

## Diseño de los programas Beca Salario y Jóvenes Escribiendo el Futuro

**José Carlos Aguirre Salgado**

ORCID: [0000-0002-7705-1362/](https://orcid.org/0000-0002-7705-1362/)

Profesor-investigador, Instituto de Ciencias de la Educación (ICE), Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)

### RESUMEN

La Asociación Nacional de Instituciones y Universidades de Educación Superior (ANUIES) explica que, desde que México se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994, se ha generado un mayor índice de desigualdad económica y la tasa más escasa de cobertura de educación superior, colocándose en un lugar bajo en el indicador en el promedio ponderado en Latinoamérica. Es por eso que este artículo explica el objetivo principal que tiene la nueva beca Jóvenes Escribiendo el Futuro, que es disminuir la deserción escolar por motivos económicos de estudiantes en el nivel superior de instituciones públicas durante el período 2018-2024, haciendo una comparación con una beca anterior llamada Beca Salario, cuyo objetivo era similar al de la beca actual, pero con un monto menor a ésta.

### PALABRAS CLAVE

economía; educación superior; becas; desigualdad; deserción; apoyo económico

Los ejercicios de comparación de políticas públicas sectoriales cobran importancia estratégica en determinadas situaciones coyunturales, y una de las más frecuentes en los regímenes con elecciones periódicas y auténticas es el cambio de una administración pública. En esta especificidad cobra especial relevancia el proceso de transformación de la plataforma electoral ganadora en la agenda pública para conseguir una percepción de legitimidad gubernamental de ejercicio del poder político (Gunturiz, Gómez, Puello y Bautista, 2018).

En el contexto actual de revolución 4.0, la formación de capital humano mediante la escolarización creciente y pertinente de la población debería ser un punto de la más alta prioridad en las agendas de los Estados, so pena de quedar excluidos de dicha ventaja competitiva en los procesos de las cadenas productivas de la globalización económica (Balaam y Veseth, 2004).

En esta tesitura, resulta preocupante que México, desde su ingreso en 1994 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuente históricamente con el mayor índice de desigualdad económica y la tasa más baja de cobertura de educación superior entre sus miembros. De hecho, nuestro país se encuentra actualmente diez puntos abajo en ese último indicador en el promedio ponderado en Latinoamérica. De ahí que diversos organismos especializados hayan recomendado la implementación de más políticas y acciones que permitan aumentar las tasas de acceso y permanencia de su población en educación universitaria con oferta pertinente a los retos de la sociedad del conocimiento (ANUIES, 2018; OCDE, 2018).

Precisamente, el objetivo primordial de este artículo es analizar el diseño y las posibilidades del programa federal denominado Jóvenes Escribiendo el Futuro para conseguir su meta de disminuir la deserción durante el periodo 2018-2024 por motivos económicos de estudiantes de educación superior pública en México, mediante la comparación de sus elementos de cambio y continuidad con uno semejante, denominado Beca Salario, el cual fue diseñado e implementado en el sexenio inmediato anterior.

El programa Beca Salario se originó, en el contexto del Pacto por México, para tener un alcance nacional, pero fue implementado únicamente en el estado de Morelos de 2012 a 2018. Por su parte, Jóvenes Escribiendo el Futuro fue presentado en diversos eventos de los primeros 100 días de gobierno del actual presidente de la República, donde se ratificó que el programa sustituiría durante su gestión sexenal a varias modalidades de becas, incluida la mencionada anteriormente.

De esta manera, el presente análisis se llevó a cabo a partir de la premisa de que Beca Salario ha cerrado ya su ciclo como instrumento de política pública y que Jóvenes Escribiendo el Futuro, al momento de escribir estas líneas, se encuentra en una etapa inicial pues aún le falta completar diversos elementos de su diseño.

### **Comparación del proceso de diseño de los programas**

El programa Beca Salario tuvo su origen en los noventa y cinco compromisos del Pacto por México, que fue un acuerdo cupular gestado de julio a noviembre de 2012, entre el equipo de transición de Enrique Peña Nieto, entonces presidente electo de nuestro país, y las dirigencias de los principales partidos políticos con el objetivo fundamental de obtener una agenda política consensada de reformas estructurales que pudiera desahogarse durante la nueva administración pública federal. Ese acuerdo político sería formalmente suscrito el 2 de diciembre de 2012.

En contraste, la plataforma política de la coalición de partidos políticos que postuló a Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República esbozó las líneas generales de una nueva política nacional de becas para la capacitación laboral y educativa dirigida a la población juvenil. Una vez obtenido el triunfo electoral, su primer etiquetamiento como un megaprograma de política social bajo la denominación de Jóvenes Escribiendo el Futuro llegaría como fruto de la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad, realizada durante la transición sexenal de septiembre a noviembre de 2018. Sin embargo, en febrero de 2019 el nuevo gobierno federal tomaría la decisión de separarlos dejando al primero la misión de atender la materia laboral, el cual llamó Jóvenes construyendo el futuro, y al segundo, los aspectos de índole educativa, bajo el título de Jóvenes Escribiendo el Futuro (Presidencia de la República, 2019).

Beca Salario fue concebido como un programa con alcance a nivel nacional, condicionado a que primero se hiciera una fase de pilotaje en los estados de Colima, Sonora y Morelos, selección que fue hecha para mandar un mensaje de pluralismo político, ya que sus gobernadores provenían, respectivamente, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Al final, Morelos sería el único donde se cristalizaría la aplicación efectiva de este programa (Presidencia de la República, 2012).

Por su parte, Jóvenes Escribiendo el Futuro fue diseñado para aplicarse desde su inicio a nivel nacional, como parte de la plataforma política del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), sin buscar consenso de otras fuerzas políticas y originalmente para ser una modalidad del programa Jóvenes Construyendo el Futuro (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2018).

Una coincidencia entre los programas asistencialistas en estudio es que, en Beca Salario, los recursos se entregaban directamente a cada beneficiario mediante una tarjeta bancaria, una buena práctica que se ha replicado en el caso de Jóvenes Escribiendo el Futuro.

El financiamiento de Beca Salario fue dual: 80% de los recursos invertidos estuvieron a cargo del gobierno federal, y el 20% restante, del gobierno del estado de Morelos. El programa

Jóvenes Escribiendo el Futuro se encuentra subvencionado completamente por el gobierno federal.

La operación de Beca Salario se planteó, desde su rediseño a nivel local, como un programa que fuera hecho de modo horizontal, mediante un esquema de gobierno en red, para atender de modo más pertinente la multifactorialidad de la deserción escolar. Sin embargo, terminaría siendo manejado por la Secretaría de Educación de esta entidad federativa y por la Secretaría de Educación del Poder Ejecutivo federal. En contraste, Jóvenes Escribiendo el Futuro es gestionado únicamente por la dependencia mencionada en segundo término, a través de un organismo desconcentrado denominado Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

Los montos de Beca Salario se otorgaban mensualmente, de acuerdo con el nivel educativo que estuviera cursando la persona beneficiaria, siendo de \$300 para beneficiarios de tercero de secundaria, \$500 para bachillerato y \$700 para licenciatura. Por su parte, Jóvenes Escribiendo el Futuro otorga \$2400 mensuales durante la duración total de los estudios universitarios de sus beneficiarios, sin condicionarlos a un grado específico de la trayectoria del becario.

El programa Beca Salario permitía la permanencia del beneficiario en el programa desde tercero de secundaria hasta cuarto año de licenciatura. Por su parte, Jóvenes Escribiendo el Futuro permite el ingreso por una sola ocasión, exclusivamente en estudios de educación superior, y no permite el goce simultáneo de la beca Jóvenes Construyendo el Futuro.

Beca Salario estuvo normado en las Reglas Operativas del Programa Nacional de Becas y en una ley emitida *ex profeso* por el Congreso del Estado de Morelos en 2015, mientras que Jóvenes Escribiendo el Futuro, hasta el momento de escribir estas líneas, no cuenta todavía con ningún marco normativo específico que lo regule.

Beca Salario fue emitido en el marco de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del Programa Nacional de Becas, así como de los Programas Sectoriales de Educación 2013-2018 de los niveles federal y estatal. Por lo que respecta a Jóvenes Escribiendo el Futuro, fue implementado de manera atípica en el tercer mes del ejercicio de la nueva administración pública federal, cuando aún no se había aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ni sus demás instrumentos programáticos.

En la tabla 1 podemos apreciar la comparación entre los problemas públicos y los respectivos objetivos generales, de ambas becas:

**Tabla 1**  
**Comparación del problema público y objetivos de los programas**  
**Beca Salario y Jóvenes Escribiendo el Futuro**

Programa	Problema público	Objetivos
Beca Salario	Deserción de los estudiantes de las instituciones educativas públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evitar la deserción de los estudiantes de las instituciones educativas por falta de recursos, garantizando su trayecto escolar durante su formación académica</li> <li>2. Incrementar la calidad educativa y la reconstrucción del tejido social en el estado de Morelos</li> </ol>
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Falta de acceso a la educación universitaria de los jóvenes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar a jóvenes oportunidad de acceso y permanencia en estudios universitarios</li> <li>2. Alejar a jóvenes del camino de conductas antisociales</li> </ol>

Fuente: elaboración propia

De lo anterior podemos apreciar que tanto en Beca Salario como en Jóvenes Escribiendo el Futuro el problema público por resolver fue identificado y delimitado. De la misma manera, sus respectivos objetivos guardan coherencia con tal problema y similitudes entre sí. En la tabla 2 se contrastan las poblaciones objetivo de los programas en estudio:

**Tabla 2**  
**Comparación de la población objetivo de los programas**  
**Beca Salario y Jóvenes Escribiendo el Futuro**

Programa	Población objetivo
Beca Salario	Estudiantes inscritos en instituciones educativas públicas con domicilio en el estado de Morelos mientras que se encontraran cursando tercer año de secundaria, educación media superior y hasta el cuarto año del nivel licenciatura
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Jóvenes de bajos recursos, de 18 a 29 años, que hayan concluido su bachillerato y que realicen o busquen efectuar estudios de licenciatura en planteles públicos

Fuente: elaboración propia

La tabla precedente corrobora que la población objetivo fue debidamente delimitada en los programas en análisis. Ahora bien, este parámetro en Beca Salario se constituyó en una lógica de mayor universalidad por alumnos que estudiaran en planteles públicos ubicados en el estado de Morelos, en tercero de secundaria, de bachillerato y en los cuatro primeros años de licenciatura, mientras que en el caso de Jóvenes Escribiendo el Futuro se concentra en personas de bajos recursos que se encuentren en el rango etario de 18 a 29 años y que cursen sus estudios universitarios en planteles públicos.

En el caso de Beca Salario, su rediseño en el estado de Morelos permitió contar con un acceso universal para un mayor número de beneficiarios, pues fue más allá de lo delineado en el Pacto por México, donde se había planeado que el apoyo llegara únicamente a estudiantes cuyo ingreso familiar estuviese por debajo de los cuatro deciles. En esa misma lógica no exigió una limitante de edad o promedio para ser beneficiario de su apoyo.

Jóvenes Escribiendo el Futuro, establece, para obtener tal beca, un rango de edad de 15 a 29 años, y, en la lógica del paradigma de equidad que se sigue en la mayoría de los programas asistenciales en México, no es universal, pues requiere que la persona solicitante sea de bajos recursos, sin especificar la dimensión cuantitativa mínima de procedencia del nivel de pobreza a acreditar ante la instancia federal competente, y tampoco se exige un promedio mínimo de calificaciones.

Debe precisarse que aun cuando Jóvenes Escribiendo el Futuro, dados sus términos y condiciones, tiene una población objetivo más reducida respecto a Beca Salario, eso no significa que el actual gobierno federal haya marginado de tales beneficios a los estudiantes de planteles públicos de tercero de secundaria y bachillerato. Para este grupo estudiantil ha implementado nuevos apoyos de piso contemplados en el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

### **Fortalezas y fallas de los programas**

Las principales fortalezas de Beca Salario fueron las siguientes: a) se logró consolidar por cinco años un programa pensado originalmente como piloto; b) en esa misma lógica, es plausible que el Gobierno del Estado de Morelos haya tenido la capacidad de gestión para conservar el financiamiento federal del programa Beca Salario por cinco años, toda vez que Colima y Sonora abandonaron completamente la intención de implementarlo; c) el rediseño de los instrumentos de implementación establecieron de manera clara y precisa los objetivos y actividades del programa, y d) el planteamiento de gobierno en red, en su rediseño a nivel local, para atender la problemática multifactorial de la deserción escolar, fue una innovación prometedor.

Las principales fallas del programa Beca Salario consistieron en: a) la ausencia de participación ciudadana y de los actores educativos en su construcción, como consecuencia

inevitable de haber sido parte de los compromisos de un acuerdo político cupular, como lo fue el Pacto por México; b) las bases de su financiamiento dejaron, desde un principio, en una situación muy comprometida su continuidad, ya que el 80% de los recursos provenían del gobierno federal; c) su diseño regulatorio no se pudo completar debido a una omisión de ejercicio de facultades por parte del gobernador del estado, al no expedir el reglamento de la ley de dicho programa compensatorio, no obstante estarle expresamente ordenado en el artículo cuarto transitorio de la ley en la materia; d) creciente falta de coordinación por parte de sus instancias operadoras en la implementación de las actividades comunitarias a cargo de sus respectivos becarios, y e) la omisión de implementación en los hechos del modelo de gobierno en red planteado en los instrumentos de planeación, quedando su ejecución a nivel local en manos de la Secretaría de Educación del Estado de Morelos, bajo un esquema de vieja gobernanza.

En el caso de Jóvenes Escribiendo el Futuro, las principales fortalezas en su diseño se aprecian de la siguiente manera: a) su planteamiento desde un inicio se realizó procurando hacerlo con transparencia y con la participación ciudadana, pues formó parte de la oferta electoral del actual presidente de la República, así como de los asuntos analizados en la Consulta Nacional por una Educación de Calidad con Equidad, que estuvo abierta a la sociedad en general y que se llevó a cabo de septiembre a noviembre de 2018; b) el programa identifica y delimita debidamente el problema público, y c) contempla un monto sustancialmente mayor a los asignados a la Beca Salario y otros programas similares de pasadas administraciones, lo que aumenta sus posibilidades de éxito en la intención de disminuir con mayor eficacia la deserción escolar por motivos económicos.

Las principales fallas de Jóvenes Escribiendo el Futuro en su diseño son: a) no tiene el respaldo del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ni del correlativo Programa Sectorial de Educación, por haber sido expedido e implementado antes que estos documentos; b) hasta la fecha carece de marco normativo específico que regule sus términos y condiciones, lo que afecta la certidumbre jurídica; c) no tiene un planteamiento de gobierno en red ni tampoco de coordinación intersecretarial, siendo que el abandono escolar reviste una gran complejidad factorial; d) carece de indicadores que permitan medir los resultados del programa en la solución o disminución del problema público del abandono de estudios de educación superior por motivos económicos; e) se aprecia un diseño de vieja gobernanza orientado al centralismo y verticalismo en la gestión de sus procedimientos, y d) se centra en lo económico dejando de lado otros factores que provocan deserción escolar en el alumnado de educación superior.

## Conclusiones y recomendaciones

El presente trabajo ha permitido corroborar con el análisis comparativo de los programas Beca Salario y Jóvenes Escribiendo el Futuro el precepto teórico de política pública que establece que ningún programa público parte de cero en la coyuntura de un cambio de administración pública.

Entre el extinto programa Beca Salario y el vigente Jóvenes Escribiendo el Futuro hay varios elementos de continuidad, como son la dación directa de la suminsitración económica mediante tarjeta de débito a los respectivos becarios; la población estudiantil objetivo proveniente exclusivamente de planteles públicos; la no exigibilidad de un promedio mínimo de calificaciones para acceder o mantener sus respectivos beneficios; la persistencia de esquemas de gestión de vieja gobernanza, y la lectura compartida de que el problema público de la deserción escolar en educación superior es causado primordialmente por el factor económico.

Lo anterior permite apreciar que sobreviven inercias negativas en el diseño de Jóvenes Escribiendo el Futuro que le impiden cumplir su meta central de disminuir la deserción escolar por motivos económicos en estudiantes de instituciones públicas de educación superior. Por consiguiente, se recomienda que, en lo restante de la administración pública federal 2018-2024, se implementen las siguientes medidas por parte del Poder Ejecutivo federal en este programa: a) alinear el referido programa al Plan Nacional de Desarrollo y a sus Programas Sectoriales de Educación y Trabajo; b) definir y expedir sus lineamientos; c) establecer mecanismos de coordinación entre dependencias del Poder Ejecutivo federal y otros niveles de gobierno; d) precisar los indicadores que permitan medir los resultados del programa en la solución o disminución del problema público que tiene definido; e) contemplar en el mediano plazo una estrategia de descentralización y participación ciudadana, particularmente de agentes educativos, y finalmente, f) ajustar su diagnóstico ampliando su intervención y atendiendo a factores no económicos que favorezcan la permanencia y el egreso de sus becarios.

## Referencias

- ANUIES (2018). *Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*: ANUIES.
- Balaam, D. y Veseth, M. (2004). *Introduction to International Political Economy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Gunturiz, A., Gómez, C., Puello, J. y Bautista, J. (2018). El método comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*. DOI: [10.24215/18537863e044](https://doi.org/10.24215/18537863e044)
- OCDE (2018). *Getting it Right: Prioridades estratégicas para México*. París: Éditions OCDE. DOI: [10.1787/9789264292871-es](https://doi.org/10.1787/9789264292871-es)



Presidencia de la República (2012). Pacto por México. Presidencia de la República.

Presidencia de la República (2019). Versión estenográfica del mensaje Presidente Andrés Manuel López Obrador en la entrega de Jóvenes Escribiendo el Futuro. Presidencia de la República. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-la-entrega-de-becas-jovenes-escribiendo-el-futuro>

STPS (2018). *Jóvenes construyendo el futuro*. STPS.