “igualdad de capacidades” (Sen, 2009). Esta posición teórica sobre la justicia plantea la necesidad de que existan condiciones equitativas entre seres humanos, que motiven el desarrollo individual y consideren condiciones inherentes al origen personal. El desarrollo de Sen, está inspirado en las concepciones de justicia de Rawls, pero da un paso más en la teoría al no sólo considerar la distribución de bienes y recursos como herramienta que permite llegar a la igualdad de oportunidades. Este autor, considera esencial el acceso a servicios que permiten obtener capacidades. Sin embargo, dado que los recursos no son suficientes para igualar condiciones, hay que reconocer diferencias entre pares⁵. De tal forma, el acceso equitativo a la educación, salud, protección social, entre otros factores, permiten el desarrollo libre de las capacidades humanas: “Es importante enfatizar, que si las realizaciones sociales están juzgadas en términos de capacidades que las personas realmente tienen, en lugar de considerar términos de utilidad y felicidad, entonces es posible encontrar ventajas en sociedad” (Sen, 2009, p.19).

En estas concepciones comunitarias de lo justo —tanto en la propuesta de Rawls como la de Sen— la idea de la equidad adquiere relevancia como valor a alcanzar. A la vez, estas posturas abordan temas que otras corrientes como el utilitarismo y el libertarismo no contemplan: diferencias en las condiciones de origen, contextos dispares, los peligros de la legitimación que implica poner precio a cualquier intercambio (Sandel, 2012), la existencia de grupos desfavorecidos —pobres, minorías, etc.—, entre otros. De tal forma, alcanzar la equidad implica igualar las condiciones para obtener lo que mereces. Es necesario aclarar que aún dentro de estas visiones existe divergencia entre las formas de alcanzar una sociedad equitativa. Por un lado, un planteamiento centrado en Rawls, sería considerar la distribución de recursos como herramienta de nivelación de condiciones entre pares (1971). Por otro lado,

⁵ Un ejemplo hipotético sería el siguiente: Si es buscada la equidad educativa a partir de la entrega de lápices a todos los alumnos, no sería considerada la posibilidad de que esta herramienta sería obsoleta para una persona sin manos. De tal forma, bajo el planteamiento de “igualdad de capacidades” es necesario considerar este tipo de diferencias entre individuos y buscar la equidad a partir de las mismas.

Sen plantea que la redistribución de recursos no es suficiente si una igualdad de capacidades es buscada, por lo que es necesario incorporar servicios y buscar la nivelación de condiciones para poder elegir libremente en pos del desarrollo humano (2009).

De tal modo, es evidente que esta idea de la justicia puede dar dirección a la equidad como valor a perseguir. La importancia de igualar condiciones y generar equidad social tiene un fundamento filosófico moderno en estas ideas. A la vez, es importante resaltar que bajo esta concepción el mérito individual adquiere un papel clave para distinguir estas posturas ante otras que proponen una sociedad igualitaria sin reconocer factores y diferencias individuales. La presentación de estas ideas adquieren relevancia en el planteamiento de equidad al ser utilizadas como fundamentos y justificación de una intervención gubernamental ajena a la postura que subordina al Estado ante el mercado. Es decir, para otras concepciones de lo justo la equidad no es relevante, ya que el gobierno es un instrumento regulador que solo interfiere ante fallas del mercado (Weimer y Vining, 2010). De forma contraria, bajo ideas comunitarias la acción pública es justificada ante la necesidad de crear una sociedad justa que persiga una igualdad de oportunidades y/o de capacidades entre seres humanos.

Para esquematizar esta discusión y exponer otras ideas de justicia y equidad es expuesto el siguiente tabla:

Tabla 1.1 Posturas modernas de la justicia y su relación con la equidad

Nombre de la corriente	Principales exponentes	Postura	Ejemplos	Qué consideran ser considera equitativo
Utilitarismo	-Jeremy Bentham (1748-1832). Introducción al principio de la moral en la legislación (1823/2015). -John Stuart Mill (1806-1873). El utilitarismo (1852/2007)	-El principio de la moralidad es maximizar tu felicidad a partir de un cálculo y balance entre placer y dolor, siempre y cuando, no sea dañado a nadie (Sandel, 2008).	Solución a dilema del tranvía (Foot, 2002/1967): Premisa de maximización colectiva diría que es moralmente correcto accionar una palanca aunque implique matar a una persona en vez de cinco: produce mayor beneficio salvar cinco vidas y perder una, que perder cinco y no hacer nada por salvar una.	-La utilidad de la acción y el beneficio mayoritario.
Libertarismo	-Friedrich Hayek (1899-1992) -Milton Friedman (1912-2006). -Robert Nozick (1938-presente)	-El libre intercambio de recursos llega a equilibrios equitativos bajo la lógica de la negociación e identificación de preferencias valorativas individuales (Nozick, 1974).	Teorema de Coase: “Si las personas pueden negociar sin costo alguno, siempre pueden llegar a un acuerdo en que los recursos se distribuyan eficientemente” (Mankiw, 2012).	Un proceso derivado del acuerdo entre pares y la aceptación de costos y beneficios que cualquier intercambio conlleva
Comunitarismo	-John Rawls (1921-2002 -Amartya Sen (1933-presente)	-La justicia bajo un <i>velo de la ignorancia</i> ⁶ este valor surgiría bajo el acuerdo de dos pilares: la libertad y la condición de igualdad económica que no de ventajas a los unos sobre los otros (Sandel, 2008). - “Es importante enfatizar, que si las realizaciones sociales están juzgadas en términos de capacidades que las personas realmente tienen, en lugar de considerar términos de utilidad y felicidad, entonces es posible encontrar ventajas en sociedad” (Sen, 2009, p.19).	Igualdad de oportunidades: Redistribuir recursos económicos (becas) para alcanzar equidad. Igual de capacidades: Además de distribuir recursos como becas, para alcanzar la equidad educativa, buscar el seguimiento a partir de tutores o guías que busquen formar capacidades para nivelar condiciones individuales.	-Igualdad de oportunidades -Igualdad de capacidades -Considerar condiciones individuales y contextuales inequitativas y redistribuir, en pos de una sociedad más igualitaria.

Elaboración propia.

⁶ Este concepto consiste en no conocer las condiciones de origen y circunstancias específicas individuales propias en las que están inmerso sujetos al acordar y definir lo justo. No considerar condiciones previas coloca a los individuos bajo un punto de partida igualitario ante un panorama individual desconocido. Bajo este velo, no sería razonable considerar una idea de justicia libertaria o utilitarista, debido a que estos sujetos podrían estar en situaciones personales y contextuales adversas que los pondrían en desventaja entre ellos — por ejemplo, ser pobres, ser de una minoría racial o étnica desfavorecida, entre otras—.

De manera concreta, existen planteamientos que posicionan la justicia en el libre intercambio individual (libertarismo) y la maximización de la utilidad (utilitarismo), en las que la idea de equidad es planteada de manera tangente. Es decir, a diferencia de los planteamientos *comunitaristas*, estas ideas no consideran que una intervención pública sea necesaria en pos de igualar condiciones individuales. De tal forma, a pesar de que existen divergencias dentro de las posturas *comunitaristas* respecto a la forma de alcanzar la equidad, existe una coincidencia en que la intervención pública es necesaria para plantear un escenario justo y equitativo en pos de una sociedad con equilibrios. Por lo tanto, la equidad puede ser un concepto multidimensional con distintos planteamientos de lo que es considerado justo, pero si son identificadas justificaciones filosóficas y posturas en torno a este valor en la acción pública es posible marcar diferencias y fines a alcanzar. Por ejemplo, una pregunta hacia una acción que busca la equidad como fin pueden ser planteadas desde la óptica comunitaria: ¿La política pública busca la equidad a partir de la distribución de bienes (Rawls) o a partir de la creación de capacidades (Sen)? (Arellano y Olvera, 2015). Este es una primera diferencia sustancial enmarcada en el valor de la equidad como fin último a alcanzar. Además, considerar otras formas de ver la justicia e identificar ciertos elementos permite encontrar posturas en torno al valor de la equidad planteado de manera tangencial, por lo que es posible especificar que el valor privilegiado es diferente al de la equidad misma.

1.3.-Equidades como concepto operativo

Una vez señaladas concepciones normativas modernas de lo justo que dan sentido al concepto de equidad de forma teórica, es posible descender en la escalera de la abstracción de este concepto (Sartori, 2012). Es decir, en esta sección son expuestos elementos de la equidad como valor planteados de manera práctica bajo una pregunta principal: ¿Qué será entendido como equidad en la acción pública en este trabajo y qué elementos comunes tienen las políticas que buscan este valor como fin? De tal forma, para resolver esta cuestión es expuesto el concepto de *equidades* de Douglas Rae (1981) que guía esta tesina y cuatro elementos comunes observables en las políticas públicas que buscan promover o generar equidad en las sociedades modernas.

Un primer punto a reconocer es que la equidad tiene una multiplicidad de interpretaciones y dimensiones e incluso puede verse en contradicciones puntuales al buscar

ser implementado como valor público (Arellano y Olvera, 2015; Rae, 1981; Stone, 1988). De tal forma, es expuesto una tabla con algunas definiciones mínimas o alusiones a la equidad como valor, de autores e instituciones importantes a nivel mundial (Tabla 1.2). Los elementos comunes identificados en estas definiciones son, implicaciones de justicia, el mérito, correspondencia, similitudes, valor, repartición, otorgación de recursos, equivalencias, entre otros. Sin embargo, como ha sido argumentado durante este capítulo, este concepto no puede ser agrupado en una sola dimensión, por lo que es necesario adoptar un concepto que admita la complejidad, diferencias y contradicciones de la equidad como valor público y que permita identificar componentes inmersos en la aplicación de este concepto en políticas públicas.

En este sentido, uno de los conceptos que abarca la complejidad de este valor y hace explícitas dimensiones conceptuales es el otorgado por Douglas Rae (1981), que reconoce la existencia de *equidades*, al exponer este concepto como un valor relacional y construir una tipología que permite una análisis desde distintos frentes:

“la equidad es un concepto relacional, siempre habrá personas desiguales e iguales a otros individuos en muy diversas dimensiones. Si en la acción dentro de una sociedad concreta no existe equidad sino equidades, es necesario construir sobre éstas, y las probables contradicciones que se encuentren entre ellas, una tipología” (Rae, 1976, citado de Arellano y Olvera, 2015: 588).

De tal modo, en vez de adoptar un solo concepto de equidad, es planteada la necesidad de reconocer las múltiples *equidades* que puede implicar la instrumentación de este concepto en la acción pública. Las virtudes de adoptar el concepto de *equidades* son dos, primero el desarrollo de Rae reconoce la necesidad de hacer diferencias claras entre, sujetos, estructuras, dominios y formas en que la equidad como valor público es buscada (Arellano, y Olvera, 2016). Además, este concepto plantea el reconocimiento de distintas dimensiones de la equidad, a partir de preguntas, que también han sido planteadas por otros autores, como: equidad para quiénes, cómo es concebida al momento de la acción y de qué forma es planteada la distribución de un recursos para llegar a este objetivo (Sartori, 2009; Sen, 2009). De tal modo, el concepto de Rae es apropiado para analizar un valor multidimensional y relacional al encontrar factores en la práctica referentes a uno o más tipos de equidad que sigue una acción pública (Arellano y Olvera, 2015). Utilizar este concepto facilita el análisis puntal de implicaciones concretas de políticas o programas públicos que intentan seguir cierto tipo de equidad a partir de sus objetivos, formas y distintas estructuras en las que impactan. Es necesario aclarar, que la exposición puntal de los tipos de equidad que considera Rae, es

abordada en el segundo capítulo de esta tesina, ya que son explicados a la luz de la cualidad operativa de este concepto.

Tabla 1.2 Ejemplos de definiciones de equidad como valor público

Definición	Autor o institución
Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece.	Diccionario de la Real Academia Española (RAE) (2017).
Derecho de diferentes grupos de personas de tener una posición social similar y recibir el mismo trato.	Diccionario de la Universidad de Cambridge (2017).
Otorgar a cada quien lo que corresponde.	Aristóteles
Regla de decisión ante la ley cuando es necesario un trato para alcanzar un resultado justo.	Akehurst
La equidad social básica es que cada persona tengo respeto y no humille a las personas a partir de atributos personales.	Daniel Bell (1972)
Cuando hablamos de equidad nos referimos a que todas las personas deberían tener las mismas oportunidades para orientar su vida en la forma que ellas mismas decidan y estar a salvo de privaciones graves en cuanto a las consecuencias.	Banco Mundial (2005)
Lo que dada sociedad considera apropiado para la necesidad, estatus y contribución de sus miembros.	Peytong, Young (1994: 4)
Equivalencia de la razón "insumo/resultado" para todas las partes involucradas en un intercambio dado.	Karen S. Cook y Hegtvedt (1983)
Equidad desde el utilitarismo: Maximizar las suma de las utilidades.. Equidad desde Rawls: maximizar la mínima utilidad en lugar de la suma de las utilidades.	John Arrow (1971).

Elaboración propia.

Otro de los aspectos a señalar en esta sección son características específicas de políticas públicas que buscan la equidad como fin último. De acuerdo a la revisión de la literatura (Véase: Young, 1995; Stone, 1988; Bozeman, 2008; Stiglitz, 2012; Cepal, 2017; Piketty, 2014), es posible definir tres características principales de una acción gubernamental que pretende alcanzar la equidad en algún sector en específico.

Un primer punto a señalar, es que pueden estar enmarcadas bajo tres diferentes principios (Young, 1994):

1) Proporcionalidad: este principio reconoce diferencias entre los solicitantes o beneficiarios de un bien distribuido equitativamente, el cual es dividido en proporción de esas diferencias (Young, 1994: 8). Para que pueda existir este principio, el bien otorgado debe ser divisible, ya que la reivindicación de cada bien reclama en una métrica común. Por ejemplo, si la distribución de un recurso es en partes iguales el principio de proporción es el de la mitad para uno y la mitad para otro, lo cual es equitativo. En cambio, si la distribución va por sectores el

principio de proporcionalidad tendría que reconocer diferencias entre sectores según criterios específicos e incluso medibles, por ejemplo, repartir un recurso de la siguiente forma: la mitad para uno, un cuarto para el otro y el restante entre dos personas (Young, 1994).

2)Paridad: Este principio trata a los beneficiarios de forma igual sin que exista distinción alguna entre ellos (Young, 1994: 8). Por ejemplo, el principio de equidad ante la ley o en derechos ciudadanos no distingue entre pares o condiciones individuales.

3)Prioridad: Este principio reconoce a las persona que demanda más el bien o incluso lo necesitan. Un ejemplo, que sirve para ilustrar puede ser la distribución equitativa de un riñón en un trasplante. Bajo este criterio, la persona que más necesite el riñón e incluso, la que tenga más posibilidades de sobrevivir bajo un trasplante sería acreedora de éste. Sin embargo, para decidir qué persona merece o necesita más este órgano es necesario un juicio normativo sobre lo que significa necesitar o merecer. De tal forma, el principio de prioridad tiene una lógica cardinal, ya que obedece a necesidades particulares y circunstanciales (Young, 1994 :15).

Una segunda característica de las política públicas que tiene la equidad con fin último, puede ser el carácter redistributivo encontrado en su planteamiento hacia un sector en específico (Rawls, 1971; Flaubarey, 2008; Piketty, 2014; Sen, 2009). Por ejemplo, el otorgamiento de becas como mecanismo de compensación es una forma de redistribuir recursos en pos de la equidad: otorgar dinero en especie a personas que no lo cuentan para lograr alcanzar un nivel de estudios determinado. Es necesario aclarar, que no toda redistribución de recursos es una política pública que busca la equidad. Es decir, existen mecanismo de redistribución con otros valores públicos inmersos, un ejemplo sencillo puede ser destinar impuestos para la construcción de un puente o una política para beneficiar el desarrollo económico. Es posible, identificar que existen mecanismos redistributivos en estos planteamientos, sin embargo, el fin último no es el de generar una realidad equitativa, por lo que la justificación puede estar anclada en otras consideraciones normativas. De tal forma, la característica redistributiva de una acción pública que busca la equidad está justificada a partir del beneficio explícito de sujetos que bajo circunstancias específicas no pueden tener la oportunidad o capacidad de acceder a un bien o servicio (Flaubarey, 2008).

A su vez, este tipo de políticas públicas buscan nivelar condiciones circunstanciales de individuos con características determinadas (Sen, 2009). Un ejemplo sencillo de una política pública que busca “nivelar la cancha” sería la de cuotas raciales en las escuelas de Estados

Unidos y Brasil (Lemos, 2016; Celis-Giraldo, 2009). En ciertas universidades el proceso de admisión pide alcanzar menor puntaje a alumnos de decencia afroamericana, ya que según estudios estos grupos minoritarios acceden de menor forma al nivel terciario de estudios debido a las carencias en su preparación anterior. De tal forma, este tipo de políticas buscan nivelar el terreno de juego, para que condiciones previas como la condición étnica o el lugar de origen no sean condicionantes para el desarrollo individual. Otra manera de nivelar condiciones entre grupos es a partir de la motivación individual. Es decir, existen programas o políticas públicas que buscan incentivar decisiones a través apoyos específicos. Por ejemplo, en el estado de Jalisco, México existe un programa público destinado a garantizar el transporte público gratuito para estudiantes de esta entidad federativa⁷. A partir de esta intervención, es buscado que el costo de transporte a una escuela no sea determinante en la decisión y posibilidad de estudiar para un individuo.

En resumen, el concepto de *equidades*, de Douglas Rae, es el que guía esta tesina al reconocer diferencias, contradicciones e implicaciones de este concepto en la práctica. Además, existen tres características principales encontradas en las políticas que buscan generar equidad: 1) El principio normativo que las guía (paridad, proporcionalidad o prioridad), 2) La redistribución de recursos o bienes públicos y 3) el intento de nivelación individual o grupal. Es necesario aclarar que esta características pueden encontrarse de manera aislada o en conjunto, ya que no son mutuamente excluyentes.

1.4.- Problemas de la falta de equidad

El último punto a desarrollar sobre la equidad como valor público en el presente capítulo, radica en exponer problemas derivados del alto grado de inequidad en sociedades modernas. Es decir, señalar puntualmente justificaciones empíricas encontradas en la literatura que indican que el gobierno debe o puede intervenir en pos de la equidad, ya que si este valor no es motivado por ciertos mecanismo pueden existir problemas sociales graves. De modo que, son expuestos dos problemas principales que conlleva la inequidad en las sociedad y ejemplificados en el tema de inequidad educativa en educación superior México—tema estrechamente relacionado con las BMES, caso de estudio abordado por esta tesina.

⁷ Véase: <http://www.jalisco.gob.mx/es/noticias-referencias/programa-de-transporte-gratuito-para-estudiantes> [fecha de consulta 14 de abril, 2017].

Un primer punto a desarrollar sobre la importancia de propagar la equidad en sociedades modernas está asociado con las limitantes que la inequidad de recursos —no sólo económicos— puede implicar para el desarrollo individual (OXFAM, 2014). Es decir, para ponerlo en términos de equidad de oportunidades, el hogar de origen y sus recursos condicionan tu trayecto de vida y limitan el desarrollo personal. Por ejemplo, en México, pertenecer a un nivel socioeconómico bajo tiene relación directa con la falta de acceso a la universidad y el bajo rendimiento escolar de jóvenes universitario (Alcántara y Navarrete, 2014; Acosta, 2014; Acosta, 2013; Rodríguez, 2008). Por lo tanto, existe una condición ajena a la elección individual que puede hacer inequitativa una trayectoria de vida, en el caso de los ejemplos la educativa (Blanco et al, 2014). De modo que, en una sociedad inequitativa las circunstancias individuales, no elegidas, condicionan tu movilidad social⁸ y posible mejora de calidad de vida, por lo que el esfuerzo individual no tiene el mismo valor según condiciones específicas individuales.

Además, el problema de la inequidad no está limitado a una cuestión de desarrollo individual. El hecho de que ciertos grupos con características específicas, tengan acceso o no a ciertos servicios, reproduce la inequidad social y es posible identificar un círculo vicioso que, por un lado, estanca a ciertas personas, y por otro, beneficia a otros sectores poblacionales. Este punto es evidente en el caso del acceso y permanencia a un nivel universitario en México. Tener un título de educación terciaria en el país incrementa tu salario mensual alrededor del 70% (INEGI; 2015), por lo tanto los que tienen acceso a este nivel de estudios pueden mejorar su ingreso económico, contrario a los a que no. En este sentido, datos de un estudio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), señalan que el porcentaje de personas que cuenta con educación superior, en México, cuyos padres terminaron la primaria es del 12%, respecto a aquellos que provienen de hogares con padres con educación superior terminada que es del 59% (2013). Además, haber estudiado la educación básica en una institución privada aumenta la posibilidad de ingresar y cursar este nivel de estudios (CEEY, 2013). De modo que, la inequidad se mantiene y en ocasiones es agudizada por las diferencias personales de origen, es decir, tener o no dinero, vivir en un lugar o haber tenido cierta educación, perpetua el

⁸ La movilidad social puede definirse como: “el proceso mediante el cual los individuos ascienden o descienden a lo largo de la jerarquía social relativa” (Rojas y Rivero, 2012).

mantenimiento y diferenciación de ciertos grupos: la gente que no puede acceder a la educación superior, en general, es la misma y la que puede también.

En el mismo sentido la inequidad agudiza problemas sociales. Es posible observar que “altos niveles de inequidad social están asociados con un desempleo crónico, altos grados de delincuencia y abuso de sustancias” (Carbone y Cahn, 2014: 3). Además, el mérito individual está posicionado en un segundo plano en sociedad inequitativas, lo cual cuestiona un equilibrio social. “Hay algo que no va bien cuando la herencia patrimonial y el genotipo son más relevantes que el talento, las habilidades, el empeño o la formación académica” (De la Madrid, 2014 : 187). Es decir, que el mérito individual esté subordinado a condiciones concretas puede traer problemas como la de fuga de talentos, falta de cohesión social, la no identificación de virtudes personales y la distribución del bienestar social (Hausman y Mchpherson, 2006; Stiglitz, 2012; Starmans, et al, 2017).

A manera de conclusión, como señalan Bozeman y Johnson la falta de oportunidades y la inequidad social impactan la esfera pública al producir disfunciones sociales y ser un aspecto que impacta otros valores públicos —como la libertad individual— (2014). La acción pública en pos de demeritar las inequidades sociales es un esfuerzo, además de moral y ético (radicado en la justicia), con una dirección hacia problemas públicos específicos característicos de sociedades inequitativas. Los ejemplos de la inequidad educativa en la educación superior son perfectos para ilustrar consecuencias de los problemas que la inequidad en un sector en específico pueden generar. De modo que, la inequidad como valor público puede ser perseguida a partir de acciones para mitigar procesos y condiciones de desigualdad que han sido identificados durante siglos (Piketty, 2014). De tal forma, no poner atención al valor de la equidad en las sociedades modernas puede causar problemas en distintas áreas que pueden estancarse y ser irreversibles.

1.5.-Conclusiones

En el presente capítulo fueron dejados claros cuatro puntos principales en torno a los valores en políticas públicas y la equidad como consideración normativa en acciones gubernamentales. En primer lugar, fue expuesta la importancia de identificar valores públicos en decisiones gubernamentales debido a la importancia que tienen las valoraciones dentro del contexto democrático en el que son elaboradas las políticas públicas. En segundo término,

fueron presentadas dos posturas comunitarias de justicias, ya que sirven como fundamento principal ante posturas prácticas sobre la equidad como valor a alcanzar, diferentes a posicionamientos que abordan tangencialmente la equidad. En tercer lugar, fue expuesta la definición de *equidades* de Rae (1976), como guía operativa de esta tesina y fueron enunciadas tres características principales, que pueden estar presentes de manera aislada o conjunta, de las políticas públicas que posicionan a la equidad como fin último (principios, planteamientos de redistribución y de nivelación). Al final, fueron enunciados problemas puntuales que justifican la intervención del Estado para buscar sociedades equitativas.

En este sentido, es claro que los valores en políticas públicas y la equidad como consideración normativa son elementos analizables y sujetos de debate esenciales en un proceso de deliberación pública. En ocasiones, los análisis de costo beneficio que intentan privilegiar el elemento técnico de la elaboración de políticas públicas, dejan de lado el factor valorativo inherente a la acción pública (Bozeman y Zarewitz, 2008). El individualismo metodológico, la utilización de técnicas de medición y la monetización de costos puede dejar de lado aspectos esenciales como los valores en políticas públicas. De tal forma, a pesar de que los valores sean elementos que puedan parecer abstracto y difusos, es necesario incorporarlos a la discusión de políticas públicas. Por lo que, una forma de hacerlo, es a través de una discusión ordenada y un análisis puntual de valores inmersos en programas públicos.

Por lo tanto, en el siguiente capítulo son enunciados, modelos, temas y formas de operacionalizar la equidad como valor público en políticas públicas, para contribuir con la discusión sobre valor públicos de manera sistematizada. A su vez, es presentado la relación técnica de los valores y políticas públicas, ya que no solo son elemento conectados con la formación argumentativa de acciones públicas, sino que también contribuyen a generar congruencia interna y relaciones puntuales entre medios y fines de programas públicos (Arellano y Olvera, 2015; Cejudo y Michel, 2016). Además, son elementos constantes en procesos posteriores al diseño, ya que los valores permean en el discurso y son elementos importantes para la implementación de políticas públicas. De modo que, la equidad como concepto y valor en políticas públicas debe ser conceptualizada de forma relacional, con elementos analizables y elementos que necesitan hacerse explicitos en herramientas gubernamentales al momento de su operación.

Capítulo 2

Equidad: ¿Un concepto operacionalizable en políticas públicas?

Introducción

“Un gobierno dirige su sociedad mediante varios actos de autoridad, que toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas, que son diferentes en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcances” (Aguilar, 2012 :28). Como fue expuesto en el capítulo anterior, el elemento valorativo es parte fundamental en los procesos de formación en políticas públicas. Además, la equidad, fue presentada como un valor a seguir en diversas acciones gubernamentales. No obstante, el componente argumentativo en políticas públicas está acompañado del ordenamiento, la operatividad y la exposición clara de elementos básicos que un acto de autoridad conlleva. Como menciona Luis Aguilar, en la cita presentada de forma introductoria, separar e identificar las diferencias en elementos precisos de políticas públicas es un paso fundamental en mandatos de autoridad, sobre todo al hablar de un valor público multidimensional como es la equidad misma (Arellano y Olvera, 2015). De modo que, hacer operativo el concepto de equidad en políticas públicas deviene en esfuerzos que han derivado en la instrumentación de: modelos, temas y medición de resultados en políticas que consideran la equidad como fin último a alcanzar.

En este sentido, el presente capítulo expone diferentes desarrollos académicos para hacer de la equidad un valor operable dentro de acciones o programas públicos específicos. Además, es presentada la relación que tiene el valor de equidad con elementos técnicos y conceptuales en la elaboración e implementación de políticas públicas (Cejudo y Michel, 2016; Majone, 1997). Es decir, además del argumento cualitativo y democrático que conlleva el reconocimiento de valores en políticas públicas, presentado en el capítulo anterior, existe un elemento técnico fundamental relacionado con el valor de la equidad que radica en fortalecer la coherencia de acciones públicas (Cejudo y Michel, 2016). De tal forma, este capítulo tiene como objetivo presentar dos puntos principales: 1) La necesidad de operacionalizar las políticas de equidad debido al aporte que esto conlleva en el diseño e implementación de las mismas y 2) presentar formas de mapear y hacer operativa la equidad en acciones gubernamentales como políticas y programas públicos.

Uno de los argumentos centrales que guían este capítulo es que, lograr identificar

ciertas características de la equidad como valor público, y en un sector en específico (en el caso de estudio el educativo), permite ser más claro en cuanto a la coherencia interna de una acción pública. Es decir, tener en claro objetivos, herramientas, supuesto y procesos de distribución en políticas públicas que buscan como fin último generar la equidad, permite que sea fácil reconocer y controlar elementos de una acción pública que utiliza este valor como guía. De tal forma, en este capítulo es presentado el desarrollo teórico que permite analizar una acción pública a partir de criterios y diferenciaciones claras de la equidad como valor público, situación que será evidente a partir del análisis empírico de las BMES.

Para facilitar y esquematizar esta exposición es dividida en dos partes. La primera, expone la relación de la equidad y la coherencia interna de políticas públicas, así es posible rescatar el elemento técnico de la discusión de este valor. Un segundo momento, expone formas de operacionalizar y medir resultados de la equidad como valor a alcanzar en acciones concretas, además son expuesta tres subdivisiones operativas por 1)modelos 2)temas y 3)resultados. Para realizar aproximaciones al análisis empírico que propone este trabajo, el desarrollo teórico es acompañado de ejemplos referentes a la equidad educativa a nivel superior en México. Es decir, son utilizados ejemplos en este rubro para ilustrar puntos que sirven de guía en el análisis empírico de las BMES. Al final son expuestas las conclusiones correspondientes

2.1.-Equidad y coherencia interna en políticas públicas

Como fue expuesto en el capítulo anterior, la inequidad conlleva problemas públicos determinados. En consecuencia, existen acciones públicas que intentan mitigar la inequidad social. Este tipo de acciones conllevan un plan determinado a través de cierta normativa que busca influir en procesos de impacto social. En este sentido, existe un elemento técnico en la elaboración de políticas públicas (Merino y Cejudo, 2010), que es construido a partir del análisis de componentes básicos de una acción gubernamental. Uno de los elementos básicos a considerar es la coherencia interna en políticas públicas (Cejudo y Michel, 2016), situación que adquiere un significado especial al momento de hablar de valores públicos multidimensionales como la equidad. De tal forma, la presente sección es elaborada para dejar en claro los siguientes puntos: en primer lugar, qué es la coherencia interna de políticas, en segundo lugar, por qué importa de manera especial en políticas que buscan la equidad y

finalmente formas de generar coherencia interna en políticas que posicionan la equidad como valor central.

La idea de incoherencia interna en políticas públicas es simple: Una definición imprecisa entre causa y efecto puede producir confusiones y provocar que una acción pública pierda eficacia (Cejudo y Mihcel, 2016: p.8). La relación entre fines, supuestos y medios dentro del diseño y normativa interna de una acción pública puede alterar y condicionar su funcionamiento. La principal razón de estas confusiones y limitaciones de impacto, recaen en no poder delinear líneas de acción claras que guíen una teoría causal de la solución hacia un problema público determinado (Merino, 2013). La normativa de las BMES puede servir para ilustrar este punto: En sus orígenes (año 2001) esta acción pública fue planteada como una política para “mejorar las posibilidades de permanencia y egreso de estudiantes de bajo nivel socioeconómico y ampliar la cobertura del sistema de educación superior” (UAM, 2012). Sin embargo, los laxos criterios de bajo nivel socioeconómico y multiplicidad de objetivos hacían acreedores de becas a un gran número de población, por lo que en años posteriores fue definido de manera concreta qué es considerado un nivel bajo de ingresos y fueron delineados los objetivos del programa a detalle (ROP 2002 y 2017). De tal forma, la relación y dirección de una acción gubernamental debe de ser establecida de manera específica para que puedan ser alcanzados los resultados deseados.

En políticas públicas que plantean la idea de equidad, la especificación de medios y fines debe ser explícita, ya que como señala Barbara Stone, esta misma idea puede generar inequidades y efectos distributivos no planeados (Stone, 1988). Definir qué es equitativo y qué no, puede causar exclusiones específicas, una confusión entre objetivos a alcanzar, el uso de herramientas obsoletas y problemas en la forma en que es distribuido un bien público. Además, como fue argumentado con anterioridad, una política que tiene la equidad como valor a alcanzar frecuentemente requiere de mecanismos redistributivos, lo cual hace que existan perdedores específicos. Un ejemplo que ilustra esta afirmación es el caso de Cheryl Hoopwood:

Cheryl Hopwood, es una estudiante norteamericana que buscó ingresar a la facultad de derecho en la Universidad de Texas en Austin (UT). A pesar, de haber alcanzado el puntaje requerido para ser aceptada a esta institución fue rechazada. Su lugar fue ocupado por otros estudiantes con menor puntaje, pero que cumplían una serie de requisitos enmarcados en un

política de acción afirmativa de la UT que daba preferencias a alumnos de raza latina y afroamericana. La estudiante, consideró esta medida como injusta y discriminatoria, por lo que llevó su caso a la Suprema Corte de Estados Unidos. Uno de los argumentos legales de la estudiante fue que la medida implementada por la UT violaba el derecho constitucional de equidad ante la ley, sin embargo la Corte no consideró favorable su demanda. Uno de las justificaciones centrales para rechazar los argumentos de la estudiante afectada fue que, uno de los objetivos de la política de la UT era aumentar la diversidad étnica en las universidades de Texas, lo cual promovía la equidad de acceso a la educación superior⁹ (Sandel, 2008).

Como es claro en el ejemplo de Hoopwood, qué es definido como una acción equitativa trae consecuencias sociales, legales, políticas e incluso afectaciones individuales directas. Además, la manera de concebir el interés general puede generar discusiones, sobre todo al hablar de la equidad misma (Rutgers, 2014). En este sentido, la coherencia interna de políticas es un elemento fundamental en acciones de este tipo. Reconocer y limitar objetivos, hacer evidentes las personas o grupos beneficiarios y los que no, así como efectos de una herramienta, puede detener reacciones que generan envidia y efectos diversos en la población al redistribuir recursos (Flaubarey, 2008). Además, al ser la equidad un concepto, en ocasiones difícil operar, es necesario establecer referencias específicas que guíen la obtención de resultados.

En este sentido, la relación entre coherencia interna y políticas de equidad adquiere un sentido especial. Este concepto instrumentado como valor a alcanzar en una política pública, tiene distintas interpretaciones, por lo que ganadores y perdedores pueden variar según una definición de objetivo, problema, herramientas, población objetivo, modos de acción, entre otros elementos. De modo que, una forma puntual de ser responsable y explícito con políticas públicas que buscan la equidad como fin último, es a partir del reconocimiento del el tipo de equidad a alcanzar (Arellano y Olvera, 2015, p. 602), la lógica de las herramientas utilizadas, los sujetos a impactar, la forma de distribución del recursos y las cadenas causales que construyen y motivan una acción pública (Merino, 2013). Es decir, ser explícito en la relación entre medios y fines que guían la acción pública.

⁹ El caso es presentado de manera ilustrativa y no son considerados elementos definitorios o legales. Si es necesario obtener mayor información sobre el caso recurrir a el análisis de Scanlan (1996).

En resumen, debido a los múltiples componentes de la equidad como valor público alcanzar en programas y políticas públicas, la relación entre medios y fines debe considerar efectos, situaciones deseables e impactos posibles de exclusión. La equidad, al ser concepto que puede admitir contradicciones en la práctica (Stone, 1988), requiere que sean considerados de manera específica elementos constitutivos de una acción pública, como herramientas, tipos, sujetos, formas de distribución y causalidades (Aguilar, 2012; Arellano y Olvera, 2015; Merino, 2013; Cejudo y Michel, 2016; Majone, 1997). De lo contrario, como fue ilustrado en el caso presentado, las controversias pueden hacerse presentes, además es posible que la evaluación de resultados y normatividad que guían acciones de este tipo pueda ser un ejercicio difícil. De modo que, el valor de la equidad y la coherencia interna en políticas públicas tienen una relación acentuada en responsabilidades, que la autoridad pública debe reconocer, debido principalmente, al carácter redistributivo, normativo, de nivelación y de principios que conllevan acciones que buscan generar equidad social.

2.2-Mapear y operacionalizar la equidad en políticas públicas

Hasta este momento, fueron presentados dos fundamentos que hacen necesario la identificación de elementos de la equidad como valor público a perseguir. El primero, fue presentado en el capítulo anterior, y versa sobre la importancia que tiene discutir y debatir los valores en los elementos argumentativos de una política pública en un contexto democrático, sobre todo para concepto multidimensional como la equidad misma. El segundo, pone énfasis en la necesidad de vincular medios y fines con la equidad de políticas, debido a la responsabilidad gubernamental en el funcionamiento de este tipo de herramientas. Por lo que, en esta sección es momento de presentar formas de hacer operativo este concepto que funcionen en el análisis de políticas públicas.

Es necesario aclarar que la aplicación empírica de estas herramientas de análisis pueden variar según el caso a abordar, por lo que pueden ser utilizadas partes de modelos, mediciones distintas según los frentes a ordenar o hacer explícitos en términos de equidad. En este sentido, para ordenar la presentación de formas de hacer operativa la equidad en políticas públicas son identificados tres elementos esenciales que dan orden al análisis de políticas pública de equidad. Por lo tanto, en un primer momento son expuestos modelos que permiten identificar valores públicos en acciones gubernamentales (Bozeman y Zarewitz, 2007) y tipos

de equidad a alcanzar a partir de la división en herramientas, procesos, sujetos y estructuras (Arellano y Olvera, 2015). En una segunda sección, se hace énfasis en la necesidad de hacer una especificación respecto a que rubro y tema que está destinada una política pública que busca alcanzar la equidad (Sartori, 2009). Es decir, a pesar de que el fin último de una herramienta pública sea buscar equidad, existen diferencias claras entre, equidad educativa, equidad en el acceso a la salud, o equidad en el ingreso, por poner unos ejemplos. Al final, son expuestas formas de medir resultados de acciones que buscan la equidad. Es necesario puntualizar, que en esta tesis es utilizado el caso de la equidad educativa como ejemplo de análisis, por lo que la diferencia en temas, modelos y herramientas serán enmarcadas y ejemplificadas en este tema.

2.2.1-Identificar y clasificar equidades en políticas públicas: Modelos.

Una primera pregunta que surge a partir del análisis de la equidad como concepto en la acción pública, es ¿Cómo identificar este valor en determinadas acciones de gobierno? A pesar, de que la respuesta podría parecer obvia, existen formas de mapear e identificar valores públicos en acciones gubernamentales. Bozeman y Zarewitz, señalan que existen tres formas principales para identificar un valor en políticas públicas: 1) A partir de la intuición, 2) a partir de la revisión de su marco normativo y 3) por medio de entrevistas basadas en percepciones (2011). De tal forma, el primer elemento es básico para analizar programas públicos, ya que intuir que una acción persigue determinado valor público es un primer paso en el análisis de cualquier acción pública. Las otras dos formas, requieren de verificación e investigación, sin embargo sirven como herramientas puntuales para identificar valores como la equidad en diversas acciones públicas.

En referencia a esfuerzos por hacer operable la equidad en políticas públicas es expuesto el modelo de equidades de Arellano y Olvera (2015). En términos prácticos, este modelo hace referencia a la visión ofrecida por Douglas Rae (1979; 1981) al reconocer los diferentes tipos de equidad inmersos en la acción pública, sus contradicciones, divergencias y convergencias. Además, para complementar y robustecer el análisis de políticas que buscan la equidad, este modelo complementa el concepto de *equidades* específico incorporando propuestas de otros autores. En este sentido, es considerado, el desarrollo teórico de Bárbara Stone (1988) que expone las diferentes formas de concebir lo equitativo en las acciones

gubernamentales y propone una clasificación de este valor a partir de la identificación de: herramientas, procesos y destinatarios (:44). Por su parte, las clasificaciones de Young (1994), permiten encontrar el argumento equitativo detrás de programas públicos, a partir de los criterios de proporcionalidad, paridad y prioridad. A su vez, es incorporada la propuesta de John Elster que vislumbra principios explícitos para clasificar propiedades de la equidad como valor ante la distribución de bienes escasos [(1992) citado de, Arellano y Olvera 2015]. De tal forma es presentado de manera descriptiva este modelo a partir de la revisión propia del modelo y de las tipologías planteadas por Rae (1979; 1981).

El modelo de Arellano y Olvera (2015) es dividido en cuatro niveles con lógica descendente, los cuales responden a preguntas distintas y visiones de equidad en políticas públicas¹⁰:

- Un primer nivel de discusión clasifica la equidad a partir de tres principios (Young, 1995) :
 - 1) Proporcionalidad, 2) Paridad y 3) Prioridad¹¹.
- Un segundo nivel, que parte del principio de paridad, está centrado en la instrumentalización de los programas de equidad, basados en Stone (1988) y Rae (1979) divididos por:
 - 1) Sujeto, ¿a quién se destina el programa?
 - 2) Artículo, ¿qué se distribuye?
 - 3) Proceso, ¿cómo se distribuye?
 - 4) Estructura, ¿en qué grado se distribuye?
- Un tercer nivel plantea la existencia de 12 distintos tipos de equidad, “un tipo de equidad es una forma particular de delimitar el concepto de equidad para hacerlo operable y responder a un criterio específico” (Arellano y Olvera, 2015). Estos tipos de equidad pueden contraponerse o complementarse y son clasificados a partir del segundo nivel:

¹⁰ El modelo es presentado de manera explícita. Es necesario aclarar que algunos ejemplos son elaborados por parte del autor de esta tesis, sin embargo el modelo en su totalidad es extraído del texto de Arellano y Olvera (2015).

¹¹ Estos principios son explicados en el capítulo 1 pp.32-33.

- **Sujetos:**

1) Sujetos simples. Concebir la equidad hacia sujetos simples es considerar individuos en situaciones de total igualdad. Es decir, considerar destinatarios con acceso universal a recursos o bienes (salud pública universal, seguridad pública, etc.).

2) Sujetos segmentarios. Este criterio sugiere identificar diferencias entre subclases. Es decir, que dentro de un grupo minoritario las personas sean tratadas de la misma forma dentro de un grupo. Por ejemplo, que todos los alumnos universitarios sean tratados de la misma forma o alcance los mismos resultados.

3) Bloques de sujetos. Este criterio de equidad sugiere que individuos de diferentes grupos sean tratados de la misma forma en un panorama general. Por ejemplo, las cuotas de género en congresos legislativos para garantizar la equidad de género.

- **Artículo**

Esta dimensión de análisis contempla la herramienta con la que busca lograrse la equidad y bajo qué criterios específicos es otorgado ese bien o recurso. Es decir, partiendo de que existen bienes indivisibles y divisibles, es necesario especificar qué criterios son seguidos y bajo qué forma es repartido un bien, en pos de mitigar inequidades. De tal forma, el modelo identifica cuatro tipos y divisiones de equidades en este rubro:

4) Oportunidad de medios. Este criterio contiene una idea centrada en el desarrollo teórico de Rawls (1971) e identifica si son utilizados recursos y bienes para alcanzar la equidad.

5) Oportunidad de posibilidades. Este criterio va en concordancia con el desarrollo de Amartya Sen (2009), debido a que identifica la distribución de servicios para alcanzar capacidades.

Las siguientes divisiones (5 y 6) están enfocadas en el valor que le da el individuo al bien distribuido. Es decir, según estos criterios la otorgación de un beneficio o un bien podría darse según quien lo valora más o de manera igual para todos.

6) En materia de la persona. Este criterio identifica políticas en las que se busca la igualdad a partir de lo que un individuo valora más. Por lo que son asignados recursos y servicios según las necesidades de las personas o valores que le den al bien. Por ejemplo, programas públicos que reconozcan diferencias regionales, étnicas o incapacidades. No es lo mismo dar un libro para todos y decir que es un ejercicio

equitativo, que dar libros en idiomas distintos e incluso braille reconociendo diferencias entre pares.

7) En materia de la porción. Este criterio busca la igualdad a partir del otorgamiento de los mismos recursos o servicios por igual. Por ejemplo, un seguro de desempleo universal que no distingue entre solicitantes.

- **Proceso**

Este tipo de equidad responde a la forma en que es distribuido un bien o recurso de forma equitativa. Rae, lo frasea como dominio y hace énfasis en la forma en la que es repartido un recurso para alcanzar la equidad. De tal forma el proceso es dividido bajo tres tipos:

8) De forma Directa. Bajo este criterio la división del recurso se da en partes iguales. Por ejemplo, si son repartidas dos manzanas a dos sujetos, a cada uno le toca una manzana.

9) De forma Marginal. Cambios distribuidos de la misma forma y magnitud para todos, a pesar de que el resultado final sea desigual. Un ejemplo simple en un proceso marginal equitativo pueden ser apoyos que son distribuidos a de manera igual sin importar un resultado específico. Es decir, si es necesario repartir diez manzanas y un sujeto A tiene 0 manzanas y un sujeto B ya tenía 5 manzanas, lo equitativo de forma marginal sería repartir 2.5 y 2.5 manzanas lo cual dejaría al sujeto A con 2.5 manzanas y al sujeto B con 7.5., de tal forma habría una equidad marginal.

10) De manera Global. En cambio, este tipo de equidad se enfoca en resultados, no importa si es dividido el proceso de otorgación de forma distinta para lograr fines redistributivos. Es decir, si lo que es buscado es lograr la equidad global, los mecanismos de redistribución, siguiendo el ejemplo anterior de las manzanas, sería el siguiente: otorgar cinco manzanas al sujeto A y no otorgar ninguna al sujeto B, ya que éste ya tiene 5 manzanas.

- **Estructura**

Hacer referencia a la estructura es analizar las formas en que la equidad quiere ser alcanzada. Diversas acciones de gobiernos plantean distintas formas o grados de equidad en sus acciones. De modo que, es posible hacer una división bajo dos tipos de equidad:

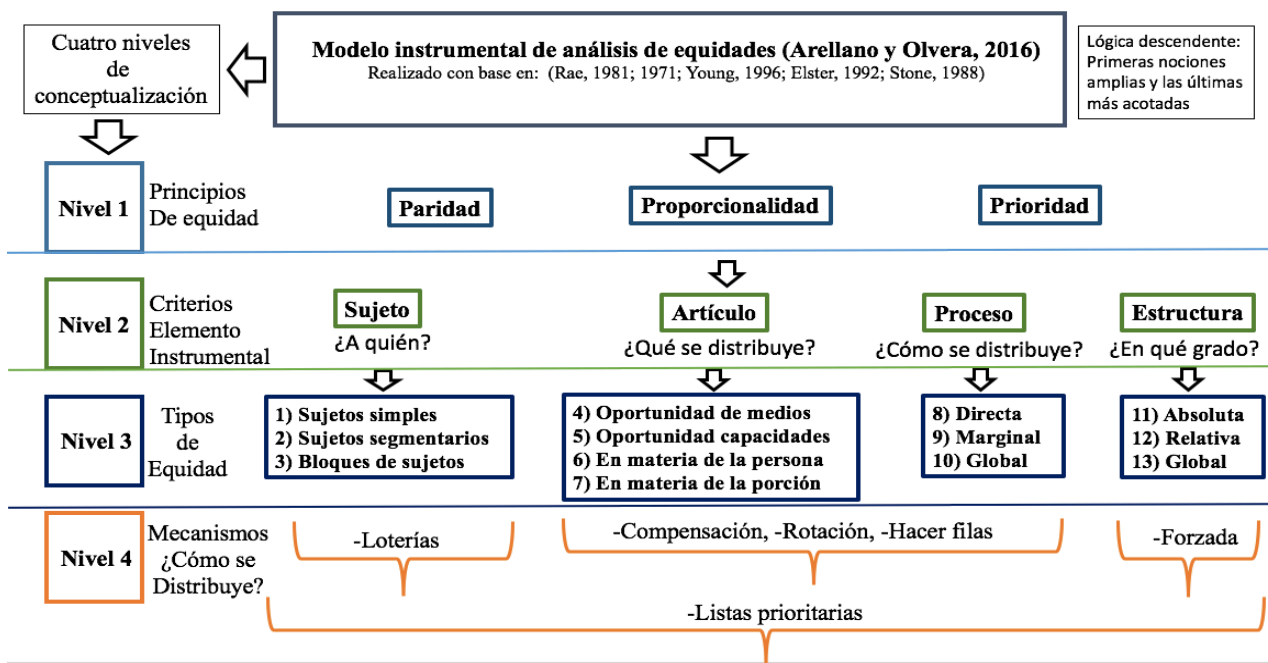
11) Absoluta. Este tipo de equidad a alcanzar puede resumirse de la siguiente forma, “mientras más iguales, más equidad” (Rae, 1981: 107).

12) Relativa. Este tipo de equidad sugiere que, existen medidas específicas y criterios de asignación para alcanzar la equidad. Los criterios utilizados por Rae son los siguientes: a)Maxi-min: cualquier distribución que mejore la posición del sujeto menos aventajado es más igualitaria. B)Cualquier asignación que mejore la razón entre el sujeto en la peor situación y aquél en la mejor situación. C)Cualquier asignación que disminuya la diferencia absoluta entre aquel con la situación más aventajada y el sujeto con la situación menos aventajada es más igualitaria. D)Cualquier distribución que disminuya el derecho del más aventajado es más igualitaria.

- Por último, un cuarto nivel identifica los mecanismos de distribución del bien, identificando seis:
 - 1) loterías, 2) Compensación, 3) Rotación, 4) Hacer filas, 5) Igualdad forzada y 6) Listas prioritarias.

Este modelo es resumido a manera de ilustración en el siguiente mapa conceptual:

Esquema 2.1: Modelo instrumental de análisis de equidades.



Elaboración propia con base en datos de (Arellano y Olvera, 2015).

La propuesta de Arellano y Olvera es un desarrollo académico que busca clasificar y ordenar la discusión en torno a la equidad como valor público, para encontrar posibles contradicciones y convergencias entre tipos de equidad. Sin embargo, este trabajo propone dos

formas de completar y simplificar el análisis de equidades en políticas públicas. La primera propuesta implica considerar que no todas las políticas públicas que buscan la equidad conllevan un principio de paridad, por lo que es necesario realizar un análisis puntual de principios en las políticas públicas. Es decir, como se argumentó en el primer capítulo de esta tesis, en una acción pública que busca la equidad pueden seguirse principios divergentes e incluso pueden seguirse dos o más de manera conjunta (Young, 1994). El segundo, recae en la simplificación del modelo, ya que debido a la multiplicidad de tipos de equidades es difícil ordenar y hacer separaciones puntuales, por lo que es suficiente considerar solo ciertos tipos de equidad según el caso a analizar. Es decir, la utilización de solo ciertos niveles o dimensiones pueden servir de uso práctico. De modo que, implementar este modelo depende del análisis de casos e incluso la vinculación con el tema a tratar.

En resumen, es posible identificar que pueden ser seguidos pasos de manera ordenada para analizar una acción que busca la equidad, bajo las propuestas de Bozeman y Zarewitz (2007) y Arellano y Olvera (2015). En primer lugar, es posible mapear el valor público a partir de la intuición, consulta de documentos normativos o realización de entrevistas. En segundo lugar, es posible identificar el principio que conlleva la acción pública en pos de la equidad. En tercer lugar, es necesario separar elementos del diseño de la política a partir del nivel dos de análisis del modelo de Arellano y Olvera. Un cuarto paso podría ser, identificar el tipo o tipos de *equidades* que sigue la acción gubernamental, a través de la separación de elementos que sirvan en el análisis particular como: el sujeto, el artículo (análisis de supuestos), proceso de distribución y por último la estructura. Por último, es necesario identificar el mecanismo de distribución del bien o servicio de manera práctica. Un análisis de este tipo será instrumentado en los próximos capítulos. Es necesario aclarar que estos pasos no siguen un orden temporal, simplemente pueden servir como separaciones específicas de análisis.

2.2.2-Temas y equidad en políticas públicas: ¿Equidad en qué?

Otra forma de hacer operativo el concepto de equidad en una política pública es a partir de la división en temas o rubros. Es decir, equidad en dónde, qué tema, en qué tipo de bienes o servicios (Sartori, 2009; Sen, 1980). Es posible, buscar la equidad en diferentes rubros que permiten realizar una separación clara de objetivos (salud, educación, ingreso, movilidad, por mencionar algunos). Además, en cada rubro es posible hacer subdivisiones que permiten

vincular herramientas con objetivos y con formas de medir resultados de una acción específica. Por ejemplo, la equidad educativa no es un concepto unidimensional. Una definición mínima de este concepto puede ser: “la medida en el que el logro educacional es, equitativo o inequitativo, en la población” (Blanden y Machin, 2010). Sin embargo, existen ciertas interpretaciones y componentes que hacen diferencias en la equidad educativa según momentos y conceptos enmarcados en la trayectoria educativa (Hutmancher, s.a.; Silva, 2014; Moreno, 2007). Además, es posible definir un sistema educativo como equitativo si “toma en cuenta los distintos puntos de partida –sociales, culturales, económicos, de conocimientos, etc. – de los estudiantes que se encuentra insertos en él ofreciéndoles, en consecuencias, desiguales oportunidades en pos de una igualdad estructurante o fundamental” (Sandoval, 2015 :40). De modo que, dividir por rubros una política pública o programa público que busca la equidad puede dejar en claro y especificar fines que persigue, facilitar la medición de resultados y el reconocimiento de diferencias entre pares y necesidades específicas de la población.

Otra ventaja que da dividir en rubros una acción pública es poder identificar elementos teóricos de ese tema y desarrollar acciones a partir de áreas específicas, es decir especificar supuestos y acciones en áreas determinadas. Por ejemplo, las BMES en términos generales buscan generar mayor equidad educativa, sin embargo están enfocadas en el nivel terciario de estudios, además existen diferentes etapas y elementos de la equidad educativa a la que pueden responder. Es decir, no es lo mismo instrumentar una acción gubernamental en educación destinada al fortalecimiento de profesorado que los apoyos directos hacia alumnos. En este sentido, esta sección expone tres divisiones de equidad educativa encontradas a partir de la revisión de la literatura (Muñoz y Silva, 2013; Silva, 2014; Murakami y Bloom, 2008; Moreno, 2007; Levin, 2003; Moreno et al, 2006), las cuales sirven para el análisis empírico de esta tesina de los próximos capítulos y como ejemplos de las virtudes analíticas que conlleva operar la equidad a partir de rubros o temas.

Las tres dimensiones de la equidad educativa presentadas en esta tesina son: 1) equidad de acceso, 2) equidad en permanencia o medios y 3) equidad en resultados. Estas separaciones permiten identificar funciones de herramientas gubernamentales específicas, por lo que son descritas a manera de resumen:

1) Equidad de acceso: Este tipo de equidad en la educación hace referencia a que las personas que demandan un servicio educativo y cumplen con los requisitos, pueden ingresar y

cursar este nivel sin estar condicionados por circunstancias específicas (Sandoval, 2005; López, 2004). De tal forma, las acciones enmarcadas para lograr y propiciar este objetivo, suelen estar enmarcadas en sujetos específicos, con dificultades precisas, para cursar este nivel de estudios (Muñoz y Silva, 2013; Silva, 2014)). Un ejemplo, de herramientas que buscan la equidad en el acceso a este nivel de estudios, son políticas de afirmación positiva (facilitar el ingreso y permanencia a ciertos grupos étnicos) o la otorgación de apoyos económicos para motivar el acceso a este nivel de estudios. De tal forma, la equidad de acceso, es una dimensión de la equidad educativa que contempla la posibilidad de acceder al servicio de educación, sin importar condiciones individuales.

2)Equidad en la permanencia o medios: Esta dimensión tiene que ver con el proceso educativo y está centrada en propiciar un mismo ambiente en términos de recursos hacia los estudiantes (Murakami y Bloom, 2008; Moreno, 2007). Otros autores le llaman, equidad o igualdad en el proceso y condiciones de aprendizaje (Demeuse et al, 2001; Sandoval, 2005). Lograr la equidad educativa en términos de permanencia o medios, consiste en buscar la misma calidad en las escuelas o herramientas pedagógicas para comprender el proceso educativo individual de los estudiantes. Es decir, procurar la equidad de permanencia o medios consiste en ofrecer los mismos medios para lograr el aprendizaje en algún sector educativo. Por ejemplo, las diferencias en la calidad de enseñanza que existen entre las escuelas del turno del tarde y el turno de la mañana en México (Cárdenas, 2011), no deberían de ser significativas ni condicionar el desarrollo pedagógico de los alumnos, sin embargo, esta es una realidad en el país. Este tipo de equidad es buscada en el proceso educativo de los estudiantes, si un alumnos no puede permanecer en el proceso educativo por circunstancias particulares, este tipo de equidad no se está logrando. De tal forma, herramientas o regulaciones que buscan combatir este tipo de inequidades, pueden ser el equipamiento homogéneo de escuelas sin importar la zona, la capacitación de maestros etc.

3)Equidad en los resultados: Este tipo de equidad educativa busca lograr que las capacidades desarrolladas en la experiencia educativa dependan del desempeño del estudiante y no de otros factores y es una meta buscada frecuentemente por funcionarios educativos (Levin, 2003; Moreno et al, 2006; Reimers, 2000). Este tipo de equidad busca que factores como la situación del hogar, la educación de tus padres, el sistema educativo o características personales no condicionen tu aprendizaje escolar (Sandoval, 2005). En concreto, propiciar esta

equidad implica que el nivel de habilidades y conocimientos adquiridos en un centro educativo sea equitativo para todos los alumnos. Por ejemplo, ha sido estudiada la forma en que el ingreso económico y la cultura en el hogar impacta en las calificaciones o el desarrollo del estudiante de la escuela (Muñoz y Guzman, 1971, Sweet, 1977). Además, existen diferencias en resultados según la forma en el que el sistema educativo es planteado (Agerrondo, 1983), por ejemplo, las diferencias marcadas de resultados según el turno, vespertino o matutino, en el que estudies (Cárdenas, 2011). Para combatir este tipo de inequidad educativa, es posible observar prácticas como pláticas en el hogar, monitoreo individual de resultados, atención pedagógica focalizada, entre otros.

Como es claro en estas separaciones, la equidad educativa tiene elementos multidimensionales, por lo que acciones gubernamentales directas que buscan mitigarla pueden utilizar herramientas, indicadores y lógicas distintas para cada uno de estas dimensiones o intentan abarcar varios tipos de equidad educativa. Por ejemplo, es posible identificar que existe un programa en México en el rubro de equidad educativa destinada a la ES llamado: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa Tipo Superior¹². La herramienta principal de esta acción pública es otorgar recursos monetarios a universidades que establezcan un plan para ofrecer estructura a grupos vulnerables (personas con discapacidad o población indígena). Sin embargo, no existe una causalidad explícita que indique cuales son los planes sujetos al apoyo, por lo que la otorgación de recursos no está justificado bajo argumentos claros y los objetivos del programa son difusos. Es decir, si existiera una normativa que guiara este programa hacia una equidad educativa de medios y permanencia, pudiera haber mayor seguimiento y mejora de las condiciones para otorgar recursos y comprobar un impacto real en la equidad educativa. En cambio, el programa se limita a concebir la equidad educativa como un concepto unidimensional, por lo que no es posible realizar seguimientos del verdadero impacto o alcance de esta acción pública.

En resumen, el tema o rubro en que es enmarcado una acción pública a instrumentar en pos de la equidad tiene elementos que sirven para el análisis e identificación de áreas específicas al que responde un programa o política pública. De modo que, otro paso circunstancial al momento de hacer operativa la equidad en políticas públicas es definir el rubro al que corresponde, una vez definido encontrar divisiones o subdivisiones que aporta la

¹² Véase: <http://www.ses.sep.gob.mx/convocatorias/acciones16.html>. [fecha de consulta 30 de marzo].

teoría en este tema, para darle mayor sustento a herramientas públicas y considerar mayor vinculación entre medios y fines que plantea. En la equidad educativa, es posible encontrar tres subdivisiones precisas, que ayudan a realizar un análisis fino en torno a la equidad como valor a perseguir en una herramienta determinada. De tal forma, este análisis puede realizarse de forma simultánea con el modelo planteado con anterioridad, ya que los sujetos, las herramientas y las formas de distribución responden a cierto rubro y subdivisión precisa en la equidad educativa. En este caso fue presentado la equidad educativa como elemento multidimensional, no obstante es posible encontrar subdivisiones precisas en temas como salud, oportunidades de empleo, ingreso, entre otros temas que no son objeto de esta tesina.

2.2.3.-Equidad y resultados: Mediciones

Hasta este momento han sido presentadas tres herramientas específicas para hacer operable la equidad en un programa público, la primera consiste en mapear un valor público en una acción gubernamental, la segunda requiere establecer divisiones claras en cuanto tipos de equidad, según el modelo planteado por Arellano y Olvera (2015), y la tercera expone la necesidad de hacer separaciones entre rubros, y dentro de estos rubros específicos, revisar elementos teóricos que pueden identificar momentos, etapas o sectores determinados. Por lo tanto, un cuarto elemento es necesario para complementar esta propuesta y es: la medición de resultados en acciones que buscan la equidad como valor público.

La medición de resultados en la administración pública, es un ejercicio que requiere de análisis referentes a productos (*outcomes*) determinados de una acción pública, por lo que existen diversas formas de medir resultados y diferentes beneficios (Benh, 2003). No obstante, es necesario aclarar, que estas mediciones tienen límites importantes, ya que son producto de negociaciones políticas, tienen multiplicidad de interpretaciones y pueden ser imprecisas debido a la complejidad que requiere medir elementos, como por ejemplo niveles de equidad alcanzados. No obstante, también, pueden ser herramientas que sumen al proceso de rendición de cuentas gubernamental, al debate público y académico que requieren la elaboración e implementación de políticas públicas y en la búsqueda de mejores herramientas para alcanzar un fin determinado (Moynihan y Pandey, 2010; Bozeman y Pandey, 2004; Carter, 1991).

En este sentido, en la presente sección son presentadas maneras de medir resultados de una acción pública que busca la equidad, utilizando como ejemplo la equidad educativa a nivel

superior en México. El fin de presentar esta sección en el último orden, es vincular las dos secciones pasadas con la medición de resultados. Es decir, la utilización de indicadores son presentados a partir de divisiones precisas: sujetos y herramientas, además están enmarcadas según un tema en específico a abordar. De tal modo, para fines de exposición estas mediciones son separadas en: 1) Mediciones globales de equidad educativa, 2) Mediciones enfocadas en grupos y 3) Mediciones de funcionalidad y desempeño de herramientas. Esta presentación va acompañada de una investigación estadística en cuanto resultados actuales de la equidad educativa a nivel superior en México.

a) Mediciones e Indicadores globales de inequidad

En términos generales, existen mediciones globales para calcular niveles de inequidad en distintos rubros, por ejemplo, la inequidad en el ingreso¹³, en la otorgación de recursos públicos¹⁴ o incluso en la designación del presupuesto público¹⁵. Debido, a que es imposible exponer todo los tipos de mediciones en distintos temas, en esta tesina son expuestas algunas características de indicadores globales de inequidad y son ejemplificadas por mediciones de este tipo en el ramo educativo.

En congruencia con lo anterior, una de las características de este tipo de mediciones es que están enfocadas en considerar sujetos simples, (Rae, 1976), ya que demuestran información absoluta y no distinguen condiciones particulares al reportar resultados. Además, las mediciones globales están desarrolladas bajo una escala amplia y pueden servir para hacer análisis de forma temporal e indicar impactos y cambios en la realidad general en un contexto en específico. Un ejemplo que sirve para ilustrar este punto es la medición de la evolución de la cobertura escolar¹⁶ en ES en México (Gráfica 2.1). Esta medición permite identificar crecimientos y evoluciones en el acceso al nivel terciario de estudios en el país. No obstante, al ser métricas planteadas de manera global, pueden tener diversas explicaciones causales y no

¹³ El ejemplo más sencillo es el índice de Gini, que calcula la desigualdad en el ingreso de los habitantes de un territorio determinado (Banco Mundial, 2017).

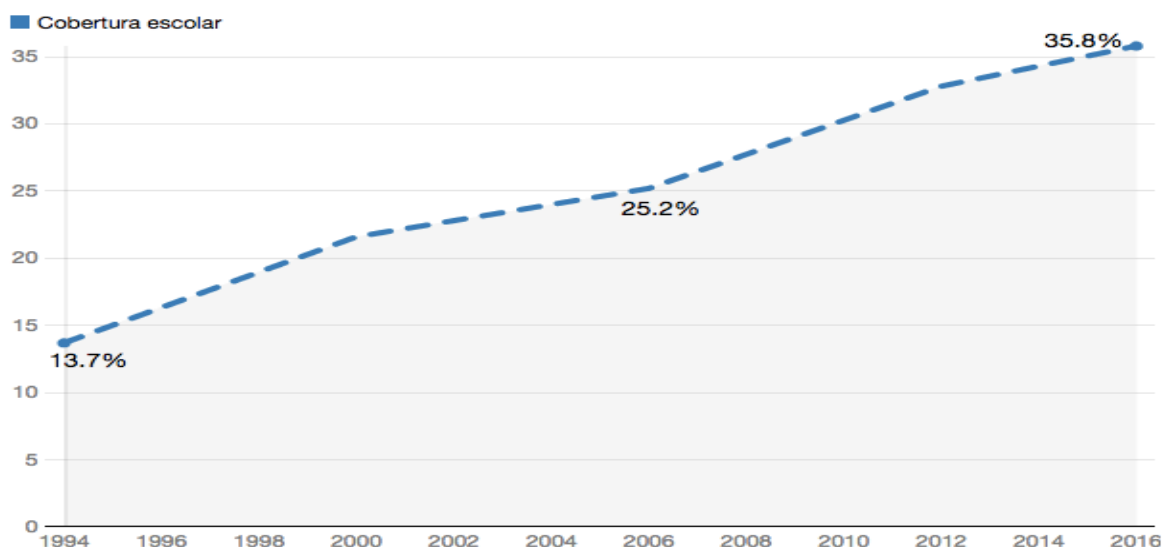
¹⁴ El coeficiente de concentración sirve para identificar la regresividad del gasto público, es decir identifica a partir de ciertos cálculos si el gobierno realiza un gasto a sectores de altos ingresos o de menor ingreso. (UNICEF, 2015, p. 112; Scott, 2011).

¹⁵ Merino y Vilalta (2014) analizan la inequidad del gasto público en México a partir de estadística descriptiva y de concentraciones de presupuesto público.

¹⁶ Este indicador contempla el porcentaje de alumnos de 18 a 23 años que asisten a la ES con respecto al total de la población de la misma edad. Es considerada una medida de equidad educativa, ya que si aumenta la cobertura el servicio de educación terciaria es ofrecido de manera equitativa en la población (SEP, 2016).

solamente responder a acciones gubernamentales específicas. De modo que, las mediciones globales pueden indicar impactos a escalas amplias, pero no miden en concreto la efectividad de una herramienta.

Gráfico 2.1 Evolución de la cobertura educativa en ES 1994-2016



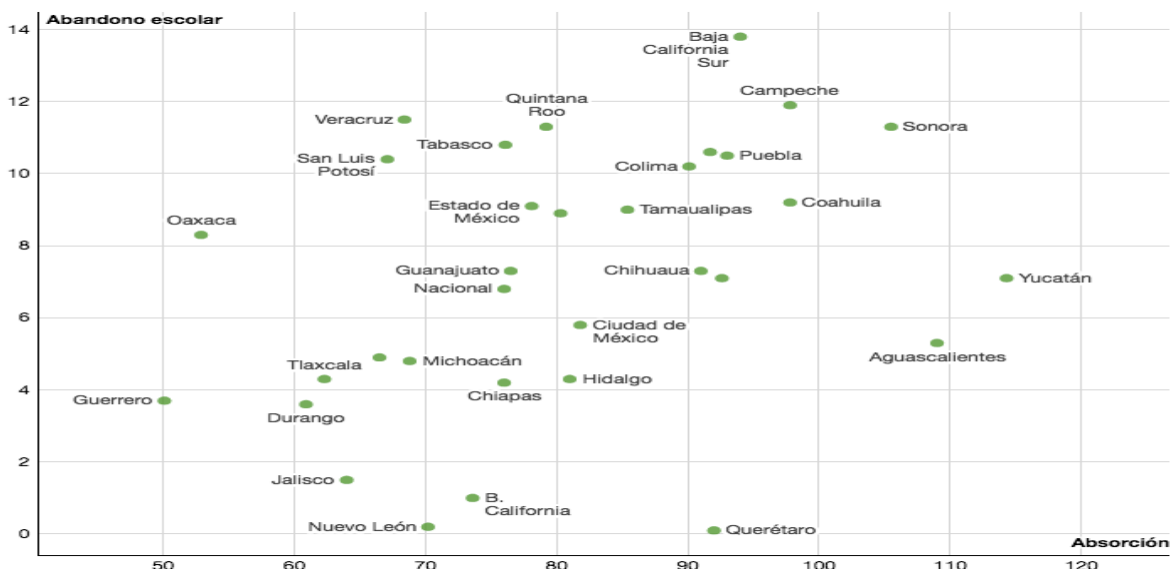
Es contabilizada la modalidad escolarizada y no escolarizada.
Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

Otra funcionalidad de ese tipo de mediciones es que te permite hacer comparaciones en territorios generales, al no considerar sujetos específicos. Hacer distinciones permite hacer especificaciones por tema, para focalizar esfuerzos y utilizar herramientas gubernamentales específicas. Un ejemplo, puede ser la comparación del índice de absorción escolar¹⁷ y de abandono escolar¹⁸ en México divididas por entidad federativa (Gráfica, 2.2). Como es posible observar en esta gráfica la divergencia en este tipo de indicadores por entidad federativa, lo puede sugerir que existen problemas y causas diferentes que afectan de manera global los resultados de estas mediciones.

¹⁷ Este indicador contempla el porcentaje de alumnos que ingresan a la ES con respecto a la total de los que egresan de la Educación Media Superior (preparatoria).

¹⁸ Este indicador contempla el número de alumnos que terminan la ES con respecto a los que la inician.

Gráfica 2.2. Absorción y abandono escolar en ES en México 2015-2016 por entidad federativa y a nivel nacional.

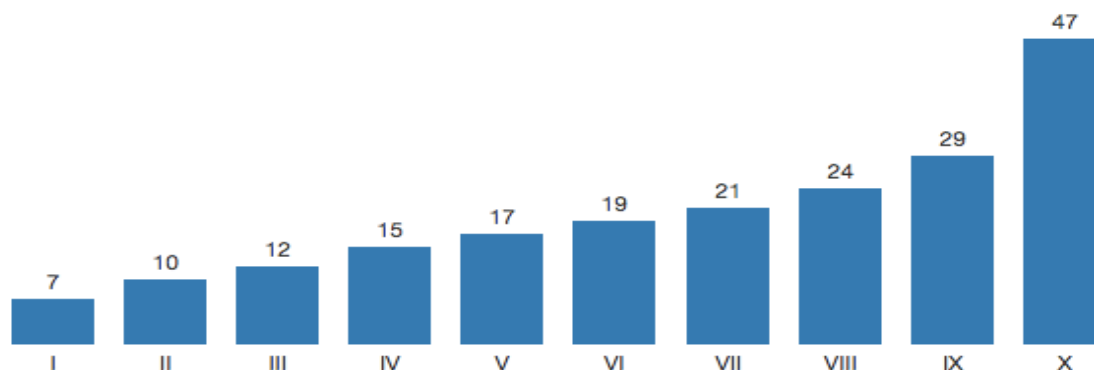


Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

b) Mediciones enfocadas en grupos

Este tipo de mediciones de equidad pueden ser presentadas de manera global, pero tienen la particularidad de estar destinadas a sujetos segmentados o de bloque (Rae, 1976). Por ejemplo, existen mediciones de inequidad educativa enfocadas en grupos vulnerables, que enfrentan dificultades en el acceso y curso de la ES en México —mujeres, personas pertenecientes a una etnia indígena o personas de bajos recursos (Acosta, 2013; Villa, 2013; Cuarto Informe de Gobierno, 2016). Por ejemplo, si es comparada la población que asiste a la ES y es separada según el ingreso, es posible observar que las diferencias son evidentes, lo cual puede indicar que existe cierto tipo de inequidad educativa (Gráfica, 2.3). De tal modo, estas mediciones sirven para evaluar resultados generales de alguna herramienta, ya que si es seguida una política de equidad educativa enfocada en grupos o bloque, las mediciones globales deben presentar un enfoque concreto.

Gráfica 2.3. Porcentaje de jóvenes de 19 a 23 años que asisten a la ES según decil de ingreso 2010



Fuente: Silva 2014

c) Indicadores de desempeño

Este tipo de mediciones están enfocadas en evaluar el impacto y resultados de herramientas gubernamentales que intentan cambiar una realidad determinada. Estas herramientas sirven para evaluar el desempeño de este tipo de acciones y a su vez, como una forma de rendición de cuentas (Moynihan y Pandey, 2010; Bozeman y Pandey, 2004). No obstante, es necesario aclarar que estas mediciones pueden ser vistas como proxis, ya que, como fue argumentado anteriormente, son definidas por una multiplicidad de factores, incluyendo elementos políticos. De modo que, las mediciones enfocadas en herramientas están centradas en logros, cumplimiento de objetivos y resultados que puede reflejar una acción pública. Debido a que, dependen de la herramienta pública a evaluar. Ejemplo de este tipo de mediciones serán expuestas al momento de realizar el análisis empírico de las BMES en el capítulo posterior.

En resumen, existen diferentes formas de medir los resultados y la realidad posicionando el tema de la equidad como eje central. Las variaciones en la utilización de esta herramienta fueron clasificadas según sujetos y herramienta y fueron ejemplificados por mediciones de la equidad educativa. De modo que, otra forma de hacer operativa la equidad como valor público es a partir de la medición de resultados o realidades con indicadores puntuales que realizan comparaciones, a partir de lo que es considerado equitativo o inequitativo.

2.3.-Conclusiones

En este capítulo fueron presentadas formas para ordenar y hacer operativo el valor de la equidad en políticas públicas. Además, fue resaltada la importancia que tiene este valor en la congruencia interna de una herramienta gubernamental. En este sentido, estas herramientas pueden ser utilizadas de manera completa o parcial para identificar elementos en este tipo de acciones públicas y hacer consideraciones particulares. Los elementos analizables que ofrecen estas formas de hacer operable este valor, permiten realizar un análisis de elementos fundamentales que conforman y justifican decisiones gubernamentales con objetivos particulares. De modo que, la exposición de este tipo de herramientas permite que sean descritas para ser utilizadas de manera empírica hacia acciones que funcionan en el plano real.

Es posible identificar que el análisis y operacionalización de una política pública que busca la equidad puede darse de la siguiente forma: 1) Identificar el valor de la equidad a partir de la investigación o intuición científica. 2) Realizar un análisis acompañado del modelo de equidades de Arellano y Olvera (2015), para saber qué tipo de equidades corresponde. 3) Identificar el tema, de la equidad en la que el programa o política pública responde, así como las herramientas teóricas y prácticas que ese tema ofrece. 4) Buscar y acompañar la herramienta a partir de mediciones de resultados, para propiciar mayor y mejor impacto de la política pública. Para instrumentalizar el análisis, en el siguiente capítulo son aplicadas las formas de operacionalizar la equidad, para encontrar su funcionalidad específica y comprobar si estas herramientas analíticas permiten exponer resultados concretos.

Capítulo 3

Operacionalización de equidad en las BMES

Introducción

En México, en el ciclo escolar 2001-2002 fue creado el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES). Después de más de 15 años de implementación, adecuación de objetivos, incorporación de sugerencias y análisis diversos (Puga, 2015; Miller, 2012), actualmente (2017), está incorporado al Programa Nacional de Becas (PNB) y es conocido como Becas de Manutención en ES (BMES). Esta acción gubernamental ha sido posicionada como el principal instrumento de una política pública que tiene como objetivo mitigar la inequidad educativa en el sector terciario de estudios en el país. Por lo tanto, es una herramienta gubernamental que posiciona el valor de la equidad como eje central en el ámbito educativo.

En congruencia con lo anterior, el presente capítulo plantea una revisión del diseño y resultados de las BMES a partir del desarrollo teórico de esta tesina y las herramientas presentadas en capítulos anteriores. Es decir, a partir de la investigación de documentos normativos, evaluaciones e información práctica de esta acción pública, es aplicado un análisis en pos de hacer operativo el valor de la equidad en este programa público. Este ejercicio es necesario ya que, la otorgación de becas en ES, es y ha sido, de los principales elementos para demostrar éxito en la política de equidad educativa del gobierno en México durante los últimos años¹⁹. Además, a partir de la descripción y análisis de esta herramienta pública, es posible emitir recomendaciones puntuales producto de un análisis enfocado en el valor público de equidad utilizando herramientas que fueron expuestas con anterioridad.

En este sentido, el objetivo general de esta sección es aplicar las herramientas de operacionalización de la equidad como valor público para identificar, posibles contradicciones, confusiones, claridad o falta de ésta, aspectos de mejora, buenas prácticas o elementos sin considerar, en el planteamiento del diseño normativo de las BMES. Es decir, a partir de la identificación de temas, la implementación de los modelos de operatividad de la equidad y la descripción de formas de medir los resultados del programa, este valor público es

¹⁹ Véase la asociación de cobertura y becas en el discurso político en: Diálogos sobre ES en México (2015): <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/refrenda-el-presidente-pena-nieto-el-compromiso-del-gobierno-de-la-republica-de-apoyar-la-educacion-superior-en-el-pais>.

operacionalizado en esta acción gubernamental, para posteriormente, poder emitir recomendaciones puntuales sobre puntos de mejora en su diseño y medición de resultados. Por lo tanto, la forma de hacer operable la equidad en las BMES es a partir de la instrumentación de los tres modelos expuestos con anterioridad, los cuales están centrados en distintos aspectos y elementos de los programas públicos, sin que dejen de estar relacionados. Además, la aplicación de estos instrumentos en un análisis empírico demuestran la utilidad de estas herramientas en pos de contribuir con un debate público y la mejora técnica de este tipo de acciones que utilizan la equidad como valor guía.

De manera congruente con lo anterior, el argumento principal que guía este capítulo establece que, si son instrumentadas herramientas teóricas que permitan hacer operable el valor de equidad en las BMES, es viable emitir recomendaciones en torno a la lógica interna de este apoyo, su cualidad y justificación. Además, un debate y deliberación pública ordenado y amplio, puede ser motivado, ya que hacer explícitos los valores detrás de la lógica de funcionamiento de las BMES permite que sean identificados y cuestionados elementos específicos que la componen. Por lo tanto, buscar la operatividad de la equidad en esta acción pública permite sugerir mejoras en torno a sus elementos cualitativos y técnicos.

Para lograr mayor claridad en el planteamiento del argumento anterior, es necesario dividir este capítulo en cuatro secciones. Una primera sección explica de manera general en qué consisten las BMES, y a la par, es realizado un análisis de los principios y la forma de concebir la equidad, a partir del análisis de objetivos normativos de esta herramienta. Una segunda sección realiza un análisis a partir de la revisión teórica de la equidad educativa al que hace referencia este tipo de apoyos gubernamentales (modelo de análisis: tema ¿Equidad en qué?). Posteriormente, es aplicado el modelo de Arellano y Olvera (2015), para analizar los tipos de equidad identificables en las BMES (modelo de *equidades*). En un tercer momento, son expuestas las formas en que son medidos los resultados de esta acción gubernamental de manera interna y externa²⁰ (Mediciones de resultados). Al final, son expuestas las conclusiones correspondientes.

²⁰ En referencia a la medición de resultados de manera externa, fueron consultadas evaluaciones hechas por el CONEVAL, apoyado por instituciones académicas dentro del país.

3.1.-¿Qué son las BMES y cuáles son sus objetivos?

Las BMES consisten en otorgar dinero en especie a estudiantes que logran acceder al nivel terciario de estudios en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. En términos generales, la forma en que funciona esta herramienta es la siguiente: una vez que el estudiante ingresó a la universidad y comprueba que pertenece a un hogar con un ingreso económico menor o igual a cuatro salarios mínimos²¹ es candidato a recibir un apoyo de entre \$750 y \$1000 pesos mexicanos de manera mensual, según el año de estudios [Comisión Nacional de Becas en la Educación Superior (CNBES), 2017]. Posteriormente, un comité de becas formado por autoridades de las entidades de la república mexicana e institutos de educación superior públicos (en adelante IESP) determina si las candidaturas son correctas y otorgan las becas a destinatarios según criterios de priorización²² y presupuesto disponible (ROP, 2017). De tal forma, estos mecanismos de compensación funcionan como apoyos individuales a estudiantes de bajos recursos o con características específicas para lograr superar y acceder al nivel superior de estudios en México.

Actualmente, las BMES están incorporadas al PNB, lo cual permite que este tipo de apoyos estén homologados en un solo documento normativo con otro tipo becas otorgadas a nivel nacional, según el nivel de estudios e instancias ejecutoras (ROP, 2017: 23). El objetivo de homologar estos apoyos, según el gobierno federal, es el de poder evaluar los resultados de manera conjunta, establecer un padrón único de beneficiarios y asegurarse de que el apoyo sea recibido (ROP, 2017). La población objetivo, los criterios de selección y la forma en que son distribuidos estos apoyos son presentados en los anexos del PNB según tipo de beca y nivel al que le es destinado²³. De modo que, los cambios hechos en la normativa, presentación y control de una herramienta como el PNB son presentados como mejoras para impactar en el funcionamiento de las becas en su conjunto.

Una justificación o motivación para la creación de este mecanismo gubernamental radica en que, la forma en que el nivel terciario de estudios creció en México en los últimos años fue sin orden, lo cual propició que fuera el nivel de estudios más inequitativo en el país (Acosta, 2013; Villa, 2013; Chávez et al., 2012; Garay y Miller, 2014; CEEY, 2013; Silva,

²¹ Una forma de calcular el ingreso a partir del salario mínimo es ofrecido por la página del CNBES: http://www.CNBESes.sep.gob.mx/2-principal/51-solic_subes. [fecha de consulta 24 de mayo 2017].

²² Estos criterios son especificados en secciones posteriores.

²³ Las características específicas de las BMES en ES son expuestas en el Anexo 2 (p.123) del PNB.

2014; Muñoz y Silva, 2013). Esto quiere decir que las posibilidades de acceder y terminar la ES están condicionada por circunstancias personales acentuadas hacia ciertos grupos, conocidos como “vulnerables²⁴”. Es decir, ya que solo ingresa ciertos individuos con características similares, éstos individuos tienen ventajas en términos de movilidad social y mejora de ingreso, debido a la relación directa que existe entre la obtención de un título universitario y el nivel de ingreso económico individual en México (CEEY, 2013).

Otro factor que justifica la existencia de este tipo de apoyos desde al año 2000, es que a pesar de que instituciones públicas de gran calidad imparten la educación terciaria a bajo costo y de forma gratuita, existe evidencia de que este esfuerzo no es suficiente. Es decir, en términos de equidad educativa, los países con gran parte de la población en situación de pobreza necesitan de medidas compensatorias que permitan ofrecer oportunidades de acceso y permanencia a la ES a sectores vulnerables (Muraki y Blom, 2008: 32). Por lo tanto, la beca, como apoyo secundario, es planteada como mecanismo de distribución de recursos educativos para mitigar situaciones personales desfavorecidas y propiciar el acceso a este nivel de estudios (Laya, 2014: 27). Es por eso, que desde hace 17 años las BMES surgen como mecanismos compensatorio que quiere impactar de forma directa la realidad inequitativa del nivel superior de estudios en México.

En este sentido, debido al tiempo en el que lleva en funcionamiento esta herramienta y su incorporación al PNB, los objetivos generales y particulares de estos apoyos han cambiado. Actualmente, su incorporación a un programa nacional y general complejiza el seguimiento parsimonioso de sus objetivos. Una forma de sustentar esta afirmación es comparar y analizar los objetivos actuales de esta herramienta con su previo planteamiento. De tal forma, es expuesta la siguiente tabla que permite encuadrar los objetivos generales y particulares de esta herramienta en el año 2002, 2012 y 2016.

²⁴ Estos grupos son principalmente, personas pertenecientes a los primeros cuatro deciles de ingreso y grupos étnicos indígenas.

Tabla 2.1 Resumen de objetivos de BMES por Año

Año y título	2002 PRONABES	2012 PRONABES	2016 PNB
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> -Propiciar que estudiantes en situación económica adversar, pero con deseos de superación puedan continuar su formación académica. -Lograr la equidad educativa mediante la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia en programas educativos de reconocida calidad y ofrecidos por las IPES** en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> -Contribuir a lograr la equidad educativa en los programas del tipo educativo superior que ofrezcan las IPES, mediante el otorgamiento de becas a jóvenes en condiciones económicas adversas, con lo que se favorece el egreso de la educación superior. 	<ul style="list-style-type: none"> Favorecer el acceso, la permeancia, egreso y/o la superación académica e investigación de los estudiantes, recién egresados y/o docentes, personal académico y profesores/as investigadores/as y personal con funciones de dirección (directores/as) que participan en el Sistema Educativo Nacional mediante una beca y/o apoyo económico.
Objetivos Específicos*	<ul style="list-style-type: none"> -Reducir deserción escolar y propiciar terminación de estudios -Impulsar la formación de profesionales en áreas de conocimiento -Disminuir la brecha entre entidades federativas en la absorción y la cobertura de atención a nivel licenciatura 	<ul style="list-style-type: none"> -Otorgar becas a alumnos inscritos en la ES, integrantes de hogares con ingresos menores o iguales a cuatro salarios mínimos per cápita, para cursar este nivel de estudios. -Reducir la deserción escolar en jóvenes con desventaja económica -Propiciar terminación de estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> -Otorgar becas a estudiantes de educación básica, media superior y superior para fomentar el ingreso, permanencia, egreso y continuación de estudios de la población estudiantil. -Favorecer la continuación de estudio y desarrollo de las actividades académicas de los/as estudiantes de todos los tipos educativos. -BMES destinadas a alumnos que cursan la ES en una IESP o TSU** provenientes de un hogar con un ingreso menor o igual a cuatro salarios mínimos (Anexo 2).

Elaboración propia con datos de UAM y Reglas de Operación de PNB 2016

*En los objetivos específicos del PNB solo son tomados en cuenta los referentes a las BMES.

**Institutos Públicos Técnicos de Educación Superior

Como es claro, en el cambio de objetivos en la incorporación de las BMES al PNB, ya no es mencionada la equidad de manera explícita. Sin embargo, de manera implícita y debido al grupo al que es destinado este apoyo, el elemento de equidad permea este tipo de acciones. No obstante, como fue mencionado con anterioridad, los objetivos, al ser planteados como un programa general de becas, pierden claridad específica, ya que son incluidos varios sectores del nivel educativo e incluso varios destinatarios. Al hacer una revisión de objetivos específicos referentes a las BMES, es posible identificar que hasta ese momento es

especificada la razón de ser de estos apoyos en específico, sin embargo aún no es claro el objetivo final de estos apoyos y queda sujeto a interpretación y análisis.

Además, a partir de la descripción de esta herramienta y del análisis de los objetivos que plantea, es viable identificar dos principios en los que está ancladas las BMES como herramienta pública que busca la equidad (Young, 1991: 22). Por un lado, existe un **principio de priorización**, ya que la selección de beneficiarios considera circunstancias específicas, e incluso existe una selección que otorga este apoyo a los solicitantes de la beca que más necesitan el recurso. Por otro lado, el **principio proporcionalidad** es explícito en el otorgamiento y distribución del recurso al reconocer diferencias específicas entre pares a partir de una diferenciación explícita entre quienes obtienen el recurso y el monto asignado correspondiente al año en curso. De tal forma, el principio de prioridad está fundamentado bajo criterios que surgen de la problemática expuesta con anterioridad, y la proporcionalidad con que este recurso es distribuido implica hacer diferenciaciones entre alumnos inscrito a la universidad con necesidades y alumnos sin necesidad de recibir la beca. Además, esta herramienta hace énfasis en la distribución anual del recurso ya que reconoce que las necesidades no son las mismas en la trayectoria universitaria.

Sin embargo, los objetivos del programa dejan cabos sueltos en referencia a los factores que buscan impactar las BMES si son examinados los principios de prioridad y proporcionalidad de manera detallada. Es decir, no queda claro si esta herramienta apoya a sujetos con necesidades prioritarias a los demás en referencia a: la imposibilidad de permeancia, la dificultades en el egreso o los conflictos en la continuación de estudios en ES. Además, el planteamiento general de objetivos no permite diferenciar las causas de imposibilidad de acceso, deserción escolar, culminación de estudios, entre otros factores de cada nivel de estudios, lo cual podría indicar que no existe un principio de proporcionalidad bajo esta óptica. Es decir, no es notorio si la lógica de una herramienta como las becas reconoce diferencias entre el nivel básico, medio superior y superior del sistema nacional de educación, lo cual puede sugerir que las causas de los problemas que enfrenta un estudiante en la trayectoria educativa son las mismas. De tal forma, existe una noción sobre los criterios propios de prioridad y proporcionalidad que siguen las BMES, no obstante existen áreas concretas en las que no queda claro la lógica o incluso la forma de distinción de estos principios.

En resumen, las BMES son instrumentos compensatorios dirigidos a personas de bajos recursos a partir de lineamientos y objetivos específicos que priorizan la atención y reconocen diferencias entre pares en algunas áreas. Sin embargo, la falta de claridad en objetivos de las BMES al ser incorporadas al PNB, son evidentes. Es probable que el argumento de centralizar el control de estas herramientas sea pertinente en términos de operación y control, no obstante, no definir objetivos generales y específicos en una acción pública puede tener consecuencias en su seguimiento e impacto. Además, la falta de claridad respecto a principios, permite confusiones que complican una discusión, cuestionamiento o evaluación de factores en los que busca impactar las BMES. De modo que, señalar objetivos y principios a partir de un análisis centrado en la equidad como valor público, permite definir áreas de mejora en un plano analítico, en una acción que busca generar equidad.

3.2.-Tema ¿Equidad en qué?

Es evidente que las BMES están destinada a mitigar la inequidad educativa en el nivel superior de estudios en México. Sin embargo, como fue argumentado, la inequidad educativa tiene distinciones específicas centradas en el proceso educativo. En este sentido, es viable realizar un análisis a partir de la verificación de objetivos, documentos normativos y evaluaciones (Bozeman y Zarewitz, 2011), de esta acción pública, para poder determinar qué área de la inequidad educativa busca combatir esta herramienta. Como fue establecido en capítulos anteriores, la literatura identifica tres tipos de equidad educativa en la que pueden ser señalados problemas con características determinadas: equidad de acceso, equidad de permanencia y equidad de resultados (Muñoz y Silva, 2013; Silva, 2014; Murakami y Bloom, 2008; Moreno, 2007; Levin, 2003; Moreno et al, 2006). De modo que, la clasificación del tipo de inequidad educativa a la que responde las BMES es una aspecto a cubrir para hacer operativa el valor de equidad en esta acción pública.

Una primera aproximación para identificar el tipo de equidad educativa que buscan fomentar las BMES, es a partir del análisis de su documento normativo (Bozeman, 2007). No obstante, como fue señalado, las especificaciones en los objetivos de esta herramienta no son claras respecto a si es buscado impactar la equidad de acceso, permanencia o resultados. Las palabras “permanencia, egreso, superación de estudios y desarrollo” inmersas en sus reglas de operación, no permiten que exista claridad en cuanto al área específica al que responde este

tipo de herramientas. De tal modo, el diseño normativo que rige estos apoyos gubernamentales no especifica a qué parte de la inequidad educativa responde, por lo que es necesario realizar un análisis de mayor profundidad.

En este sentido, una forma de encontrar una respuesta sobre la inequidad educativa que buscan mitigar las BMES, es a partir del análisis de la manera en que es distribuido este apoyo gubernamental y la lógica que hay detrás este ejercicio. Las transferencias directas de dinero público en especie, como las BMES, buscan incentivar o evitar que el costo de oportunidad²⁵ de un individuo sea menor al realizar una actividad determinada, es decir influir en su decisión personal (Stiglitz, 2000, p.429). Otorgar una beca en la ES pretende incentivar a una persona, que reúna ciertos requisitos y acceda a la universidad pública, a optar por cursar la ES en lugar de buscar un ingreso económico en el área laboral para poder sortear gastos. Es decir, tener una beca o no, puede definir la decisión de un estudiante en situación desfavorecida —en términos de ingreso económico— de acceder y cursar el nivel terciario de estudios; la compensación económica que recibe un individuo permite que pueda prescindir de un trabajo para mantenerse económicamente.

En congruencia con lo anterior, las BMES al ser herramientas dirigidas a cierto sector económico de la población buscan que jóvenes pertenecientes a hogares de bajos ingreso logren acceder y permanecer en la ES. De tal forma, es posible inferir que este tipo de mecanismos intentan impactar la **equidad de acceso y de permanencia** a nivel educativo. No obstante, la pregunta puntual hacia el planteamiento de las BMES sería, ¿Si es buscado impactar la equidad de acceso y en la equidad de la permanencia a nivel superior, de qué forma es abarcado ambos sectores? Es decir, si bien es cierto que el factor económico incide en la equidad de acceso y permanencia en la trayectoria educativa, también es cierto que las razones que limitan el acceso a este nivel educativo y fomenta el abandono escolar son multifactoriales (Vries et al, 2011). Por lo tanto, es importante especificar bajo qué lógica o supuesto estas dos áreas están abarcadas por las BMES, ya que es imposible cubrir la totalidad de las causas en un problema o área.

No obstante, en los objetivos de las BMES, no es claro que tipo de inequidad educativa busca mitigar esta herramienta pública, lo cual imposibilita reconocer o debatir su

²⁵ Costo de oportunidad es un concepto económico que contempla lo que cuesta (el costo puede ser en preferencias o términos económicos) realizar una actividad en lugar de otra. (Mankiew, 2012).

funcionalidad en áreas concretas. Es decir, si existiera especificación sobre la forma en que esta herramienta combate la inequidad de acceso y permanencia, es viable que un apoyo económico sea completado con otras herramientas²⁶ o que sean reconocidas sus limitaciones.

En resumen, no es claro el tema en específico al que responden las BMES, bajo una revisión de su planteamiento y lógica normativa. Por lo tanto, la operatividad de la equidad bajo un tema en específico es un ejercicio que requiere un análisis profundo, lo cual obstaculiza la discusión pública para criticar o reconocer los beneficios de una acción gubernamental de este tipo.

3.3.- BMES y equidades: Aplicación del modelo Arellano y Olvera (2015)

En la presente sección es implementado el modelo de operacionalización de equidades expuesto en capítulos anteriores. El objetivo de aplicar esta herramienta analítica es encontrar los tipos de equidad que las BMES evocan en su planteamiento normativo, posibles contradicciones y reconocer los aportes que una investigación bajo este modelo otorga. De modo que, el análisis es dividido a partir de las dimensiones y niveles que el modelo señala, al final es realizada una reflexión sobre los resultados de este ejercicio y de la utilidad de este modelo para hacer operativa la equidad en una acción pública.

A) Sujetos

Los sujetos potenciales a ser beneficiario de una BMES son especificados de manera clara en la población objetivo de las reglas de operación de este herramienta. En concreto, este programa está destinado a personas mexicanas que cursan la ES provenientes de un hogar con un ingreso menor o igual a alrededor de diez mil pesos mexicanos, que tengan un promedio superior a los 80 sobre 100 puntos de calificación. Además, existen criterios de priorización de elección de beneficiarios que son explícitos en la normativa que rige esta herramienta y otros que son evidentes al realizar una revisión de las convocatorias que cada entidad federativa señala. Estos criterios de priorización varían según términos específicos de las convocatorias éstáteles y pueden ser, la pertenencia previa a un programa social, género, condición étnica, entre otros (véase tabla 3.1).

²⁶ Es necesario especificar, que existen otro tipo de becas en la ES que no son parte del PNB que intentan impactar áreas específicas de la trayectoria educativa. Por ejemplo, existen becas de titulación, de excelencia académica, prácticas profesionales, entre otras (CNBES, 2017). Sin embargo, no es reconocido por parte de las BMES, el área específica que intentan abarcar, lo cual puede generar confusiones, como las que plantea este trabajo.

Tabla 3.1 Sujetos a los que son destinadas las BMES 2016-2017

Características de sujetos a los que va dirigido las BMES	Criterios generales de Priorización*
1)Ser Mexicano. 2)Ser estudiante regular en la Universidad. 3)Promedio de 8.0 después del quinto curso. 4)Ingreso menor o igual a cuatro salarios mínimos per cápita en el hogar. 5)No tener otro título universitario.	1)Ingreso. 2)Beneficiario de otros programas o registros gubernamentales**. 3)Ser madre o padre. 4)Provenir de municipios rurales o marginados. 5)Discapacidad motriz, visual o auditiva. 6)Ser mujer. 7) Pertener a una etnia indígena.

Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

*Son enlistados los criterios principales de priorización identificados en las ROP del PNB y en las convocatorias estatales de las BMES.

**Estos programas son: PROSPERA, Cruzada Nacional Contra el Hambre, Registro Nacional de Víctimas, Haber sido beneficiaria de la beca de madres o a algún programas que atienden a población migrante.

De tal forma, este trabajo argumenta que en materia de sujetos, el planteamiento de las BMES sigue un tipo de equidad de **bloques de sujetos**, sin que existan contradicciones con otros tipos de equidad. Es decir, este apoyo gubernamental está destinado a que “sujetos de distintas clases sean tratados de la misma forma” (Arellano y Olvera, 2015: 590), ya que dentro del universo completo de jóvenes universitarios, busca que sean mitigadas inequidades en grupos vulnerables o provenientes de un hogar con bajo ingreso ante otros jóvenes con oportunidades distintas. Además, los criterios de priorización van en sintonía con la identificación de grupos vulnerables encontrada en la literatura sobre inequidad en la ES. De modo que, el diseño de las BMES tiene identificado de manera específica y directa a los posibles destinatarios de esta beca.

Sin embargo, es necesario señalar que existe un problema en cuanto a la disponibilidad de información pública sobre resultados y beneficiarios para poder comprobar que estudiantes con las características que plantea las BMES, sean parte de este apoyo. Es decir, durante los años en la que esta herramienta gubernamental lleva en funcionamiento, no ha sido posible evaluar su impacto global (CONEVAL, 2016), ya que el padrón de sujetos beneficiados

comenzó a ser funcional en el año 2015 (CNBES, 2017). Además, no existe información general sobre características puntuales de sujetos que han sido beneficiados con este tipo de becas, solo en algunos IEPS²⁷. De tal forma, a pesar de que existe una definición concreta sobre los sujetos potenciales a recibir este apoyo, aún no existe información disponible sobre si éstos reciben las becas de manera efectiva.

B) Artículo

Para analizar los tipos de equidad enmarcados en el artículo proporcionado para alcanzarla, es necesario describir las BMES de manera específica. De tal forma, como fue planteado con anterioridad, esta herramienta gubernamental utiliza transferencias no condicionadas de dinero en especie para generar un mecanismo compensatorio y nivelar las oportunidades de acceder a la ES. Es decir, las BMES pretenden nivelar las condiciones económicas individuales entre sujetos, para que no sean determinantes en la trayectoria educativa. El importe de dinero en especie otorgado, una vez asignada la beca, va de \$7,500 a \$9,000 pesos mexicanos según el año que curse el alumno y son distribuidos mensualmente en montos de \$750 a \$1,000 pesos mexicanos²⁸ (Véase tabla 3.2). El objetivo principal de una acción de este tipo es evadir consecuencias de la inequidad educativa, como la falta respeto a los derechos humanos, el aprovechamiento de talentos individuales y la inmovilidad social (Levin, 2003, p.5). De tal modo, el otorgamiento de becas en niveles superiores de educación son conceptualizadas como herramientas que impactan en la equidad educativa y compensan características individuales ajenas a la elección personal, en pos de mitigar efectos sociales relacionados con la equidad y la justicia.

Tabla 3.2 Monto asignado a las BMES según año de estudios

Periodo	Importe máximo de la beca	Importe mensual
Primer año de plan de estudios	\$9,000.00	\$750.00
Segundo año de plan de estudios	\$9,960.00	\$830.00
Tercer año de plan de estudios	\$11,040.00	\$920.00
Cuarto año de plan de estudios	\$12,000.00	\$1,000.00
Quinto año de plan de estudios*	\$12,000.00	\$1,000.00

*En el caso de ser necesario

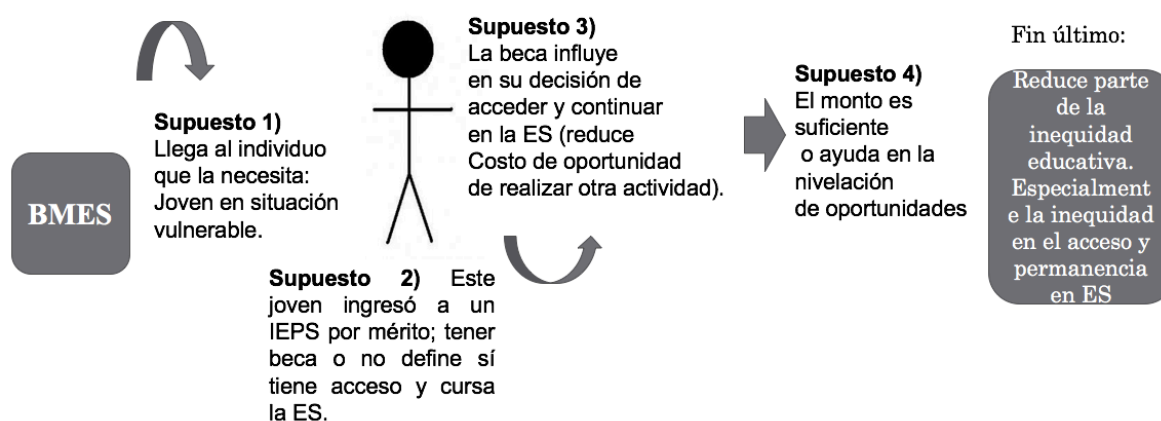
Elaboración propia con datos de la SEP.

²⁷ En la UAM y UNAM, son realizadas evaluaciones constantes sobre la efectividad de estos apoyos. Además, los destinatarios sin violar normas de privacidad de datos.

²⁸ Además, el solicitante puede solicitar la beca complementaria de apoyo a tu transporte que suma \$500 pesos mexicanos más de apoyo.

En este sentido, esta herramienta tiene supuestos puntuales al ser planteada y otorgada de esta forma. El primer supuesto identificado es que la beca llega a la persona que lo necesita: joven de bajo ingreso o perteneciente a un grupo vulnerable que cursa la IESP. Un segundo supuesto plantea que el individuo reunió características bajo mérito personal para ingresar alguna IPES, por lo que este apoyo es definitorio en la posibilidad de permanencia a este nivel de estudios. Otro supuesto general identificado en un apoyo de este tipo es que, una compensación económica influye en la decisión de ingresar y cursar la ES. Un último supuesto identificado en esta herramienta, es que el monto otorgado es suficiente para nivelar el costo de oportunidad de aportar al hogar vulnerable un ingreso obtenido en el área laboral. De tal forma, estos cuatro supuestos dan sustento a una herramienta como las BMES en pos de contribuir con la disminución de la inequidad educativa en este nivel de estudios.

Esquema 3.3 Supuestos de las BMES



Elaboración propia.

En congruencia con lo anterior, es notorio que estos apoyos están enmarcados en una lógica de igualdad de **oportunidades a través de medios** (Arellano y Olvera, 2015 : 592; Rawls, 1971), ya que buscan que la condición económica no de ventajas a los unos sobre los otros. Además, el medio sería en este caso el dinero en especie, ya que es planteado como un apoyo que permite posicionar a los alumnos carentes de ingreso, en un nivel concreto en términos económicos. No obstante, es necesario aclarar que existen IESP que acompañan el apoyo económico con procesos de tutorado o seguimiento de resultados, dinámica que puede

estar considerada dentro de la lógica de oportunidad a través de capacidades, sin embargo, en la normativa de las BMES no es planteado este complemento, por lo que no es considerada como dinámica propia de esta acción gubernamental.

Otro tipo a equidad a considerar en el planteamiento, lógica y supuestos de esta herramienta es que es otorgada en **términos de la porción**. Es decir, el dinero otorgado es el mismo para todos los beneficiarios sin importar la forma en que éstos valoran este apoyo (Arellano y Olvera, 2015 : 592). Por ejemplo, a pesar de que el costo de vida sea diferente según la región en el país en el que estudia un joven universitario, el monto de las BMES no hace distinciones. Además, uno de los supuestos básicos de esta herramienta es que es suficiente para evadir o igualar oportunidades dentro de la ES, por lo que es otorgado el mismo monto (según el año) a lo largo del país con la única consideración de que el ingreso del hogar sea menor a cuatro salarios mínimos —no hay variaciones puntuales en el monto otorgado si el ingreso del hogar es de uno, dos, o más salarios mínimos. De modo que, el apoyo es repartido en materia de la porción, pues no son hechas consideraciones específicas.

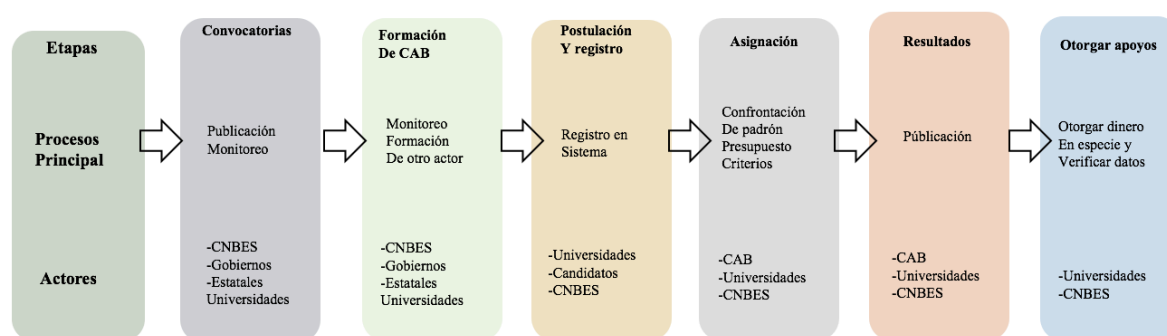
En resumen, las BMES son planteadas como artículos que siguen una lógica de **oportunidad de medios** y son proporcionadas en **términos de la porción**. Los supuestos y las características de este tipo de apoyos permiten analizar esta herramienta bajo estos términos. De tal forma, a pesar de que no existen contradicciones dentro de los tipos de equidad planteados por las BMES, áreas de reflexión y posibles sugerencias son claras, debido a particularidades identificadas en prácticas diversas y criterios utilizados.

C) Procesos, estructuras y mecanismos

Los tipos de equidad en el proceso, la estructura y el mecanismo a las que responden las BMES, puede ser identificados a partir de la descripción de procedimientos bajo los que es distribuidos y asignados este apoyo a nivel nacional. De tal forma, es necesario señalar actores, procedimientos y circunstancias en las que son otorgadas las BMES. El proceso de distribución de BMES es complejo, ya que involucra varios actores y diferentes etapas. Por lo tanto, es resumido en la presente investigación a partir de la revisión de documentos normativos, evaluaciones, convocatorias y estudios que analizan la forma en que la BMES son definidas, asignadas y otorgadas (CONEVAL, 2015; SEP; 2001;CRPNB, 2008; CIDE, 2015; ROP, 2017):

Una primera etapa es implementada por parte de la CNBES, ya que notifica y vigila la formulación de convocatorias estatales y de las IESP federales, en coordinación con universidades públicas que son instancias ejecutaras. Posteriormente, es formado un comité de asignación de BMES (CAB) para definir quién reúne los requisitos para obtener este apoyo. De forma paralela, los IEPS reciben documentos de postulación y los candidatos son registrados en una plataforma por internet ofrecida por la CNBES. Posteriormente, son verificados requisitos por el CAB, son confrontados padrones de candidatos y es verificado el presupuesto que es asignado a las BMES. En otro momento, es conformado el padrón de beneficiarios y son notificados de manera pública los sujetos acreedores de una BMES. Finalmente, son entregados los apoyos y existe un proceso de validación de datos (esquema 3.4).

Esquema 3.4 Proceso de asignación de BMES en 2016



Elaboración propia con datos de: CNBES, Reglas de operación, Evaluación CONEVAL, 2016.

De manera particular, la forma en que los CAB definen y asignan las BMES es a partir de la revisión de ciertos documentos. De tal forma, existen documentos obligatorios que los candidatos deben entregar y documentos que permiten comprobar si son parte de un grupo vulnerable o que son pedidos de manera específica según la entidad federativa o IEPS. De manera general son cuatro los documentos obligatorios que pueden ser identificados en la mayoría de las convocatorias (tabla 3.5). Sin embargo, el número de documentos varía según convocatoria, de 2 a 10 documentos requeridos, esto indica que no hay una homogenización de requerimientos y existen trámites planteados, de manera sencilla y otros que no, a través del territorio nacional (Gráfica 3.6).

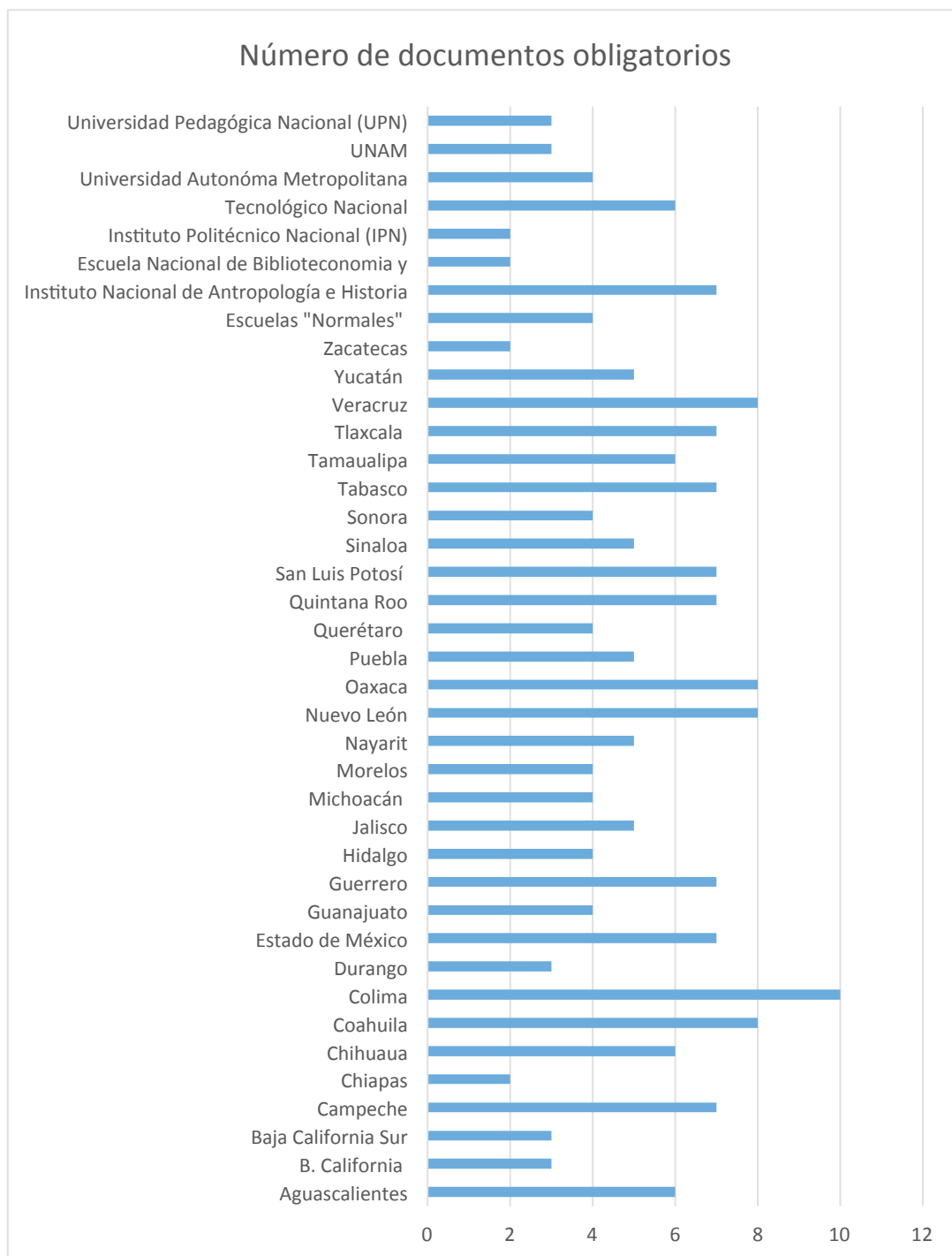
Tabla 3.5 Documentos requeridos de manera obligatoria por convocatoria 2015 y 2016

Documentos
1)Solicitud
2)Acta de nacimiento y CURP (En la mayoría de los Estados y IEPS)
3)Comprobante de domicilio (Mayoría de los Estados y IEPS)
3)Constancia de estudios
4)Constancia de ingresos-
a)Comprobante de ingresos,
b)Copia de recibos su te pagan en efectivo, c)Carta del alumno que proteste decir verdad***
d)Constancia del ayuntamiento

Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Educación Pública. Son consideradas las convocatorias del curso 2016-2017, excepto de las siguientes entidades de la República: Chihuahua, Michoacán, Puebla, Sinaloa y Veracruz, debido a la falta de información en estos Estados fueron revisadas las convocatorias 2015-2016.

***Estados que no permiten la carta bajo protesta : Baja California Sur, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Veracruz, Puebla.

Gráfico 3.6 Documentos obligatorios por convocatoria de entidad federativa o IEPS



Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Educación Pública. Son consideradas las convocatorias del curso 2016-2017, excepto de las siguientes entidades de la República: Chihuahua, Michoacán, Puebla, Sinaloa y Veracruz, debido a la falta de información en estos Estados fueron revisadas las convocatorias 2015-2016.

En este sentido, una vez revisado el proceso de distribución de las BMES, es factible señalar los tipos de equidad que son buscados a partir del proceso, estructura y mecanismos. En primer lugar, no es evidente si el proceso es **dado de forma marginal o de manera global**. Es decir, si identificamos la lógica de distribución de manera general podría afirmarse que es de forma global, ya que el apoyo es focalizado y distribuye un recurso a cierto grupo sin importa condiciones de otros estudiantes que no reciben un apoyo, lo cual de manera general indica que la equidad a lograr en la ES puede ser vista de manera global. Sin embargo, si el foco de análisis está en las formas de asignación de las BMES, es posible identificar que el proceso es de forma marginal, ya que las becas son repartidas de manera equitativa sin distinguir niveles de ingreso o costos —como fue señalado con anterioridad, el monto no varía si el ingreso del hogar es de uno, dos, o más salarios mínimos. De modo que, es evidente que existen dos tipos de equidad a seguir en materia en proceso de asignación de recursos.

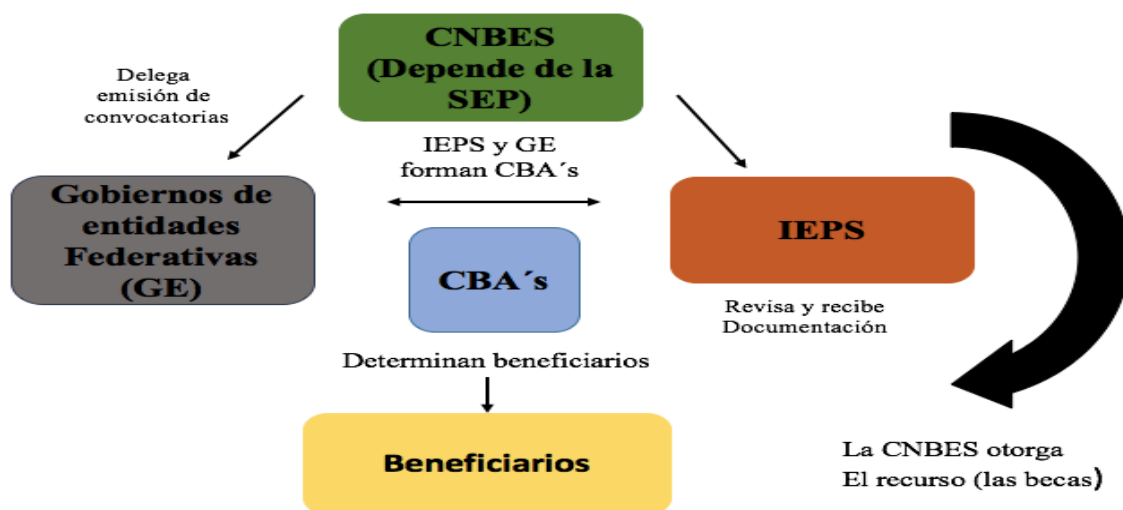
En segundo lugar, la estructura en la que es elegido un beneficiario de las BMES indica que el recurso es distribuido de manera **relativa**. Es decir, la selección y el proceso de revisión de las BMES está enfocado en mejorar al menos aventajada en comparación con estudiantes de la ES que no registran niveles bajos de ingreso en su hogar. Además, los criterios de priorización y de selección son claros para permitir que los seleccionados sean sujetos en situaciones de menor ventaja ante otros estudiantes.

En tercer lugar, el mecanismo bajo el cual es asignado el bien es partir de **listas prioritarias**, ya que existe un proceso de selección a partir de los CBA. Sin embargo, es necesario aclarar que la conformación de estas listas no tiene información pública que haga explicitos los criterios para la formación de los CBA, ni los nombres específicos de los integrantes. A pesar de que en la normatividad de las BMES, es establecido que la conformación de los comités es un ejercicio público, en la práctica no hay información ordenada y accesible sobre los CBA.

A manera de resumen, los procesos de distribución de las BMES afrontan un proceso complejo que involucra coordinación entre diferentes actores gubernamentales y académicos (esquema 3.5). Además, es claro que existen formas diversas de analizar el tipo de equidad según la estructura señalada a partir de la revisión de procesos de distribución de esta herramienta. En referencia a la estructura, está delineada y es claro que es buscada una equidad de tipo de relativa. En el mismo sentido, el mecanismo de asignación y selección de

beneficiarios está planteado de forma específica en las reglas de operación del PNB, sin embargo la información sobre la conformación de los CBA no es pública ni fácil de encontrar. Otro punto a resaltar, es que en la mayoría de los casos de no asignación de BMES los solicitantes no son informados de la razón por la que no son sujetos de beneficio (CONEVAL, 2012: 47).

Esquema 3.5 Coordinación institucional en distribución de BMES.



Elaboración propia con datos de: CNBES, Reglas de operación, Evaluación CONEVAL, 2016.

D) Reflexiones derivadas de la aplicación del modelo

Conclusiones y recomendaciones derivadas de este análisis serán especificadas en el capítulo siguiente. Sin embargo, a partir de un análisis de este tipo es posible hacer evidentes contradicciones y convergencias en tipos de equidad que siguen las BMES. A manera de resumen son expuestas los tipos de equidad analizados bajo este modelo (tabla 3.7). Además, el análisis profundo que requiere la implementación de este modelo hace posible señalar ciertos puntos de mejoras, claridad o falta de ella en algunos aspectos del planteamiento de las BMES. Por ejemplo, con respecto al artículo, el planteamiento de las BMES solo contempla la oportunidad de medios, condición que no es opuesta a completar este apoyo con ópticas de oportunidad en capacidades que realizan ciertas instancias ejecutoras. De tal forma, este modelo permite describir a fondo una herramienta que pone el valor de la equidad como eje

central y a su vez, la separación de elementos específicos hace evidente la condición relacional y multidimensional de un concepto de este tipo. Además, puede ser claro que existen diferentes formas de analizar este valor e incluso derivar en reflexiones puntuales.

Tabla 3.7 Resumen de aplicación de modelo de equidades Arellano y Olvera 2015 en las BMES.

Herramienta gubernamental	Sujeto			Artículo				Proceso			Estructura	
Becas de Manutención para la Educación Superior	Sujetos Simples	Sujetos segmentarios	Bloques de sujetos	Oportunidad es en medios	Oportunidad es en capacidades	En materia de la persona	En Materia de la porción	Directa	Marginal	Global	Absoluta	Relativa

Elaboración propia con base en modelo de Arellano y Olvera (2015).

3.4 Medición de resultados

Las BMES tienen mediciones de resultados a partir de mediciones internas y evaluaciones externas. Las mediciones internas están enmarcadas en la Matriz de Indicadores de resultados (MIR). Es posible consultar mediciones de esta herramienta a partir de indicadores globales y de indicadores puntuales que revisan la efectividad de esta herramienta. Por un lado, la forma en que miden un éxito global es partir del aumento de la tasa bruta de escolarización (TP, 2017). Por otro lado, Existen dos indicadores puntuales sobre la efectividad de esta herramienta, el primero es el abandono escolar de los alumnos becados, es decir el número de alumnos que dejan la universidad al recibir la beca, y el segundo es el porcentaje de estudiantes que permanecen en la ES al momento de recibir la beca (TP, 2017). De tal modo, estas mediciones intentan medir el funcionamiento de las BMES y reflejar metas, objetivos y logros alcanzados que son monitoreados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en México.

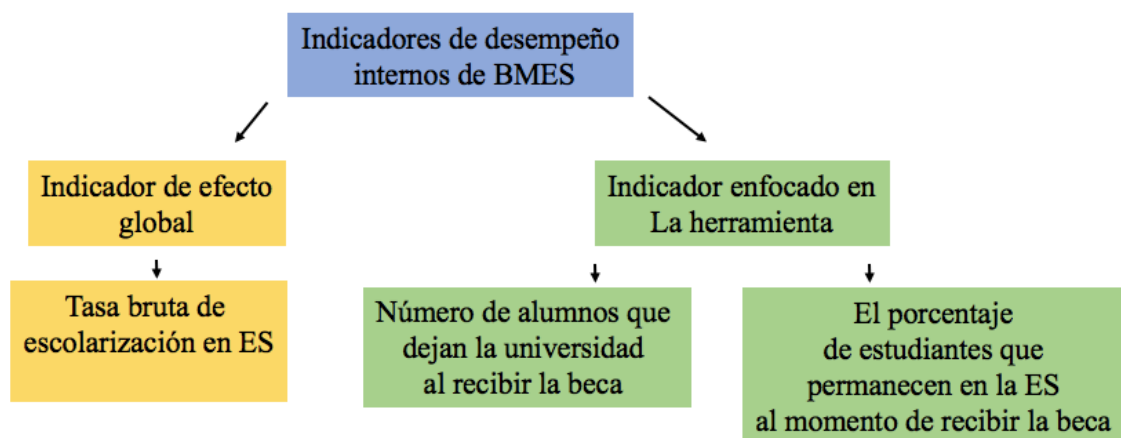
Tabla 3.8 Ejemplo de Indicadores de desempeño BMES 2015

Indicador	Forma de medición	Meta (Porcentaje)	Realizado (Porcentaje)
Porcentaje de permanencia escolar de estudiantes becados y/o apoyados de tipo superior respecto a la matrícula de estudiantes becados y/o apoyados al inicio de cursos del mismo tipo educativo.	(Matrícula de estudiantes becados y/o apoyados de tipo superior al final del ciclo escolar t/ Matrícula de estudiantes becados y/o apoyados de tipo superior al inicio del ciclo escolar t) * 100.	94.7%	102%

Elaboración propia con datos de TP 2017

Estos indicadores están en sintonía con objetivos y metas de la utilización de esta herramienta para mitigar la inequidad educativa en la ES. Sin embargo, en el indicador global no es clara la vinculación con el tema que busca impactar esta herramienta e incluso, los indicadores puntuales revelan resultados similares. Es decir, el aumento de la tasa bruta de escolarización no está relacionado estrechamente con la permanencia escolar o el acceso de personas de bajos ingresos en la ES. Con respecto, a los indicadores puntuales, pueden servir para comparar causas, sin embargo no son complementados con otro tipo de indicadores puntuales específicos. Otro punto a resaltar, es que existen indicadores que evalúan el desempeño de esta herramienta que son implementadas por IEPS específicos, que están enfocados en la integración de estudiantes de bajos ingresos y grupos vulnerables a la ES y en deserción y abandono escolar de estos grupos. De tal forma, es posible inferir que existen alternativas que no han sido tomados en cuenta, por lo que la medición de resultados sobre objetivos específicos no es clara y parece insuficiente.

Esquema 3.6 Indicadores internos de desempeño de las BMES



Elaboración propia.

En referencia a las evaluaciones externas de resultados, el CONEVAL apoyadas por instituciones externas, como el Centro de Investigación (CIDE) y Docencia Económica y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), han realizado análisis desde los años 2007 al 2014. En específicas existen tres evaluaciones centradas en los resultados de este programa, la primera en el año 2007, la segunda en el año 2011 y la segunda en 2012 —de manera

especifica la última evaluación está destinada a verificar el impacto de esta herramienta²⁹. Sin embargo, no existen evaluaciones actuales que evalúen el programa a partir de la incorporación al PNB. Por lo tanto, a continuación se muestran los principales indicadores de resultados del programa en evaluación externas, divididas por las categorías que fueron revisadas en el tercer modelo planteado en esta tesina.

Tabla 3.9 Evaluaciones externas de resultados a las BMES

Año de la evaluación	Indicador	Tipo de indicador según modelo	Principales resultados	Nombre de la evaluación y elaboración.
2012	1)El estudiante que recibe la beca deja de estudiar. 2)Causa de abandono de estudios. 3)Beneficiar a la población objetivo.	1)Efectividad de la herramienta. 2)Impacto de la herramienta en las causas que aborda las BMES. 3)Impacto en población objetivo (indicador centrado en grupos)	1)Sólo un 6 por ciento de los solicitantes que no recibieron la beca del PRONABES dejó de estudiar 211 estudiantes. (:48) 2)El 68% de los jóvenes encuestados que dejaron sus estudios fue por el alto costo de la educación superior o transporte. 3)Alrededor del 41% de la población potencial (estudiantes de bajos recursos que cursan la ES) es beneficiaria de una beca*.	Evaluación de Impacto al PRONABES. Elaborado por: CIDE, CONEVAL y BID.
2011-2012	1)Cobertura del programa. 2)Cumplimiento de fines, metas y propósitos.	1)Efectividad de la herramienta 2)Efectividad de la herramienta	1)La cobertura de la población objetivo ha aumentado. 2)Evalúa si son cumplidos los resultados a través de la revisión del MIR	Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. PRONABES Elaborado por: UAM, SEP y CONEVAL.
2007	1)Cobertura a grupos desfavorecidos 2)Favorecer a dirimir la equidad educativa 3) Cumplimiento de fines y propósitos	1)Indicador a grupos 2)Indicador global 3)Indicador enfocado en la herramienta	1)Crecimiento de 5% en cobertura a mujeres becadas 2)84% de becas solicitados y becas asignadas 3)Evalúa sí son cumplidos los resultados a través de la revisión del MIR.	Elaborado por: ANUIES y CONEVAL

*Este indicador se da a partir de una estimación y es apoyado por el estudio de la UAM 2011.

Elaboración propia con datos de CONEVAL.

²⁹ La evaluación de impacto intenta cuantificar el verdadero efecto del programa a analizar, a partir del análisis y comparación de grupos, el que recibe la beca y el que no recibe la beca (CIDE, 2012). Esta evaluación es realizada a partir de encuestas que

En las evaluaciones externas los indicadores para evaluar los resultados con respecto a la equidad son más amplios. Sin embargo, no existen indicadores globales que detonen un efecto en la población en general y en la equidad educativa separada por tema. Además, está pendiente la evaluación de impacto de las BMES, una vez incorporadas a la PNB. Por otro lado, es necesario homogeneizar y explorar indicadores que den seguimiento en el tiempo y no solo estén determinados por el órgano evaluador. Es decir, si las BMES incorporan indicadores globales, de herramienta y enfocados en grupos y son implementados de manera temporal, es posible dar mayor seguimiento con enfoque centrado en el valor de equidad.

De tal forma, operacionalizar los resultados de una herramienta gubernamental que tenga el valor de la equidad como guía puede resultar un ejercicio complejo y que cubra varias mediciones e indicadores que sirvan como proxis. Es posible observar que al ser varios los evaluadores, no son seguidos los mismos indicadores y en ocasiones suelen ser solo descriptivos. Por lo tanto, existe un asunto pendiente en términos de medición de resultados de las BMES.

3.4 Conclusiones

En este capítulo fueron implementadas formas de hacer operativa la equidad como valor público en las BMES. La división de este análisis fue a partir del tema, la aplicación del modelo de equidades de Arellano y Olvera (2015) y la verificación de medición de resultados.

En este sentido, el análisis descriptivo del tema y objetivos puede servir para encontrar principios, así como claridad argumentativa que da razón al funcionamiento de estas herramientas. Además, este tipo de análisis permiten identificar lógicas en su planteamiento y la forma en que la equidad es conceptualizada como valor alcanzar. Por otro lado, la implementación del modelo de Arellano y Olvera (2015), permite descomponer esta herramienta en elementos para identificar tipos de equidades y posibles contradicciones entre estas. El análisis de los resultados de este análisis serán expuestos en el capítulo anterior a partir de recomendaciones puntuales. En tercer lugar, la forma en que mide los resultados esta herramienta no es clara, las mediciones globales y enfocadas en grupos puede parecer repetitivas y sin relación específica con objetivos determinados. De modo que, la función principal de la operatividad y ordenamiento de esta equidad puede permitir realizar

señalamientos puntuales sobre esta herramienta a partir de la forma en que es conceptualizada este valor público.

Es necesario aclarar que en las conclusiones de esta tesina y recomendaciones son puntualizadas las aportaciones de utilizar este tipo de análisis. Además, las reflexiones finales sobre la funcionalidad de estas herramientas serán planteadas de manera específica. De modo que, los resultados descriptivos de este capítulo permiten hacer señalamientos en, objetivos, herramientas, sujetos, formas de distribución y de medición de las BMES en México.

Capítulo 4

Conclusiones y recomendaciones de política pública

Una vez expuesta esta investigación, centrada en reconocer la utilidad de instrumentos para hacer operativo el valor de la equidad en acciones gubernamentales y aplicarlo a un análisis empírico (BMES), es momento de exponer conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis y el estudio de caso. De tal manera, es posible aseverar que este ejercicio logró, en buena medida, reflejar que hacer operativa la equidad como valor público puede contribuir en el área de políticas públicas principalmente en dos aspectos. El primero es que, hacer operativa la equidad en acciones gubernamentales motiva un debate ordenado necesario en democracias, como la mexicana, sobre las justificaciones y concepciones de este valor público. En segundo lugar, es posible aseverar que la revisión de elementos de una acción pública a partir del análisis detallado bajo herramientas de operacionalización de la equidad, permite encontrar contradicciones, convergencias y puntualizaciones sobre diferentes formas de conceptualizar la equidad en una acción pública determinada. De tal modo, el ejercicio descriptivo de esta investigación, deja resultados concretos en torno a un tema que pocas veces es abordado en la discusión de políticas pública, la equidad y su operacionalización al ser aplicada como idea y valor central. A continuación son expuestas otras reflexiones y conclusiones derivadas de este estudio:

1) La equidad como valor público es un concepto relacional, que debe ser cuestionado, justificado y operacionalizado a partir de componentes básicos cuando se traduce en acciones públicas. Este valor es sujeto a muchas interpretaciones y está relacionado con consideraciones normativas sobre lo justo y el deber ser, de tal forma es necesario presentar y analizar la cualidad argumentativa, además de la técnica, de una política pública justificada bajo este concepto. Además, la responsabilidad gubernamental en la distribución, nivelación y apoyos en pos de la equidad, deben ser ejercicios transparentes y responsables para propiciar el debate público, que no deje de lado el componente democrático que da forma y sentido a una política pública. De modo que, la equidad como valor a seguir en acciones gubernamentales no puede seguir siendo presentada como idea abstracta, ya que existen elementos mínimos e identificables que dan sentido a este valor.

2) Operacionalizar la equidad en una acción pública puede contribuir a la mejora en la **relación entre medios y fines de una política**. Si los elementos, principios, concepciones y mediciones de este concepto en una acción pública son analizados bajo esta óptica, es posible que una herramienta sea (al menos en diseño), presentada de manera congruente en sus acciones y objetivos. Como fue evidente en el caso de estudio, la falta de objetivos notorios pueden tener relación con la falta de comprensión y profundidad del tema y los sujetos específicos a los que una herramienta de este tipo está destinada. Además, es claro que al ser la equidad un concepto que abarca temas diversos e incluso puede verse de manera general, es necesario especificar en qué punto, a quiénes y cómo este valor quiere ser alcanzado. De modo que, la operatividad de la equidad contribuye al fortalecimiento del planteamiento de acciones públicas destinadas a mitigar la inequidad de algún tipo.

3) El análisis bajo las herramientas principales de operacionalización permiten emitir **recomendaciones específicas a las BMES**, las cuales son enunciadas a continuación:

- **Los objetivos de las BMES deben ser claros**, a pesar de la reciente incorporación al PNB. Sumar esfuerzos de monitorio de resultados no debe impedir que la claridad de objetivos de los apoyos a estudiantes en educación superior caiga en interpretaciones diversas o no sea notorio la funcionalidad de esta acción pública. Además, el tema de la inequidad educativa ofrece teoría en cuánto a causas y divisiones del proceso educativo, por lo que debe ser definida la forma en la que se busca mitigar la equidad de acceso o de permanencia en las BMES. Es decir, si otorgar apoyos a estudiantes de la ES en situación de marginalidad o pobreza es parte de una política de equidad educativa, es necesario hacer explícitos que partes o en qué puntos de la trayectoria educativa una beca influencia a alumno, cómo lo beneficia y bajo que supuestos esta apoyo logra su cometido. La normativa actual de las BMES, carece de ese tipo de especificaciones.
- Los sujetos a los que las BMES beneficia están bien definidos, a partir de características de bloque. Sin embargo, **no existe información para la evaluación continua de una herramienta que lleva más de 15 años de funcionamiento**. Esta situación no permite cuestionar los resultados específicos de la instrumentación de estos apoyos, incluso los discursos del gobierno federal solo aseveran que otorgaron

cierto número de becas (Cuarto Informe de gobierno, 2014), no si éstas impactaron o modificaron la inequidad educativa en la ES o lograron influenciar en las decisiones de los estudiantes sobre permanecer o acceder a este nivel de estudios.

- Otra sugerencia específica es contemplar las diferencias y heterogeneidad del territorio nacional respecto a gastos y necesidades específicas para complementar o repartir de manera efectiva los recursos. Es decir, quizá la mejor forma de que rindan estos apoyos es a partir de la otorgación de becas en **materia de la persona (Rae, 1971), a partir de características regionales específicas**. Para mencionarlo de forma clara, no implica el mismo gasto en el estudiante cursar una carrera en la Ciudad de México que en una ciudad del interior de la república, debido a los costos de vida. De modo que, el reconocimiento de la diversidad de contexto a lo largo del territorio nacional, puede ayudar a hacer más eficiente este apoyo, en pos de mejores resultados.
- Otra recomendación precisa en materia del artículo implementado por las BMES sería **complementar apoyos a partir de la generación de oportunidad de capacidades**. Como fue mencionado con anterioridad, existen universidades que complementan las becas con un tutor que vigila y guía el curso de alumno de bajos recursos o de grupos vulnerables durante su estudio en la ES. Esta concepción fortalece la utilización de BMES y permite que otras áreas sean cubiertas y complementadas en estos apoyos. Además, es posible abarcar otros elementos causales de la deserción y falta de acceso a la ES de grupos específicos. De modo que, buscar otro tipo de equidad en la herramienta de manera convergente puede fortalecer el impacto y alcance de las BMES.
- La divergencia entre la solicitud de documentos y requerimientos entre entidades de la república y convocatorias puede diversificar resultados de las BMES. Existen estudios que argumentan que a mayor número de trámites, los apoyos pueden no ser alcanzados por destinatarios potenciales (Moyinhan y Herd, 2010). Es decir, existen barreras administrativas o trámites que pueden complicar el acceso a un beneficio gubernamental (principalmente e grupos marginados que no cuentan con identificaciones personales, dinero para acceder a los trámites o acceso a internet), como trámites complicados, petición de documentos difíciles de obtener, entre otros. **En el país no existe una convocatoria que pida requerimientos homogéneos a lo**

largo del territorio nacional, existen estados y universidades que piden diez documentos y otras que piden dos para ser candidato a las BMES. Por lo tanto, es posible sugerir que las convocatorias estatales pidan el menor número de documentos posibles, para ser candidato a una beca, lo cual puede impactar en los resultados de este apoyo. Otro punto a resaltar, es que existen entidades federativas y universidades que reconocen que la informalidad del trabajo en México es una realidad, por lo que piden formas alternativas para comprobar el ingreso. Sin embargo, esta práctica no es común en todas las convocatorias, por lo que puede limitar el acceso a estos apoyos. De modo que, homogeneizar criterios de solicitud y selección es una práctica pendiente para la CNBES.

- **Las mediciones de resultados de las BMES carecen de sentido y no están enfocadas en el grupo al que atienden.** La cobertura educativa puede ser un indicador global, sin embargo no está totalmente explicado en función de las becas. De tal forma, si esta medición es transformada a partir de una medición en grupos (acceso a la educación y permanencia de jóvenes de bajos recursos y pertenecientes a grupos vulnerables), es posible que precisar el impacto de esta herramienta. Además, los indicadores puntuales están duplicados ya que indican lo mismo, por lo que es necesario buscar alternativas y fortalecerlos.
- **Es necesario que las evaluaciones internas y externas de resultados consideren la equidad como valor central de esta herramienta.** Las evaluaciones de impacto y la medición de resultados de las BMES están enfocadas en su efectividad como herramienta y no en sus efectividad como política enmarcada en definiciones y concepciones en torno a la equidad. Es decir, es necesario ser transparentes en las métricas en cuanto a que se puede lograr y se está logrando en términos de equidad educativa a partir de otorgar becas. Es necesario cambiar las mediciones de becas otorgadas a becas que impactaron de alguna forma, y como objetivo central tener en cuenta que la equidad es el fin de esta acción pública. El fraseo, el planteamiento y los valores en las políticas públicas determinan la utilidad y el seguimiento de sus resultados.
- Por último, es necesario especificar, que el proceso de distribución dificultó la obtención de datos y no es realizado de forma transparente, lo que dificulta encontrar

criterios de distribución y resultados. **Los CBA no tienen criterios claros de conformación, tampoco hacen pública la conformación a partir de nombres rastreables y de sujetos.** Esta situación deja dudas abiertas sobre criterios de asignación de becas y no determina responsabilidades específicas. La CNBES, debe coordinar y exponer la información de manera accesible y consultable a la ciudadanía.

De tal modo, el presente análisis bajo criterios de operacionalización de la equidad como valor público, puede derivar en recomendaciones puntuales a herramientas como las expuestas con anterioridad.

4) Es posible identificar que los **diferentes tipos de equidad que contiene una herramienta como las BMES pueden estar en contradicción, pero también pueden converger y completarse.** Es decir, a pesar de que existan diferentes tipos de equidad en los elementos de una acción pública es posible que sean complementarios si son justificados de manera transparente y concreta. De tal forma, el ejercicio de identificación de los tipos de equidades puede contribuir en la búsqueda de mejoras a una herramienta que plantea la equidad como situación deseable.

5) **Las investigaciones sobre valores públicos en políticas públicas en México están pendientes.** La falta de información y de datos dificulta efectuar este tipo de investigaciones. Sin embargo, existen agendas pendientes como la influencia de valores como la equidad en la instrumentación de acciones gubernamentales, la operacionalización de la equidad en otros temas y herramientas y la operacionalización de otros valores específicos.

6) La medición de resultados puede estar centrada en aspectos técnicos y dejar de lado los valores en acciones gubernamentales. Sin embargo, como fue ejemplificado en esta tesina, **es posible poner como elemento central el valor público a alcanzar y buscar proxis que indiquen funcionamientos de este tipo de herramientas.** Es necesario, estar consciente que las acciones gubernamentales tienen elementos políticos inherentes, por lo que este factor debe ser instrumentado, ordenado y reconocido. Esto, puede abrir el debate público y mejorar la construcción de políticas que de una manera u otra afectan e involucran a un habitante de determinada región.

7) Por último es necesario hacer una **reflexión sobre la cualidad democrática de las políticas públicas.** Los valores son elementos esenciales que deben ser reconocidos, ya

que no es posible olvidar la finalidad de resolución de problema públicos que contienen estas acciones. De tal forma, ordenar, discutir, debatir y analizar estos elementos es un tema esencial que impacta la funcionalidad de las acciones gubernamentales y por ende, a la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- Acosta, A. “Políticas, actores y decisiones en las universidades públicas en México”, en un enfoque institucional. En Revista de la Educación Superior (RESU), Vol. XLII, no. 165 Enero-Marzo de (2013): 83-100.
- Aguilar, L. (2012). El estudio de las políticas públicas. Porrúa: Ciudad de México.
- Akehurst, M. “The hierachy of the sources of international law”, British Yearbook of International Law, 104, Enero (1976): 273-285. Acceso 15 de noviembre, 2016, <https://doi.org/10.1093/bybil/47.1.273>
- Alcántara, Armando & Navarrete, Zaira. “Inclusión, equidad y cohesión social en las políticas de educación superior en México”. En Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE), Vol. 19, no. 60, enero a marzo, (2014). Acceso en 13 de septiembre 2016 Recuperada de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662014000100010.
- Álvarez, C. y Maroto, J. En Gaceta de Antropología, 28, artículo 14. (2012): 1-12.
- Aguerrondo, I. (1983). Estado de los estudios sobre la deserción escolar en el sistema educativo argentino. En Deserción escolar, II, buenos Aires, Ministerio de Educación.
- Arellano, D. y Olvera, J. El concepto de equidades y sus contradicciones: la política social mexicana. En revista mexicana de sociología. Vol. 77 Núm. 4. Octubre-diciembre (2015): 581-609.
- Aristóteles. (1976). Ética Nicomaquea. Porrúa: México.
- Arrow, J. “A utilitarian approach to the concept of equality in public expenditures. The quarterly journal of economics”. Vol. 85, No. 3, (1971): 409-415
- Banco Mundial (2005). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006. Panorama General. Equidad y Desarrollo. Washington D.C: Banco Mundial.

- Barr, N. (1993). *The economics of the welfare state*. Oxford University Press: Oxford.
- Behn, R. “Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures”.
Public Administration Review, 63(5), (2003): 586-606.
- Behrman, J., Gaviria, A., & Székely, M. (2001). “Intergenerational Mobility in Latin America” en: *Inter-American Development Bank, Research Department*, No. 452.
- Bentham, J. (2015/1823). *An introduction to principles of moral and Legislation*. Enclose Editorial. Recuperado de:
<http://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/bentham1780.pdf>. [fecha de consulta 10 de noviembre 2016].
- Bladen, J., y Machin, S. (2010). *Education and inequality. En Economics on education*. Oxford Elseiver: Oxford.
- Blanco, E., Solís, P., Robles, H., (2014). Caminos desiguales: trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México. Publicaciones Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. Ciudad de México.
- Bozeman y Zarewitz. “Public mapping and science policy evaluation”. En Springer, Minerva, 49, (2011): 1-23.
- Bozeman, B. (2008). *Public values and public interest: counterbalancing economic individualis*. George University Press: Washington D.C.
- Bozeman, B. y Johnson, J. “The Political Economy of Public Values: A Case for the Public Sphere and Progressive Opportunity. American Review of Public Administration”, 45(1), (2014): 61-85.
- Bozeman, B. y Pandey, S. K. Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. Public Administration Review, 64, (2004): 553–565
- Bracho, Teresa (2003). Diseño e instrumentación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES): Evaluación Externa, México, CIDE-ANUIES.

- Bradley W. *“The Science of Public Administration: Problems, Presumptions, Progress, and Possibilities”*. Public Administration Review, 75 (6), (2015): 795-805.
- Cárdenas, S. Escuelas de doble turno en México una estimación de diferencias asociadas con su implementación. En Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 16 núm. 50, julio-septiembre, (2011): 801-827.
- Carver, R. (1993). *“De qué hablamos cuando hablamos del amor”*. Madrid: Editorial Anagrama.
- Carobone, J. y Cahn, N. (2014). *Marriage markets: how inequality is remaking the american family*. Oxford Univestiy Press: New York.
- Carter, N. *Learning to Measure Performance: The Use of Performance Indicators in Organizations*, Public Administration, 69:1, (1991): 85-101.
- CEEY, (2013). *Movilidad social en México: Constantes de la Desigualdad*. Centro de Estudios Espinos Yglesias. México.
- Cejudo, G., & Michel, C. Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública, CIDE*, volúmen XXV, Núm 1, (2016): 3-31.
- Celis-Giraldo. Las acciones afirmativas en educación superior: el caso de los Estados Unidos. En *Revista de pedagogía universitaria*, Vol. 12, Núm. 2, (2009): 103-117.
- CEPAL, (2017). *Panorama Social en América Latina*. Documento Informativo. S-17-0078. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016-documento-informativo>. [fecha de consulta: 1 de junio 2017).
- Coase, R. (1960). *The problem of social cost*. En *The Journal of Law and Economics*.
- Consejo Mexicano de Investigación Educativa A. C. (1996). *Comentario al programa de desarrollo educativo* Consejo Mexicano de Investigación Educativa. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 1, Núm. 1, pp. 1-42.

- Cruz, Alberto. (2007). Análisis de la implementación del PRONABES bajo un enfoque organizacional y de RIG's el caso de Veracruz. Tesina para obtener el grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas. En el Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Chavez et all. (2012). México del 2012 reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social. Centro de Estudios Espinosa Yglesia: Ciudad de México.
- Dahl, R. The science of public administration: Three problems. En *Public Administration Review*, Vol. VII, (1947): 1-11.
- De la Madrid, Ricardo (2014). Mirreynato la otra desigualdad. Editorial planeta. Ciudad de México.
- DeLeon, P. Democracy and the policy sciences. *Policy studies journal*, Vol. 22, 2, (1994): 200-212.
- Didou, S. Políticas de educación superior en los institutos tecnológicos federales: una reforma inconclusa. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Núm. 14, Vol. 7, (2002): 51-73.
- Demeuse, M., Crahay, M. & Monseur, C. (2001). "Efficiency and Equity" en: Hutmancher, W. (edt). "In pursuit of equity in education: using international indicators to compare equity policies". Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Elster, Jon (2010). La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales, Gedisa: España.
- Espinoza, O., González, L., y Latorre, C. Un modelo de equidad para la educación superior: Análisis de su aplicación al caso chileno. *Revista de la Educación Superior*. Núm 150 (2009). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602009000200006.

- Flauby, (2008). *Fairness, Responsibility and Welfare*. Oxford University Press: Oxford.
- Foot, P. The problem of abortion and the doctrine of the double effect. En *Oxford Review*, No. 5, (2002/1967).
- Frederickson, H. y Edmund, Stazyk (2014). *Sustainability, intergenerational social equity and the socially responsible organization* Sage. Administration and Society.
- Frideman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University Chicago Press.
- Garay, A., Miller, D. Dos temas cruciales para la agenda mexicana de Educación Superior: educación y equidad e inclusión. *Propuesta educativa*, núm. 43, junio. (2015): 75-87.
- Grandon, G. (2011). *Informing with the case method: a guide to case method research, writing and facilitation*. California: Informing Science Press
- Hacker, S. Y Pierson, P. Winner take all politics: public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the united states. *Politics and Society*. Núm. 38, Vol. 2, (2010): 152.
- Hausman, D. M., & McPherson, M. S. (2006). *Economic analysis, moral philosophy, and public policy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hernández, M. El concepto de equidad y el debate sobre lo justo en salud. *Revista de salud pública*. Núm. 10, sup. (1), (2008): 72-82.
- Hilkman, M. (2014). *Los estudiantes indígenas en la educación superior de México. Las dificultades que los estudiantes indígenas experimentan en su integración en la comunidad universitaria mexicana*. Tesis de bachelor. Departamento de Estudios Latinoamericanos: Universidad de Leiden.
- Hood, C. "A Public Management For All Seasons?". *Public administration*, 69 (1), (1991): 3-19.

- Hutmacher, W., Cochrane, D. y Bottani, N. (eds.) (sin año). Chapter 2: Efficiency and Equity. En Pursuit of equity in education. Using International Indicators to Compare Equity Policies. Kluwer academic publishers: Washinton. Disponible en:http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic178040.files/P_demeuse.pdf
- Informe de Oxfam (2014): Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica. OXFAM. recuperado de: www.oxfam.com.
- Lemos, R. Combate al racismo y la discriminación racial en Brasil: legislación y acción institucional. En Desacatos, núm. 51, (2016): 32-49.
- Levin, B. (2003). Approaches to equity in policy for lifelong learning. OCDE. Disponible en:<http://www.oecd.org/education/school/38692676.pdf>
- Levy, S. (2008). Buenas intenciones malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México. Océano: Ciudad de México.
- López, N. (2004). Igualdad en el acceso al conocimiento: la dimensión política de un educativo. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Desigualdad, fragmentación social y educación. UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires, Noviembre de 2004.
- Majone, G. "The Rise of the Regulatory State in Europe. West European Politics, 17, (1994): 77-101.
- Majone, G. "From the positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance". Journal of Public Policy, 17 (2), (1997): 139-68.
- Mankiw, G. (2012) Principios de economía. Cambridge: Harvard University Press.
- Meier, K y Hill C. (2000). Bureaucracy in the twenty-first century en: The oxford handbook of public management, Oxford: Oxford University Press: 51-71.
- Merino, M. (2013). Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. CIDE: Ciudad de México.

- Merino, M. y Cejudo G. (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública. FCE-CIDE: Ciudad de México.
- Merino, M. y Vilalta, C. (2014). La desigualdad de tratano en el diseño del gasto público federal mexicano. CIDE: México.
- Mill, J. (2007). El Utilitarismo. Madrid: Alianza Editorial.
- Miller, D. “Equidad educativa versus desigualdad social: El caos del Programa de Becas en Educación Superior (PRONABES) en México”. Universidades, vol. LXII, núm. 54, septiembre-diciembre, (2012): 21-28.
- Mokate, K. (1999). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?. En Banco Interamericano de desarrollo. Diseño y gerencia de políticas y prgramas sociales. En línea: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf. [fecha de consulta 13 de noviembre, 2016].
- Moore, M. (1976/1996). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas (pp.189-218). En Luis F. Aguilar (ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Moreno, L. “Equity, equality and equivalence- A contribution in search for conceptual definitions and comparative methodology”. Revista Española de Educación Comparada. Núm 13. (2007). Acceso el 14 de mayor de 2016. Disponible en: <http://www.sc.ehu.es/sfwseec/reec/reec13/reec1312.pdf>
- Moreno, L., Jones, G. y Rantala, J. Enacting equity in education. Towards a Comparison of Equitable Practices in Different European Local Contexts. University of Helsinki, (2006): 13-35. Disponible en: Acceso 8 de julio 2017 http://blogs.helsinki.fi/historiallis-yhteiskunnallinen-kasvatus/files/2010/12/Enacting-8_s.1_175.v3.pdf
- Moynihan, D. & P. Herd. Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights, The American Review of Public Administration, 40, (6), (2010): 654-670.

- Moynihan, D., Pandey, S. y Wright, B. (2011). *Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use*. Journal of Public Administration Research and Theory, Inc. Published by Oxford University Press.
- Muñoz, C. y Gúzman, T. “Una exploración de los factores determinantes del rendimiento escolar en la educación primaria. *Revista del Centro de estudios educativos*, Vol. 1, no 2 (1971).
- Muñoz, C. y Silva, M. La educación superior particular y la distribución de oportunidades educativas en México. *Revista de la Investigación superior*. Núm. 166 (2013). Disponible en: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista166_S2A2ES.pdf
- Murakami, Y. y Blom, A. (2008). *Accessibility and Affordability of Tertiary Education in Brazil, Colombia, Mexico and Peru within a Global Context*. The World Bank. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/wps4517.pdf>
- Norton, M. y Ariely, D. Building a better America- one wealth quintile at a time. En *Perspectives on Psychological Science*, 6(1), (2011): 9-12.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books.
- Olvera, J. (2012). El impacto de la política social focalizada en la movilidad educacional intergeneracional. Generadora de igualdad de los sectores en adversidad económica el caso de oportunidades. México: CIDE.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Puga, J. Time variable in policy transfer analysis: the experience of the higher education program “Manutención” in Mexico. En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Vol. IV, Núm 2, (2015): 13-38.
- Rae, Douglas. *The egalitarian state: Notes on a system of contradictory ideals*. *Daudalus* 108 Vol. 4. (1979): 37-54.

- Rae, Douglas (1981). *Equalities*. Cambridge: Cambridge: Harvard University Press.
- Reimers, F. (2000). *Perspectives in the study of educational opportunity*. En F. Reimres (ed.) *Unequal schools, Unequal chances. The challenges to equal opportunity in the Americas*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1971). *A theory of Justice*. Cambridge: Harvard Universtity Press.
- Rodríguez, Luis. Políticas de inclusión en México: un análisis de marcos a la iniciativa todos a las escuela. En revista Mad de la Universidad de Chile, no. 18, mayo, (2008): 38-56.
- Rojas, G. y Riveiro, M. Hacia una mirada de género en los estudios de movilidad social: interrogantes teórico-metodológicos. Boletín Científico Sapiens Research, 4 (1) (2014): 26-31.
- Rutgers, M. As good as it gets? On the meaning of public value in the study of policy and management. *American review of public administratio*. Núm. 1Vol. 45, (2015): 29-45.
- Sandel, M. (2008). *Justice. What is the right thing to do?* Nueva York: Farrar Strass and Giroux.
- Sandel, M. (2012). *What money can't buy: the moral limits of markets*. Oxford: Brasenose College.
- Sandoval, A. (2005). *La equidad en la distribución de oportunidades de acceso media superior en México. Un estudios con base en los datos del EXANI-I*. Tesis para obtener el grado de Maestro en investigación y desarrollo de la educación. Universidad Iberoamericana.
- Santiago, P., et al. "Tertiary Education for the Knowledge Society". Vol. 2. OECD, (2008): 13-66. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266759.pdf>
- Sartori, G. (2009). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Sartori, G. (2012). *Malformación de los concepto en política comparada*. En Jorge Islas L. (coord.), *Giovanni Sartorio cómo hacer ciencia política*. México: Taurus, pp. 27-80.

- Scanlan, L. Hopwood v. Texas: A backward look at affirmative action in education. En New York University Law Review. Vol. 71:1580. (1996): 1580-1633.
- Scott, J. (2011). Pobreza rural y gasto público para el campo: Desarrollo social y apoyos agrícolas. En comisión espeical de seguimiento a las evaluaciones de los programas que conforma el programa especial concurrente para el campo. Cámara de diputados México.
- Sen, Amartya. (1980). *Equality of what? In: The tanner lecture on human values*. Cambridge: Cambridge university press.
- Sen, Amartya. (1999). *Development as freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Sen, Amartya. (2009). *The idea of justice*: Cambridge: Harvard University Press.
- Silva, M. Equidad en la educación superior mexicana: el reto persistente. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Núm. 59 (2014): 23-35. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/373/37332547004.pdf>.
- Starmans, C., Sehksin, M., Bloom, P. Why people prefer unequal societies. En Nature human behaviour, Yale University, 1, 0082, (2017): 1-7.
- Stiglitz, Joseph. (2000). *La Economía del Sector Público*: Antonio Bosch Editor: Barcelona.
- Stiglitz, Joseph. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*: Editorial Taurus: Madrid.
- Stone, D. (1988). *Policy paradox. The art of political decision making*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Swett, F. (1977). *Los factores determinantes de la escolarización y el aprovechamiento en la educación ecuatoriana*. Tegucigalpa: Escuela Superior de Magisterio “Francisco Morazan”.
- UNICEF. (2015). *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*.

Universidad Autónoma Metropolitana. A diez años de Becas PRONABES-UAM. Una mirada. (2012) Disponible en: <http://www.becas.uam.mx/sepuam/pronabes01-11/>

Villa, Lorenza. “Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México”. En Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE), Vol. XLII, No. 167 julio-Septiembre (2013): 81-100.

Vries, Wietse., Arenas, Patricia., Muñoz, José., Hernández, Ignacio. ¿Desertores o decepcionados? Distintas causas para abandonar los estudios universitarios. En Revista de la Educación Superior. Vol. XL, (4), (2011): 29-50.

Weiner, D. Y Vining, A. (2010). *Policy analysis: Concepts and practice*. Bostón: Longman.

Yin, R. (1994). *Case of study research: Design and methods*. California: Sage.

Young, P. (1994). *Equity in theory and practice*. Princeton: Princeton Universty Press.

Documentos oficiales consultados y bases de datos:

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>. [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Sexto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León. (2000). Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/>. [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Programa de Desarrollo Educativo (1995). Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/331/default.htm?s=isten> [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/publicaciones/lists/otros/attachments/4/pnd0106.pdf> [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Plan Nacional de Educación 2001-2006. Disponible en: www.oei.es/historico/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Sexto Informe de gobierno, Vicente Fox Quesada. (2006). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf> [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Disponible en: www.oei.es/historico/quipu/mexico/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf

Sexto Informe de gobierno, Felipe Calderón Hinojosa (2012). Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sesto/> [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Sexto Informe de Gobierno, Felipe Calderón, (2012). . Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sesto/>

[fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/> [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Programa Sectorial de Educación 2013.2018. Disponible en:
http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.WFgB2aJ96CU

[fecha de consulta 10 de diciembre 2016]. [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Cuarto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto, (2016). Disponible en:
<http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>. [fecha de consulta 10 de diciembre 2016].

Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía. <http://www.inegi.org.mx/>

Secretaría de Educación Pública. Información Estadística.
http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html

Subsecretaría de Educación Superior. Información Estadística.
http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html

Reglas de operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (2002). Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735216&fecha=13/03/2002

Reglas de operación del Programa Nacional de Becas. (2016). Disponible en:
<http://www.cnbes.sep.gob.mx/>

Secretaria de Hacienda y Crédito Público 2017. Transparencia presupuestaria:
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto>.

Evaluaciones consultados sobre BMES antes PRONABES:

Reporte final de la evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Nacional de Becas de Educación Superior PRONABES. (2008).

Secretaría de Educación Pública (2001). Historia del Pronabes, México, SEP. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/programa_nacional_de_becas_para_la_educacion_superior#.WOXisxJ95R0. [fecha de consulta: 23 de Marzo, 2017].

Bracho, Teresa (2003). Diseño e instrumentación del Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES): Evaluación Externa, México, CIDE-ANUIES.

Evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social. CONEVAL. Disponibles en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>. [fecha de consulta 1 de abril, 2017].

Consejo Mexicano de Investigación Educativa A. C. (1996). Comentario al programa de desarrollo educativo Consejo Mexicano de Investigación Educativa. En Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol. 1, Núm. 1, pp. 1-42.

Páginas de Internet consultadas:

Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> [fecha de consulta 3 de junio 2017].

Transparencia presupuestaria en México (TP).

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas> [fecha de consulta 3 de junio 2017].