

Anexo C1. Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo

Nombre: Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez

Modalidad: S072 (sujeto a reglas de operación)

Dependencia/Entidad: Secretaría de Educación Pública

Unidad Responsable: O00 Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez

Tipo de Evaluación: Diseño

Año de la Evaluación: 2019-2020

Como se mencionó, existe una inconsistencia en la definición de las poblaciones del Programa en sus documentos normativos.

Por un lado, la versión preliminar y no pública del Diagnóstico del Programa (noviembre de 2019) define a la población potencial como los “hogares con integrantes que tengan de 0 a 15 años independientemente de su situación escolar y se encuentren por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI)”. En ese mismo documento, se define la composición de la población objetivo a partir de tres subgrupos poblacionales:

(a). Familias con niñas, niños y/o adolescentes (NNA) inscritos en Instituciones de Educación Básica (i) ubicados en localidades prioritarias y/o con infantes menores de cinco años que residan en esas localidades; o, (ii) tienen un ingreso mensual per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI).

(b). Niñas, niños y/o adolescentes inscritos en IEB o infantes menores de cinco años con calidad de víctima, migrante, refugiados, en orfandad y/o en condición de desplazamiento forzado interno.

(c). Adolescentes que hasta el tercer trimestre el ejercicio fiscal 2019 hayan sido beneficiarias de la Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.

Por otro lado, en las Reglas de Operación 2020 del Programa (ROP) no se presenta alguna definición de la población potencial del Programa y se describe a la población objetivo como: “Familias con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica (i) ubicados en localidades prioritarias y/o con infantes menores de cinco años que residan en esas localidades; o, (ii) tienen un ingreso mensual per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI)”. Dada la publicación de este documento normativo en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2019, se puede considerar que esta enunciación corresponde a la definición oficial de la población objetivo del Programa. Sin embargo, no existe cuantificación alguna ni desagregación por entidad federativa que sea congruente con ella.

En el Diagnóstico preliminar hay una cuantificación para la población potencial de 10,558,137 hogares (equivalente a 20,557,770 integrantes menores de 15 años) y de la población objetivo de 10,014,936 hogares (equivalente a 19,784,160 integrantes menores de 15 años).

Sin embargo, esta estimación presenta una limitante para adecuarse a la definición de las ROP: no cuantifica a la totalidad de personas que considera atender el programa. Esta situación se debe a que se limita a contabilizar hogares con menores de 15 años, cuando el diseño expresado en las ROP menciona que se podrán beneficiar hasta integrantes de 18 años. Además, se desconoce si incluye otros grupos poblacionales que no son considerados en la definición de las ROP (NNA en calidad de víctima, migrante, refugiados, en orfandad y/o en condición de desplazamiento forzado interno y las Adolescentes embarazadas que no sean beneficiarias de la Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas).

Para la realización de esta evaluación, el Programa no entregó una nota metodológica sobre la cuantificación de sus poblaciones que estuviera actualizada al diseño y definiciones actuales. Como parte de los requerimientos de información, se compartió con el equipo evaluador una nota de 2018 de PROSPERA, en el que se define la metodología para cuantificar a las poblaciones de dicho Programa.

Si bien es cierto que durante el trabajo de campo se encontró que el Padrón del Programa anterior fungió como base para determinar el padrón del Programa de Becas de Educación Básica Benito Juárez, la nota metodológica de PROSPERA no puede servir como documento metodológico para este nuevo Programa. La razón se debe a que en esa nota se explica la cuantificación de un universo poblacional de atención más grande al que atiende el Programa de Becas, pues incluye población de diferentes edades y la descripción de hogares en pobreza multidimensional y no sólo con un ingreso por debajo de la LPI.

Adicional a esta nota metodológica, el Programa compartió con el equipo evaluador un *Do-file* con el código para cuantificar sus poblaciones. En este *Do-file* se visibiliza que la fuente de información es la base de datos de la medición multidimensional de la pobreza, generada por CONEVAL. También, muestra que el proceso para la cuantificación de las poblaciones se realiza de la siguiente manera:

- En primer lugar, aunque la base de datos de la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL ya tiene variables dicotómicas para caracterizar a la población con ingreso menor a la LPI o a la LPEI, el Programa genera su propia variable de identificación.

Esta variable dicotómica determina si el ingreso total corriente per cápita es menor a un valor de la LPI determinado por el Programa (diferenciando por estrato urbano y rural). Para esta

estimación se considera el valor de la LPI urbana en \$2,660.40 y el de la LPI rural en \$1,715.57. De esta manera se tienen tres variables de identificación: personas con ingresos menores a la LPI, con base en la definición de CONEVAL; personas con ingresos menores a la LPEI de acuerdo con CONEVAL; y personas con ingresos menores a la LPI con base en la definición del Programa.

Se debe mencionar que no existe claridad sobre el origen de los montos para determinar el valor de la LPI rural y urbana con la que el Programa genera esta nueva variable. No es explícito cuál es el periodo de referencia o si se trata de alguna estimación realizada por el propio programa con base en los datos publicados por CONEVAL.

Tampoco es evidente la necesidad para generar una variable distinta a la que ya se incluye en la base de datos de la medición multidimensional de la pobreza.

- Para la cuantificación de la población potencial se identifican a las personas con ingresos menores a la LPI o a la LPEI (con base en la definición de CONEVAL) que: i) son menores de 5 años o ii) tienen entre 6 y 15 años y asisten a la escuela pero no han concluido la secundaria. También, como parte de estos cálculos, el Programa estima qué porcentaje de su población potencial (a nivel persona) es hablante de lengua indígena, presenta alguna discapacidad, es mujer u hombre. Es importante destacar que estas desagregaciones de la población potencial, no se encuentran en la versión preliminar del Diagnóstico (noviembre de 2019), y considerando que su divulgación es relevante, se sugiere incluirlas.

Además, en este cálculo se debería realizar un análisis por entidad federativa, tanto de número de NNA como de familias, para que el Programa identifique en dónde se tiene mayor cantidad de población que presenta el problema público que se atiende.

- Para la cuantificación de la población objetivo se estiman dos subpoblaciones: la población objetivo de incorporación y la población objetivo de permanencia.

Por un lado, en la “población objetivo de incorporación” se contabiliza a las personas con ingresos menores a la LPEI (con base en la definición de CONEVAL) que: i) son menores de 5 años o ii) tienen entre 6 y 15 años y asisten a la escuela pero no han concluido la secundaria.

Por otro lado, se estima “la población objetivo de permanencia” que incluye a las personas con ingresos menores a la LPI (con base en la definición de la variable creada por el Programa) pero mayores a LPEI (con base en la definición de CONEVAL) que: i) son menores de 5 años o ii) tienen entre 6 y 15 años y asisten a la escuela pero no han concluido la secundaria.

La población objetivo total es equivalente a la suma de menores de 15 años que se encuentran en alguno de los dos subgrupos poblacionales.

Al igual que para la población potencial, el Programa estima qué porcentaje de su población objetivo (a nivel personas) es hablante de lengua indígena, presenta alguna discapacidad o son mujeres y hombres. Estas desagregaciones de la población objetivo, tampoco se encuentran en la versión preliminar del Diagnóstico (noviembre de 2019), por lo que también se sugiere incluirlas.

- Una vez identificados los integrantes con alguna de estas condiciones se colapsa la información a nivel hogar. Es decir, si un hogar tiene, al menos, algún integrante con las características se considera como un hogar de potencial atención para el Programa o como parte de la PO.

Este tipo de estimación permite identificar cuántas personas potencialmente pueden ser beneficiadas por el Programa y, al colapsar la información por hogar, definir el número de hogares.

Al igual que con personas, a nivel hogar, se caracteriza el porcentaje que tiene integrantes con discapacidad, hablantes de lengua indígena y el porcentaje por entidad federativa. Ninguna de estas caracterizaciones se hace explícita en los documentos normativos del Programa.

En el Diagnóstico preliminar se menciona que las fuentes de información para las estimaciones de las poblaciones serán el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares MCS-ENIGH 2016 y la Medición de la Pobreza 2016 elaborada por CONEVAL. A pesar de ello, ya se encuentran disponibles las versiones más recientes de ambas bases de datos (2018) y los montos más actualizados de la LPI y la LPEI, por lo que el Programa no ha actualizado sus cuantificaciones.

Por otra parte, esta cuantificación de población no corresponde al universo definido en las ROP 2020; ya que en esta cuantificación se consideran, tanto para la población potencial como la objetivo, integrantes de los hogares menores de 15 años, mientras que en las ROP las poblaciones se definen como niñas, niños y adolescentes –cuya edad corresponde a menores de 18 años–. Tampoco se hace una caracterización por la localidad donde habitan los menores de edad (como se menciona en la población objetivo de las ROP). Es decir, el *Do-file* estima poblaciones que no se relacionan con los elementos que caracterizan al diseño del Programa de Becas de Educación Básica.

Finalmente, en el Diagnóstico preliminar se hace referencia a que el plazo de actualización de la definición y cuantificación de ambas poblaciones, potencial y objetivo, se realizará anualmente. No obstante, la medición de la pobreza –que funciona como fuente primaria para el cálculo– se estima cada dos años con la publicación del MCS-ENIGH.