

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

“Problemas en el diseño e implementación de la Política de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC, que afectaron la permanencia de becarios, entre los años 2012 y 2015”

Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política, con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas

AUTOR

Aldo Benjamín Polo Alvarado

ASESOR

Frank Renato Casas Sulca

JURADO

Presidente: Gonzalo Xavier Alcalde Vargas

Miembro: Christian Mauricio Alván Silva

LIMA-PERU

2017





Dedicatoria:

A mi amada esposa Jessica, a mis hermosos hijos Fabianna, Lucianna y Mauricio, a mis padres, hermanos y amigos.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a los excelentes profesores, asesores y referentes académicos de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por los conocimientos y experiencias académicas adquiridas en la Maestría de Ciencia Política y Gobierno. A mi asesor de Tesis, Frank Casas, por su asesoría rigurosa y por su absoluta disponibilidad para apoyarme y exigirme en la elaboración de la presente investigación.

Por otro lado, extendiendo mis agradecimientos a los funcionarios del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo- PRONABEC, Institución en la que realicé mi trabajo de campo desde mi condición de servidor y consultor, con una mención especial al Doctor Eladio Nuñez, ex Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica. Asimismo al Sr. Sergio Bravo Cucci, ex Director Ejecutivo del Programa; a la Srta. Lilian Chávez, Coordinadora de Convenios; al señor Víctor Salazar Córdor, Jefe de la Oficina de Beca Pregrado y demás servidores del Programa que me proporcionaron información y documentación necesaria para el análisis del presente estudio, sin dejar de mencionar a los becarios del Programa, que sin su aporte no hubiera sido posible profundizar el análisis de la investigación.

Agradezco también a mis padres Julián Polo y Juana Alvarado por los valores cimentados y por su fe puesta en mí, y por enseñarme que la educación es la primordial herramienta para el desarrollo de una sociedad. Asimismo agradezco a mis hermanos mayores Percy, Ethel y Jesús por sus enseñanzas de responsabilidad y solidaridad y por su incondicional apoyo desde mi infancia.

Por último quiero agradecer a Dios, por haber formado una hermosa familia, a lado de mi querida esposa Jessica Silva y de mis hermosos hijos Fabianna Antonella, Lucianna Daniella y Andrés Mauricio, quienes además de llenar mi vida de felicidad, son mi fuente de inspiración y me transmiten mucha fe y perseverancia para iniciar y culminar los proyectos personales y familiares. Gracias a todos por sus enseñanzas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	
1.1 Definición de Políticas Públicas	15
1.2 La Fase de la implementación de las Políticas Públicas	19
1.3 El rol de los actores involucrados para la formación de Políticas Públicas	23
1.4 Brechas de la Implementación de Políticas Públicas	26
1.5 La Capacidad Estatal en el proceso de implementación de las Políticas Públicas	28
CAPÍTULO 2: SOBRE LAS BRECHAS EN LA EDUCACION SUPERIOR Y EL SISTEMA DE BECAS EN EL PERU	
2.1 El acceso a la educación superior en Perú	35
2.2 Sobre la necesidad de reducir las brechas de educación superior en el Perú	40
2.3 El sistema de becas de educación superior en el Perú	44
2.4 Focalización de la población de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico	49
CAPÍTULO 3: SOBRE EL PRONABEC Y LA GESTIÓN OPERATIVA DE BECAS	
3.1 Estructura organizacional del PRONABEC	55
3.2 La gestión operativa de becas. Fases y procedimientos	60
3.3 Sobre el panorama nacional del PRONABEC en el período 2012-2015.	67

CAPÍTULO 4: SOBRE EL PROBLEMA DE DESERCIÓN DE BECARIOS Y LOS ERRORES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE BECAS	
4.1	Sobre los casos de deserción de becarios del PRONABEC 76
4.2	Sobre los errores en el diseño e implementación de la Política de becas 79
	a) Escasa evaluación de actores involucrados 79
	b) Falta de autonomía del PRONABEC 82
	c) Ausencia de mecanismos para garantizar la permanencia de becarios 85
	d) Falta de procesos de seguimiento y acompañamiento al becario 88
CONCLUSIONES	91
RECOMENDACIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	98
ANEXOS	104

LISTA DE ACRONIMOS

CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
INABEC	Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MINEDU	Ministerio de Educación
MOP	Manual de Operaciones del PRONABEC
OBEC	Oficina de Becas y Crédito Educativo
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
SIBEC	Sistema Integrado de Becas
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares

INTRODUCCION

La educación superior tiene un impacto directo en la competitividad del país a través de su efecto sobre la productividad de su mano de obra. La presencia de profesionales competentes es, sin lugar a dudas, uno de los factores que analizan los inversionistas al tomar sus decisiones. Las brechas de acceso a este servicio crean diferencias en la capacidad de generación de ingresos que perduran en el tiempo y que, en ausencia de intervención pública, se transmiten inter-generacionalmente. (SINEACE 2013).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) aproximadamente solo la cuarta parte de la población mayor a 18 años tuvo acceso a la educación superior, para el año 2010. Asimismo según la Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana 2011, la asistencia a un centro de educación superior para los jóvenes entre 15 y 29 años de edad se veía afectada negativamente más por lo problemas económicos que por la decisión de las personas de trabajar. En ese sentido el problema económico constituía una de las barreras fundamentales para el acceso a la educación superior en el Perú (PRONABEC 2013).

Por otro lado, la cobertura de la educación superior en el país resultaba deficiente, pues la tasa bruta de matrícula en el Perú ascendía a 35% para el 2010, tanto en los institutos de educación superior como en las universidades

públicas y privadas de todo el país, deduciendo a partir de ello que el 65% de población en edad de estar cursando estudios superiores, no los realizaba por una serie de restricciones, especialmente económicas (UNESCO 2011).

Ante el referido contexto, en el año 2012 el Ministerio de Educación, mediante la Ley N° 29837, creó el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo- PRONABEC e implementó la política de otorgamiento de becas con el objetivo de reducir las brechas de acceso a la educación superior, focalizando a los estudiantes que se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad y que tengan un alto rendimiento académico, para que puedan acceder a la educación superior, y así como culminar dichos estudios superiores. Para dichos efectos la política de becas se dividió en tres componentes: Beca Pregrado, Beca Postgrado y Becas Especiales.

De acuerdo al PRONABEC, al año 2015 se habían otorgado aproximadamente 60,000 becas a nivel nacional en sus distintos componentes, sin embargo pese a la elevada cifra de becas otorgadas, se ha evidenciado la alta deserción y falta de permanencia de becarios, principalmente en los componentes de Becas Pregrado y Becas Especiales, sea por motivos de renuncia y abandono de estudios, o por desaprobación del semestre académico, que conlleva en este último caso a la sanción de pérdida de la beca.

Al respecto, en un reciente estudio denominado “Motivaciones de los postulantes seleccionados e ingresantes de Beca 18 que deciden no seguir la Beca”, se resalta que las deserciones de los becarios se deben a situaciones y circunstancias intrínsecas al propio estudiante, como son el miedo al cambio, otras por las barreras económicas, algunas por mala salud, o por barreras vocacionales y bajo rendimiento, o por dificultades en el proceso de postulación y cumplimiento de las condiciones.

Sin embargo, la alta deserción de becarios tiene un trasfondo que supera a las motivaciones personales de los estudiantes de carácter emocional, académico y económico, y que por el contrario guarda relación con las deficiencias en los procedimientos de creación y ejecución del programa, y con los errores en el diseño e implementación de la política de otorgamiento de becas,

En ese sentido, el presente estudio plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido los principales problemas en el diseño y en la implementación de la política pública de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC, que afectaron la permanencia de becarios, entre los años 2012-2015?.

El planteamiento de este problema es relevante pues, a través de la metodología cualitativa, comprenderemos las etapas que debe transitar toda política pública que es implementada por el Estado. Asimismo es fundamental

la presente investigación porque constituye un aporte académico descriptivo para los actores políticos que se encargan de implementar políticas públicas de carácter social.

Así, el objetivo principal del presente estudio es determinar los problemas de diseño e implementación de la política de otorgamiento de beca a cargo del PRONABEC, creada en el año 2012, y a partir de ello analizar los casos de deserción y falta de permanencia de becarios en el Programa, entre los años 2012-2015.

Para tales efectos, la presente investigación parte de la hipótesis general que la deserción de becarios del PRONABEC, si bien se relaciona a los problemas personales de índole social, económico y académico, también se debe a los problemas de diseño e implementación de la política de otorgamiento de becas del PRONABEC relacionados a la falta de participación de actores en la creación de la política de becas, la falta de autonomía del PRONABEC, y a la falta de mecanismos para garantizar la permanencia de becarios . Asimismo a los errores en los procesos de seguimiento, monitoreo y acompañamiento de los becarios y a las falta de capacidades estatales.

Para explicar la hipótesis antes formulada es necesario plantear tres preguntas secundarias:

- ¿Cómo fue el panorama del problema relacionado a las brechas en el acceso a la educación superior en el Perú en el año 2011?
- ¿Cómo se implementó la política de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC y cuáles fueron sus limitaciones?
- ¿Cuáles fueron los problemas de diseño e implementación de la política de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC?
- ¿Cómo se presentó el problema de deserción de becarios del PRONABEC en el período 2012-2015?

A fin de responder estas interrogantes, el presente estudio elabora un análisis descriptivo del proceso de implementación de la política de otorgamiento de becas entre los años 2012 y 2015. Para ello se han consultado tanto fuentes primarias como secundarias. En el primer caso se han realizado entrevistas semi-estructuradas a aquellos actores que tuvieron un rol directo e indirecto en la implementación de la política de becas, especialmente a aquellos que tuvieron participación en la creación del PRONABEC. Asimismo se han realizado entrevistas no estructuradas y entrevistas informales a operadores estatales, a representantes de las Instituciones Educativas y a becarios del Programa, destacando el carácter confidencial del recojo de información. Ello ha sido complementado con una revisión de fuentes

secundarias, las cuales incluyeron la normativa oficial de la materia, informes institucionales, así como literatura gris y literatura especializada sobre el tema.

En el primer capítulo de la investigación describimos un marco teórico que aborda los temas específicos sobre la agenda pública, la definición de políticas públicas y sus respectivas fases, poniendo énfasis en la fase de la implementación de las políticas públicas y el rol de los actores involucrados en el proceso, siendo necesario el análisis de estos elementos teóricos para determinar la viabilidad y pertinencia de la implementación de la política de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC. En ese sentido el presente estudio podrá revelar como se toman decisiones en el Estado y cómo se desenvuelven las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas.

Seguidamente en el segundo capítulo se abordará el problema público de acceso a la educación superior en Perú en el año 2011, asimismo se analizarán los elementos que sustentan la necesidad de reducir las brechas y desigualdades entre la población pobre y la población no pobre respecto al acceso a la educación superior. Del mismo modo se analizará la política de becas en educación superior a lo largo de las décadas pasadas para luego abordar la implementación del PRONABEC en el año 2012.

En el tercer capítulo se analizará la estructura funcional e institucional del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo para investigar las

funciones que cumplen las direcciones y órganos encargados de implementar la política de becas. Asimismo se estudiarán las fases y procedimientos de los concursos de becas incluyendo la etapa de diseño y creación de la beca. Seguidamente se analizará el panorama de PRONABEC revelando las cifras de las becas otorgadas a nivel nacional.

En el cuarto capítulo se revelarán los problemas de diseño e implementación de la política de becas que no permitieron una gestión eficiente de las becas en el PRONABEC, analizando los errores generados en dichas etapas. Asimismo se analizarán las capacidades estatales para la generación de incentivos y enforcement en el proceso de implementación de la beca, culminando con el análisis de las causas de desarticulación entre la gestión y expectativas de becarios.

Finalmente en el último capítulo exponemos las conclusiones de la investigación, en las que se muestran los contrastes surgidos a raíz de la realidad y la capacidad del Estado para implementar la Política de becas destinada a reducir el problema público relacionado a las brechas en el acceso a la educación superior en el Perú.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 Definición de Políticas Públicas

De acuerdo con Molina (2002), existen tres elementos que deben ser tomados en cuenta al momento de analizar el concepto de políticas públicas. Un primer elemento son las decisiones que son tomadas en la fase inicial de las políticas públicas. En la mayoría de los casos, al momento de definir el problema, se generan conflictos entre los agentes involucrados, debido a las diferentes opiniones e intereses que estos tengan. Estos conflictos pueden dificultar el proceso de toma de decisiones y a su vez a las fases posteriores como a la implementación de la política pública.

El segundo elemento que analiza el citado autor es la acción, entendida como la ejecución e implementación de la política pública. En ese sentido considera que la estrategia en sí misma, sin resultados objetivos o acciones no puede ser definida como una política pública. Según el autor, los resultados no deben ser entendidos como los procesos que se derivan de la decisión de una política pública; es decir, una idea preliminar o estrategia se convierte en una política pública cuando se llega a la etapa de ejecución y dicha ejecución produce resultados objetivos.

Finalmente, el tercer elemento a tener en cuenta según el autor, es la dimensión que abarca el concepto "Público". Generalmente, el término

“Público” no está solo relacionado al agente quien realiza la acción sino también a la legitimidad y autoridad que este agente posea. En efecto, en la mayoría de los casos, la legitimidad solo la poseen los gobiernos elegidos democráticamente; por ende son ellos los principales ejecutores de dichas políticas públicas. Sin embargo, según Molina (2002), los gobiernos no son los únicos agentes que puedan ejecutar las políticas públicas, sino que puede darse el caso de que estos gobiernos democráticos puedan delegar a otros agentes la responsabilidad de la ejecución de las políticas públicas.

Otra importante definición de políticas públicas, es la esbozada en el trabajo de Nioche (1997), citado por Molina (2002), quien sostiene que este proceso es una sucesión de acciones que llevan a una respuesta institucionalizada. En ese sentido las políticas públicas es un conjunto de decisiones que se materializan en acciones, que previamente han sido seleccionadas de un conjunto de posibles alternativas. Rúa (1997), citado por Molina (2002).

Por otro lado, en el trabajo de Molina (2002), se sostiene que existen cuatro elementos claves en los procesos de formación de las políticas públicas los cuales son: La definición del problema, la generación y selección de opciones, la gestión de la alternativa seleccionada y el monitoreo y evaluación.

De acuerdo al citado autor la etapa de definición del problema es un poco conflictiva debido a las diversas opiniones que pueden surgir en torno a los

otros problemas que puedan ser desatendidos o simplemente no analizados por la política pública. En esta etapa se toma en cuenta los diferentes intereses de los agentes involucrados, con la finalidad de elaborar procesos de consulta y participación activa de estos últimos que lleven a un consenso general. Este consenso contribuirá en gran manera a la elaboración de una agenda de trabajo, en donde se puedan seguir de forma ordenada los pasos posteriores del diseño de dichas políticas.

En segundo término, la etapa de generación y selección de alternativas, se relaciona con el proceso de identificación de las diversas opciones que los agentes proponen con la finalidad de solucionar el problema tratado. Este componente está relacionado con el modo en que se quiere resolver el problema. Este proceso se verá aún más fortalecido si es que en la etapa previa ha habido un consenso general sobre la opción a seleccionar. En determinados casos esta etapa no se conduce de la mejor manera, debido a que la selección de una opción entre otras, implica un riguroso análisis de los costos y beneficios de la elección de las otras opciones. En estos casos, este proceso es un poco engorroso, por lo que solo se propone una sola alternativa y no se hace la comparación de las otras alternativas posibles. Cuando el proceso se está llevando a cabo, esta alternativa se tendrá que adecuar a la situación y/o problema que se busca solucionar.

Un tercer elemento clave en las políticas públicas es la gestión y/o administración de la alternativa seleccionada. Según Molina (2002), la forma en

que se ejecute el proceso de gestión repercute significativamente en los resultados que se esperan obtener. Una eficiente gestión de la opción seleccionada contribuirá significativamente a que los resultados puedan adaptarse al contexto cambiante, así como poder ofrecer respuestas a este contexto.

Finalmente, entre los componentes centrales de una política pública, tenemos al proceso de Monitoreo y evaluación. De acuerdo con Molina (2002), los resultados obtenidos en la última fase de las políticas públicas van a respaldar a las actividades que se han realizado en las fases previas. En efecto, en esta etapa surgen interrogantes acerca de qué resultados se deben evaluar y si es que estos resultados pueden ser medibles o cuantificables. Generalmente, existe una amplia gama o variedad de resultados originados luego de la etapa de implementación de las políticas públicas, que pueden ser cuantificables. Según este autor, cada una de las actividades del proceso de formación y gestión genera resultados; por un lado existen resultados relacionados con el proceso mismo de formación de política, por otro lado existen resultados que están relacionados con los resultados intermedios o complementarios a los resultados finales. En cualquier caso, es necesario que estos resultados sean estudiados y evaluados, para poder tener un mejor desarrollo de la política y para poder dirigir de una forma más adecuada las acciones hacia los resultados deseados. Esta actividad evaluativa es la que permite ir reorientando las acciones en las actividades precedentes, con la finalidad de poder obtener o seguir obteniendo mejores resultados.

Asimismo el autor señala que estas dimensiones o componentes de las políticas públicas no aparecen siempre; tal como sucede en el caso de que se busque seleccionar una alternativa determinada. En algunos casos, los agentes que diseñan las políticas públicas no toman en cuenta los procesos de análisis y selección de posibles alternativas. En lugar de ello, estos agentes asocian una alternativa específica a un problema en particular y se obvian los pasos previos.

El presente estudio, abordará el análisis de la política de otorgamiento de becas a cargo del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, el cual fue creado con la finalidad de reducir las brechas de acceso de la educación superior en el Perú. En ese sentido se determinará si los agentes públicos identificaron adecuadamente el problema público, y si se efectuó un proceso adecuado de selección de opciones, y de gestión de la alternativa seleccionada.

1.2 La fase de implementación de las Políticas Públicas

Pressmann y Wildavsky citados en Revuelta (2014), refieren que la fase de implementación de las políticas públicas es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas, y las acciones que se realizan o ejecutan para lograr dichas metas. La implementación puede ser concebida como el proceso que se lleva a cabo entre las declaraciones de política y los resultados finales que se logran. Según estos autores el proceso de implementación es un proceso complejo que involucra la participación de los órganos de la

administración, niveles de gobierno y grupos afectados inmersos en la puesta en práctica de un programa concreto.

A partir de ello se desprende que en la etapa de implementación se puede obtener resultados no esperados por muy bueno que haya sido el diseño. Así, tradicionalmente se argumentaba que los errores en la implementación se debían o bien a que la implementación no se ajustaba a lo estipulado en el diseño, o que justamente ese diseño no había considerado aspectos que podían afectar la implementación.

En tal sentido, las políticas públicas pueden ser diseñadas e implementadas dentro de un marco normativo formal, pero esto no garantiza que se cumplan los objetivos y metas establecidas en la política pública. Por ello, las consecuencias que puede traer la brecha de la implementación, pueden debilitar la aprobación ciudadana en el desempeño gubernamental o llevar a la decepción por la no aplicación de las políticas prometidas.

Por otro lado en el trabajo de Revuelta (2007) se sostiene que las políticas públicas al ser diseñadas y formuladas contemplan la solución de algún problema público previamente identificado; sin embargo durante el proceso de ejecución surgen diversas dificultades que hacen que el o los objetivos establecidos no se lleguen a cumplir. En ese sentido las políticas públicas pueden ser influenciadas por diversas variables independientes

(actores y factores) que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

El mismo autor analiza dos enfoques opuestos respecto a la implementación de políticas, en principio destaca el enfoque Top-down (arriba abajo), propuesto por Sabatier y Mazmanian que consiste en el análisis de la toma de decisiones –usualmente un estatuto-, dado que se prioriza la variable legal, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y porqué. Este enfoque analiza lo siguiente:

- a) El comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política
- b) El logro de objetivos a través del tiempo
- c) Los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados
- d) La reformulación de la política.

Por otro lado en el trabajo de Revuelta se analiza el enfoque de Bottom-up (abajo hacia arriba), cuyo más conocido defensor es Elmore, quien propone una alternativa y sería crítica del enfoque Top Down, señalando que el Bottom-up analiza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación, fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo

hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos.

Por su parte Elmore, citado por Revuelta analiza la implementación a través de cuatro modelos organizacionales:

- a) Implementación como administración de sistemas. En este modelo los problemas de administración son producto de las deficiencias en planeación, especificación y control.
- b) Implementación como un proceso burocrático. Se refiere a la rutina de la actividad de los burócratas y los problemas derivados al momento de introducir nuevas políticas. Este modelo sugiere la observación del comportamiento de los burócratas con objeto de intentar adaptarlos a los objetivos de la política.
- c) Implementación como desarrollo organizacional. Este enfoque determina cómo la falta de consenso y obligación entre los responsables de la implementación es una de las razones fundamentales para su fracaso. También sostiene que mientras más democrática sea la organización, más eficiente será.
- d) Implementación como conflicto y negociación. Este elemento no es burocrático y por tanto no se encuentra en los tres enfoques previos. La idea es que existe un proceso permanente de negociación e influencia entre los actores sociales y políticos. Así, la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanezcan en la arena de la

negociación. El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. Consecuentemente, no hay una evaluación directa de los objetivos originales de la política” (Revuelta 2007: 146).

En virtud a lo expuesto, será materia del presente trabajo determinar cuáles han sido estos problemas de implementación que han llevado a que luego de casi cuatro años de emitida la Ley N° 29837, no se haya logrado con el principal objetivo, de garantizar la permanencia y culminación de los becarios estudiantes del PRONABEC, calificados como estudiantes de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico. Para tales efectos se expone como estudio de caso los problemas de deserción y pérdidas de becas registrados desde la implementación del PRONABEC.

1.3 El rol de los actores involucrados para la formación de políticas públicas

Según De Sebastián (1999), el análisis de involucrados es un instrumento de planificación que sirve para el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas, programas y proyectos sociales, considerándolo como un proceso que toma en cuenta la oposición y los apoyos que cualquier intervención de las autoridades puede originar. Asimismo señala que los grupos pequeños, homogéneos, bien comunicados y organizados, con incentivos grandes y objetivos precisos tienen más probabilidades de obtener sus objetivos que

grupos grandes, informales o poco articulados, cuya acción no tiene objetivos precisos ni los incentivos para ella, en comparación con el esfuerzo requerido.

En ese sentido el mencionado autor manifiesta que el término “involucrado” es una traducción aproximada del término inglés “Stakeholder”; el cual está compuesto de otros dos términos que son “Stake” y “holder”. El primer término hace referencia al concepto de interés, valor, ganancia entre otros términos; por su parte el segundo término hace referencia a la persona que posee o ha adquirido algo. En consecuencia, el término “Stakeholder” hace referencia a alguna persona, que en un contexto particular, puede obtener o ganar algo así como perder; es decir puede beneficiarse de algo o terminar siendo perjudicado. Generalmente, en toda variación de una situación o contexto, siempre van a existir grupos o sectores beneficiados y perdedores; es decir van a existir agentes o personas que se encuentren “involucradas” en dicha situación”.

Asimismo el referido autor señala que en una sociedad con múltiples intereses cruzados, cualquier intervención pública que pueda alterar el “status quo” generará reacciones contrarias de los que están conformes con la situación tal como está, a quienes se les considera los afectados; y asimismo se generan reacciones por parte de los que prefieren que cambie el “status quo” porque esperan obtener más ventajas de sus alternativas, a quienes se les denominan los beneficiarios.

En ese sentido, en el marco de la definición antes expuesta, el autor sostiene que todos los agentes que participan de alguna manera en el diseño, aprobación, implementación y evaluación de una política, sean funcionarios del gobierno, políticos, técnicos, proveedores, operarios o constructores, beneficiarios, son seres humanos con intereses diversos que pueden estar afectados por la puesta en marcha de una política. Estos intereses pueden diferir, como sucede frecuentemente, y la política puede fracasar si el conflicto de intereses no se soluciona. Por eso es imprescindible cuando se está diseñando un cambio llevar a cabo un análisis de los involucrados, para prevenir y solucionar antes de que se produzcan, los conflictos de intereses. En ese sentido señala que se debe repetir el análisis todas las veces que sea necesario, porque el mapa de involucrados puede cambiar a lo largo de la implementación política o del ciclo de un proyecto. Es una ilusión pensar que durante la implementación de una política bien diseñada no va a haber conflictos de intereses. Eso podría suceder en una sociedad de ángeles con una armonía preestablecida (De Sebastian 1999).

Para efectos del presente trabajo de investigación, se puede inferir que una política pública involucra o implica que la situación previa a la implementación de dicha política va a cambiar. En efecto una política pública busca responder o enfrentar un problema determinado, con la finalidad de poder solucionarlo o simplemente reducir el impacto negativo de dicho problema. En este caso los agentes “involucrados” en las políticas públicas serían los grupos de individuos, organizaciones, sectores entre otros agentes

que se puedan ver beneficiados o perjudicados con la implementación de dicha política. Según De Sebastian (1999), es de suma importancia que en la fase inicial del diseño de una política pública determinada, se pueda evaluar de manera profunda a cerca de quienes serían los principales “involucrados” en dicha política. De acuerdo con este autor, esta evaluación se debería realizar con la finalidad de poder aminorar los efectos negativos que el conflicto de intereses puede traer a las siguientes fases del proceso de formación de políticas públicas.

Como se puede apreciar, existe un consenso en los estudios en Ciencia Política acerca de lo importante que es la coordinación para el buen resultado de las políticas públicas, siendo uno de los objetivos del presente trabajo de investigación determinar el grado de participación de los actores involucrados y el nivel de coordinación entre ellos para la implementación de la política de becas por parte del Ministerio de Educación y el PRONABEC.

1.4 Brechas de la implementación de Políticas Públicas

Según Grindle (2009), la brecha de implementación es la disparidad existente entre lo que se anuncia como política y lo que realmente se ejecuta. De acuerdo al citado autor, las brechas pueden ser muy angostas, cuando lo que se implementa dista en menor medida de lo que se anunció previamente; mientras que las brechas pueden ser muy largas cuando no se logró ejecutar o implementar lo anunciado al inicio. De igual manera, en el trabajo de Lewis y

Haas (2003) se ha definido a la brecha de implementación como a los eslabones que faltan entre el proceso de creación de un programa y su implementación. De acuerdo con estos autores, la “Brecha de Implementación” se caracteriza principalmente en relación a los resultados no pudieron ser alcanzados, es decir que los objetivos y metas que se trazaron en base a una estrategia específica no tuvieron los resultados iniciales que se esperaban.

En relación a los determinantes de la brecha de implementación, en el trabajo de Grindle (2009) la brecha de implementación va a depender principalmente de las características de las políticas públicas y del contexto o entorno en donde se implementen dichas políticas. En el caso de las características de las políticas públicas, algunas políticas pueden ser muy complejas dado que implican grandes cadenas de acciones y un gran número de actores implicados. Un ejemplo de este tipo de políticas públicas son las relacionadas a Educación, Salud e Infraestructura. En contraste existen políticas que no son tan complejas como las políticas de devaluación de una moneda, dado que los únicos actores implicados en esta política serían el Estado y el Ministerio de Economía y Finanzas.

De igual manera, puede haber políticas que en un inicio parezcan ser factibles; y en ese caso el problema se originó debido a un fallo en el proceso de hacer políticas y no tanto en la implementación. En el caso del contexto o entorno en donde se implemente una política específica, hay contextos en donde los agentes perdedores, que tienen un conocimiento pleno de su estado

y un mayor poder que los ganadores, sean reticentes a aceptar dicha política. De igual forma, puede haber contextos en los que se puedan presentar sucesos no anticipados que tengan que ver directamente con la política; como en el caso en que no se instale una máquina de programación computacional necesaria para llevar a cabo una política de salud. Es importante resaltar, que en estos contextos aun una política pública bien diseñada puede fracasar. En efecto, también se pueden presentar factores externos a la política pública que puedan dificultar o impedir su implementación, como las guerras o desastres naturales. Por último, dentro del contexto de una política pública se encuentra también la capacidad administrativa que tengan los funcionarios públicos para poder implementar una política pública específica.

En adición, se debe tener en cuenta que si se define a una estrategia como un proceso, su realización exitosa estará determinado por los factores que inciden en el desarrollo de cada una de las etapas que conforman este proceso. Sin embargo, Cotler (2016) refiere que la brecha de implementación se explica más por los errores que se cometen en la etapa de implementación que la forma en que se llevan a cabo las etapas anteriores a la de implementación.

1.5 La capacidad estatal en el proceso de implementación de la política pública

Uno de los estudios en relación al rol de la burocracia en las políticas públicas es el de Repetto (2003), en donde se analizan algunos conceptos

previos así como un análisis del ámbito de acciones que tiene el estado en las políticas públicas. De acuerdo con este autor, el concepto de “capacidad estatal”, se relaciona con la habilidad que tienen los órganos gubernamentales para poder plasmar los niveles máximos de valor social, mediante las políticas públicas. Esta habilidad va a estar sujeto a restricciones contextuales así como la definición que se tiene en relación a los problemas fundamentales que las políticas buscan enfrentar. Según Repetto (2003), en esta definición está incluido el objetivo central, el cual sería el valor social y a su vez la concepción de “capacidad” como el conjunto de acciones que buscan alcanzar dicho objetivo. Generalmente, esta “capacidad” es ejercida por los órganos de gestión estatales, no solamente en referencia al poder ejecutivo, sino también a la relación de éste con los otros poderes del Estado.

Por su parte en el trabajo de O’Donell, Cárdenas y Mann (2015), se define a la “capacidad estatal” como la habilidad que posee un estado para poder ofrecer bienes público, así como la capacidad de crear un marco legal adecuado que pueda respaldar a la economía del país. Estos autores sostienen que hay dos grandes problemas que surgen al definir el concepto de “capacidades”; el primer problema se refiere a que la noción de capacidades estatales es de carácter multidimensional, es decir que no existe un consenso general sobre las dimensiones que se relacionan con este concepto. El segundo problema es que el concepto de “capacidades” no puede estar desligado de los fines que busca alcanzar una política pública.

De acuerdo con Repetto (2003), existen cinco ámbitos en los cuales se manifiestan las “capacidades estatales”: El mantenimiento del orden y la ley, el orden político e institucional, la gestión económica, el sistema de protección social y el posicionamiento del estado en el contexto político y económico internacional. Asimismo el autor identifica los “medios” y los “fines” de las políticas públicas; es decir la forma en la que van a ser implementadas esas políticas y las metas u objetivos que se buscan alcanzar en el caso de los “medios”, los atributos que se encuentran en este campo son: La innovación, flexibilidad, calidad entre otros. De igual manera, este autor señala que los atributos de eficiencia y eficacia también deben estar dentro de este grupo, dado que el “fin” último de las políticas públicas es la búsqueda de la equidad que la eficiencia o eficacia.

Por otro lado, Repetto (2003) señala que es importante evaluar el contexto en donde se implementan las políticas públicas por parte de los agentes involucrados; este contexto es el marco institucional. De acuerdo con North (1993), citado en Repetto (2003), las “instituciones” son las reglas de juego, ya sean formales o informales, que estructuran las relaciones entre dichos agentes. En efecto, las relaciones existentes son un aspecto de suma importancia en lo concerniente a la construcción de las políticas públicas; es decir la interacción de los agentes involucrados en las políticas públicas, como el estado, se verá afectado por las reglas y/o instituciones. Este contexto implica un marco de acción ya definido, por el que el accionar de los agentes

deberá regirse, con la finalidad de poder lograr los objetivos planteados inicialmente.

De igual manera, en el trabajo de Oszlak (2014), se sostiene que la condición necesaria para que los actores involucrados, como el Estado y la sociedad civil, puedan tener un buen desempeño es la capacidad institucional. Estos autores definen a la capacidad institucional como la capacidad de poder lograr un objetivo determinado a partir de la aplicación de algunos recursos, así como la capacidad de poder superar las restricciones y conflictos que puedan presentarse en contexto determinado.

Por otro lado, según Repetto (2003) la “capacidad estatal” se divide principalmente en dos sub-capacidades que son: La capacidad administrativa y la capacidad política. En relación a la capacidad administrativa, ésta hace referencia al aparato organizacional, es decir a los agentes técnico-burocráticos que conforma esa estructura. De acuerdo con Sikkink (1993), citado en Repetto (2003) la capacidad administrativa se debe entender como la eficacia administrativa de los órganos estatales en el logro de sus objetivos planteados; así como la organización de los recursos humanos, en relación a los aspectos del reclutamiento de los profesionales o técnicos involucrados en el proceso. Por sí misma, la capacidad administrativa es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr un nivel adecuado de “capacidad estatal”; por ello es preciso resultar también el rol de la capacidad política.

Asimismo el referido autor sostiene que la capacidad política hace referencia a la capacidad para poder recoger las demandas de los grupos mayoritarios de la población, y con ello poder tomar decisiones que puedan representar a este grupo. De acuerdo con Repetto, un elemento central en relación a la capacidad política es la forma en que interactúan tanto los agentes políticos entre sí, así como la relación de estos últimos con los individuos o grupos mayoritarios de la población.

Una diferencia significativa entre estos dos tipos de capacidades, es que la capacidad política implica un acercamiento hacia la mayor parte de la población; mientras que la capacidad administrativa implica más bien un posible aislamiento de los agentes burocráticos, en relación a la población. Finalmente, se puede argumentar que tanto la capacidad administrativa como la capacidad política constituyen los dos pilares fundamentales de la formación y evolución de la “capacidad estatal”. Repetto (2003).

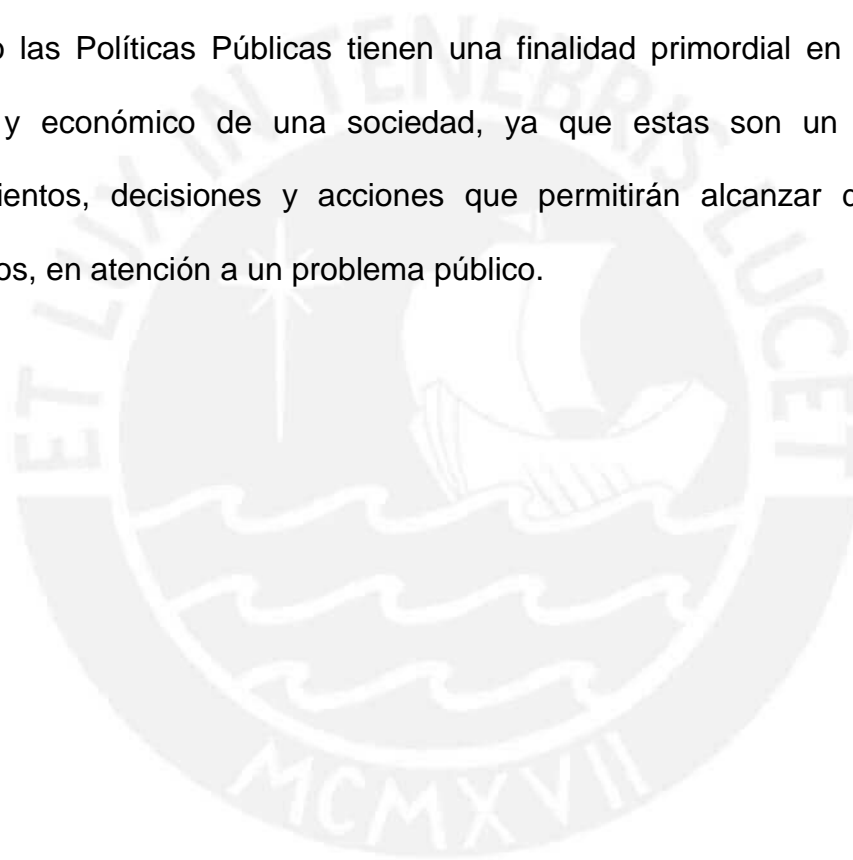
Por su parte en el trabajo de O’Donell, Cárdenas y Mann (2015), se sostiene que la “capacidad estatal” se subdivide en cinco componentes que son: La capacidad fiscal, capacidad administrativa, capacidad organizacional, capacidad coercitiva y la capacidad burocrática. En ese sentido, la capacidad fiscal del estado es la capacidad de este agente para poder recaudar ingresos de la población. Un nivel alto de capacidad estatal, le permitirá al estado poder brindar una mayor cantidad de bienes públicos, así como poder redistribuir esos recursos con la población más vulnerable. Según O’Donnell et al. (2015), el

concepto de capacidad administrativa puede estar ligado con la capacidad de proveer bienes públicos de forma eficiente, así como al concepto de “poder infraestructural”.

De acuerdo con estos autores, la capacidad administrativa está vinculada al término “poder infraestructural”, el cual hace referencia a la capacidad del estado de poder penetrar la sociedad civil y poder implementar sus acciones en todos sus territorios. O’Donnell 2015), afirma que los estados pueden llegar a tener dos tipos de poder; uno relacionado al poder despótico, que se refiere a la capacidad de poder realizar acciones sin consultar a los grupos de la sociedad civil, y el otro sería el poder infraestructural. En el caso de la capacidad coercitiva, ésta es considerada como un elemento central para la supervivencia y la consolidación del estado. Según estos autores, esta definición implica el reconocimiento del monopolio legítimo y legal de la violencia.

Finalmente, según Repetto, el camino más apropiado para enfrentar a mediano y largo plazo varios de los problemas y desafíos de la política social de la región es fortaleciendo las capacidades estatales para gobernar y administrar dicho campo de intervención pública, en términos de ciertos atributos ligados al cómo gestionar las políticas públicas (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability), y al para qué de las mismas (legitimidad y equidad pertinente).

A partir del análisis expuesto, se desprende que las políticas públicas se diseñan e implementan ante un problema público previamente determinado, y considerado como tal, es por ello que el Estado a través de sus instituciones o entidades, tiene la responsabilidad de enfrentar los problemas públicos a fin de satisfacer las determinadas necesidades públicas de la población. En ese sentido las Políticas Públicas tienen una finalidad primordial en el desarrollo social y económico de una sociedad, ya que estas son un conjunto de lineamientos, decisiones y acciones que permitirán alcanzar determinados objetivos, en atención a un problema público.



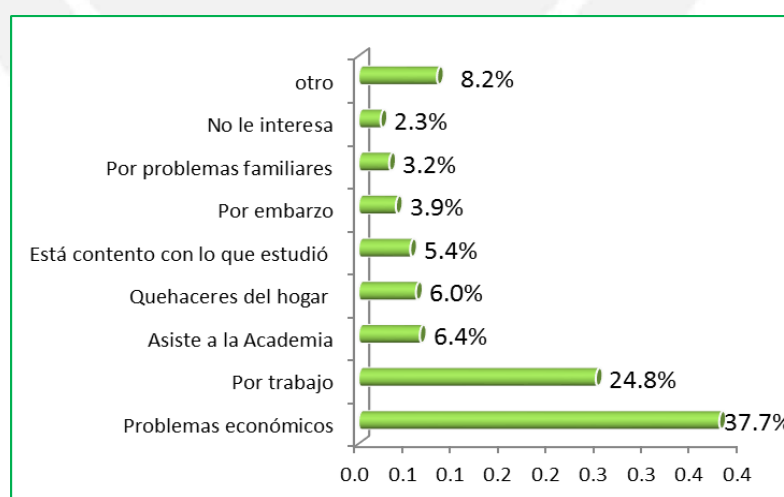
CAPÍTULO II

SOBRE LAS BRECHAS EN LA EDUCACION SUPERIOR Y EL SISTEMA DE BECAS EN EL PERU

2.1 Sobre la cobertura de la educación superior en Perú

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2010 citado en PRONABEC (2013), aproximadamente solo una cuarta parte de los jóvenes mayores de 18 años tiene acceso a la educación superior. De igual manera, según la Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana del año 2011, que comprende a los jóvenes de 15 a 29 años de edad, una de las razones principales por la que no asisten a un centro de educación superior es por problemas económicos (37,7%) seguido de los que manifiestan que deben trabajar (24,8%), conforme se aprecia en el gráfico N° 01:

Gráfico N° 01: Razones sobre la no asistencia a la educación superior de personas en el rango de edad entre 15 y 29 años



FUENTE: Encuesta Nacional de la Juventud, 2011.

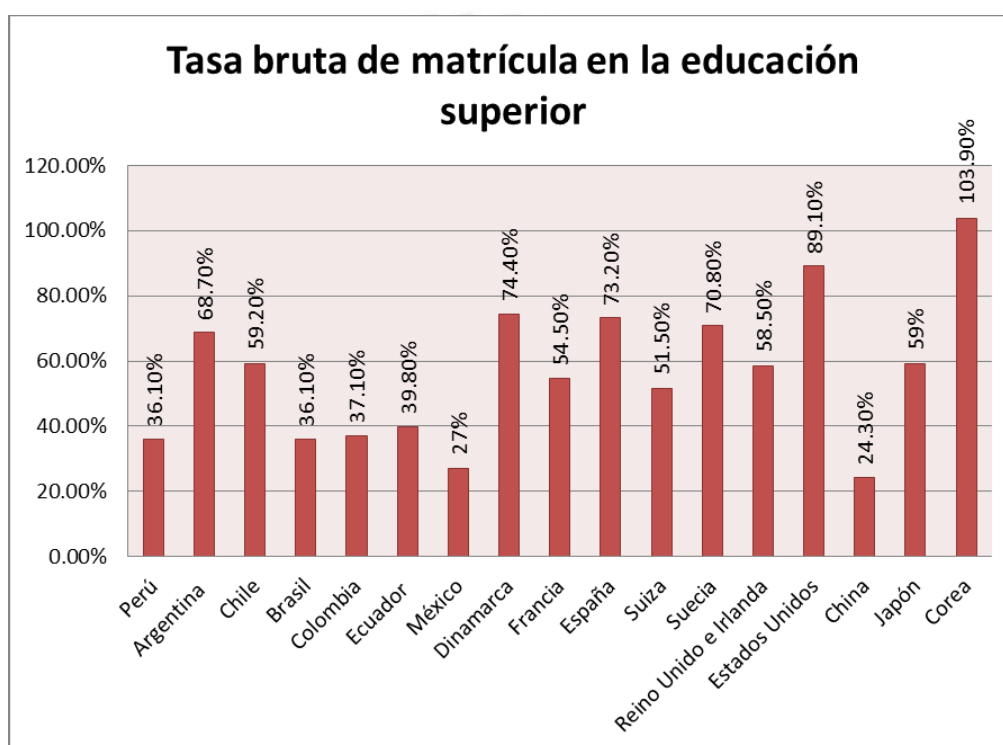
De acuerdo a Juan F. Castro & Gustavo Yamada (2011) la educación constituye el principal mecanismo para igualar oportunidades en una sociedad. Las brechas de acceso a este servicio crean diferencias en la capacidad de generación de ingresos que perduran en el tiempo y que, en ausencia de intervención pública, se transmiten inter-generacionalmente.

La inequidad en el acceso a la educación superior, resulta una de las principales limitaciones para el desarrollo social y económico del país, puesto que disminuye las probabilidades de generación de capital humano y por ende, de productividad y competitividad nacional (Pronabec 2013). Uno de los indicadores que nos permite medir el nivel de acceso a la educación superior es la tasa bruta de matrícula, que refleja el porcentaje de población que está matriculada en alguna institución de educación superior y que, de acuerdo al Informe de Educación Superior del año 2011 de UNESCO, registra en el Perú un 35% para el 2010; cifra que incluye a institutos de educación superior y universidades públicas y privadas de todo el país. Ello quiere decir que el 65% de población en edad de estar cursando estudios superiores, no los realizaba por una serie de restricciones, especialmente económicas.

A nivel regional, Perú, al igual que Colombia y Brasil, presenta una tasa de matrícula cercana al promedio de la región (37%), siendo los países como Chile y Argentina los que lideran la cobertura en la región con tasas que bordean el 60% y 70%, respectivamente. Esta última cifra además, corresponde al promedio de Europa y América del Norte (excluyendo México).

Sin embargo, pese a cubrir un porcentaje cercano al promedio en Latinoamérica, existe un 65% de la población en edad de estar cursando sus estudios superiores que por una serie de barreras, principalmente económicas, no los realizan, conforme se puede apreciar en el gráfico N° 02:

Gráfico N° 02: Tasa bruta de matrícula en la educación superior

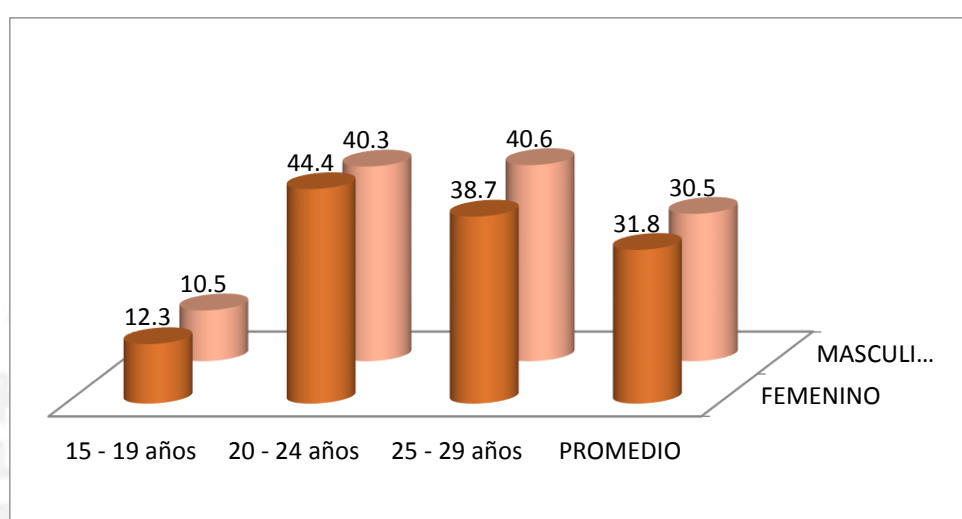


Fuente: Informe de Educación Superior del año 2011 de UNESCO.

Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES 2014 del INEI, “uno de los componentes claves de la calidad de vida de las personas y del desarrollo económico y social de un país, es el nivel educativo de su población y a su vez, es uno de los factores utilizados más frecuentemente en los análisis sociodemográficos por su ascendencia sobre diferentes aspectos de la salud reproductiva, acceso y uso a métodos anticonceptivos, salud de las

niñas y niños, entre otros...”. Según esta encuesta en el año 2014, solo el 31.8% de jóvenes varones y el 30.5% de jóvenes mujeres en promedio alcanzó estudios de nivel superior y más.

Gráfico N° 03: Porcentaje de jóvenes con nivel de educación superior según sexo, 2014

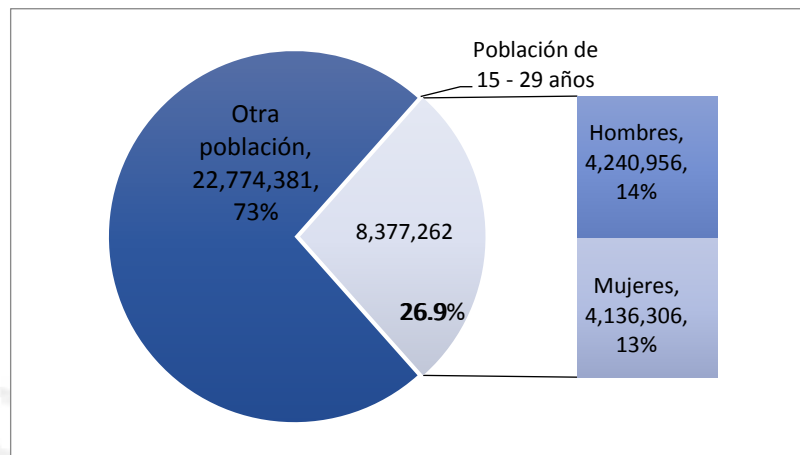


Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES 2014

Por otro lado, de acuerdo a las cifras reportadas por el PRONABEC en la publicación titulada “Evidencia para políticas públicas en educación superior” (2015) la población joven representa el llamado bono demográfico, que es la oportunidad de los países de centralizar sus políticas de inversión social para que se traduzcan en producción de recursos a mediano y largo plazo. Según el INEI en el año 2015, la población de 15 a 29 años sería de 8’377,262 que representa al 26.9% de la población total, de los cuales los hombres jóvenes representan al 14% y las mujeres jóvenes al 13% del total de la población nacional. Por lo tanto nuestro país también se encuentra en esta tendencia del

llamado bono demográfico al representar la población joven más de la cuarta parte de la población.

Gráfico N° 04: Población proyectada para el año 2015



Fuente: Memoria Institucional del PRONABEC.

Con relación a lo expuesto, la Ley General de Educación, Ley N° 28044, establece que el Estado debe tomar medidas para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación. Estas medidas sirven para garantizar iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad, con equidad e inclusiva. En esta dirección, la inclusión comprende a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables; especialmente, en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así, a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades (PRONABEC 2012).

En ese sentido las brechas de acceso a la educación superior constituye un problema público desde varias décadas en el Perú, por tal motivo en el año 2012 el Ministerio de Educación implementó el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo con la finalidad de reducir las brechas en el acceso a la educación superior, a través de un programa de becas destinado estudiantes egresados de la secundaria que posean alto rendimiento académico y bajos recursos con menos posibilidades de acceso, permanencia y culminación de educación superior.

2.2 Sobre la necesidad de reducir las brechas de educación superior en el Perú

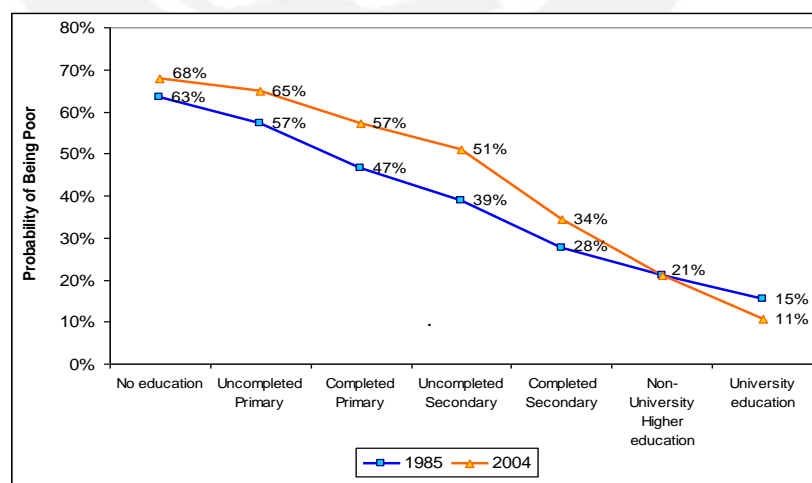
De acuerdo a Yamada y Castro, en el Perú la probabilidad de ser pobre disminuye de un 68% a un 11% por tener una educación universitaria. El efecto de la protección contra la pobreza se traduce en mejor nivel salarial, mayor acceso a la salud y una menor morbilidad¹. La principal barrera para el acceso a la educación superior en el Perú se relaciona a problemas económicos. Uno de los resultados más significativos sobre la matrícula en la educación superior en el Perú es su sesgo anti-pobre.

Según los referidos autores (citados en Cotler, 2016) la evidencia empírica sostiene que la inversión en educación tiene efectos tanto a nivel

¹ [1] Yamada, Gustavo y Juan F. Castro “Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor As It Gets”. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Discusión 07/06. Se trata de la probabilidad condicional de ser pobre predicha a partir de un modelo probit de regresión múltiple para adultos mayores de 25 años que incluyó variables adicionales de control como el género y la ubicación geográfica.

microeconómico como a nivel macroeconómico. En el primer ámbito, existe una correlación positiva entre el nivel educativo de una persona y el salario futuro que vaya a recibir, es decir la educación contribuye a mejorar la posición social y económica de una persona en específico. En el ámbito macroeconómico, según la teoría del capital humano, el factor educación entendido como una inversión en capital humano se relaciona positivamente con la productividad del país. Esta última aseveración se explica debido a que el capital humano forma parte del factor de producción capital, el cual se encuentra presente en la función de producción agregada neoclásica. Este capital humano tiene cierta influencia sobre el crecimiento del producto agregado y su efecto va a depender del peso que tiene este tipo de capital en comparación al capital físico y a los otros factores de producción, conforme se aprecia en el Gráfico N° 05.

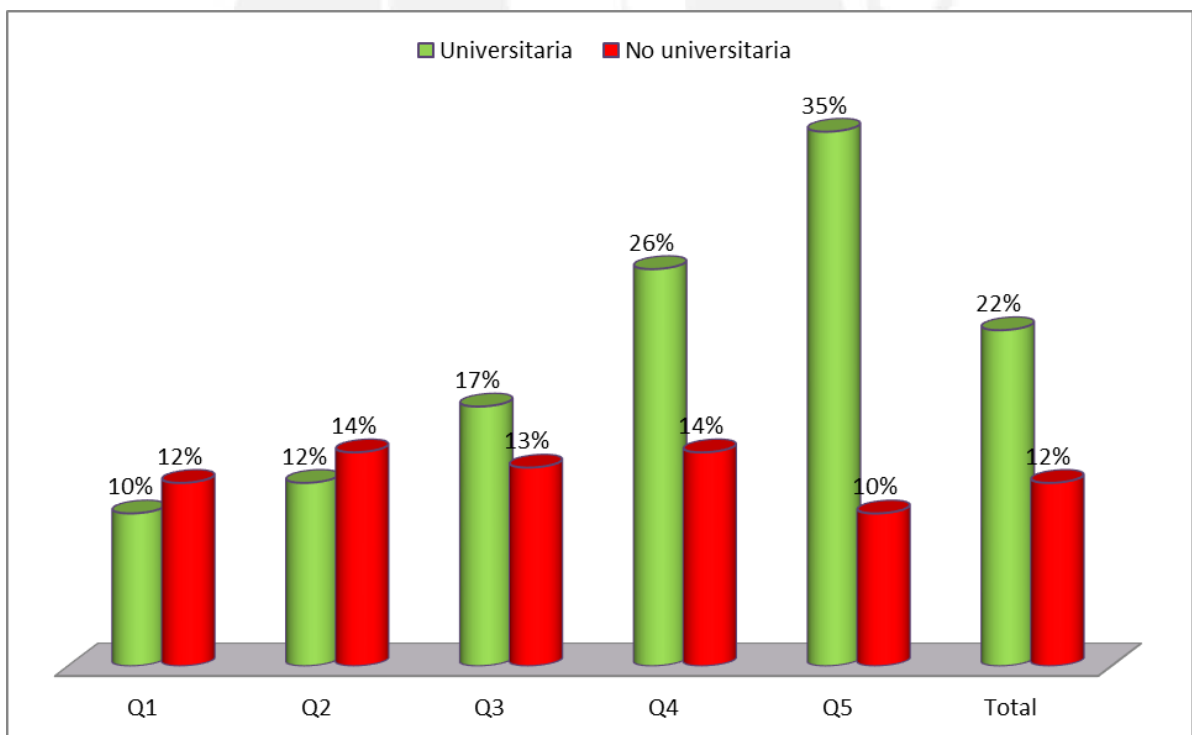
Gráfico N° 5: Probabilidad de ser pobre según el logro educativo de la población adulta, Perú: 1985 y 2004



Fuente / Elaboración: Yamada y Castro 2007.

Por otro lado, según la Encuesta nacional de Hogares (ENAH) del año 2010, solo el 20% de los jóvenes del quintil más pobres tienen acceso a una educación superior, mientras que el 45% de los jóvenes que pertenecen al quintil más rico de la población se encuentra cursando este nivel educativo. En consecuencia, se puede observar que existe un brecha de acceso a la educación superior entre el sector más rico y el más pobre de la población peruana.

Gráfico N° 6: Porcentaje de jóvenes con 22 años o menos y secundaria completa matriculados en la instrucción superior, según quintil de ingreso y total (2010)



Fuente ENAHO (2010)

Según Cotler (2016), las políticas públicas deben ser ejecutadas con la finalidad de generar una movilidad social de los sectores más pobres y/o vulnerables, los cuales están total o parcialmente excluidos de la sociedad en la que viven. Específicamente, se busca incorporar a la población más vulnerable en los circuitos sociales y económicos “modernos”. La mejora en la inversión en “capital humano” de los pobres, principalmente en sectores como la educación, salud e información, contribuirá a elevar su productividad marginal y, en consecuencia, este aumento contribuirá a elevar las tasas de crecimiento económico del país.

En relación al capital social, entendido como las relaciones de confianza entre los agentes económicos, se espera que las políticas públicas puedan contribuir a aumentar los niveles de capital social entre la población vulnerable y el Estado así como a la población de medios y altos ingresos. Específicamente, se busca reducir con las políticas públicas las tensas relaciones existentes, como las actitudes de desconfianza y hostilidad de los primeros hacia el Estado. La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión social “incluir para crecer” busca incorporar a los estratos más pobres en los circuitos modernos, con la finalidad de promover la movilidad social y el crecimiento del producto agregado, y en consecuencia se pueda fortalecer la cohesión social entre estos agentes económicos (Cotler 2016).

2.3 El sistema de becas de educación superior en Perú

a) Creación del Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo- INABEC

En 1973 se crea el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo INABEC, mediante la Ley N° 19236, otorgándole la condición de Organismo Público Descentralizado, cuya función era impulsar un programa de becas (nacionales e internacionales) y crédito educativo. La creación de este organismo se oficializó mediante Decreto Ley N° 19236 y su Reglamento de Organización y Funciones.

A lo largo de sus veintiocho años de existencia el INABEC propició la capacitación en el exterior mediante la concesión de alrededor de 30 mil becas y, a partir de 1974, se otorgó 25 mil créditos educativos². Las becas se otorgaban de manera parcial o total y de acuerdo a su normativa interna, podían postular a una beca nacional los egresados de educación secundaria para su preparación en academias preuniversitarias y los egresados de educación secundaria para su formación en un instituto superior.

El INABEC existió hasta el año 2007, cuando se autorizó su fusión por parte del Ministerio de Educación, mediante el Decreto Supremo N° 009-2007-ED emitido el 22 de febrero de 2007. Durante su funcionamiento, se otorgaron becas de gestión y de canalización, conforme se puede apreciar

² <http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/jperalta/becas/INFORMACIONGENERALINABEC.pdf>

detalladamente en la tabla 1, en el cual se observa el tipo de becas otorgadas por este organismo hasta el año 2007.

Tabla N° 1: Becas administradas por INABEC

Tipo	Denominación	Nivel	Criterios	Reglamentación
Becas de gestión	Nacional / Internacional	Todos	- Situación socioeconómica. - Rendimiento académico. - Otros	Reglamento de becas nacionales e internacionales.
Becas de canalización	Internacionales	Todos	- De acuerdo los criterios del cooperante, OBEC difunde y/o canaliza expedientes en algunos casos preselecciona (OEA)	Reglamento de becas internacionales y otros de acuerdo a los cooperantes.

Fuente: Plan de Gestión Institucional del PRONABEC 2012-2016.

b) Creación de la Oficina de Becas y Crédito Educativo-OBEC

La norma que dispuso la absorción del INABEC, estableció que este transferirá sus bienes muebles e inmuebles, recursos, personal, acervo documentario, posición contractual, obligaciones, pasivos y activos, correspondientes, al Ministerio de Educación. Culminado el proceso, el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo - INABEC se extinguía.

En dicho contexto se crea la Oficina de Becas y Crédito Educativo – OBEC, mediante el artículo 1 del Decreto Supremo N° 001-2008-ED publicado

el 08 de enero de 2008, que modificó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, disponiéndose que dicha Oficina es la encargada de elaborar, proponer y ejecutar políticas relacionadas con el otorgamiento de becas y crédito educativo.

Asimismo mediante el Decreto Supremo N° 006-2012-ED, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación de fecha 31 de marzo de 2012, se consideró a la OBEC como órgano de línea dependiente del Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación.

De acuerdo al PRONABEC (2012) uno de los principales problemas del sistema de becas en el Perú era la existencia de un tratamiento legal diferenciado entre las becas de pregrado y posgrado. En ese sentido los estudios sobre la cobertura del programa de becas, muestra que solo el 25% de ellas habían sido otorgadas a personas que se encuentran en situación de pobreza. Otro problema que se presentaba el sistema de becas, era la inexistencia de una relación estrecha entre los diferentes tipos de becas, más específicamente estas becas habían sido diseñadas con diferentes objetivos, criterios de selección, cobertura entre otros.

Según Cotler (2016), los créditos y programas que eran brindados por las instituciones anteriores como OBEC e INABEC se enfocaban primariamente a ser prestamos de corto plazo para que lo beneficiarios puedan financiar sus

estudios superiores. En consecuencia, estos programas no tenían un efecto significativo sobre la inclusión social de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

c) Implementación del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo-PRONABEC

Mediante la Ley N° 29837, de fecha 02 de febrero de 2012, se crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, a cargo del Ministerio de Educación con el objeto de contribuir a la equidad en la educación superior garantizando el acceso de estudiantes de bajos e insuficientes recursos económicos y alto rendimiento académico, así como su permanencia y la consiguiente culminación de sus estudios.

El PRONABEC se crea como una estructura funcional encargada del diseño, planificación, gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación de las becas y créditos educativos a su cargo, depende del Ministerio de Educación y mantiene vínculo funcional con la Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC), conforme a lo establecido en su Manual de Operaciones y al Reglamento de la Ley.

Este programa fue diseñado para financiar los estudios de educación técnica y superior con énfasis en carreras vinculadas al desarrollo científico y tecnológico del país y que posibiliten una adecuada inserción laboral de los graduados. La política de becas se alinea con los objetivos de planes, políticas

nacionales y sectoriales de largo y mediano plazo como son: el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario, el Proyecto Educativo Nacional, las Prioridades de la Política Educativa Nacional 2012-2016; y asimismo orienta sus acciones sobre el proceso del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología al 2021 y el Plan Nacional de Competitividad (Pronabec 2012).

De acuerdo a Beltrán y Lavado (2008) no solo las experiencias previas de becas en el Perú sirvieron de base para la creación de PRONABEC, sino también las experiencias en América Latina. En ese sentido estos autores señalan que los primeros programas de becas fueron implementados en Colombia y posteriormente fueron expandiéndose hacia los otros países de la región latinoamericana. Específicamente, tenemos al Programa Nacional de Crédito Educativo y el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) en Argentina; así como el Programa de Financiamiento de la Educación Superior (FIES) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI) en Brasil. Por último, en Chile fueron implementados el Crédito con Aval del Estado (CAE), el Sistema Solidario de Crédito Universitario y la Corporación de Fomento (CORFO).

En ese sentido mediante la implementación del PRONABEC se amplió de manera significativa la cobertura para el otorgamiento de becas destinadas al acceso, mantenimiento y culminación de estudios superiores de los jóvenes de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico en carreras

profesionales y/o técnicas que el país demanda para su desarrollo sostenible, en el marco del Proyecto Educativo Nacional.

2.4 Focalización de la población de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico

Los criterios de focalización de la población objetivo del PRONABEC se encuentran descritos en el artículo 2 de la Ley N° 29837, Ley de creación del PRONABEC, en el cual se establece que la finalidad del Programa es contribuir a la equidad en la educación superior garantizando el acceso a esta etapa, de los estudiantes de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico, así como su permanencia y culminación.

En concordancia con la Ley, el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 29837 define el término “Alto rendimiento académico”, como medida superlativa de las capacidades académicas del postulante, que expresa sus logros de aprendizaje a lo largo del proceso formativo, que lo ubica dentro del percentil superior al promedio al finalizar una etapa de sus estudios, estos secundarios, de pregrado o de postgrado, según sea al nivel de estudios hacia el cual postule y en directa relación a su aptitud. Este rendimiento deberá ajustarse a las condiciones del ámbito local, regional y/o nacional de origen donde cursó los estudios el postulante y en función de la orientación de los estudios a los que está enfocado. El puesto de ingreso a una institución educativa de educación superior si corresponde también comprenderá el alto rendimiento académico.

Asimismo, según la citada norma, se hace alusión al término “Bajos recursos económicos”, cuando el hogar al que pertenece un estudiante se encuentra en condición de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH que no le permiten financiar los gastos directos e indirectos de su educación superior de pregrado.

Finalmente la misma norma alude al término “Insuficientes recursos económicos” cuando el hogar al que pertenece el estudiante se encuentra en una condición que no le permite financiar parte de los gastos directos e indirectos de su educación superior, según se trate de postular a una beca de postgrado u obtener un crédito educativo:

- Insuficientes recursos económicos para acceder a una beca de posgrado: Cuando el hogar al que pertenece el estudiante se encuentra en una condición que no le permite financiar parte de los gastos directos e indirectos de su educación y cuyo ingreso per cápita familiar mensual sea igual o menor a 07 (siete) veces la remuneración mínima vital. La condición socioeconómica del postulante será evaluada con criterio de ponderación, debiendo ser elegible según la información proporcionada por las centrales de riesgo.

- Insuficientes recursos económicos para crédito educativo: Cuando el hogar al que pertenece el estudiante se encuentra en una condición que

no le permite financiar de manera íntegra los costos que demanden su educación superior. Para tal, efecto una evaluación crediticia contrastada con la información proporcionada por las centrales de riesgo del responsable de pago y en base a sus reales posibilidades de repago del crédito educativo solicitado, permite determinar una línea de financiamiento para sus estudios en el tiempo sin afectar sus necesidades básicas.

En dicho contexto, la focalización socioeconómica integra a los hogares que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema según el reporte oficial del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). De igual manera, para el caso de los postulantes que forman parte de poblaciones vulnerables, los provenientes de las Zonas del VRAEM, Huallaga, Albergues, Licenciados del Servicio Militar Voluntario y los pertenecientes a poblaciones con altas tasas de violencia política, no es necesario el reporte del SISFOH.

Al respecto, Cotler (2016), señala que el proceso de focalización implementado por PRONABEC se basa en los datos sobre la pobreza a nivel distrital, los cuales son extraídos del Mapa de Pobreza del Perú del Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI). Con la finalidad de lograr una buena selección, se toman en cuenta primariamente a los distritos que tengan más del 50% de hogares en situación de pobreza, luego a los distritos que tengan entre 25 y 49% de hogares en condición de pobreza y finalmente a los distritos que tengan menos del 25% de hogares en situación de pobreza.

De acuerdo al citado autor existen dos tipos de errores de focalización: La sub-cobertura y la infiltración. El problema de sub-cobertura hace referencia a que no se está beneficiando a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, mientras que el problema de infiltración se refiere a que el programa está cubriendo a jóvenes que no están en situación de pobreza, es decir al grupo de jóvenes que no pertenecen a la población objetivo del programa de becas. Señala además el referido autor que el problema de la sub-cobertura se hace evidente cuando las personas que sí viven en situación de pobreza y vulnerabilidad no aparecen en la base del SISFOH, para su postulación y por ende, el proceso de focalización se demora considerablemente.

Al respecto cabe señalar que cuando se implementó el PRONABEC en el año 2012, se priorizó a los alumnos de la ciudad de Lima frente a los alumnos que se encontraban en provincias, así lo manifestó el ex Viceministro de Educación en un entrevista realizada por el Diario La República.

“Dicho programa comenzará reclutando a jóvenes que ya hayan ingresado a cualquiera de las universidades seleccionadas: Católica, San Marcos, U. de Piura, Cayetano Heredia y UPC, priorizando así, en un inicio, a estudiantes que ya están en Lima, mas no a los que están en provincias.

Habrà dos modalidades: general y especial. En el primer semestre se le darà oportunidad al chico que ya tiene su ingreso. Pero los chicos de poblaciones indígenas y rurales se beneficiarían en el

2012, en el segundo semestre, porque la universidad tendría que reservar un espacio y eso es un problema”

Fernando Bolaños, Diario la República, 2011.

Por otro lado, en relación al rendimiento académico, para el caso de Beca 18 se requiere que el postulante haya obtenido un promedio general mínimo en los últimos tres años de estudio en el nivel secundario. En la tabla N° 02 se pueden observar los promedios mínimos requeridos según cada tipo de modalidad. Específicamente, en el caso de la modalidad ordinaria, el promedio mínimo es de 14 para el caso de institutos y 15 para el caso de las universidades.

Tabla N° 02: Nota mínima para obtención de Beca según modalidades

Tipo	Denominación
Ordinaria	
VRAEM	14.00 Institutos
Huallga	15.00 Universidades
Albergues	
CNA	
EIB	12.00 Institutos
REPARED	13.00 Universidades
FF.AA.	13.00 Institutos
	14.00 Universidades

Fuente: Plan de Gestión Institucional del Pronabec 2012-2016.

Con relación al límite de edad, Beca 18, exige que el postulante tenga 22 años de edad como máximo. Los que están exonerados de este requisito específico son los postulantes que pertenecen a poblaciones vulnerables y con altas tasas de violencia política; en este caso el límite de edad de los postulantes es 40 años. De igual manera, en el caso de los postulantes

Licenciados del Servicio Militar Voluntario, el límite de edad para postular es 24 años de edad.



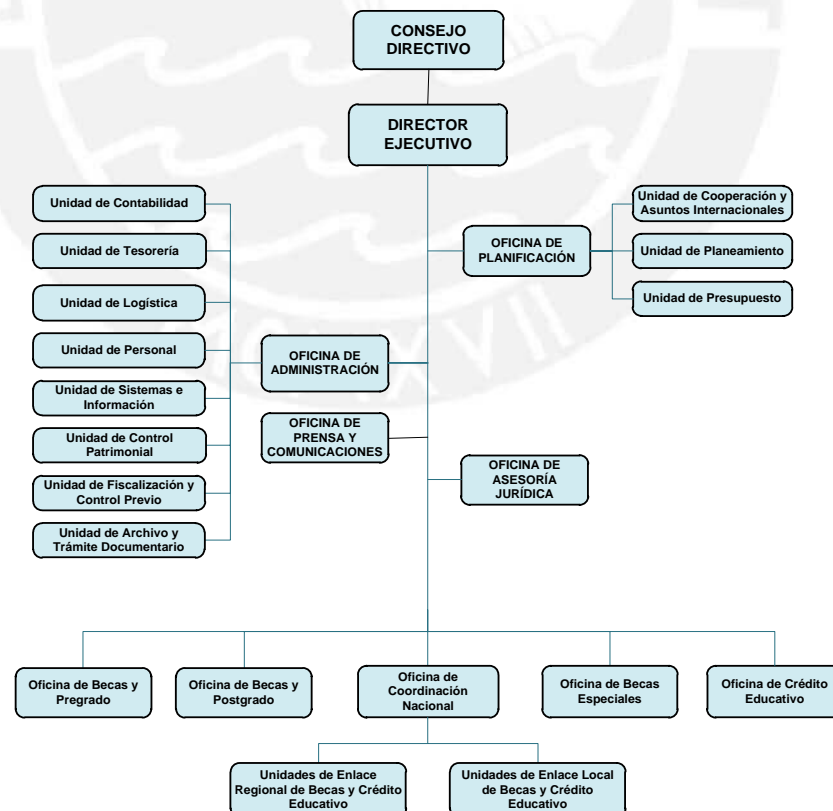
CAPÍTULO III

SOBRE EL PRONABEC Y LA GESTIÓN OPERATIVA DE BECAS

3.1 Estructura organizacional del PRONABEC

Mediante Resolución Ministerial N° 108-2012-ED, que aprueba el Manual de Operaciones del PRONABEC se otorga al Programa la condición de Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera y presupuestal, intentando así superar ciertas limitaciones burocráticas que se presentaban cuando la OBEC tenía la condición de unidad orgánica. A continuación se describe la estructura organizacional del PRONABEC:

Gráfico N° 07: Estructura Organizacional del PRONABEC



Fuente: Memoria Institucional PRONABEC.

De acuerdo al citado Manual, el PRONABEC cuenta con un Consejo Directivo como órgano de mayor jerarquía encargado de establecer las políticas, lineamientos y prioridades del PRONABEC; asimismo aprueba el Plan de Gestión Institucional y la Memoria Anual del Programa; realizar el seguimiento y evaluación de los resultados del Programa a efectos de proponer mejoras en su diseño e implementación; y absuelve consultas que la Dirección Ejecutiva someta a su consideración. Se encuentra integrado por:

- Dos representantes del Ministerio de Educación, uno de los cuales lo preside y tiene voto dirimente
- Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros
- Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas
- Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
- Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
- Un representante de las Universidades Acreditadas por los Organismos Competentes del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)
- Un representante del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
- Un representante del Ministerio de Salud.

Por otro lado, el PRONABEC cuenta con una Dirección Ejecutiva, como máxima autoridad ejecutora y administrativa, encargada de hacer cumplir los acuerdos del Consejo Directivo así como otras funciones legales y administrativas. Cumple las siguientes funciones:

- Ejerce la representación oficial de la institución ante cualquier entidad u organismo nacional o internacional, público o privado;
- Dirige monitorea y evalúa los programas y proyectos de captación y otorgamiento de beca pregrado, beca postgrado y becas especiales acorde con la Política de Estado y los lineamientos de política del sector educación;
- Expide Resoluciones Directorales Ejecutivas, aprobando directivas, procedimientos y disposiciones administrativas que correspondan a las atribuciones a su cargo;
- Propone al Consejo Directivo el Plan de Gestión Institucional y la Memoria Anual del Programa; y suscribe Convenios con entidades educativas e instituciones públicas y privadas, así como con organismos de cooperación técnica para potenciar la oferta de becas y el financiamiento del crédito educativo.

El Programa cuenta con cinco órganos de línea que son los que ejecutan las funciones primordiales y sustantivas de la Institución:

- La Oficina de Becas Pregrado; la Oficina de Becas Postgrado;
- La Oficina de Becas Especiales;
- La Oficina de Crédito Educativo; y
- La Oficina de Coordinación Nacional, que tiene a su cargo a las Unidades de Enlace Regional y las Unidades de Enlace Local.

En ese sentido las Oficinas de Becas son los órganos encargados de administrar e implementar los programas de becas nacionales e internacionales, gestionadas, canalizadas y subvencionadas por la Institución, con el objeto de mejorar la equidad en el acceso a la Educación Superior, garantizando la permanencia y culminación de los estudios de los beneficiarios y fortaleciendo el desarrollo del país desde la perspectiva de la inclusión social.

Las Oficinas de Becas ejercen las siguientes funciones:

- Establece estrategias que permitan acrecentar la captación de beneficiarios de becas de Pregrado, prioritariamente las que favorezcan el desarrollo científico y tecnológico del país.
- Estrecha relaciones de cooperación y coordinación con los Gobiernos Regionales, organismos multinacionales e instituciones de educación superior nacionales y extranjeras, para el cumplimiento del objetivo, visión y misión del PRONABEC.
- Selecciona a los beneficiarios de las becas, con criterios de idoneidad académica y pertinencia respecto a las necesidades del país y equidad con respecto al servicio de la población de los distritos priorizados.
- Realiza acciones de seguimiento a los beneficiarios de becas y poner en marcha estrategias de monitoreo y evaluación del impacto académico.
- Promueve el acceso, permanencia y conclusión de los jóvenes hombres y mujeres, con alto rendimiento académico y de bajos recursos económicos, a fin que reciba una formación académica técnica y/o profesional de excelencia y calidad, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad en la educación superior.

- Prioriza el estudio de carreras en el área de ciencia y tecnología que incidan en el desarrollo nacional, regional y/o local.

Por otro lado existe la Oficina de Coordinación Nacional responsable de programar, dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las actividades de las Unidades de Enlace Regional y Local, los cuales son órganos administrativos descentralizados del PRONABEC que están a cargo de un funcionario con categoría de Jefe de Unidad. Las Unidades de Enlace Regional se constituyen a nivel nacional, una por cada departamento y las Unidades de Enlace Local se constituyen a nivel provincial, según lo permitan los factores de acceso geográfico, climático u de otra índole no permitan una operatividad en términos de acceso al Programa de un orden territorial igual o mayor a una provincia o restrinja el acceso al Programa en más del 30% de la población. Cumplen las siguientes funciones:

- Elevar informe mensual de actividades y reporte de personal, sobre el uso de bienes y recursos financieros, con sustento documentario, así como efectuar una evaluación trimestral de procesos y una evaluación anual de metas, resultados e impactos de las intervenciones del PRONABEC.
- Apoyar la dinamización de redes pedagógicas, tecnológicas y de gestión en el ámbito del PRONABEC.
- Coordinar y supervisar la entrega, monitorear el uso y mantenimiento de los equipos, maquinaria, herramientas, mobiliario, materiales y otros brindados por el PRONABEC.

- Aplicar los lineamientos, que en materia de desconcentración se dispongan desde la sede central del PRONABEC.
- Informar a la Dirección Ejecutiva sobre los resultados de las convocatorias realizadas.
- Llevar el registro de los becarios en el ámbito regional y local.
- Realizar otras funciones que le asigne la Oficina de Coordinación Nacional.

3.2 Sobre la gestión operativa de becas

De acuerdo al Reglamento de la Ley que crea el PRONABEC, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2012-ED y modificado por Decretos Supremos N° 008-2013-ED y 001-2015-MINEDU, y a los instructivos y directivas del Programa, la gestión y administración de las becas se rigen por diversos procesos y etapas que son dirigidas por Oficinas de Becas (Pregrado, Postgrado y Especiales), las Unidades de Enlace Regional y Local y los órganos de asesoramiento como la Oficina de Planificación y la Oficina de Asesoría Jurídica del PRONABEC. Dichas etapas son las siguientes:

- Elaboración del Expediente Técnico que crea la Beca
- Elegibilidad de las Instituciones Educativas
- Elaboración de las bases del concurso
- Postulación y selección de beneficiarios
- Publicación de resultados y otorgamiento de la beca
- Seguimiento y monitoreo de becarios.

a) Elaboración del Expediente Técnico que crea la beca.- La Oficina de Becas competente (Becas Pregrado, Becas Especiales, Becas Postgrado) elabora un Expediente Técnico en el que se sustenta la creación de la beca, detallándose el diagnóstico de la población a la que se dirige la atención, el estudio de la demanda de carreras profesionales, los criterios de elegibilidad de las instituciones educativas, sedes y carreras a ser ofrecidas, los beneficios a ser otorgados por la beca en concurso y el sustento de financiamiento de la beca, debidamente aprobado por la Unidad de Presupuesto de la Oficina de Planificación del PRONABEC.

De acuerdo a los criterios de elegibilidad de las instituciones educativas de educación superior, estas deben contar con acreditaciones, certificaciones, bolsa de trabajo, nivel de empleabilidad, ferias laborales, número de carreras profesionales, etc; asimismo deben figurar en los ranking de educación superior que se consulta al organismo de evaluación de universidades – América y Economía.

Una vez revisado el sustento técnico por la Oficina de Planificación y la Oficina de Asesoría Jurídica, y con la opinión técnica legal favorable de estas dependencias, La Dirección Ejecutiva del PRONABEC, mediante Resolución Directoral Ejecutiva aprueba el Expediente Técnico que crea la beca, siendo publicada dicha resolución en el portal institucional web del PRONABEC.

b) Elegibilidad de las Instituciones Educativas.- El Programa designa a los miembros del Comité Evaluador encargado de evaluar la propuesta técnica y económica de las Instituciones Educativas postulantes, así como la relación de sus sedes institucionales y carreras o programas. En ese sentido el Comité determina la elegibilidad de las Instituciones Educativas, sedes y carreras o programas, en el marco de los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley N° 29837, Ley que crea el PRONABEC y en el Expediente Técnico de la beca.

En ese sentido, el Director Ejecutivo del PRONABEC suscribe el Convenio de Colaboración Interinstitucional con la Institución seleccionada, en el cual se establecen los costos académicos aprobados, las carreras o programas aprobados, la malla curricular o Plan de estudios, entre otros compromisos.

c) Elaboración de las bases del concurso.- Las bases del concurso son elaboradas por la Oficina de Becas competente y aprobadas por la Dirección Ejecutiva del PRONABEC. En esta norma se regulan los requisitos de postulación obligatorios y opcionales, la documentación obligatoria y opcional, los impedimentos para postular, los derechos y beneficios, las etapas del concurso, el sistema de calificación y la aplicación de puntajes adicionales, el lugar de presentación de los expedientes de postulación, el cronograma, la relación de Instituciones Educativas y carreras elegibles, el número de becas ofrecidas y la

duración de la beca, y los formatos a ser suscritos por los postulantes. Las bases del concurso son publicadas en el portal institucional del PRONABEC y otros medios de comunicación masiva.

d) Postulación y selección de beneficiarios.- Esta etapa se inicia con la inscripción de los interesados vía internet, a través del Sistema Integrado de Becas del PRONABEC - SIBEC, para lo cual registran sus datos de identificación general, así como la información académica de la educación básica y la información socioeconómica. Asimismo los postulantes cargan digitalmente todos los documentos requeridos en las Bases del concurso.

Para dichos efectos se constituyen Comités de Validación Descentralizado (CVD) y Comités de Validación Regional a fin que realicen el proceso de validación local y regional, respectivamente. Ambos Comités revisan en sus jurisdicciones los documentos descargados por los postulantes y verifican si estos cumplen con los requisitos exigidos en las respectivas Bases de concurso, determinando la relación de postulantes aptos y no aptos que serán remitidos a la Unidad de Enlace Regional respectiva.

Posteriormente se realiza el proceso de validación nacional, a cargo de una empresa privada o del propio PRONABEC, según corresponda, verificándose las validaciones realizadas por los Comité de Validación

Descentralizada y los Comités de Validación Regional. En esta fase se determina la lista preliminar de postulantes aptos y postulantes no aptos del concurso. Finalmente se realiza una prelación de postulantes en mérito a sus puntuaciones específicas, asignando puntajes adicionales a los postulantes que hayan acreditado pertenecer a los segmentos poblacionales vulnerables, con lo cual se determina la lista de postulantes aptos y no aptos.

e) Publicación de resultados y otorgamiento de la beca

Los resultados de postulantes aptos y no aptos al Programa, son aprobados mediante Resolución Jefatural de la Oficina de Becas competente, que es publicada en el portal web institucional (www.pronabec.gob.pe), en el cual se detalla el orden de mérito obtenido, el tipo de carrera y el nombre de la Institución a la que postuló.

Dicha Resolución establece que los postulantes aptos tendrán un plazo de (15) quince días útiles contados desde el día siguiente de la publicación resultados en el Portal Web para realizar el trámite de aceptación de la beca. Vencido dicho plazo y habiéndose aceptado la beca, la Oficina de Becas competente emite la Resolución Jefatural mediante el cual aprueba la relación de becarios seleccionados de manera definitiva, la misma que será publicada en el portal electrónico

institucional del PRONABEC. En caso no haberse aceptado la beca, la Oficina de Becas la otorgará al accesitario que corresponda.

- f) **Seguimiento y monitoreo de becarios.** Esta etapa está a cargo de la Oficina de Beca correspondiente (Beca Pregrado, Beca Postgrado y Becas Especiales) en coordinación con la Oficina de Coordinación Nacional y las respectivas Unidades de Enlace Regional y Local. Las Oficinas de Becas resuelven las solicitudes de cambio de carrera y de renuncia a la beca; cuentan con Gestores de Becas respecto a las Instituciones Educativas ubicadas en Lima y Callao, quienes se encargan de hacer el seguimiento cotidiano a las actividades y estudios de los becarios. Los Gestores son los servidores de enlace entre las Oficinas y Unidades Orgánicas del PRONABEC y los becarios para todo tipo de procedimiento administrativo- académico, durante y después del periodo de estudios de los becarios.

En cuanto al otorgamiento de subvenciones, la Oficina de Administración es la encargada de gestionar los pagos y desembolsos a las Instituciones Educativas (Costos directos) y a los becarios (Costos indirectos), conforme a lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 29837, Ley de creación del PRONABEC, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2012-ED y modificado por Decretos Supremos N°s 008-2013-ED y 001-2015-MINEDU:

Costos Directos

- Inscripción, postulación, matrícula, pensión de estudios.
- Seguro médico con cobertura de salud, accidentes y de vida.
- Materiales de estudios, laptop o equipo de similar naturaleza.
- Uniforme y/o vestimenta y artículos de seguridad industrial si la institución educativa los solicita.
- Asesoría de tesis o informe de graduación.
- Idioma extranjero, nivelación académica, tutoría.
- Titulación (costos para la obtención del grado de bachiller, licenciatura, título profesional o técnico), talleres o reuniones de capacitación.

Costos Indirectos

- Útiles de escritorio.
- Movilidad local.
- Alimentación a favor de todos los becarios.
- Alojamiento, transporte interprovincial (solamente al inicio y término de la beca) para los becarios que residen en lugares distantes o de difícil acceso.

Por otro lado, el Programa cuenta con un Comité Especial de Becas, dependiente de la Dirección Ejecutiva encargado de resolver las solicitudes de suspensiones de beca ante los casos de incapacidad médica, caso fortuito o fuerza mayor, así como los casos de pérdida de

beca por incumplimiento de obligaciones del becario, previa opinión técnica de la Oficina de Becas competente.

3.3 Sobre el panorama nacional de PRONABEC en el período 2012-2015

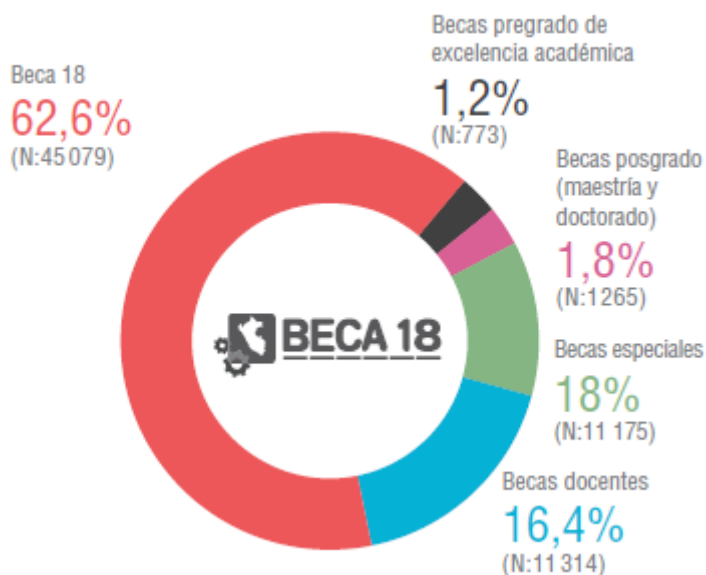
De acuerdo al PRONABEC, entre los años 2012 y 2015 se ha otorgado 69,605 mil becas, conforme se puede apreciar en la siguiente Tabla N° 03 y el Gráfico N° 08.

Tabla N° 3: Becas entregadas por modalidad de becas durante 2012-2015

Modalidades de beca	2012-2015
Beca 18	45 079
Beca 18 Nacional	44 870
Beca 18 Internacional	209
Becas pregrado de capital humano	773
Beca excelencia Académica	542
Beca Votación de Maestro	231
Becas posgrado en el extranjero	1 265
Beca Presidente de la Republica	1 216
Beca Perú- China	10
Beca Salud	39
Becas especiales	11 175
Beca Técnico Productiva	2 664
Beca APROLAB II	1 576
Beca Amistad Peruano Ecuatoriana	96
Alianza del Pacifico	1 040
Beca UNILA	10
Beca Idioma inglés	743
Beca Idioma Inglés - Francés	989
Beca Idioma Francés	127
Beca Perú	2 125
Beca Doble Oportunidad	1 754
Becas docentes	11 314
Beca de Especialización Docente	10 761
Beca Maestría en Educación	553
Total	69605

Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

Gráfico N° 08: Becas otorgadas según modalidad

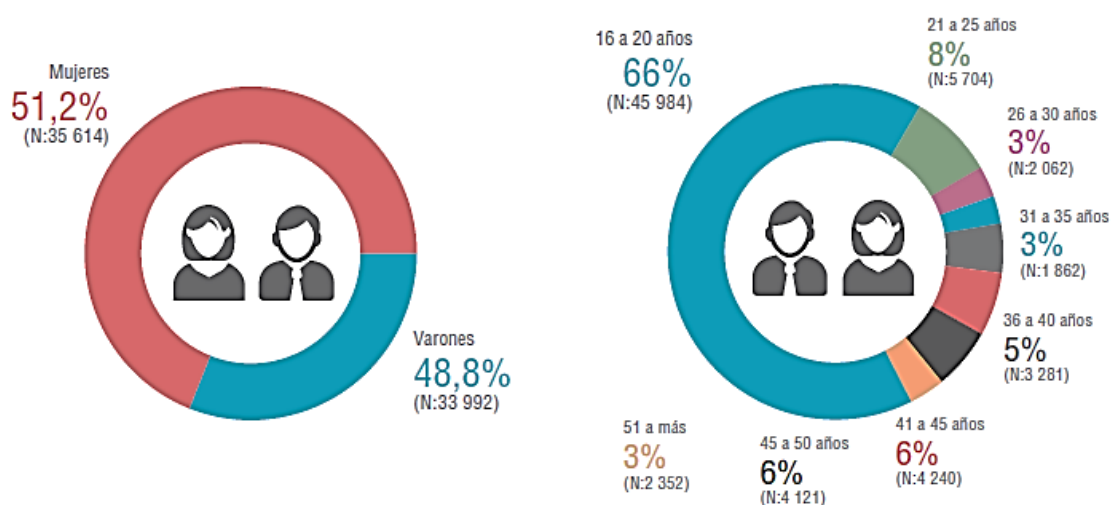


Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

En el caso de la distribución de las becas por género, el 51,2% de los jóvenes becarios son mujeres, mientras que los varones representan el 48,8%, apreciándose claramente que la inequidad a nivel de género se ha reducido considerablemente, ya que aproximadamente la mitad de los becarios son mujeres y la otra mitad son hombres (Pronabec 2015). Igualmente en relación a la edad promedio en que los jóvenes comienzan a estudiar en las universidades o institutos que tiene convenios con PRONABEC, el 65,6% de la población total de becarios que inició sus estudios superiores tenían edades entre 16 a 20 años. Mientras que el 8% del total de becarios se encuentran entre los 21 y 25 años; en tanto que el 6% del total de becarios tenían edades entre los 41 y 45 años, y el mismo porcentaje para becarios entre los 45 y 50 años de edad. En ese sentido existe un porcentaje muy reducido de personas

adultas que acceden a las becas del PRONABEC, en contraste, se puede apreciar claramente que estas becas están dirigidas mayoritariamente a la población joven entre los 16 y 20 años de edad.

Gráfico N° 09: Becas otorgadas según género y edad



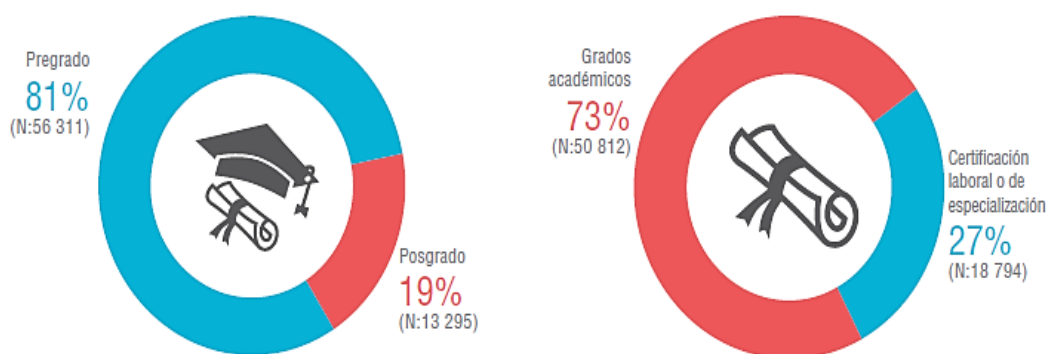
Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

En cuanto a la distribución de las becas ofrecidas por el PRONABEC según nivel de estudios y certificación académica, pueden ser observados mediante el siguiente gráfico elaborado por el PRONABEC (2015), en el cual se advierte que el 81% de los jóvenes becarios inició sus estudios en pregrado; mientras que el 19% de los beneficiarios de las becas lo hizo en la modalidad de postgrado.

En relación a la certificación academia, se puede observar en el siguiente gráfico que el 73% de los jóvenes becarios recibió subvenciones

públicas para la obtención de un grado académico, entre estudios de pregrado y posgrado, mientras que el 27% del total de beneficiarios llevó a cabo cursos cortos como pasantías y diplomados.

Gráfico N° 10: Becas según Nivel de estudios y certificación académica alcanzados

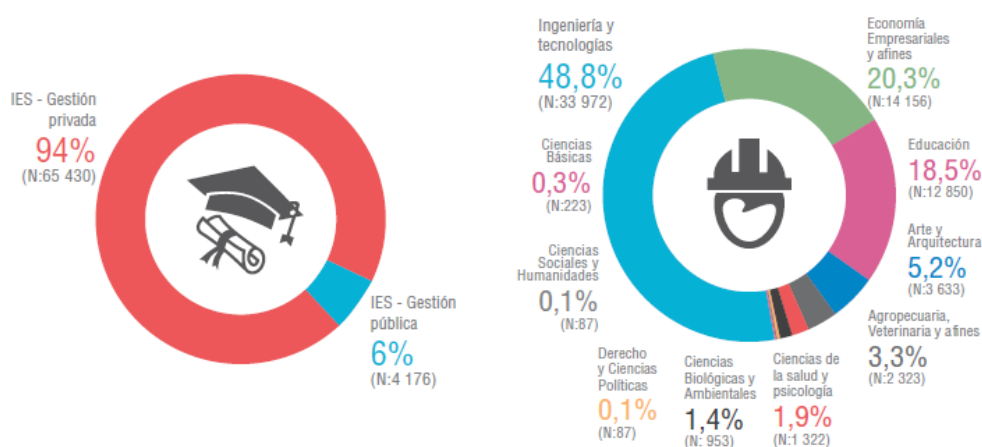


Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

Por otro lado, en relación a las áreas de estudios, el Gráfico N° 11 revela que el 48,8% del total de jóvenes becarios ha llevado a cabo estudios en ingeniería y tecnología, el 20,3% de los jóvenes becarios lo hizo en estudios de economía, empresariales y afines, el 18,5% de beneficiarios han elegido carreras de educación; el 5,2% de becarios eligió las carreras de artes y arquitectura; el 3,3% cursó estudios en agropecuaria, veterinaria y afines, y solo un 2% de la población total de jóvenes becarios escogieron carreras dentro de las áreas de ciencias biológicas, ciencias sociales, ciencias de la salud y ciencias políticas. En síntesis, claramente se puede apreciar una mayor

y creciente preferencia de los jóvenes becarios por elegir carreras de ingeniería, economía y otras carreras afines (PRONABEC 2015).

Gráfico N° 11: Becas según Tipo de IES y áreas de conocimiento

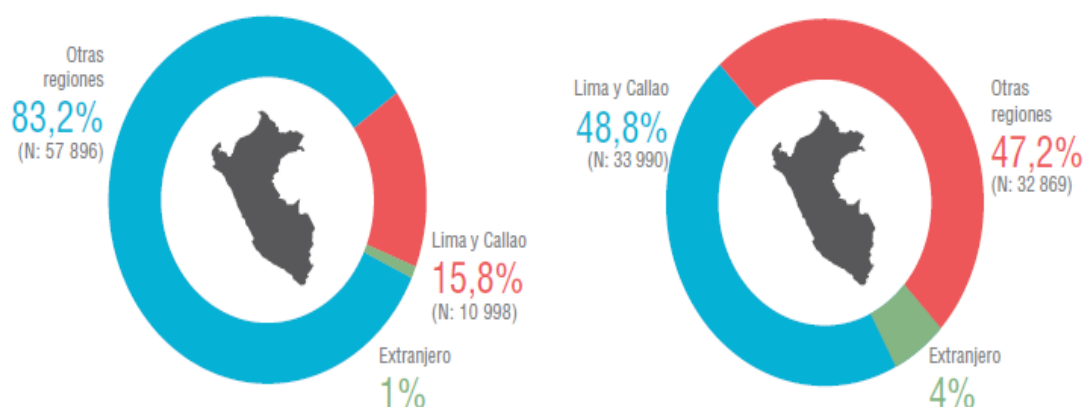


Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

En cuanto a la distribución de las becas ofrecidas por PRONABEC según región de procedencia y lugar de estudios se pueden apreciar mediante el Gráfico N° 12 que el 83,2% del total de jóvenes becarios proviene de regiones distintas de Lima y Callao. En consecuencia, se puede observar claramente que la cobertura de las becas del PRONABEC está dirigida mayoritariamente a los jóvenes del interior del país, ya que ahí se encuentra a la mayor población en condición de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo el 15,8% de la población beneficiaria tiene como lugar de origen a Lima y Callao; y solo el 1%, de la población becaria corresponde a los estudiantes extranjeros provenientes de los convenios bilaterales entre el Perú y otros países (PRONABEC 2015).

Según el texto del PRONABEC (2015), en relación a las Instituciones de educación superior elegidas por el becario, el 48,8% de los beneficiarios realiza sus estudios superiores en las regiones de Lima y Callao, mientras que el 47,2% del total de becarios lo hace en el resto de regiones. Además, el 4% de la población beneficiaria lleva a cabo su formación superior en el extranjero, como en el caso de la modalidad de la Beca Presidente de la República.

Gráfico N° 12: Becas otorgadas según región de procedencia y lugar de estudios



Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

A partir de lo expuesto se puede observar que la mayoría de los beneficiarios provienen del interior del país, sin embargo la mitad de estos beneficiarios cursan sus estudios en las regiones de Lima y Callao, por lo que estos becarios deben enfrentar los problemas relacionados con los costos de transporte y movilización hacia sus centros de estudios, así como la financiación de su alojamiento en la ciudad de Lima (PRONABEC 2015).

Cabe señalar que el mayor porcentaje de becarios pertenecen a la Beca 18, creado por el Estado con la finalidad de reducir las brechas existentes en lo relacionado a la educación superior. Las modalidades de beca 18 se pueden observar en la siguiente Tabla.

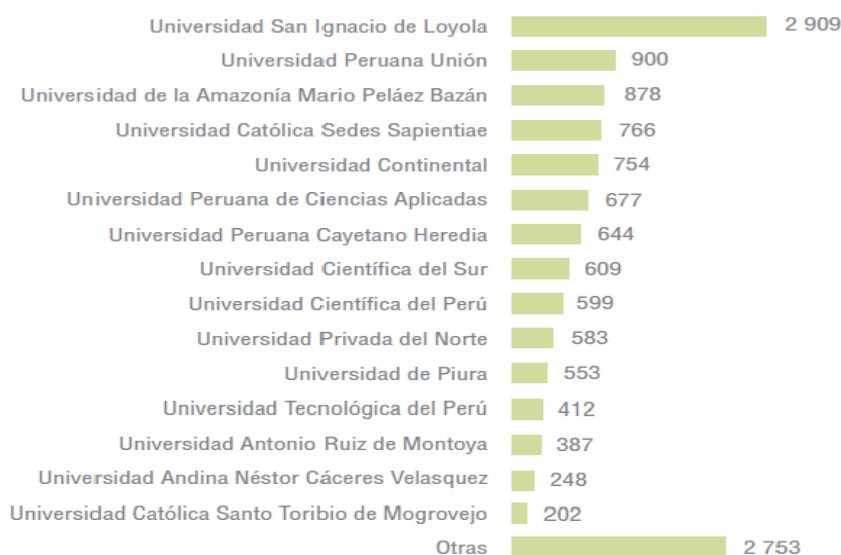
Tabla N° 04: Número de becarios según modalidad de beca 18 entre 2012-2015

Modalidad	Total	Porcentaje
Beca 18 Modalidad ordinaria	32 693	72,5%
Beca 18 FFAA	4 965	11.0%
Beca 18 VRAEM	3 856	8,6%
Beca 18 Huallaga	1 131	2,5%
Beca 18 EIB	891	2%
Beca 18 Repared	722	1,6%
Beca 18 Albergue	612	1,4%
Beca 18 internacional	209	0,5%
Becas adjudicadas	45 079	100%

Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

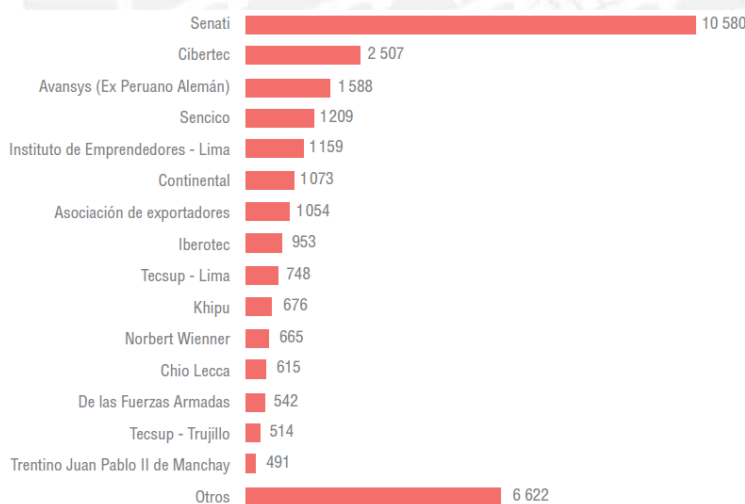
Los datos relacionados con el ranking de las universidades según número de becarios, se pueden apreciar mediante el Gráfico N° 13. De acuerdo con el texto del PRONABEC (2015), la Universidad San Ignacio de Loyola es la universidad que cuenta con el mayor número de beneficiarios estudiando en sus instalaciones. De igual manera, se puede observar en el Gráfico 13 que el instituto SENATI es el que cuenta con un mayor número de beneficiarios de Beca 18.

Gráfico N° 13: Ranking de Universidades segun numero de becarios



Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

Gráfico N° 14: Ranking de institutos segun numero de becarios



Fuente: Memoria Institucional PRONABEC 2015

De igual manera, tal como se observa en la Tabla, el 69% de los beneficiarios ha optado por seguir estudios en un Instituto Tecnológico o Pedagógico de educación superior y solo el 31% en Universidades.

Tabla N° 5: Número de becarios según nivel de educación superior 2012-2015

Instituciones Educativas	Número	Porcentaje
Universidades	13 874	31%
De 15 años a menos	12 238	27.3%
De 16 a 20 años	1 639	3.6%
Institutos	30 996	69%
De 26 a 30 años	28 286	63%
De 31 a más años	2 710	6%
Total	44 870	100%

Fuente: "Memoria Institucional del PRONABEC, 2015"

CAPITULO IV:
SOBRE LOS PROBLEMAS DE DESERCIÓN DE BECARIOS Y LOS ERRORES DE DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE BECAS

4.1 Sobre los casos de deserción de becarios del PRONABEC

De acuerdo al Comité Especial de Becas del PRONABEC entre los años 2012 y 2015 se han presentado 9,634 casos de deserción de becarios por distintas causales como renuncia a la beca, abandono de los estudios, desaprobación del semestre académico, incumplimiento de obligación, entre otros, los cuales se detallan en la siguiente Tabla.

Tabla N° 6: Casuales de Deserción de la beca

CAUSALES	2012-2013	2013	2014	2015	TOTAL
<i>Promedio desaprobado</i>	719	293	884	1510	3406
<i>Abandono</i>	201	97	956	3506	4760
<i>Renuncia</i>	304	26	146	484	960
<i>No aceptación de beca</i>	476	0	0	0	476
<i>Incumplimiento obligación</i>	10	0	9	8	27
<i>Desistimiento</i>	3	0	0	0	3
<i>Falseamiento</i>	2	0	0	0	2
TOTAL	1715	416	1995	5508	9634

Fuente: Elaboración propia

En un estudio elaborado por el PRONABEC (2015) titulado “Motivaciones de los postulantes seleccionados e ingresantes de Beca 18 que deciden no seguir la Beca”, se señala que existen diversos casos de deserción de becarios que se deben a situaciones y circunstancias intrínsecas al propio estudiante, como son el miedo al cambio, otras por las barreras económicas, algunas por mala salud, o por barreras vocacionales y bajo rendimiento, o por dificultades en el proceso de postulación y cumplimiento de las condiciones.

El citado estudio señala que los jóvenes becarios consideran los lazos familiares como un tema de suma importancia y por ende, la lejanía geográfica y cultural del lugar de estudios, hace aún más difícil la decisión de dejar su entorno familiar y local. De igual manera, los sentimientos y/o percepciones de los jóvenes becarios hacia la ciudad de Lima también contribuyen a incrementar estas barreras.

Respecto a los problemas económicos, el mencionado estudio señala que estos se relacionan tanto a los gastos que los jóvenes becarios realizan al momento de trasladarse de su lugar de origen hacia la ciudad de Lima, como a los gastos de alojamiento y manutención que ellos deben de solventar al iniciar sus estudios. Esta situación se vuelve menos complicada, en el caso de los jóvenes becarios que han estudiado previamente en el Colegio Mayor, y que por ende tiene una mayor experiencia en el proceso de adaptación a la ciudad. En el caso de los jóvenes becarios que por primera vez llegan a la ciudad, ellos

deben trabajar para poder solventar sus gastos en incluso los gastos de sus familiares.

Por otro lado en el estudio de Julio Cotler denominado “Educación Superior e Inclusión Social, Un estudio cualitativo de los becarios del Programa Beca 18 (2016)”, se realizaron entrevistas a los beneficiarios de las becas, en donde se les pregunta sobre la percepción que tienen ellos sobre el programa de gestión de becas. En el presente estudio el citado autor señala que entre los factores que hacen que el proceso de adaptación sea complicado para los becarios, son los costos de transporte o movilidad, los cuales deben ser financiados por los familiares del becario, debido a que el depósito de la subvención de la beca, en muchos casos no es entregado con prontitud debida.

En sentido se señala que estos costos de movilidad, en algunos casos; causan que los jóvenes seleccionados no puedan hacer efectivo su beca, puesto que no tienen los recursos monetarios necesarios para viajar y establecerse en Lima. Sin embargo, estos costos no siempre aumentan la tasa de deserción de los becarios, dado que en muchos casos, son los padres, familiares y amigos los que se organizan para poder solventar los gastos de transporte del becario. De igual manera, hay casos en los que son los propios compañeros de estudio y docentes, los cuales ayudan al becario a financiar sus gastos de transporte.

Asimismo Cotler (2016) manifiesta que otro factor importante que puede complicar el proceso de adaptación de los becarios es el tema relacionado al alojamiento, pues los becarios son acogidos por algún pariente o conocido de la familia; pero la situación se vuelve más complicada para los becarios que llegan solos y no tiene un lugar donde hospedarse. Además se señala que el acompañamiento del becario por parte de un familiar, en su viaje a Lima, resulta difícil puesto que los costos de transporte aumentan considerablemente debido al precio de los pasajes. En adición, la mayoría de los parientes que acogen a los becarios viven en distritos muy alejados, por lo que el problema relacionado a los costos de transporte vuelve a estar presente.

Finalmente se señala que muchos de los jóvenes becarios deben trabajar y estudiar, con la finalidad de poder generar ingresos que les permitan financiar los costos de alojamiento y transporte. Asimismo tienen que dejar sus estudios debido a enfermedades o dolencias personales, incluso antes de iniciar sus estudios, o por la enfermedad de alguno de sus familiares o parientes cercanos.

4.2 Errores en el diseño e implementación de la política de becas

a) Escasa evaluación de actores involucrados

En el marco teórico de la presente investigación se resaltó la importancia de evaluar en la fase inicial del diseño de toda política pública, sobre quienes serían los principales “involucrados” en dicha política. De acuerdo a De Sebastian, esta evaluación se debería realizar con la finalidad de poder

aminorar los efectos negativos que el conflicto de intereses puede traer a las siguientes fases del proceso de formación de políticas públicas.

Cabe resaltar que los casos de deserción de becarios del PRONABEC, si bien se debieron a los problemas de carácter emocional, social y económico de los estudiantes, dicha situación se suscitó además por los errores en el diseño e implementación de la política de otorgamiento de becas. En principio no se realizó una evaluación o un análisis de los actores políticos involucrados con el problema público relacionado a las brechas en la educación superior.. En ese sentido no existieron reuniones de coordinación y gestión con otras entidades del Poder Ejecutivo ni con otros organismos o instituciones descentralizadas del Estado, para el diseño y elaboración de la política de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC, siendo el Ministerio de Educación, la única entidad proponente de la creación del PRONABEC.

Los errores de diseño de la política de otorgamiento de becas, la podemos apreciar en el artículo 7 de la Ley N° 29837, Ley de creación del PRONABEC que establece que el Consejo Directivo del PRONABEC está conformado por representantes de diversas Entidades como el Ministerio de Educación, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la Asamblea Nacional de Rectores, los Gobiernos Regionales, las Universidades acreditadas por el SINEACE, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y del Ministerio de Salud. Al respecto cabe señalar que ninguna de dichas

entidades, salvo el Ministerio de Educación, participaron en la fase de la creación del PRONABEC y del diseño de la política de becas para estudios superiores.

“En el año 2011 se impulsó la creación del Programa de Becas y Crédito Educativo con la participación de las áreas técnicas del Ministerio de Educación, sin embargo no se concertó ni se solicitó opinión de otros Ministerios ni demás entidades del Estado, salvo determinadas coordinaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas, respecto al presupuesto y al financiamiento de las becas a ser otorgadas”.

Ex Director Ejecutivo del PRONABEC

Asimismo en el artículo 8 de la Ley N° 29837, Ley de creación del PRONABEC se establece que los Gobiernos Regionales y Los Gobiernos Locales, en el ámbito de su autonomía y jurisdicción, mediante acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, destinan hasta el 10% de sus recursos provenientes de la Fuente de Financiamiento Recursos Determinados para financiar el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. Sin embargo, al igual que en el artículo 7, estas entidades no participaron en la redacción de la referida norma, pese a que se les impone destinar parte de su presupuesto para el financiamiento de las becas en sus respectivas jurisdicciones.

Como se puede apreciar el Ministerio de Educación no suscitó reuniones de coordinación con otras Entidades del Estado que por sus competencias, pudieron participar en la creación e implementación de la política de otorgamiento de becas de estudios superiores a cargo del PRONABEC. Tal es el caso del SINEACE que constituye la entidad que determina las carreras y Universidades acreditadas en el país, las cuales debieron ser evaluadas en la fase del diseño de la política. Por otro lado hubiera sido fundamental la participación del Ministerio de Trabajo, para efectos de crear un programa específico de bolsa de trabajo para los becarios del PRONABEC. Asimismo la participación y opinión del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales pudo ser fundamental para efectos de focalizar a la población de escasos recursos a nivel nacional.

b) Falta de autonomía del PRONABEC

Cabe señalar que el Instituto de Becas y Crédito Educativo (INABEC), fue creado como un Pliego Presupuestal del Sector Educación, en ese sentido mantenía vínculo con el Ministerio de Educación pero siempre conservando su autonomía administrativa, financiera y presupuestal. Posteriormente, en el año 2007 cuando se absorbe el INABEC al Ministerio de Educación, se creó la Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC) no como Pliego, sino como una unidad orgánica dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica.

Finalmente en el año 2012 se creó el PRONABEC como la Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación, conforme a lo previsto por la segunda

disposición complementaria final de la Ley N° 29837, y el Manual de Operaciones (MOP) aprobado por la Resolución Ministerial N° 108-2012-ED.

En la primera versión del MOP se establece que el PRONABEC cuenta con autonomía técnica administrativa, económica y financiera, sin embargo dicha disposición suscitó diversas dificultades en la administración de las becas del Programa, pues todas las actividades de planificación, administración adquisiciones y gestiones presupuestales del PRONABEC debían ser canalizadas y aprobadas por el Ministerio de Educación, a través de sus direcciones y unidades orgánicas, para obtener su aprobación, pese a que dichos instrumentos fueron revisados con anterioridad por las Oficinas y Direcciones del PRONABEC.

Esta situación no solo duplicaba la gestión de elaboración de instrumentos institucionales, sino que además generaba costos de tiempo y de recursos en la gestión y administración de becas, pudiendo demorar el trámite de un expediente entre treinta y cincuenta días, desde su ingreso por mesa de partes hasta la aprobación del Titular de la Entidad.

“En los primeros años de implementación del Programa, los trámites administrativos demoraban en exceso en el Ministerio de Educación, y en diversas ocasiones los funcionarios del MINEDU argumentaban que el Programa carecía de autonomía presupuestaria y que dicha situación lo obligaba a coordinar y solicitar la aprobación del Ministerio de Educación para la gestión de diversos procedimientos y actividades

como son los procesos de contrataciones, la aprobación de instrumentos de gestión, Reglamentos, Directivas, entre otros”.

Ex funcionario del PRONABEC

Las debilidades antes descritas suscitaron que en la primera convocatoria del concurso de becas en el año 2012, solo se otorgaron 3500 becas de pregrado, sin cumplir la meta programada de otorgar 5000 becas. Asimismo en diversas ocasiones se generaron demoras en la contratación de bienes y servicios y en el pago oportuno de los becarios.

A nivel interno, el PRONABEC elaboró sus propios instructivos para administrar eficientemente sus bienes y recursos humanos, por ejemplo en el año 2012 la Unidad de Personal del PRONABEC se vio obstaculizado por el Ministerio de Educación a emitir normas de administración recursos humanos, como el Reglamento Interno de Trabajo y el Reglamento de Procesos Disciplinarios de Trabajadores, bajo el argumento que el PRONABEC carecía de autonomía “presupuestal” para conducir sus propias actividades sin autorización del Ministerio.

En ese sentido existió un error de diseño cuando se atribuyó al PRONABEC la condición de Unidad Ejecutora, y no como Pliego Presupuestal, como funcionó en su momento el INABEC.

c) Ausencia de mecanismos para garantizar la permanencia de becarios

Del análisis realizado a la Ley N° 29837, Ley que el PRONABEC, de su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2012-ED y sus modificatorias, así como de la revisión de sus procedimientos e instrumentos aprobados por disposiciones internas del Programa, se advierte que el PRONABEC no cuenta con los mecanismos suficientes para garantizar la permanencia de becarios. Si bien existe un procedimiento de sanciones a los becarios cuando incumplen sus obligaciones administrativas y académicas, no resulta suficiente para evitar los casos de deserciones.

Sobre el particular, cabe señalar que la primera versión del Reglamento de la Ley N° 29837 establecía que si el becario incumplía sus obligaciones (por abandono, desaprobación de cursos o cualquier otro causal), sería sancionado por un Comité Especial de Becas conformado por representantes de diversos órganos del PRONABEC. Dicha sanción tenía como medida extrema la pérdida de la beca, y de manera complementaria se disponía la devolución de la suma invertida por el Estado en su beca, dentro de un plazo de quince (15) días útiles de notificada la resolución de la pérdida de la beca. Dicha norma constituía de algún modo una fórmula disuasiva de desertar de la beca, sin embargo los casos de deserción se presentaron constantemente desde el año 2012 y se agravaron el año 2015.

“Las sumas que debían devolver los becarios ascendían entre S/.3,000 y S/. 20,000 soles, según la modalidad de la beca otorgada y de la Institución Educativa donde cursó el becario. En ese sentido pese a existir procesos de cobranza administrativa, el Área de Recuperación de Subvenciones del PRONABEC requirió tardíamente el reembolso de las subvenciones, arribando en diversos casos a la suscripción de acuerdos conciliatorios para fraccionar a largo plazo el pago de la deuda”.

Miembro Comité Especial de Becas

Cabe señalar que el 20 de setiembre del 2013, se publicó el Decreto Supremo N° 008-2013-ED, que modificó el Reglamento de la Ley N° 29837 estableciéndose que para los becarios pertenecientes a la Beca Pregrado y Becas Especiales, no procederá la devolución de las subvenciones otorgadas para el financiamiento de sus estudios, salvo en los casos de falseamiento de información socioeconómica y académica para continuar con la beca. En ese sentido se suprime la obligación de devolver las subvenciones para los becarios que perdieron la beca desde setiembre de 2013.

“Se suprimió la sanción financiera de devolución, dado que los becarios en su mayoría provenían de familias en condición de pobreza y pobreza extrema, resultándoles imposible devolver sumas equivalentes a S/.4,000, S/.7,000 ó S/.10,000 soles, invertido en sus estudios. Esta situación se habría generado a partir del descuido en el proceso de

seguimiento de becarios, que hubiera reducido el número de casos de deserción”.

Ex Jefe de la Oficina de Becas Pregrado

Sin embargo para el Ministerio de Economía y Finanzas la supresión de la obligación de la devolución de subvenciones en el Reglamento genera altos costos al Estado, pues el presupuesto que se destina al Programa para subvencionar y/o financiar los estudios de los becarios, es elevado en comparación con otros programas sociales del Estado.

En ese sentido se desprende que con la modificación de la norma que exigía la devolución dineraria por parte de los becarios que abandonaban o perdían la beca por diversas causales, el Programa redujo el único mecanismo de incentivo para garantizar la permanencia de becarios, pues al no imponer ningún tipo de sanción o castigo, se dejaba al becario en la absoluta libertad de dejar los estudios en el momento que le parezca conveniente.

En ese sentido se denota la ausencia de mecanismos de incentivos y castigos que permitan el adecuado funcionamiento de la política de otorgamiento de becas que permitan la continuidad y culminación de los estudios de los beneficiarios, desprendiéndose nuevamente que dichas consecuencias se deben a los errores en el diseño de la política de becas a cargo del PRONABEC.

d) Fasta de procesos de seguimiento y monitoreo a los becarios

Según Cotler (2016) el PRONABEC no cuenta con un sistema de acogimiento hacia los jóvenes beneficiarios, dado que la mayoría de ellos son jóvenes que han salido de su entorno familiar y llegan a Lima sin un lugar en donde puedan residir; además estos jóvenes cuentan con una pequeña dotación de recursos económicos. En ese sentido, al no tener un lugar donde quedarse, los jóvenes optan por buscar una forma de ganar dinero.

Por otra parte se señala que los jóvenes becarios no tuvieron la suficiente información acerca del contenido y las exigencias de las carreras a seleccionar. En el caso de las barreras de bajo rendimiento, el estudio de Aramburu (2015), encontró que estas barreras se relacionan proporcionalmente con la insuficiente orientación y tutoría que los jóvenes becarios recibieron. De igual forma, tanto las dificultades en la adaptación de los becarios como las exigencias de la vida universitaria contribuyeron en la decisión de deserción de estos jóvenes. Cotler (2016).

Para Cotler, el mayor problema reportado por los jóvenes en el proceso de postulación fue la falta de información errada sobre las condiciones y requisitos del programa, así como la exigencia de los estudios. Otro factor mencionado por los jóvenes becarios fueron los trámites complicados y el incumplimiento de los plazos en el momento de la postulación al programa. Específicamente, los jóvenes becarios tenían dificultades al momento de llenar los formularios, debido a que no tenían un conocimiento adecuado del uso de

las páginas web y en el caso de documentar y reportar gastos, horarios entre otras cosas. En diversos casos los becarios no recibieron el pago oportuno de las subvenciones, debiendo ellos asumir los costos de traslado, alimentación, alojamiento entre otros, hasta recibir el reembolso luego de dos a tres meses.

En ese sentido, el PRONABEC no ha elaborado programas eficientes de difusión de información, con la finalidad de que los jóvenes beneficiarios de las becas puedan comprender de una forma clara y sucinta lo relacionado al programa de becas. Específicamente, la información que debería ser presentada de una forma más clara sería lo concerniente a los procesos de postulación para las becas, así como las obligaciones de los becarios, a fin de reducir los costos de realizar trámites innecesarios producidos por el problema de la información asimétrica.

Por otro lado, respecto a la etapa de estudios de los becarios, el PRONABEC si bien ha regulado procesos de seguimiento y acompañamiento a los becarios, estos no han sido implementado de la manera más eficiente, pues en diversas ocasiones los becarios se han encontrado desinformados de los aspectos administrativos y académicos de las Universidades y/o Institutos donde realizan estudios. Es así que se han presentado dificultades para la entrega de las subvenciones para el financiamiento del transporte, alojamiento, materiales, entre otros conceptos, siendo factores que originan la desmotivación de los becarios por continuar la beca.

Otro aspecto a analizar está relacionado al aspecto psicológico y emocional del becario que proviene de provincia y se instala en la ciudad de Lima. Al respecto Cotler señala que la existencia de una brecha entre la educación superior y los conocimientos y capacidades que los becarios han obtenido de su educación básica, genera que los becarios deban pasar por proceso de “nivelación”, a fin de saldar esas deficiencias en el proceso educativo. En este contexto pueden surgir problemas, debido a que pueden presentarse connotaciones discriminatorias en relación al concepto de “nivelación”, ya que este proceso puede convertirse en un elemento distintivo entre los becarios y no becarios.

Además Cotler manifiesta que se registran problemas de información asimétrica en el proceso de adaptación, ya que los becarios no tienen un conocimiento mínimo sobre el manejo de herramientas tecnológicas, como el intranet de PRONABEC. Esta medida servirá como un canal de acercamiento entre el Estado y los beneficiarios.

En ese sentido la política de becas a cargo del PRONABEC no diseñó procesos adecuados de seguimiento y acompañamiento al becario, que garanticen su permanencia hasta culminar sus estudios. Prueba de ello constituye las altas cifras de cambio de carrera, renunciadas a la beca, desaprobación de cursos, abandono de estudios y asimismo los casos de no aceptación de la beca, todos ellos constituyen los casos de deserción de becarios.

CONCLUSIONES

Primera conclusión.- La política de otorgamiento de becas para educación superior, a cargo del PRONABEC se implementó en el año 2012, con la finalidad de reducir las brechas de acceso a la educación superior, por ello se dirige principalmente a los estudiantes de alto rendimiento académico y bajos recursos económicos. Según el PRONABEC al año 2015, se otorgaron 60,000 mil becas para estudios en Universidades e Institutos del país y del extranjero. Sin embargo cabe señalar que en el período 2012-2015 se han registrado 9,600 casos de deserción de becarios, que si bien se originan por razones personales, sociales y económicas de los estudiantes, también se debe fundamentalmente por los problemas administrativos y burocráticos del Programa, que se relaciona los errores de diseño e implementación de la política de becas.

Segunda conclusión.- Entre los errores de diseño de la política de otorgamiento de becas, destaca la falta de evaluación y análisis de los actores políticos involucrados en el problema relacionado a las brechas de acceso a la educación superior, siendo el Ministerio de Educación el principal y único actor proponente de la norma de creación del Programa. En ese sentido no existieron reuniones de coordinación y gestión con otras entidades del Poder Ejecutivo ni de otros organismos o instituciones descentralizadas del Estado, para el diseño y elaboración del Programa de becas, pese a estar citados en la Ley de creación del PRONABEC, tales como la Presidencia del Consejo de

Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el SINEACE, el CEPLAN y el Ministerio de Salud. Respecto a los Gobiernos Regionales y Locales, la Ley establece que estas entidades deben financiar parte de la beca a los estudiantes de sus respectivas regiones y localidades, sin embargo no se convocó ni solicitó opinión técnica al respecto.

Tercera conclusión.- Se evidencia otro error de diseño de la política de becas cuando se crea el PRONABEC como Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación, en la Ley N° 29837 y el Manual de Operaciones aprobado por la Resolución Ministerial N° 108-2012-ED, a diferencia del INABEC que en su oportunidad funcionó como Pliego Presupuestal del sector educación. En ese sentido las actividades de planificación, adquisiciones y gestiones presupuestales, realizadas y revisadas por las Oficinas y Direcciones del PRONABEC, debían ser nuevamente canalizadas y aprobadas por el Ministerio de Educación, a través de sus direcciones y unidades orgánicas, para obtener su aprobación, lo cual no solo duplicaba la gestión de elaboración de instrumentos institucionales, sino que además generaba costos de tiempo y de recursos en la gestión y administración de becas, pudiendo demorar el trámite de un expediente entre treinta y cincuenta días, desde su ingreso por mesa de partes hasta la aprobación del Titular de la Entidad.

Cuarta conclusión.- En la fase de implementación de la política de becas no se han generado los mecanismos de incentivos suficientes para

garantizar la continuidad y culminación de estudios de los becarios. Si bien existe en el Programa un procedimiento de sanciones a los becarios que no cumplen con sus obligaciones administrativas y académicas, a cargo del Comité Especial de Becas, a partir del año 2013 se modificó el Reglamento la Ley N° 29387, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2012-ED, y se suprimió la exigencia de devolución de las subvenciones otorgadas a los estudiantes que pierden la beca en las modalidades de Beca Pregrado y Becas Especiales. Con lo cual se ha suprimido el único mecanismo de incentivo para garantizar la permanencia de becarios, pues al no imponer ningún tipo de sanción o castigo, se deja al becario en la absoluta libertad de dejar los estudios en el momento que le parezca conveniente sin afrontar consecuencias reparatorias.

Quinta conclusión.- La política de becas del PRONABEC no diseñó e implementó los procedimientos suficientes para afrontar las situaciones personales de los estudiantes, como son el miedo al cambio, las barreras económicas, mala salud, barreras vocacionales y bajo rendimiento, o por dificultades en el proceso de postulación y cumplimiento de las condiciones. Asimismo no se logró afrontar adecuadamente a la dificultad de los becarios en su adaptación a la ciudad de Lima y a los grupos de estudiantes de la capital, lo cual se agravó con los becarios que tienen familiares que residen a mucha distancia de la Institución Educativa.

Sexta conclusión.- El PRONABEC no diseñó un eficiente proceso de seguimiento y monitoreo de los becarios a fin de garantizar la permanencia y

culminación de estudios a través de estrategias de acompañamiento y apoyo psicológico, principalmente para los alumnos provenientes de provincia, que tenían dificultades en adaptarse a las costumbres de la capital. En ese sentido el Programa concentró excesiva atención en el acceso y cobertura de las becas, mas no en la permanencia y culminación de estudios, pese a contar con la labor de las Unidades de Enlace Regional y Gestores de Beca, que operan de manera descentralizada y a nivel nacional.

Séptima conclusión.- Pese a las altas cifras de deserción de becarios, la política de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC, constituye una política necesaria para el Estado peruano para contribuir con la reducción de las brechas de acceso a la educación superior de la población de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico. Sin embargo es fundamental implementar los mecanismos y procedimientos administrativos y técnicos que coadyuven a un adecuado seguimiento y acompañamiento de los becarios para garantizar la culminación de sus estudios. En ese sentido si bien en el año 2012 la política de becas centralizó su atención en la cobertura, corresponde ahora más que nunca lograr que los 60,000 becarios o más continúen y concluyan su período académico y asimismo logren obtener el grado y el título profesional y/o técnico, sólo así se obtendrán los resultados de impacto que sostengan la política de otorgamiento de becas.

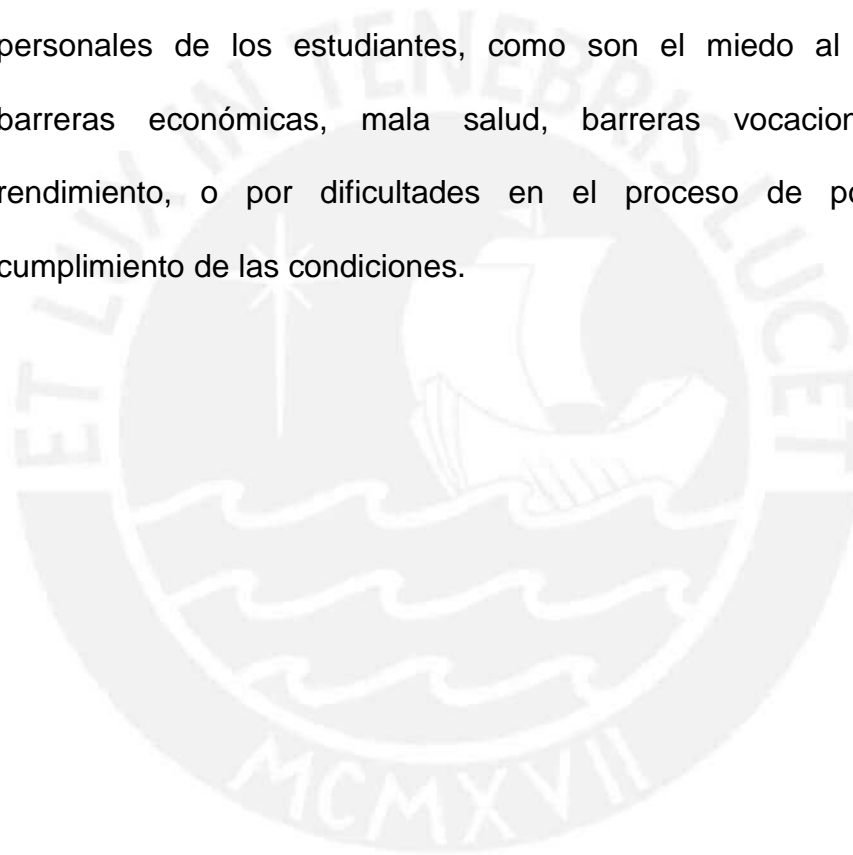
RECOMENDACIONES

- El Ministerio de Educación debe fomentar y convocar reuniones con demás actores políticos involucrados para proponer las modificaciones necesarias a la Ley N° 29837 y a su Reglamento, a fin de definir los roles que permitan mejorar la política de becas a cargo del PRONABEC. Por ejemplo se debe determinar si corresponde a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales financiar con su presupuesto las becas a ser otorgadas en los departamentos y localidades de su jurisdicción. Del mismo modo se deben definir los roles del SINEACE para la certificación y acreditación de carreras y Universidades; así como del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para efectos de la validación de la condición de pobreza y pobreza extrema, a través del SISFOH.
- El Poder Ejecutivo debe estudiar la posibilidad de convertir al PRONABEC en Pliego Presupuestal del Sector Educación, como en su momento funcionó el INABEC, pues de ese modo podrá superar las limitaciones administrativas y burocráticas que tiene en su condición de Unidad Ejecutora, tal como sucede con las actividades de planificación, adquisiciones y presupuesto, que en la actualidad deben ser revisadas y aprobadas por el Ministerio de Educación, previo opinión favorable de sus direcciones y unidades orgánicas, lo cual causa demora en exceso en el trámite del expediente. Además como Entidad podrá tener la

rectoría suficiente para hacer seguimiento a los becarios a nivel nacional, a través de las Unidades de Enlace Regional.

- El PRONABEC debe mejorar sus procedimientos de difusión de las convocatorias, de las carreras y de las Instituciones Educativas a ser elegidas por los postulantes, pues se han presentado diversos casos en que los becarios han solicitado el cambio de la carrera, cambio de la Institución y cambio de sede, por no encontrarse debidamente informado y por no haber elegido correctamente la carrera de su vocación. En ese sentido el PRONABEC, de ser necesario, debe asumir el costo de un test vocacional y psicológico de los postulantes a fin de tener la mayor certeza posible sobre la elección de los postulantes.
- El PRONABEC debe implementar procedimientos que permitan que el desembolso de subvenciones se realice de manera inmediata y en el momento oportuno, de preferencia antes de iniciado las clases en la Institución Educativa, pues en diversos casos el depósito de la subvención de la beca no es entregado al becario con la prontitud debida, lo que ocasiona que el propio becario asuma los gastos de traslado de su lugar de origen hacia la ciudad de Lima, así como los gastos de alojamiento y manutención, en tanto el PRONABEC demora en el reembolso. De ese modo se impediría que los jóvenes becarios que por primera vez llegan a la ciudad, deban trabajar para poder solventar sus gastos e incluso los gastos de sus familiares.

- El PRONABEC debe implementar los mecanismos y procedimientos de seguimiento y acompañamiento de los becarios que permitan reducir los casos de deserción y así garantizar la continuidad y culminación de sus estudios, no solo enfocándose en mecanismos de sanciones por el incumplimiento de obligaciones, sino generando una política de incentivos para la continuidad de estudios y así afrontar las situaciones personales de los estudiantes, como son el miedo al cambio, las barreras económicas, mala salud, barreras vocacionales y bajo rendimiento, o por dificultades en el proceso de postulación y cumplimiento de las condiciones.



BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis

1993 “Estudio Introdutorio” en *La implementación de las políticas*. Grupo editorial Miguel ángel Porrua. Colección Antologías de Política Pública. México.

Armaburú, C., Nuñez, D., Martínez, J.

2015 Serie de Estudios breves. Motivaciones de los postulantes seleccionados e ingresantes de Beca 18 que deciden no seguir la beca. Limas: PRONABEC - Ministerio de Educación.

Banco de Desarrollo de America Latina

2015 CAF. *Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales. Serie: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.*

Ballart, Javier

Modelos Teóricos para la práctica de la evaluación de programas.
Artículo publicado en *Lecturas de Gestión Pública.*

Bardach, Eugene

A practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to more effective Problem Solving. Chatham House Publishers. Seven Bridges Press, LLC. New York. London.

Beca 18

2014 *Cerrando Brechas en Educación Superior. Aspectos Metodológicos para Optimizar la Inversión en el Talento y la Inclusión Social.* Lima: PRONABEC – Ministerio de Educación.

Beltrán, A., y Lavado, P.

2015 *Filtraciones y Subcoberturas en el Programa Beca 18 de PRONABEC.* Lima, PRONABEC.

Cotler, Julio.

2016 *Serie Estudios Breves 7. Educación Superior e Inclusión Social. Un estudio cualitativo de los becarios del programa Beca 18.* Lima: PRONABEC - Ministerio de Educación.

De Sebastian, Luis

1999 *Análisis de los involucrados.* Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre, 1999. Serie de Documentos de Trabajo I-14 UE.

García Sánchez, Isabel María

2007 *La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias.* Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64. Secretaria General de Presupuestos y Gastos. 2007. Instituto de Estudios Fiscales.

Grindle, M. S.

2009 *La Brecha de la Implementación*. En Mariñez Navarro, F.y Garza Cantú V. (Eds.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Kaufman, Geir.

Solución de Problemas y Creatividad. Artículo publicado en *Lecturas de Gestión Pública*.

Kingdon, Jhon W.

Agendas, Alternatives and Public Policies. Second Edition.

Lewis, S. y Haas, L.

2003 *Work-life integration and social policy: A social justice theory and gender equity approach to work and family*. Recuperado de <http://bit.ly/2cuikjH>

Molina, Carlos Gerardo

2002 *Modelo de Formación de Políticas y Programas Sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Oslak, Oscar.

1980 *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, vol. 3 N° 2. 1980. Buenos Aires.*

Pérez Campos, Pamela.

Cómo estamos en la ENAHO: Tres años después de la creación de la Beca 18.

PRONABEC

2012 *Plan de Gestión Institucional del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo del Ministerio de Educación. 2012-2016. Lima: Ministerio de Educación.*

2013 *Memoria Institucional. Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo-PRONABEC 2012. Lima: Ministerio de Educación.*

2014 *Artículos Científicos: Resultado e Impacto de Beca 18. Lima: Ministerio de Educación.*

2015 *Serie de Estudios breves 4. Motivaciones de los postulantes seleccionados e ingresantes de la Beca 18 que deciden no seguir la Beca. Ministerio de Educación.*

2015 Evidencia para una política de inversión en el talento. *Centro de Investigación e Innovación de Pregrado*. Ministerio de Educación.

2016 Serie de Estudios breves. *Filtraciones y Subcoberturas en el Programa Beca 18 del PRONABEC*. Ministerio de Educación.

Ramio Matas, Carles

2001 *Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional*. Documento publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela

Ramírez Chaparro, César.

2011 *Elementos para el análisis y la estructuración de Políticas Públicas en América Latina*.

Repeto, Fabián.

2003 *Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Revuelta Baquero, Benjamín

2007 La implementación de Políticas Públicas. Díkaion. Universidad La Sabana. Chía. Colombia.

Stein, Ernesto

2006. *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo. David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University
Planeta.

Suk Kim, Pan

2007 *Desafíos a la Capacidad Pública en la era de una Administración Pública en evolución y reforma de gobierno.* Gestión y Política Pública.

Wildavsky, Aaron.

Speaking Truth to power. The Self Evaluating Organization.

Yamada Gustavo y Castro Juan F.

“Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor As It Gets”. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico,
Documento de Discusión 07/06.

ANEXO 01: GUIA DE ENTREVISTA A BECARIOS

1. Datos personales

- Nombre:
- Edad:
- Sexo:
- Lugar de nacimiento:
- Lugar de residencia:
- Institución Educativa:
- Carrera:
- Tiempo de estudio:

2. Preguntas

- 2.1 ¿Cómo obtuviste información sobre el programa de becas del PRONABEC?
- 2.2 ¿Cómo fue tu experiencia en el proceso de postulación a la beca ¿Qué dificultades se presentaron ante la Institución Educativa y el PRONABEC?
- 2.3 Una vez que fuiste seleccionado por el PRONABEC ¿Cómo fue tu proceso de adaptación en la ciudad de Lima? ¿Tuviste dificultades económicas o pedagógicas?
- 2.4 ¿Cómo es tu relación con los Gestores del PRONABEC y con los demás funcionarios del Programa?
- 2.5 ¿Cómo se realizan los procesos de acompañamiento, seguimiento y monitoreo del PRONABEC durante la etapa de estudios?
- 2.6 ¿Qué tipos de dificultades económicas has afrontado durante la etapa de estudios? ¿Las subvenciones otorgadas por el PRONABEC resulta suficiente para atender los gastos de tus estudios?
- 2.7 ¿Cómo es tu relación con los demás alumnos de la Institución Educativa donde estudias? ¿Participas en algún grupo de estudio, discusión o nivelación académica?
- 2.8 ¿Cómo es tu relación con los profesores y autoridades administrativas de la Institución Educativa donde estudias?
- 2.9 ¿Qué opinión tienes respecto de las obligaciones que establece el Programa para la continuidad de tus estudios?
- 2.10 ¿Qué opinión tienes respecto al Compromiso de Servicio al Perú luego de culminar los estudios.
- 2.11 ¿Qué opinión tienes respecto a la sanción de pérdida de la beca, impuesto por el Comité Especial de Becas ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas por el PRONABEC?
- 2.12 ¿Consideras que el PRONABEC cambió tu destino y el de tu familia? Explícalo.
- 2.13 ¿Consideras que el programa de becas a cargo del PRONABEC debe continuar en los siguientes años?

ANEXO N° 02: GUÍA DE ENTREVISTA A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

1. Datos personales

- Nombre:
- Edad:
- Sexo:
- Lugar de nacimiento:
- Profesión:
- Grado de instrucción:
- Centro de estudios:
- Lugar de trabajo:

2. Preguntas

- 2.1 ¿Antes de la creación del PRONABEC, como era la relación entre el Ministerio de Educación y la Institución Educativa?
- 2.2 ¿Cómo fue la participación de la Institución Educativa durante el proceso de implementación del Programa?
- 2.3 ¿Existieron dificultades en el proceso de suscripción de convenios entre el Ministerio de Educación y la Institución Educativa?
- 2.4 ¿Cómo es la relación entre la Institución Educativa y los Gestores del PRONABEC?
- 2.5 ¿Cómo es la relación entre la Institución Educativa y las unidades orgánicas del PRONABEC?
- 2.6 ¿Cómo describiría el trabajo con los becarios del PRONABEC? ¿Cuántos becarios han ingresado a su Institución Educativa desde el año 2012?
- 2.7 ¿Qué dificultades experimentaron los becarios durante el periodo de estudios?
- 2.8 ¿Qué dificultades se presentaron respecto a los cambios de carrera que solicitaron los estudiantes becarios?
- 2.9 ¿Qué dificultades se presentaron respecto a los casos de pérdida de la beca que se hubieran presentado en la Institución Educativa?
- 2.10 ¿Qué tipo de espacios de integración fomenta la Institución Educativa entre los becarios y demás estudiantes?
- 2.11 ¿Qué opinión tiene respecto a los procesos de seguimiento y monitoreo a los becarios por parte de los Gestores del PRONABEC?
- 2.12 ¿Qué opinión tiene sobre el impacto que el PRONABEC ha generado en el destino de los becarios?

ANEXO N° 03: GUIA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DEL PRONABEC

1. Datos personales

- Nombre:
- Profesión:
- Cargo:

2. Preguntas

- 2.1 ¿Cómo operaba la Política de becas de educación superior antes de la creación del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo-PRONABEC?
- 2.2 ¿Qué modalidades de Becas otorgaba el Ministerio de Educación antes de la creación del PRONABEC?
- 2.3 ¿Cómo se implementó el PRONABEC y que innovaciones se implementaron en la Política de Becas de educación superior con la creación del PRONABEC?
- 2.4 ¿Porque se eligió como población objetivo del Programa a los jóvenes de condición pobre y pobre extremo?
- 2.5 ¿Qué dificultades se presentaron en el proceso de implementación del PRONABEC ante el Ministerio de Educación respecto a la elaboración de los instrumentos de gestión del Programa?
- 2.6 ¿Qué dificultades se presentaron en el proceso de implementación del PRONABEC ante el Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la previsión de los recursos económicos que financian el Programa?
- 2.7 ¿Qué dificultades se presentaron en el proceso de implementación del PRONABEC ante las Instituciones Educativas de Educación Superior respecto a los criterios de elegibilidad y suscripción de convenios?
- 2.8 ¿Qué dificultades se presentaron en el proceso de implementación del PRONABEC ante los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en los procesos de selección de becarios?
- 2.9 ¿Cuáles son los principales problemas que presentaron los becarios en los procesos de convocatoria, postulación y selección?
- 2.10 ¿Cuáles son los principales problemas que presentaron los becarios en los procesos de seguimiento y monitoreo?

- 2.11 ¿Cuáles serían las principales causas de los diversos casos de deserción estudiantil y pérdida de beca en el Programa?
- 2.12 ¿Qué tipo de impacto ha suscitado la implementación del PRONABEC?

