

Evaluación de Diseño 2019-2020 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez

Secretaría de Educación Pública

Instancia Evaluadora:

Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el
Caribe CLEAR LAC - Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
CIDE

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción general del programa	6
4. Evaluación	8
5. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones	38
6. Conclusiones	42
7. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora	44
8. Bibliografía	45

Resumen Ejecutivo

Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

1. En el Diagnóstico y en el árbol de problemas se presenta el problema con dos fraseos distintos y, aunque formulado como hecho negativo, resulta menos claro: uno podría llevar a considerar a personas que alguna vez estuvieron inscritos en EMS, pero hayan dejado la escuela antes de terminar, como parte del problema por atender pues son jóvenes con dificultades para permanecer. La otra, únicamente hace referencia a estudiantes actualmente inscritos que podrían estar en riesgo de abandonar sus estudios.
2. En sentido estricto, hasta la fecha de este informe no existe un documento diagnóstico del programa por cuanto no ha sido publicado oficialmente. Sin embargo, el programa ha presentado varias versiones preliminares del mismo, siendo la última del 28 de noviembre de 2019. Asumiendo que el problema es el abandono escolar, esta versión presenta datos sobre las causas, discute algunas consecuencias e identifica algunas características de quienes presentan, con excepción de la definición de un plazo para la revisión y actualización del análisis de las causas y efectos del problema.
3. Existe evidencia empírica de algunos efectos de las becas sobre ciertos indicadores educativos. Sin embargo, la mayoría de las intervenciones señalan que son las transferencias monetarias condicionadas las que tienen mayores efectos y no se encontró evidencia reciente sobre el impacto de transferencias no condicionadas en la permanencia escolar.

Contribución a las metas y objetivos nacionales

4. Hasta la fecha de realización de este informe, el Programa Sectorial de Educación (PSE) no había sido publicado oficialmente.
5. El Programa Presupuestario U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, se alinea con el Eje II Política Social y es mencionado explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
6. Beca Universal se vincula con el Objetivo 4 “Educación de Calidad” de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 que estipula: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. En particular, se enfoca en la meta 4.3, que indica: “De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. En el Diagnóstico preliminar, el Programa define su población potencial (PP) como “aquellos que estudian en el nivel medio superior, más la que concluyeron la secundaria, pero que no han iniciado o concluido la EMS...” y a la población objetivo (PO) como “los alumnos/as inscritos en Instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional en la modalidad escolarizada...”. No tienen la misma unidad de medida, pero están cuantificadas, se presenta la metodología correspondiente, y se define un plazo para su revisión.
8. El SIREL permite conocer la mayor parte de la demanda de apoyos a través del registro que llevan a cabo las instituciones educativas. Sin embargo, este sistema no permite conocer las características específicas de los solicitantes y faltaría un mecanismo para identificar la demanda de aquellas personas identificadas a partir de sus características personales.
9. El programa sí tiene mecanismos para identificar a su población objetivo. Utiliza la información generada por la SEP para calcular la matrícula de las IEMS en modalidad escolarizada y datos fuentes oficiales para identificar a las escuelas por criterio de priorización.
10. El Diagnóstico preliminar incluye una sección de cobertura donde se establece que el programa atenderá en los primeros años a 3.5 millones de jóvenes. Sin embargo, no se especifica la cobertura anual, no abarca explícitamente un horizonte a mediano y largo plazo ni considera estimaciones sobre los egresos, reinserciones y primeros ingresos.
11. El procedimiento del programa para la selección de beneficiarios consiste en la revisión y aplicación de los criterios de elegibilidad del programa, el registro de estudiantes en los planteles educativos, su validación y conformación del padrón de beneficiarios y la aplicación de los criterios de priorización de recursos y la notificación y publicación de resultados de la selección. Estos procesos están brevemente descritos en el Diagnóstico preliminar.
12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo están adaptados a las características de la población objetivo, en tanto se registran los datos básicos y el estatus de los estudiantes a través de su IEMS; cuentan con formatos definidos a través del SIREL, están disponibles para la población objetivo mediante su escuela,

pero, hasta el momento, el programa no cuenta con un documento normativo publicado oficialmente, por lo que no se puede considerar que estén apegados al documento normativo del programa.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. De acuerdo con los testimonios recogidos en el trabajo de campo, el Programa tiene un padrón de beneficiarios administrado y sistematizado en sus plataformas informáticas. Asimismo, entre los documentos compartidos se señalan los pasos que sigue la conformación del padrón. Sin embargo, este padrón no fue compartido con el equipo de investigación por lo que no se puede dar cuenta de su actualización ni depuración.

14. Los procedimientos de entrega de medios de pago identificados están sistematizados y son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo. Sin embargo, en tanto no se cuenta con un documento normativo público, no es posible considerar su difusión pública y apego a este documento.

15. El Programa no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios. En el SIREL las instituciones educativas pueden registrar, reinscribir y dar de alta a los y las estudiantes de la escuela. El sistema registra únicamente: CURP, nombre, apellidos, fecha de nacimiento, situación, causa de no reinscripción, semestre, modalidad que cursa, correo y celular, estos dos últimos son opcionales.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. La MIR considera un componente y, para él, una única actividad necesaria para producirlo. Está especificada, aunque con una incongruencia entre el objetivo y su indicador y no considera el supuesto de la realización de los procedimientos pertinentes por parte de las IEMS. Por lo tanto, no cumple con las características establecidas.

17. El componente cumple con las características de ser un bien o servicio que produce el programa (la beca), su objetivo e indicador están redactados como un resultado logrado y el componente es necesario, aunque no suficiente para producir el propósito del programa (que los estudiantes becados permanezcan estudiando).

18. El Propósito cumple con las características de que su logro no está controlado por los responsables del programa, es único e incluye un sólo objetivo (lograr la permanencia escolar) y está redactado como una situación alcanzada. Sin embargo, su indicador hace referencia a la población atendida, que es incongruente con el objetivo, y que además no refleja un cambio en las condiciones de vida específicamente de la población objetivo.

19. A pesar de que el Fin es único e incluye un sólo objetivo y no presenta ambigüedades en su redacción, no se identifica una relación causal entre el Propósito y el Fin del programa. Además, el objetivo de "contribuir a la política social...", no corresponde a un objetivo superior o que aporte a la solución de un problema público específico; sino que es un objetivo instrumental.

20. Hasta el momento de cierre de este informe, el programa opera sin un documento normativo oficialmente publicado (Lineamientos o Reglas de Operación). La Matriz de Indicadores analizada en esta evaluación e incorporada en el Anexo 3 es la publicada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y compartida con el equipo evaluador.

21. Ninguno de los cuatro indicadores utilizados por el Programa en sus diferentes niveles tiene las cinco características señaladas: claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados.

22. Dentro de la documentación puesta a disposición para esta evaluación no se incluyeron las fichas técnicas 2020 de los indicadores y tampoco se encontraron públicamente disponibles.

23. Todas las metas cuentan con una unidad de medida expresada como porcentaje; sin embargo, se considera que la de actividad y componente no están orientadas a impulsar el desempeño. La meta del indicador de propósito se ve poco factible en tanto que asume un salto de 11 puntos porcentuales con respecto a la tasa de permanencia del último ciclo escolar.

24. Todos los MdV provienen de fuentes oficiales y/o institucionales y tienen un nombre que permite identificarlos. Sin embargo, en tanto el padrón de beneficiarios no es público ni accesible a cualquier persona, no es posible reproducir su cálculo.

25. Únicamente el nivel componente cumple con las características señaladas: los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y estos permiten medir el objetivo.

26. Se sugieren 13 modificaciones específicas a la MIR

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica \$25,089,359,200.00 que, de acuerdo con el portal de Transparencia Presupuestaria y la

información proporcionada por la CNBBBJ fue ejercido por completo en subsidios (Capítulo 4000). No señala ningún otro gasto.

28. En el trabajo de campo se identificaron diferentes prácticas y orientaciones tanto de las representaciones estatales como de las CNBBBJ para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información. Pero no se cumplen las otras condiciones.

29. En consecuencia, el procedimiento de ejecución de acciones está estandarizado y, sistematizado; y esta difundido en las Bases de colaboración y la normatividad aplicable al ejercicio de recursos públicos, aunque no está apegado al documento normativo del programa puesto que, hasta el cierre de este informe, el programa funciona sin un documento normativo oficial y público.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. Si bien se ha trabajado en reducir las coincidencias, aún quedan algunas por subsanar con la Beca Elisa Acuña. Asimismo, hay oportunidades de complementariedad con ese y otros programas.

Introducción

Con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PEF2019) por parte de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal puso en marcha un conjunto de nuevos programas presupuestarios que conforman el marco de su política social y de promoción económica. Entre estos, se encuentran los programas de becas: S072-Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, U084-Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y U280-Jóvenes Escribiendo el Futuro, cuya Unidad Responsable (UR) es, a partir del 31 de mayo de 2019, la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBBJ), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Considerando lo anterior, y de conformidad con las atribuciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se contrató al Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) para llevar a cabo el Análisis Exploratorio del Diseño de los Programas Prioritarios de Becas 2019-2020. Éste tiene como objetivo valorar el diseño, funcionamiento y operación de los programas prioritarios de becas 2019-2020 con la finalidad de generar información que permita elaborar estrategias y realizar recomendaciones que contribuyan a la mejora de los programas.

La valoración inicial del diseño del programa U084 Beca Universal para la Educación Media Superior Benito Juárez, se llevó a cabo a partir de un análisis de gabinete con la información recabada por el equipo evaluador en fuentes públicas y la proporcionada por la CNBBBBJ. Asimismo, se nutre del trabajo de campo desarrollado entre los meses de septiembre y octubre de 2019, que consistió en la visita a tres entidades federativas (Puebla, Chihuahua y Oaxaca) y una prueba piloto en la Ciudad de México, donde se realizaron grupos focales con beneficiarios del Programa y entrevistas con personal de Instituciones de Educación Media Superior (IEMS) y con funcionarios involucrados en la operación del programa.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas con los funcionarios responsables de la gestión y operación del programa en CNBBBBJ y con otras instituciones vinculadas a la operación.

Este documento reúne la valoración del Programa U084 de los siguientes temas: Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa; Contribución a las metas y objetivos nacionales; Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); Presupuesto y rendición de cuentas y; Complementariedades y coincidencias con otros programas federales. Asimismo, incluye un apartado con las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones.

Es importante resaltar que esta valoración del diseño del programa se integró con la información disponible y compartida por el programa hasta el 20 de enero de 2020, según los acuerdos establecidos entre las partes y coordinados por el CONEVAL. De cualquier manera, el equipo evaluador consideró información disponible públicamente hasta el día 28 de febrero de 2020. Esta anotación es particularmente relevante en tanto el último documento normativo recibido fue una versión preliminar y aún incompleta de las reglas de operación y una versión preliminar del Diagnóstico de noviembre de 2019.

Descripción general del programa

1. Identificación del programa

- **Nombre del Programa:** Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
- **Identificación presupuestaria:** U084 (Otros subsidios), Ramo 11 – Secretaría de Educación Pública
- **Año de inicio:** 2019
- **Unidad Responsable:** Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (a partir del 31 de mayo de 2019)

2. Problema o necesidad que pretende atender;

El Diagnóstico del Programa (noviembre 2019) señala como principal problema que “los alumnos/as que cursan la Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional no permanecen en este nivel educativo”, es decir, la deserción y abandono escolar, y afirma que el problema es más agudo en jóvenes de ingresos más bajos. Este documento utiliza como fundamentación del problema un conjunto de indicadores del Sistema Educativo Nacional en el nivel medio superior, como la cobertura educativa, el porcentaje de estudiantes entre 15 y 19 años que no asistían a la escuela, la tasa de abandono escolar, la eficiencia terminal, la tasa de reprobación y los resultados educativos.

3. Alineación programática: Metas y objetivos nacionales a los que se vincula

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, presenta una serie de principios éticos rectores, ejes programáticos y acciones de gobierno, en los que es posible referenciar al Programa. EL PND establece tres ejes centrales de políticas públicas para atender los problemas nacionales: 1. Política y Gobierno, 2. Política Social y 3. Economía. El Programa se alinea con el Eje 2 “Política Social” que engloba las acciones relacionadas con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, entre éstos, los servicios educativos. De manera específica, el Diagnóstico señala que BUEMS contribuye al “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez” que está establecido en el PND dentro del apartado de Política Social al que antes se hizo referencia.

4. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece;

Objetivo General: Contribuir a que los/las alumnos/as inscritos en Instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional permanezcan en este tipo educativo, mediante una beca.

Objetivos específicos: Otorgar becas para contribuir a la permanencia escolar de los/las alumnos/as de las Instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional.

Tipos de apoyos: Actualmente, la Beca Universal consta de un incentivo económico de \$800 pesos mensuales, pagaderos de forma bimestral (\$ 1,600 en cada ocasión) directamente a los beneficiarios a través de órdenes de pago en la mayoría de los casos. En menor medida también se proporcionan a través de mesas de pago y transferencias bancarias, así como por medio de *Retiro sin Tarjeta* (con código QR enviado a teléfono móvil) en el caso de estudiantes provenientes del programa *Prepa Sí* de la Ciudad de México. Los requisitos para acceder al apoyo son que los estudiantes estén inscritos a alguna institución de Educación Media Superior y no reciban ninguna otra beca de manutención del gobierno federal. La beca se otorga hasta por 30 meses a partir de la recepción del primer apoyo.

5. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida

Población potencial: En el Diagnóstico preliminar, el Programa la define como “aquellos que estudian en el nivel medio superior, más la que concluyeron la secundaria, pero que no han iniciado o concluido la EMS. La estimación de la población potencial excluye la población que concluyó el bachillerato o cualquier nivel superior a éste, así como a la población que no ha concluido la educación básica.” Es decir, la población susceptible de ser atendida de acuerdo con esta definición, son personas que actualmente estudian la EMS y las que están en posibilidades de estudiarla en tanto ya concluyeron el nivel académico anterior pero no registran como concluidos sus estudios de bachillerato o de algún nivel superior. Utiliza para su cálculo la información de las características sociodemográficas de los integrantes del hogar del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2016. De acuerdo con su estimación, la población potencial “asciende a 29.7 millones de personas, en donde: el 52.5% son mujeres; el 4.4% son hablantes de lengua indígena; el 4.5% de población con al menos una discapacidad; el 21.3% vive en localidades rurales; y el 47.1% pertenecen a los grupos quinquenales menores a 30 años”. Asimismo, distingue que el 42.3% se ubica en condición de pobreza.

Población objetivo: El Diagnóstico la define como “los alumnos/as inscritos en Instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional en la modalidad escolarizada, es decir, es la matrícula escolar de todas las escuelas de EMS en las diferentes modalidades escolarizadas”. Y la estima en 5.2 millones de estudiantes utilizando los datos de la Secretaría de Educación Pública para el ciclo escolar 2017-2018 (Principales Cifras, SEP, 2018), mitad hombres y mitad mujeres; aunque la identificación por grado de marginación y población indígena corresponde al ciclo escolar 2016-2017 y utiliza como fuente los datos del Formato 911 de la SEP.

Población atendida: En el Cuarto Informe Trimestral, la CNBBBBJ identifica al número de beneficiarios por fuente del subsidio: 1) la Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica y Media Superior atendió a 121,495 becarios de familias de 94 municipios emergentes mientras estos son transferidos a Beca Universal, y 2) 5,198,281 beneficiarios atendidos con Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Un total de 5,319,776 becarios por ambas partidas, que representa 171% de la meta establecida para 2019 (que fue de 3.1 millones de becarios).

6. Cobertura y mecanismos de focalización;

En el Diagnóstico se establece que “Se pretende que la cobertura del programa sea nacional, a todos los alumnos de las escuelas de Educación Media Superior en la República Mexicana en la modalidad escolarizada. Sin embargo, dado que no hay recursos suficientes para otorgar becas a todos los alumnos del país, se establecerán criterios de priorización para la asignación de los apoyos. De esta manera, la cobertura dependerá de la suficiencia y disponibilidad presupuestal.” En este sentido, no existen criterios de focalización; sin embargo, las restricciones presupuestales apremian criterios para la priorización de la entrega de apoyos. En el Diagnóstico se establecen dos niveles de priorización, el primero relacionado con las características del territorio (en concordancia con los “Lineamientos Generales para la Coordinación e Implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo”); y, el segundo, con la caracterización de la población (víctimas, migrantes, refugiados y en condición de desplazamiento forzoso). No obstante, el programa de Beca Universal únicamente considera la ubicación territorial del plantel educativo para la asignación de las becas. Así, se identifica el orden de prelación de escuelas de la siguiente forma:

1. escuelas en localidades indígenas,
2. en municipios indígenas,
3. en localidades de alta o muy alta marginación,
4. en municipios de alta o muy alta marginación,
5. telebachilleratos,
6. escuelas públicas en municipios con alto grado de violencia,
7. escuelas públicas,
8. escuelas privadas en municipios con alto grado de violencia,
9. otras escuelas privadas

7. Presupuesto aprobado 2019 y 2020;

El presupuesto asignado originalmente en 2019 para el Programa Beca Universal fue de \$17,280'000,000.00, etiquetados en su totalidad como gasto corriente en la modalidad de subsidios (capítulo 4000) en el Ramo 11 Educación Pública. Todos los recursos se reportan como Capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas – Concepto 4300 Subsidios y Subvenciones - Partida genérica 439 Otros subsidios - Partida específica 43901 Subsidios para capacitación y becas. El portal de Transparencia Presupuestaria reporta un ajuste en el presupuesto aprobado que sumó \$7,809,359,200.00 a los \$17,280 millones de pesos, que representa un 45% adicional al presupuesto original, dando como resultado en un total de \$25,089,359,200.00 que, de acuerdo con el portal y la información proporcionada por el Programa fue ejercido en su totalidad.

El presupuesto 2020 aprobado en el PEF es de \$28,995,175,130. También asignado en su totalidad a subsidios.

8. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes;

- Fin: 63.71% (tasa neta de escolarización)
- Propósito: 98% (permanencia escolar de becarios)
- Componente: 98% (becas entregadas)
- Actividad: 99% (inscripciones validadas)

9. Valoración del diseño del programa respecto de la atención del problema o necesidad

El diseño del programa continua en una fase de desarrollo preliminar, en parte, por la prioridad que se ha trazado de concentrarse en la distribución de los recursos de las becas. Hasta la elaboración de este informe, el programa ha operado sin un documento normativo y sin diagnóstico oficialmente publicados. Se destaca que el programa atiende al nivel educativo con mayores tasas de abandono escolar y busca atender uno de los principales motivos que lo origina; no obstante, aún se identifican áreas de mejora en la identificación de causas y efectos del problema, las definiciones de las poblaciones objetivo y, sobre todo, la MIR y sus indicadores.

Evaluación

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios

- ° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y
- ° El problema cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información: el problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, y se define la población que tiene el problema o necesidad. No obstante, no se establece el plazo para su revisión y actualización.

El Diagnóstico del Programa (noviembre de 2019) identifica como principal problema que “los jóvenes presentan dificultades para permanecer en las escuelas de Educación Media Superior”. Afirma que esta situación es más aguda entre los jóvenes de ingresos más bajos y habitantes en comunidades marginadas, aunque no presenta datos específicos que lo comprueben, y señala que esta situación atenta contra los principios fundamentales del derecho a la educación. El árbol de problemas indica que se busca resolver que “los alumnos/as que cursan la Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional no permanecen en este nivel educativo”, esto implica que quienes presentan el problema son aquellas personas inscritas en EMS. El documento presenta indicadores del Sistema Educativo que, en conjunto, resaltan los desafíos de la Educación Media Superior en términos de atracción y retención de matrícula: 1 de cada 3 jóvenes en edad de cursar la Educación Media Superior no se encuentra en las aulas, 15 de cada 100 estudiantes dejan la escuela, 1 de cada 4 reprueba el ciclo escolar y sólo 2 de cada 3 logran terminar en tiempo su trayectoria educativa. En particular, cuando se profundiza en la comprensión del abandono escolar, el Diagnóstico resalta los datos del Panorama Educativo de México 2017 (INEE, 2018) donde se distingue que los hombres tienen una tasa de abandono mayor en comparación con las mujeres, el abandono ocurre con mayor frecuencia durante el primer año de bachillerato y también es más frecuente que las mujeres que abandonaron retomen sus estudios en el tercer año. La modalidad de Profesional Técnico es la que presenta tasas mayores de abandono escolar a nivel nacional, y la Ciudad de México, la entidad que tiene el indicador más alto sin distinción de la modalidad. Sin embargo, esto no da cuenta de que personas con menores ingresos o habitantes de comunidades marginadas abandonan sus estudios en mayor proporción.

Con dos fraseos distintos, el problema, aunque formulado como hecho negativo, resulta menos claro: uno podría llevar a considerar a personas que alguna vez estuvieron inscritos en EMS, pero hayan dejado la escuela antes de terminar, como parte del problema por atender pues son jóvenes con dificultades para permanecer. La otra, únicamente hace referencia a estudiantes actualmente inscritos que podrían estar en riesgo de abandonar sus estudios. Cabría definir más claramente el problema como “existe una alta tasa de abandono en Educación Media Superior”. Incluso, el Diagnóstico distingue peculiaridades que permitirían entender los niveles de riesgo de abandono de un estudiante con base en sus características personales, lo que hace evidente el costo de oportunidad diferenciado de mantenerse en la escuela.

El problema del abandono escolar se dimensiona en el marco de la Educación Media Superior en México y se mencionan algunas características de la población que tiene más probabilidad de padecerlo (sexo, entidad, tipo de bachillerato); aunque cabría precisar si abandono es sinónimo de la “dificultad para permanecer”. Tiene una definición de la población que presenta el problema (población potencial). No obstante, no se define un periodo para su revisión o actualización, es decir, el documento no señala cada cuánto serán revisados los indicadores que sustentan la existencia del problema.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a. Causas, efectos y características del problema.
- b. Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c. Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d. El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa. ° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describe de manera específica: las causas, efectos y características del problema, cuantificación y características de la población que presenta el problema, ubicación territorial de la población que presenta el problema. No obstante no incluye el plazo para la revisión y actualización del diagnóstico. En sentido estricto, hasta la fecha de este informe no existe un documento diagnóstico del programa por cuanto no ha sido publicado oficialmente. Sin embargo, el programa ha presentado varias versiones preliminares del mismo, siendo la última del 28 de noviembre de 2019. Asumiendo que el problema es el abandono escolar, esta versión preliminar del diagnóstico cumple con tres de las cuatro condiciones de la pregunta, con excepción de la definición de un plazo para la revisión y actualización del análisis de las causas y efectos del problema. En el Diagnóstico, se identifican factores asociados principalmente a las características de los individuos que inciden en el abandono, entre ellos se señalan la falta de gusto o interés por la escuela, el mal desempeño académico, la incorporación al mercado laboral, pocos recursos económicos en el hogar y el cambio en la situación familiar (embarazos, por ejemplo). Si bien las causas económicas están presentes en todas las fuentes, en algunas éstas son las principales, pero en otras no, por lo que la afirmación de que los motivos económicos son “la principal causa en México para abandonar los estudios en el nivel medio superior” no es precisa, aún con la acotación hecha sobre el sustento en las opiniones de personal de las escuelas. Las cuatro principales causas del abandono escolar en EMS señaladas en el árbol de problemas presentado son: 1) problemas sociales asociados específicamente con entornos violentos, discriminatorios y desiguales; 2) ingresos insuficientes en el hogar; 3) un bajo aprovechamiento escolar; y 4) inequidad de la oferta educativa relacionada con las condiciones materiales de los planteles, la oferta educativa existente y las dificultades de acceso y movilidad a las escuelas. Por otro lado, los efectos directos de la deserción identificados en el árbol de problemas son que la sociedad está segmentada y existe un incremento en la desigualdad, que se desaprovecha el bono demográfico, que existe un deterioro en las condiciones laborales y que se amplían las brechas del sistema educativo, hasta llegar a la perpetuación del círculo intergeneracional de la pobreza y el incumplimiento del derecho a la educación, lo que termina en que las “oportunidades y capacidades limitadas para tener una vida digna con bienestar”.

El diagnóstico presenta datos para sustentar la existencia del problema que son pertinentes, sin embargo, su lógica causal muestra inconsistencias, en ocasiones confunde las causas con los efectos y, además, no se identifican en este primer nivel analítico los efectos más próximos sobre la población afectada, como la no obtención de las habilidades y el certificado, que sería el punto de partida para comprender el impacto del problema. Asimismo, se percibe la ausencia de un análisis sobre las consecuencias que acarrea el abandono en la población, cuya mención no se encuentra presente en el apartado del documento donde se presentan la versión resumida del árbol de problemas. En síntesis, el Diagnóstico identifica y documenta algunas causas y efectos del problema señalado. Sin embargo, se encuentran inconsistencias importantes en la lógica causal plasmada. Además, no se define un periodo para la revisión o actualización de estos documentos o estadísticas específicas sobre deserción, abandono o cobertura. Por otra parte, se cuantifica tanto a la población potencial (PP) como a la población objetivo (PO) y en cada caso presenta características de edad, sexo, socioeconómicas y demográficas por sexo (población no pobre, población pobre, pobre extremo y pobre no extremo, población hablante de lengua indígena, población por estrato urbano y rural). Igualmente, ubica territorialmente a su PP y PO a nivel de entidad federativa.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y ° Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.

Justificación:

El Programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención, la justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico, y existe evidencia (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados. Existe evidencia empírica de algunos efectos de las becas sobre ciertos indicadores educativos. Sin embargo, la mayoría de las intervenciones señalan que son las transferencias monetarias condicionadas las que tienen mayores efectos y no se encontró evidencia reciente sobre el impacto de transferencias no condicionadas en la permanencia escolar. CONEVAL(2018) publicó una revisión sistemática de evidencia sobre las intervenciones que influyen en el desarrollo de NNA con el fin de establecer una guía de política pública. En el documento se mencionan estudios que contemplan becas o apoyos similares (como la reducción de la colegiatura) y se encontró un efecto positivo sobre la inscripción de estudiantes de primaria y secundaria. También se encontraron efectos positivos relativos a la disminución en las tasas de reprobación, repetición de grado y deserción, pero vinculados principalmente a programas de becas condicionadas. Otro estudio que hace una revisión sistemática de evaluaciones que comparan los efectos de las transferencias condicionadas y aquellas no condicionadas en un conjunto de intervenciones (Baird, et.al, 2013), encuentra que los efectos sobre indicadores educativos, como la inscripción y la asistencia a la escuela son mayores cuando el apoyo es condicionado. De los estudios de distintos programas de becas en la EMS en México, el más reciente, hecho sobre el PROBEMS (De Hoyos, et.al, 2019), no encuentra efectos de las becas sobre las tasas de graduación de EMS ni en los puntajes finales obtenidos en una prueba estandarizada. Otro, sobre el programa Prepa Sí (Dustan, 2018), no encuentra efecto del apoyo económico sobre la finalización de los estudios y uno anterior, realizado con estudiantes de un bachillerato agropecuario en Oaxaca (Martínez, 2013), no reconoce diferencias significativas entre el promedio de becarios y no becarios, aunque, en la mayoría de los casos, las calificaciones de estos últimos son menores a las de los beneficiarios. Sin embargo, algunas de estas intervenciones sí encuentran algún efecto sobre la inscripción, la asistencia y el abandono. En este sentido, destaca el estudio sobre el efecto que tuvo el incremento otorgado en 2009 a beneficiarios del, entonces, Oportunidades, que encuentra que un monto mayor de beca reduce la probabilidad de deserción en secundaria e incrementa la graduación de EMS. La hipótesis de los y las investigadoras apuntan a la superación del costo de oportunidad de la escolaridad gracias al aumento en el monto percibido. De la revisión de evidencia destacan algunos hallazgos: •Los estudios realizados identifican mayores efectos en inscripción y asistencia en los programas de transferencias condicionadas, en particular cuando las condiciones de otorgamiento son explícitas, monitoreadas con regularidad y se sanciona su incumplimiento. •Las becas tienen efectos limitados. No impactan de manera directa todos los indicadores educativos. Su alcance se suscribe a la inscripción, la asistencia, la permanencia (o abandono) y, en menor medida, al egreso o terminación. •El monto importa. No todos los estudiantes enfrentan los mismos costos de oportunidad de asistir a la escuela o la inversión económica que tiene que hacer para ir a clase, y variaciones en el monto pueden tener efectos diferenciados. Un mismo monto para todos tendría efectos de distintas magnitudes en distintos grupos poblacionales, incluso podría incrementar las brechas entre estudiantes pertenecientes a familias de distintos percentiles de ingreso. •Los estudiantes que provienen de entornos menos favorables se encuentran con desventajas más allá del aspecto económico. Generalmente tienen una preparación previa más deficiente, habilidades menos desarrolladas, etc. por lo que una beca no sería suficiente por sí misma para superar las barreras a la permanencia. Además, enfrentan dificultades económicas mayores que sus compañeros en otra situación, por lo que la beca universal como está ahora diseñada, no sería un igualador de oportunidades. •Las transferencias hechas directamente al estudiante pueden ser positivas en tanto existen mayores probabilidades de utilizar los recursos en gastos directamente relacionados con la escuela, aunque desincentiva a padres y tutores a monitorear el progreso educativo de sus hijos.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a. Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.**
- b. El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.**

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

Hasta la fecha de realización de este informe, el Programa Sectorial de Educación (PSE) no había sido publicado oficialmente. De acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Planeación, los programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND), deberán publicarse dentro de los seis meses posteriores a la publicación del Plan, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

Existen las Líneas de política pública para la Educación Media Superior (Arroyo Ortiz, 2011), que delinean el marco de acción de la Educación Media Superior de esta administración. De manera más específica, uno de los seis temas generales abordados por este documento es la Educación con calidad y equidad. En ese apartado, se consideran como condiciones esenciales de la educación de calidad la pertinencia y relevancia del currículo, así como “lograr que los jóvenes accedan a la escuela, permanezcan en ella hasta el final del trayecto obligatorio y egresen con los aprendizajes establecidos en los planes de estudio”.

Para ello, el documento de la Subsecretaría de Educación Media Superior considera necesario tomar en cuenta las brechas de desigualdad entre los estudiantes y ofrecer apoyos especiales a quienes lo requieran. Se señala que se buscará favorecer el acceso a este nivel educativo, promover su permanencia y conclusión de estudios pertinentes y de calidad. Asimismo, se reconoce el abandono escolar como un problema urgente que se puede entender como una forma de exclusión de la oportunidad de estudiar. Sin embargo, el Diagnóstico del Programa no hace referencia a este documento.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?

Justificación:

Hasta el 28 de febrero de 2020, el Programa Sectorial de Educación (PSE) no ha sido publicado oficialmente. Por lo tanto, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9, 14, 21, 22, 29 y 31 de la Ley de Planeación; y Primero del Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Programa Presupuestario U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, se alinea con el Eje II Política Social, en tanto se disponga de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, es necesario advertir que su enfoque y contenido son claramente diferentes a los documentos de planes de desarrollo que le precedieron: el formato del PND 2019-2024 no presenta, explícitamente, metas nacionales, objetivos y estrategias transversales ni se acompaña de métricas o indicadores de desempeño, tal como se elaboraban los anteriores planes de desarrollo. Sin embargo, el PND 2019-2024 sí explicita una serie de objetivos, principios rectores, ejes programáticos y acciones de gobierno en los que se puede ubicar referencias al Programa. Según el escrito, “el objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar”. Así, todos los proyectos, estrategias y programas del Ejecutivo Federal estarán orientados a ese objetivo superior.

El documento establece tres ejes centrales de políticas públicas para atender los problemas nacionales: 1. Política y Gobierno, 2. Política Social y 3. Economía. En los primeros dos se encuentran referencias directas a los programas de becas: en Política y Gobierno, se menciona como uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad, la garantía del empleo, la educación, la salud y el bienestar y se menciona las Becas “Benito Juárez” como uno de los mecanismos para contribuir a ello. De la misma forma, en el apartado de “Derecho a la educación” en el capítulo correspondiente a la Política Social, el Ejecutivo reconoce el incremento de la delincuencia y de las conductas antisociales como uno de los “efectos perversos” de las estrategias educativas que impulsaron gobiernos anteriores, y considera la educación como una acción vinculada a la reducción de los índices delictivos.

Con respecto al segundo eje, Política Social, el Estado se asume como un garante de derechos y se guiará por “una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno”. Con esa perspectiva, establece nueve programas nacionales entre los que se identifican los nuevos programas de becas.

Sobre el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, manifiesta que “está dirigido a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema y que estudien en una escuela pública, desde Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior. Está limitado a una beca por familia y el apoyo es de \$800 pesos mensuales que serán entregados de manera bimestral al beneficiario, ya sea mediante depósito en tarjeta bancaria, con una orden de pago en sucursales o, cuando no haya otra forma, en efectivo en mesas de pago. En el caso de los niños, el apoyo se entregará a sus padres o tutores. La duración será la misma que la del ciclo escolar (cinco bimestres) y los beneficiarios deberán reincorporarse anualmente al programa”.

Finalmente, el Epílogo del documento plantea la situación que deseablemente se encontrará al finalizar el sexenio. Ahí establece que “Los programas de creación de empleos y de becas para los jóvenes habrán surtido su efecto y el desempleo será mínimo; la nación contará con una fuerza laboral mejor capacitada y con un mayor grado de especialización.”

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

De acuerdo con el Diagnóstico del Programa, su propósito es que las y los estudiantes que cursan la Educación Media Superior permanezcan en la escuela, y se vincula con el Objetivo 4 “Educación de Calidad” de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 que estipula: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. En particular, se enfoca en la meta 4.3, que indica: “De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”.

De forma aún más específica, el Diagnóstico señala que el Programa da seguimiento a las submetas 4.1.3 acceso a formación técnica y a 4.3.2 acceso a formación profesional (capacitación para el trabajo). El otorgamiento de apoyos económicos a los estudiantes puede contribuir al logro del Objetivo 4 de los ODS y, aunque esta acción no resulta suficiente para lograr el objetivo a cabalidad, el programa tiene una contribución indirecta.

Por otro lado, el señalamiento que hace el Diagnóstico a la contribución del Programa a la Agenda 2030 puede ser fortalecido pues, de cierta forma, la Beca Universal contribuye a apoyar el acceso de las y los estudiantes a la escuela, priorizando a aquellos que estudian en planteles que están en contextos más marginados y vulnerables. El Marco de Acción para la realización de este ODS establece que se deberán formular políticas que contribuyan a la eliminación de barreras sociales, culturales y económicas que interfieren con la posibilidad de educación y aprendizaje de calidad, en específico señala que “Entre las políticas y estrategias basadas en evidencia para hacer frente a la exclusión podrían figurar la eliminación de los obstáculos financieros mediante, por ejemplo, programas de transferencia de efectivo; comidas en las escuelas y servicios de nutrición y salud; materiales de aprendizaje y enseñanza y servicios de transporte; programas de segunda oportunidad y reinserción; instalaciones escolares inclusivas...”. Incluso algunas de las estrategias mencionadas por el documento citado implican la asignación de recursos de manera equitativa entre escuelas y personas.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- Tienen una misma unidad de medida.
- Están cuantificadas.
- Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.

Justificación:

Las poblaciones, potencial (PP) y objetivo (PO), están definidas en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características: están cuantificadas, cuentan con una metodología para su cuantificación y fuentes de información, y se define un plazo para su revisión y actualización. Sin embargo, no tienen una misma unidad de medida. En el Diagnóstico preliminar, el Programa define su PP como “aquellos que estudian en el nivel medio superior, más la que concluyeron la secundaria, pero que no han iniciado o concluido la EMS. La estimación de la población potencial excluye la población que concluyó el bachillerato o cualquier nivel superior a éste, así como a la población que no ha concluido la educación básica.” Es decir, considera a las personas que actualmente estudian la EMS y a aquellas que estarían en posibilidades de hacerlo en tanto ya concluyeron el nivel académico anterior pero no registran como concluidos sus estudios de EMS o de algún nivel superior. Utiliza para su cálculo la información de las características sociodemográficas de los integrantes del hogar del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH 2016. De acuerdo con su estimación, la PP “asciende a 29.7 millones de personas, en donde: el 52.5% son mujeres; el 4.4% son hablantes de lengua indígena; el 4.5% de población con al menos una discapacidad; el 21.3% vive en localidades rurales; y el 47.1% pertenecen a los grupos quinquenales menores a 30 años”. Asimismo, distingue que el 42.3% se ubica en condición de pobreza. Por otro lado, el Diagnóstico define a la PO como “los alumnos/as inscritos en Instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional en la modalidad escolarizada, es decir, es la matrícula escolar de todas las escuelas de EMS en las diferentes modalidades escolarizadas”. Y la estima en 5.2 millones de estudiantes utilizando los datos de la SEP para el ciclo escolar 2017-2018 (SEP, 2018), mitad hombres y mitad mujeres; aunque la identificación por grado de marginación y población indígena corresponde al ciclo escolar 2016-2017 y utiliza como fuente los datos del Formato 911 de la SEP. El Programa, en su documento preliminar de Diagnóstico, define tanto la PP como la PO, se describen de manera general la metodología para la cuantificación de ambas y se señala como plazo de revisión dos años. Sin embargo, se identifican algunas inconsistencias importantes: 1. En sentido estricto, la población potencial es “aquella que presenta el problema” y el problema está definido en términos de permanencia. Es decir, se refiere a estudiantes ya inscritos que están en riesgo de abandonar la escuela. Por lo tanto, aquellos que no están inscritos en alguna IEMS tendrían que ser excluidos, pues incentivar la reinscripción, se vincula con otros problemas. 2. La población objetivo únicamente considera a los estudiantes inscritos en la modalidad escolarizada y en ningún momento se justifica la exclusión de estudiantes en modalidades no escolarizadas que, en el ciclo escolar 2018-2019 ascienden a 368,545 personas (SEP, 2019). En tanto la beca aspira a la universalidad, la población objetivo tendría que incluir a todos los estudiantes inscritos en EMS, es decir, la PO sería igual a la PP. 3. Como están definidas actualmente, las poblaciones no tienen la misma unidad de medida: la PP considera personas (en general) y la PO, estudiantes (inscritos). 4. La fuente citada por el Diagnóstico para el cálculo de las poblaciones es únicamente al MCS de la ENIGH que se actualiza cada dos años. Sin embargo, actualmente el cálculo de la PO está hecho con base en los datos disponibles en la Secretaría de Educación Pública, que se actualizan cada año, por lo que habría que incluirlos explícitamente como fuente y considerar la actualización de la PO con base en ello. 5. El programa utiliza para el cálculo de la PP los datos de la ENIGH 2016, aunque la medición más reciente es 2018. Por lo tanto, podrían actualizar su estimación.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales u otras)

Respuesta: Sí.

Criterios

° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos, pero no las características de los solicitantes.

Justificación:

El Programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos, pero no las características de los solicitantes.

El programa señala en su documento preliminar del Diagnóstico que existen dos niveles de priorización: espacial o territorial (vinculado con la ubicación de la escuela) y de corte individual.

Para el primer nivel, los planteles educativos capturan los datos de los estudiantes en el Sistema Institucional para la Reinscripción Electrónica (SIREL). Los datos que se registran en el SIREL son: CURP, nombre, apellidos, fecha de nacimiento, situación (inscrito, baja, etc.), causa de no reinscripción, semestre, modalidad que cursa, correo y celular. Este sistema no recoge información de las características socioeconómicas de la población en tanto su objetivo, hasta ahora, es la identificación e incorporación de los beneficiarios y, para ello, no requiere estos datos.

Por otro lado, menciona de manera explícita que el segundo nivel, de corte individual, se obtendrá de acuerdo con la demanda de la población. Sin embargo, el programa no tiene un mecanismo para identificar a estudiantes inscritos en modalidades no-escolarizadas que tuvieran calidad de víctima, migrante, refugiado o estuviesen en condición de desplazamiento. Así, en tanto el Programa atiende únicamente la modalidad escolarizada, cabría la posibilidad de no darle apoyo a algunos estudiantes con estas características de corte individual.

Los datos de la Secretaría de Educación Pública permitirían conocer a todos los estudiantes inscritos en IEMS registradas ante la SEP, podría decirse entonces que se conoce el tamaño de la demanda total. Utiliza un sistema para registrar a los estudiantes a partir de la información de los planteles. No obstante, no puede conocer las características, más allá de los datos básicos, de todos los solicitantes.

En cuanto a los demás requerimientos de la pregunta, el equipo evaluador no tuvo acceso a una versión completa del padrón de beneficiarios (véase, pregunta 13) y no existe evidencia de que la información sistematizada se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?

En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo.

En el Diagnóstico preliminar, el Programa cuantifica a los 5.2 millones de estudiantes que componen su población objetivo con base en los datos de la matrícula de la modalidad escolarizada total estimada por la Secretaría de Educación Pública para el ciclo escolar 2017-2018 ("Principales Cifras", SEP, 2018). En el documento se ejemplifica el proceso de selección de escuelas por atender con base en los criterios de priorización definidos: 1. escuelas en localidades indígenas, 2. en municipios indígenas, 3. en localidades de alta o muy alta marginación, 4. en municipios de alta o muy alta marginación, 5. telebachilleratos, 6. escuelas públicas en municipios con alto grado de violencia, 7. escuelas públicas, 8. escuelas privadas en municipios con alto grado de violencia, 9. otras escuelas privadas. El Programa establece una meta de cobertura de 3.5 millones de estudiantes que, de acuerdo con los datos mostrados, cubrirían completamente los criterios de priorización del 1 al 6 y aproximadamente un millón del numeral 7.

Para identificar las localidades y municipios, el Programa utiliza como fuente el Catálogo de Localidades Indígenas de 2010, los Indicadores sociodemográficos y económicos sobre la población indígena desagregados por municipio 2010, el Índice de Marginación por Localidad 2010, el Índice de Marginación por Municipio 2015. Para la estimación de la matrícula, se utilizan los datos del Formato 911 del ciclo escolar 2016-2017 y, aunque en una nota se refiere el uso de la matrícula escolarizada exclusivamente, dentro de los 5'128,518 estudiantes contabilizados están 149,632 de la modalidad a distancia (Tabla 4 del Diagnóstico preliminar) que tendrían que ser excluidos, como fue mencionado con anterioridad.

Cabe destacar que en el documento Diagnóstico preliminar se menciona de manera explícita que "la fuente primaria de información para las estimaciones de las poblaciones potencial y objetivo del programa, es la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), en su Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS)". No obstante, como fue descrito con anterioridad, el cálculo de la población objetivo encuentra su fundamento en los datos de la Secretaría de Educación Públicas, no en los del INEGI.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a. Incluye la definición de la población objetivo.
- b. Especifica metas de cobertura anual.
- c. Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d. Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguiente característica: incluye la definición de la población objetivo. No obstante, no especifica metas de cobertura anual, ni abarca un horizonte de mediano y largo plazo, y no es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

La única referencia vinculada a este tema es el apartado 4 del Diagnóstico preliminar que menciona la definición de la población objetivo y que incluye un ejemplo del cálculo de los criterios de priorización. Ahí se establece que el programa tendrá cobertura nacional para estudiantes de EMS en modalidad escolarizada y que la cobertura dependerá de la suficiencia y disponibilidad presupuesta. Asimismo, identifica y contabiliza la población potencial y en el numeral “4.3 cuantificación de la población o área de enfoque objetivo” se establece:

“En los primeros años de operación del Programa, se pretende atender a 3.5 millones de jóvenes de la población objetivo, mediante el otorgamiento de una beca para la permanencia escolar de las y los alumnos/as inscritos en instituciones de Educación Media Superior en la modalidad escolarizada.”

Esta mención no da cuenta claramente de una estrategia de cobertura pues no indica metas de cobertura anual de forma específica (únicamente menciona “en los primeros años”), ni un horizonte definido a mediano o largo plazo. La estrategia de cobertura del programa tendría que considerar una estimación sobre las y los estudiantes que concluyen su educación media superior, aquellos que regresan tras algún periodo de abandono y los que se incorporan de nuevo ingreso; alguna estimación con base en el presupuesto aprobado, así como un plan para ampliar el alcance de la población objetivo con miras a la universalidad que promete el apoyo: incorporar a todas las modalidades educativas, por ejemplo.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a. Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c. Están sistematizados.
- d. Están difundidos públicamente.
- e. Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características: incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, están estandarizados, sistematizados y son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo. No obstante, no están difundidos públicamente.

El procedimiento del programa para la selección de beneficiarios consiste en el registro de estudiantes en los planteles educativos, su validación y conformación del padrón de beneficiarios y la aplicación de los criterios de priorización de recursos. Estos procesos están brevemente descritos en el Diagnóstico preliminar. Ahí se especifica que la identificación de planteles se llevará a cabo en los meses de enero y julio con base en la información disponible en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y la priorización de escuelas se lleva a cabo con base en los Lineamientos Generales para la Coordinación e Implementación de los Programas Generales para el Desarrollo (como fue descrita en preguntas anteriores). Una vez que los planteles educativos cargan la información de los estudiantes en el SIREL, ésta es validada por la CNBBBBJ, quien confronta las CURP con RENAPO y, posteriormente, con los padrones de otros programas federales. De manera específica, el numeral “6.2.6.6 Selección de becarios/as” del Diagnóstico preliminar señala: “La CNBBBBJ selecciona aquellos/as alumnos/as solicitantes que cumplen con los requisitos y elabora una lista de prelación conforme a los criterios de priorización. Con base en lo anterior, integra al padrón a aquellos alumnos/as solicitantes, conforme a la meta establecida”.

Cabe destacar que en tanto en el Diagnóstico preliminar se establecen como requisitos ser estudiante con inscripción en el ciclo escolar vigente y no gozar de otro beneficio económico para el mismo fin otorgado por alguna dependencia de la APF, en la página web oficial del programa se señalan como requisitos “Ser alumna o alumno inscrito en el ciclo escolar vigente de alguna Institución Pública de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional” y “Estar vigente en la matrícula de la Institución de Educación Media Superior”. Además, la Beca Universal sí admite complementariedades con becas o apoyos para otros fines, como el desarrollo de actividades culturales o deportivas, estímulos por desempeño, etc. De tal forma, si bien los procedimientos para la selección de beneficiarios incluyen criterios de priorización claros, están estandarizados y sistematizados, están especificados en el Diagnóstico preliminar y son congruentes con la población objetivo a la que va dirigida el programa; la información no está difundida públicamente, pues aún no han sido publicados las Reglas de Operación, ni el Diagnóstico y la información de la página web oficial el programa no está alineada al documento Diagnóstico. Es necesario señalar que, en diversas entrevistas, la CNBBBBJ hizo hincapié en una estrategia de comunicación basada en las redes sociales; sin embargo, este medio deja fuera a personas sin acceso a internet o telefónica.

Adicionalmente, en tanto actualmente la Población Objetivo es la matrícula de IEMS en modalidad escolarizada y el registro se lleva a cabo por el personal de los planteles, los procedimientos son congruentes. No obstante, cabría abrir y difundir una alternativa para la solicitud individual y su proceso de validación en casos donde el/la estudiante no se encuentre en alguna IEMS atendida pero tenga características individuales que la señalen como posible beneficiaria (persona en calidad de víctima, refugiada, migrante, etc.).

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a. Están adaptados a las características de la población objetivo.
- b. Los procedimientos cuentan con formatos definidos.
- c. Están disponibles para la población objetivo.
- d. Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.

Justificación:

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características: están adaptados a las características de la población objetivo, los procedimientos cuentan con formatos definidos, están disponibles para la población objetivo, pero no se puede decir que están apegados al documento normativo del programa.

Se entiende solicitud de apoyo, el registro de las y los estudiantes en el sistema para ello dispuesto. El procedimiento para dar trámite a las solicitudes de apoyo implica la interacción entre estudiantes e instituciones educativas, al realizar la inscripción, y entre las IEMS y CNBBBJ a través del registro del Programa que utiliza como herramienta principal el Sistema Institucional para la Reinscripción Electrónica (SIREL). El SIREL es un sistema que no requiere la participación del estudiante, el personal educativo registra los datos básicos del alumnado con base en su matrícula vigente. Este proceso se lleva a cabo de forma semestral. Por el momento, el Programa no cuenta con ningún otro mecanismo para atender registros y solicitudes de incorporación de estudiantes de forma individual.

Así, los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo están adaptados a las características de la población objetivo, en tanto se registran los datos básicos y el estatus de los estudiantes a través de su IEMS; cuentan con formatos definidos a través del SIREL, están disponibles para la población objetivo mediante su escuela, pero, hasta el momento, el programa no cuenta con un documento normativo publicado oficialmente, por lo que no se puede considerar que estén apegados al documento normativo del programa.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios

° La información de los beneficiarios cumple con dos de las características establecidas.

Justificación:

Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa, padrón de beneficiarios (PB), que: incluye el tipo de apoyo otorgado y está sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo. Sin embargo, no incluye todas las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo y no cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización. De acuerdo con los testimonios recogidos en el trabajo de campo, el Programa tiene un PB administrado y sistematizado en plataformas informáticas a cargo de la CNBBBBJ. Asimismo, entre los documentos compartidos se señalan los pasos que sigue la conformación del PB (ver anexo 2). Sin embargo, este PB no fue compartido con el equipo de investigación por lo que no se puede dar cuenta de su actualización ni depuración. Existen padrones de beneficiarios por entidad del ejercicio fiscal 2019 en la Plataforma de Datos Abiertos del Gobierno Federal (<https://datos.gob.mx/busca/dataset/listado-de-beneficiarios-por-el-programa-nacional-de-becas-para-el-bienestar-benito-juarez>). Cada base de datos contiene las siguientes variables: BIMESTRE, TIPO_APOYO, CVE_EDO, NOM_EDO, CVE_MUN, NOM_MUN, CVE_LOC, NOM_LOC, FAMILIA_ID, A_PATERNAL, A_MATERNAL, NOMBRE, BECA_BASICA_R11, BECA_BASICA_R20, BECA_EMS_R11, JEF, DDHH_R20, ALTA_BIM. Entre ellas no se identifica una clave única asignada a los beneficiarios que los identifique y que no cambie en el tiempo. Destaca, además, que la información se encuentra bajo el nombre de Programa Nacional de Becas, no el nombre específico del U084 BUEMS. Por otro lado, en la Plataforma Nacional de Transparencia se presenta un PB de beneficiarios que contiene las siguientes variables: i) ID de beneficiario(a), ii) fecha de creación, iii) fecha de modificación, iv) nombre del(a) tutor(a), v) primer apellido del(a) tutor(a), vi) segundo apellido del(a) tutor(a), vii) denominación social, viii) monto del recurso que recibe el/la beneficiario(a), ix) unidad territorial, x) edad del(a) beneficiario(a), y xi) sexo del(a) beneficiario(a). Entonces, este PB incluye una clave de identificación única por receptor del apoyo e incluye, aunque no explícitamente, el tipo de apoyo otorgado. De acuerdo con la investigación en campo, el Programa planea que en su PB se genere un identificador único para becario(a) beneficiario(a) y un identificador único de las y los solicitantes que no fueron beneficiados. Al tener estos identificadores, el Programa podrá seguir trayectorias escolares de los individuos en el tiempo, aunque no sean beneficiarios y se posibilitará tener comparaciones entre los grupos. Estas variables no están incluidas en el PB público ni se ha documentado cómo será su elaboración y diferenciación, pues se requiere que la información sea también conocida por los beneficiarios para permitir seguir trayectorias. El programa no cuenta, hasta la fecha en la que se elaboró este informe, con un documento normativo oficial que incluya los procesos, ni las características específicas de los beneficiarios o el monto que han recibido hasta el momento. El PB público del Programa no incluye todas las características observables de los beneficiarios que son recabadas en el SIREL como: CURP, nombre, apellidos, fecha de nacimiento, situación, causa de no reinscripción, semestre, modalidad que cursa, correo y celular; ni, sobre todo, situación escolar de los integrantes y el grado que cursan. Aunque existen descripciones de los procesos correspondientes, el Programa tampoco tiene documentados de manera oficial mecanismos para la depuración y actualización de su PB. No obstante, en un documento preliminar sobre los “procesos de priorización, selección de beneficiarios y operación” y en el Diagnóstico preliminar, ambos compartidos por la CNBBBBJ con el equipo evaluador, se describen de manera general los pasos que sigue la conformación del PB y las características del apoyo que reciben de manera general todos los becarios (\$800 mensuales entregados bimestralmente).

14. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- Están sistematizados.**
- Están difundidos públicamente.**
- Están apegados al documento normativo del programa.**
- Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características: están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras y son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo. No obstante, no están sistematizados, no están difundidos públicamente, y no se puede decir que están apegados al documento normativo del programa. La entrega de medios de pago es, hasta ahora, el proceso que mayor complejidad presenta pues involucra la acción coordinada de la CNBBBJ, distintos actores del Sistema Educativo Nacional y las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. El proceso comienza con la recepción, por parte de la DGAO, del padrón de liquidación que envía la DGPL y finaliza con la captura de los resultados de los operativos de entrega y los documentos generados que conformen el archivo en los sistemas informáticos correspondientes. Hasta principios de 2020, la CNBBBJ ha instrumentado el pago a través de órdenes que pueden ser cambiadas por efectivo en Banco Azteca (alrededor del 85% de la población atendida) o Telecomm, según corresponda de acuerdo con la localidad donde se ubique el plantel. De acuerdo con la información proporcionada en las entrevistas, en conjunto, las dos instituciones cubren casi la totalidad de la población atendida por el Programa; aunque resulta necesario señalar que, en semanas recientes, se identificaron spots de radio donde un supermercado ofrecía la posibilidad de cobrar la orden de pago sin comisiones y sin obligaciones de compras en el establecimiento. El porcentaje restante ha sido cubierto a través de retiro sin tarjeta en cajeros BBVA y en efectivo en mesas de atención. El primero está únicamente disponible para los becarios que pertenecían al programa Prepa Sí que se implementaba en la CDMX. Para las localidades sin acceso a servicios bancarios de ningún tipo, la CNBBBJ ha implementado la entrega de la beca en efectivo en mesas de atención. Ya que se dio por concluido el operativo, la Representación Estatal captura en el Sistema de Monitoreo Operativo (SIMO) los resultados de la actividad y se registra en el Sistema de Control de Archivos (SICA) la documentación generada. Los datos cargados en el SIMO apoyan el monitoreo constante de la operación y en él se tiene como indicador un semáforo que da cuenta del avance de la entidad en la entrega de medios de pago. El trabajo de campo dio cuenta de deficiencias en la implementación estandarizada de la entrega de medios de pago en las diferentes entidades federativas; conforme el procedimiento se iba ajustando desde la CNBBBJ dada el acelerado arranque del programa se evidenció que a nivel de las entidades federativas se requirió de ajustes o medidas particulares en los operativos para lograr llevar a todos los beneficiarios sus medios de pago. El trabajo de campo también dio cuenta de la difusión poco oportuna a los operadores estatales del programa y, especialmente, a los subsistemas, planteles educativos y estudiantes. Además, aún no existe un documento normativo oficialmente publicado donde se difunda el procedimiento. No obstante, la CNBBBJ ha hecho esfuerzos considerables de capacitación de sus equipos estatales con el fin de hacer entregas más eficientes y con menores interrupciones a las actividades cotidianas de las escuelas. Los procedimientos de entrega de medios de pago identificados están sistematizados y son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo. Sin embargo, en tanto no se cuenta con un documento normativo público, no es posible considerar su difusión pública y apego a este documento. Cabe destacar que, los primeros días de marzo de 2019, la Cámara de Diputados avaló la minuta del Senado que contenía las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Civil Federal que permite a jóvenes menores de edad, entre 15 a 17 años, abrir cuentas bancarias de ahorro con el fin de recibir recursos de programas sociales. Por lo tanto, se prevén modificaciones a los procesos de entrega de medios de pago y registro de estudiantes, y que la dispersión de recursos se haga de forma electrónica.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El Programa no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios. El Sistema Institucional para la Reinscripción Electrónica (SIREL) es una plataforma disponible vía internet (<https://cn.prospera.gob.mx/SIREL/>) a través de la cuál las instituciones educativas pueden registrar, reinscribir y dar de alta a los y las estudiantes de la escuela. El sistema tiene precargada la información de la escuela y los datos de los estudiantes: CURP, nombre, apellidos, fecha de nacimiento, situación, causa de no reinscripción, semestre, modalidad que cursa, correo y celular, estos dos últimos son opcionales. La información en el SIREL debe ser actualizada por las escuelas cada semestre (septiembre y febrero).

No se identificó ningún otro mecanismo para recolectar información socioeconómica de los beneficiarios. Por otro lado, cabría incorporar variables que permitiesen identificar a personas, fuera de las IEMS seleccionadas por los primeros criterios de priorización, que cumplieran con las características de priorización de segundo nivel que se han mencionado con anterioridad; así como mecanismos de recolección de información socioeconómica que permita conocer de manera más detallada a su población. Esto en tanto que ante la existencia de necesidades amplias y recursos limitados, se requiere información lo más completa posible que permita tomar decisiones eficientes sobre la distribución de los recursos. En ese sentido, ante restricciones presupuestales, pero un mandato de atención universal, el Programa podría recoger información que permita priorizar la entrega de becas cuando el presupuesto no alcanza a cubrir a toda una escuela; o bien, si se considera la entrega de montos diferenciados.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están ordenadas de manera cronológica.
- Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Para el Componente de la MIR del programa existe una Actividad que: claramente especificada, es decir existe ambigüedad en su redacción y está ordenada de manera cronológica. Sin embargo, no son necesarias y su realización no genera en conjunto los supuestos en este nivel de objetivos.

La MIR 2020 cargada en el PASH considera únicamente un componente y, para éste, una actividad asociada que es imprescindible para producir el componente.

- Objetivo del nivel actividad: Validación de solicitudes para el otorgamiento de becas.
- Indicador actividad: A01.1 Porcentaje de estudiantes de educación media superior a los que se les validó su inscripción en educación media superior.
- Definición del indicador: Este indicador muestra el porcentaje de estudiantes de educación media superior para los que se realizó la validación de inscripción en este nivel educativo
- Supuestos: 1. Los estudiantes aspirantes a las becas muestran interés, cumplen con los requisitos establecidos y cumplen en tiempo y forma con los trámites administrativos correspondientes y aceptan participar en el Programa.

En este nivel, se identifica una incongruencia entre el objetivo de la actividad y su indicador: mientras el primero se refiere a la validación de solicitudes para el otorgamiento de becas, el indicador da cuenta de la validación de inscripción. El registro hecho por las IEMS en el SIREL es, en sí mismo, una validación de la inscripción de los estudiantes, sin embargo, lo que el Programa busca validar son los datos de los estudiantes, su aceptación de incorporación al Programa, su CURP y que no estén en padrones considerados como coincidentes. Por lo tanto, el indicador de la actividad tendría que formularse como el porcentaje de estudiantes de EMS a quienes se les validó la solicitud para el otorgamiento de becas.

Por otro lado, esta actividad requiere que, además que los estudiantes muestren interés y realicen los procedimientos administrativos correspondientes para inscribirse a la escuela, que el personal educativo lleve a cabo en tiempo y forma el registro de la matrícula en el SIREL. Este segundo supuesto tendría que ser incorporado a la MIR, por lo tanto, las actividades no cuentan con todas las características que se requieren.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- Son los bienes o servicios que produce el programa.**
- Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.**
- Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.**
- Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Componente señalado en la MIR cumple con las siguientes características: es un bien o servicio que produce el programa, está redactado como resultados logrados, es necesario, más no suficiente, para producir el Propósito, pero no necesariamente la realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

La MIR 2020 cargada en el PASH considera únicamente un componente.

- Objetivo del nivel componente: Becas entregadas a estudiantes de instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional.
- Indicador componente: C01.1 Porcentaje de becas entregadas de educación media superior.
- Definición del indicador: Este indicador muestra el porcentaje de becas entregadas en educación media superior respecto al total de beneficiarios del padrón del programa
- Supuestos: 1. Existen las condiciones para entregar de manera directa los recursos a las y los becarios. 2. Las y los becarios retiran oportunamente el apoyo monetario.

El componente cumple con las características de ser un bien o servicio que produce el programa (la beca), su objetivo e indicador están redactados como un resultado logrado y el componente es necesario aunque no suficiente para producir el propósito del programa (que los estudiantes becados permanezcan estudiando). La realización del componente depende de que existan las condiciones para entregar de manera directa los recursos a las y los becarios y que los becarios retiren oportunamente el apoyo monetario, aunque, un supuesto determinante que se debería considerar es que el monto de la beca y el uso que le dan los becarios(as), permitan solventar gastos personales o familiares que faciliten la asistencia escolar de los becarios(as).

Finalmente, es importante resaltar que si bien el programa identifica múltiples causas del problema de la permanencia escolar en su población objetivo, éste ofrece una beca de manutención que pretende solventar una de las causas principales del problema como lo es la falta de recursos económicos o bajos ingresos de los hogares para que sus hijos se mantengan en la educación media superior; lo que se considera necesario para el logro del propósito, pero no suficiente.

De cualquier modo, en el futuro, el programa podría considerar reforzar su diseño teniendo en cuenta la dimensión de la culminación o egreso de los estudios y, en esa medida, incorporar componentes que la incentiven, como apoyos específicos para ese fin, montos diferenciados o una vinculación más estrecha con las acciones de la política educativa que inciden en la experiencia educativa de los jóvenes. Finalmente, la garantía del derecho a la educación se realiza con el egreso, que implica la obtención de un certificado que valida la obtención de los conocimientos y competencias correspondientes al nivel medio superior y ésta es derivación directa del éxito en la permanencia escolar.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a. Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b. Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c. Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d. Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e. Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El Propósito cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Propósito de la MIR cumple con las siguientes características: su logro no está controlado por los responsables del programa, es único e incluye un sólo objetivo y está redactado como una situación alcanzada. Sin embargo, no es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos, y no incluye la población objetivo.

- Objetivo del nivel propósito: Los estudiantes que cursan la Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional permanecen en este nivel educativo.
- Indicador propósito: P01.1 Porcentaje de permanencia escolar de estudiantes becados de media superior respecto a la matrícula de estudiantes becados al inicio de cursos del mismo tipo educativo.
- Definición del indicador: Mide la cantidad de estudiantes becados y/o apoyados de tipo media superior que permanecen en el ciclo escolar t
- Supuestos: 1. Las autoridades de todo el Sistema Educativo Nacional (SEN) a nivel medio superior realizan acciones para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento; son eficientes en el desarrollo de los procesos de enseñanza aprendizaje; y fomentan mecanismos efectivos de participación social en la gestión escolar. 2. La beca contribuye al ingreso familiar y asegura un nivel mínimo de consumo orientado a la permanencia escolar. 3. Los padres contribuyen con la asistencia escolar, hábitos de estudio y apoyan la trayectoria escolar de sus hijos. 4. Los programas del sector educativo se orientan para la equidad del sistema educativo nacional. 5. El gasto educativo nacional se orienta con criterios de equidad social y territorial, así como en un contexto de transparencia y uso eficiente de los recursos.

El Propósito cumple con las características de que su logro no esta controlado por los responsables del programa, es único e incluye un sólo objetivo (lograr la permanencia escolar) y está redactado como una situación alcanzada. Sin embargo, su indicador hace referencia a la población atendida, que es incongruente con el objetivo, y que además no refleja un cambio en las condiciones de vida específicamente de la población objetivo definida como los alumnos/as inscritos en Instituciones de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional en la modalidad escolarizada. Además, el cumplimiento del componente (becas entregadas) y sus supuestos no son condiciones suficientes para que se cumpla el propósito, pues hace falta incorporar que se llevan a cabo acciones pertinentes y efectivas de la política educativa que combaten la deserción escolar.

Se sugiere considerar la disminución en la tasa de abandono como un indicador más pertinente para aproximar la permanencia escolar.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a. **Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b. **Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.**
- c. **Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- d. **Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- e. **Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.**

Respuesta: No.

Justificación:

El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características: está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción y es único, es decir, incluye un solo objetivo. No obstante, este no es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin, su logro está controlado por los responsables del programa, y no se puede decir si está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

•Objetivo del nivel fin: Contribuir a la política social mediante el otorgamiento de becas a los estudiantes de educación media superior matriculados en alguna de las instituciones de educación media superior del Sistema Educativo Nacional, para que permanezcan en la escuela.

•Indicador fin: F01.1 Tasa neta de escolarización de educación media superior. Total.

•Definición del indicador: El indicador muestra el número de estudiantes de 15 a 17 años matriculados en educación media superior en el ciclo escolar 2018-2019 con respecto a la población total de ese mismo rango de edad.

•Supuestos: 1. Las políticas educativas apoyan a las Instituciones de Educación Media Superior para Contribuir en la atención de una mayor cobertura con inclusión y equidad. 2. La población estudiantil tiene interés y cuenta con los requisitos necesarios para permanecer en la Educación Media Superior. 3. Los programas educativos de calidad y equidad favorecen a la población más vulnerable y el retorno socioeconómico de la inversión en educación es mayor a sus costos asociados. 4. La sociedad reconoce el valor de la educación para alcanzar el bienestar y una vida digna.

A pesar de que el Fin es único e incluye un sólo objetivo y no presenta ambigüedades en su redacción, no se identifica una relación causal entre el Propósito y el Fin del programa, por lo que se considera información inexistente. De igual forma se analizan a continuación las demás características del Fin establecido en la MIR.

En primer lugar, el objetivo de "contribuir a la política social...", no corresponde a un objetivo superior (como el cumplimiento del derecho a la educación e inclusión social de los y las jóvenes) o que aporte a la solución de un problema público específico; sino que es un objetivo instrumental referido a la ejecución de las obligaciones de gobierno (llevar a cabo una política social). En segundo lugar, la formulación actual del objetivo sólo permitiría demostrar que el programa ha sido implementado, por lo que el logro del fin estaría controlado por los responsables del programa en la medida en lo que ejecuten. Además, el objetivo del Fin no estaría alineado al árbol de problemas y, en ese sentido, no estaría definido con base en la Metodología de Marco Lógico. Finalmente, a la fecha de integración de este informe, no existe programa sectorial por lo que la quinta condición no se cumple por razones ajenas al programa.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: No.

Justificación:

En el documento normativo del programa no es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades).

Hasta el momento de cierre de este informe, el programa opera sin un documento normativo oficialmente publicado (Lineamientos o Reglas de Operación). La Matriz de Indicadores analizada en esta evaluación e incorporada en el Anexo 3 es la publicada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y compartida con el equipo evaluador.

El programa ha avanzado en una propuesta preliminar de Reglas de Operación, pero ésta no contiene una descripción completa de la MIR, únicamente refiere que la MIR y las metas autorizadas conforme al PEF para el ejercicio fiscal 2020 se encuentran disponibles en el portal de transparencia presupuestaria, en el apartado del Sistema de Evaluación del Desempeño <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

El Diagnóstico tiene un resumen narrativo más extenso, sin embargo, también es un documento preliminar y la MIR que presenta difiere con respecto a la MIR disponible en el PASH.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- a. Claros.
- b. Relevantes.
- c. Económicos.
- d. Monitoreables.
- e. Adecuados.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de los indicadores del programa tienen todas las características.

Justificación:

En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa pero ninguno cumple con todas las siguientes características: claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado.

Ninguno de los cuatro indicadores utilizados por el Programa en sus diferentes niveles tiene las 5 características señaladas: a) Indicador actividad: A01.1 Porcentaje de estudiantes de educación media superior a los que se les validó su inscripción en educación media superior. El indicador no es adecuado pues presenta una inconsistencia con respecto al objetivo de la actividad, aunque bien formulado permitiría monitorear uno de los procesos fundamentales del Programa y evaluar su desempeño. Es relevante pues da cuenta de una actividad fundamental en la conformación del padrón de beneficiarios, y económico, pues la información necesaria se encuentra en los sistemas de información del Programa y se puede extraer a un costo razonable; pero no es monitoreable porque esta información aún no es pública y, por lo tanto, no permite una verificación independiente. b) Indicador componente: C01.1 Porcentaje de becas entregadas de educación media superior. El indicador no es claro, se podría interpretar como medios de pago entregados o como recursos dispersados. Tampoco es adecuado pues ni la definición, ni el método de cálculo, ni los medios de verificación permiten identificar si se hace referencia a los recursos dispersados ("becarios a los que se les transfirió el apoyo"), o a las órdenes de pago (o medios) entregadas para que las y los estudiantes vayan a cobrar su beca. Es relevante en tanto refleja la dimensión a la que hace referencia el objetivo. Es económico, pues la información necesaria se encuentra en los sistemas de información del Programa y se puede extraer a un costo razonable, pero no es monitoreable porque esta información aún no es pública y, por lo tanto, no permite una verificación independiente. c) Indicador propósito: P01.1 Porcentaje de permanencia escolar de estudiantes becados de media superior respecto a la matrícula de estudiantes becados al inicio de cursos del mismo tipo educativo. El indicador no es adecuado ni relevante, pues aunque da cuenta de la permanencia, únicamente considera a la población atendida (quienes recibieron becas) y no a la población objetivo (estudiantes inscritos). Por lo tanto, no resulta suficiente para evaluar el desempeño del programa. Además, la información recogida para su cálculo correspondería a ejercicios fiscales distintos. Para recolectar datos más precisos, requeriría identificar los cambios en la matrícula registrada por las IEMS en cada semestre; aunque no sería monitoreable si utilizara los datos del programa porque su información aún no es pública y, por lo tanto, no permite una verificación independiente d) Indicador fin: F01.1 Tasa neta de escolarización de educación media superior. Total. Este indicador es claro y corresponde al que utiliza la Secretaría de Educación Pública, aunque cabría hacer la anotación de que en algunas fuentes de datos se conoce como tasa de matriculación por edad. Sin embargo, además de la incongruencia señalada en el objetivo en este nivel de la MIR (pregunta 19), este indicador no es relevante ni adecuado, pues pertenece a un conjunto de indicadores que dan cuenta del acceso a la educación media superior y no necesariamente a la permanencia. Se sugiere el uso de un indicador que dé cuenta de la contribución del programa al derecho a la educación, como el porcentaje de población de 18 años o más con al menos la EMS completa. Finalmente, la tasa neta de escolarización es un indicador monitoreable y económico, en tanto las fuentes de información son generadas por instituciones gubernamentales (SEP e INEGI) y son públicas. Igualmente lo sería el indicador propuesto.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a. **Nombre.**
- b. **Definición.**
- c. **Método de cálculo.**
- d. **Unidad de Medida.**
- e. **Frecuencia de Medición.**
- f. **Línea base.**
- g. **Metas.**
- h. **Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).**

Respuesta: No.

Justificación:

Dentro de la documentación puesta a disposición para esta evaluación no se incluyeron las fichas técnicas de los indicadores 2020 y tampoco se encontraron públicamente disponibles. Sin embargo, en el documento "Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios. Ramo 11 Educación Pública" del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 y en el Diagnóstico preliminar (noviembre, 2019), se presenta la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa que contiene para cada uno de sus indicadores: nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, tipo y metas.

No esta disponible información sobre una meta sexenal y tampoco sobre la línea base en la información disponible en 2020; aunque en la información disponible de la MIR 2019 en los indicadores de propósito, componente y actividad, el cálculo de la línea base se asimiló a la meta anual 2019, lo que es comprensible dado que es un programa nuevo, pero debería existir una justificación sobre el valor que se asignó a esta línea base.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- Cuentan con unidad de medida.**
- Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Algunas de las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características: cuentan con unidad de medida, están orientadas a impulsar el desempeño y son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Las metas de los indicadores de la MIR establecidas en el PEF 2020 son:

- Fin: 63.71% (tasa neta de escolarización)
- Propósito: 98% (permanencia escolar de becarios)
- Componente: 98% (becas entregadas)
- Actividad: 99% (inscripciones validadas)

Tres de las cuatro son idénticas a las establecidas en 2019, salvo la de propósito pues en la información compartida por la CNBBBJ se consideraba como indicador de propósito en 2019 la tasa de terminación. Todas las metas cuentan con una unidad de medida expresada como porcentaje; sin embargo, se considera que dos de ellas no están orientadas a impulsar el desempeño: en 2019, el Programa superó sus metas establecidas para actividad y componente, validó y entregó más del 100% de los registros y becas que se había planeado. En ese sentido, es de esperarse que en 2020 el Programa esté en condiciones de superar nuevamente ambas metas, sobre todo considerando que este año cuenta con una operación más consolidada. Con ello en mente, se podría considerar un indicador de eficiencia y ya no de eficacia buscando, por ejemplo, reducir los tiempos de sus procesos.

Por otro lado, si bien el 98% de becas entregadas es una meta relativamente alta; el 2% de incumplimiento se traduciría en \$579,903,502.60 o 72,488 becarios no atendidos en el año (si cada uno recibiera los 5 apoyos al año).

En cuanto a la meta de fin, su consecución no depende del programa, pero su meta es ligeramente superior a la tasa neta de escolarización del ciclo 2018-2019 reportada por la SEP, que fue de 63.6% (Principales Cifras, SEP, 2019). En ese sentido, puede considerarse orientada a impulsar el desempeño.

Con respecto a las metas de propósito, no existe información comparable para el primer año de operación del programa pues el planteamiento actual del indicador considera únicamente a la población beneficiada, por lo que el primer cálculo tendría que suceder en el ciclo 2019-2020. Sin embargo, considerando que la tasa de abandono para el ciclo 2018-2019 (Principales Cifras SEP, 2019) fue del 12.9% y su complemento, entendida como estudiantes que no abandonaron, es de 87.1%, resulta poco factible que en un año el programa logre incrementar en 11 puntos porcentuales la permanencia; particularmente considerando que las poblaciones en situación de vulnerabilidad (y que son prioritarias en la entrega de recursos) suelen tener tasas de abandono mayores. Las metas de componente y actividad, se consideran factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa. Para el 2020 el presupuesto aprobado del programa se incrementó en 3,710 millones de pesos en comparación con el ejercido en 2019. El indicador de propósito no puede ser calculado en tanto no se contará con la información correspondiente al final de los ciclos escolares, por lo tanto, la meta no es factible.

No se suministró información específica sobre la forma o la justificación por la que el programa estableció esas metas. Aunque las fuentes de información que se utilizan para su construcción sí están mencionadas en las fichas de indicadores 2019 y en los medios de verificación del resumen narrativo de la MIR 2020.

En síntesis, la meta de fin es el único nivel que cuenta con las tres características deseadas. Es decir, únicamente el 25% del total de metas para los indicadores posee todas las características.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- Oficiales o institucionales.**
- Con un nombre que permita identificarlos.**
- Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de los medios de verificación cumplen con las todas características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Los medios de verificación (MdV) de nivel Fin tiene especificado las siguientes características: es oficial o institucional, cuenta con un nombre que permita identificarlo, permite reproducir el cálculo del indicador, y es pública, accesible a cualquier persona. No obstante, en el caso de los otros niveles de la MIR, todos cumplen con los primeras tres características, sin embargo, la información no es pública.

De acuerdo con la MIR disponible en el PASH, los medios de verificación (MdV) para cada indicador son los siguientes:

- MdV Fin: Estudiantes de 15 a 17 años de edad matriculados en educación media superior: SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (DGPPyEE); Población total de 15 a 17 años de edad o más: DGPPyEE. Estadísticas continuas del formato 911.
- MdV Propósito: Matrícula de estudiantes becados de tipo media superior al final del ciclo escolar t: Sistema de Información del Programa; Matrícula de estudiantes becados de tipo media superior al inicio del ciclo escolar t: Sistema de Información del Programa
- MdV componente: Becarias y becarios de educación media superior del programa a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas: Sistema de Información del Programa; Becarias y becarios de educación media superior registrados en el padrón del programa: Sistema de Información del Programa
- MdV actividad: Estudiantes de educación media superior que cuentan con inscripción validada:Sistema de Información del Programa; Estudiantes de educación media superior que forman parte del padrón de beneficiarios del programa: Sistema de Información del Programa

Todos los MdV provienen de fuentes oficiales y/o institucionales y tienen un nombre que permite identificarlos. Sin embargo, en tanto el Sistema de Información del Programa, donde se incluye el padrón de beneficiarios, no es público ni accesible a cualquier persona, no es posible reproducir su cálculo.

Además, considerando las observaciones hechas en la pregunta 21, los medios de verificación del propósito no serían pertinentes pues tendrían que considerar los datos de la SEP sobre la matrícula de estudiantes de EMS en modalidad escolarizada, no los datos del sistema de información del Programa. Y, adicionalmente, se debería incluir el vínculo para su consulta.

Únicamente los medios de verificación de nivel Fin cumplen con las cuatro características requeridas. Por lo que se sugiere poner a disposición de la ciudadanía la información que corresponda.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.**
- Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.**
- Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.**

Respuesta: Sí.

Criterios

° Uno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.
--

Justificación:

Uno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente: los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible, los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores, y los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Únicamente el nivel componente cumple con las características señaladas: los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y estos permiten medir el objetivo.

Con respecto a los medios de verificación, para los indicadores de actividad y componente: estos se construyen con información propia del Programa cuya fuente se señala como el “sistema de información del programa”. Esta fuente tendría que permitir la identificación de los estudiantes que fueron registrados por las IEMS como posibles beneficiarios del programa, aquellos cuentan con solicitud validada, a los que se les entregó el medio de pago o se les transfirió el apoyo monetario de becas. Si bien, estas referencias generales permitirían la construcción del dato de las variables para los operadores, no se refieren a una fuente de información específica que permita que un tercero ajeno a la operación del programa pueda replicar el cálculo de los indicadores.

Por ello, se tendría que hacer referencia precisa al nombre del documento que servirá como fuente de información y que ésta sea pública (de acuerdo con entrevistas con los operadores del programa, el sistema de información del programa aun se encuentra en desarrollo).

Adicionalmente, como se identificó en la pregunta 16, existe una incongruencia entre el indicador y el objetivo del nivel actividad que cabría precisar para que los medios de verificación pudiesen medir directamente el objetivo planteado.

Con respecto a los medios de verificación del propósito, se considera que son necesarios, pero no son suficientes pues, como se mencionó en la pregunta 18, el objetivo tendría que considerar a la población objetivo y no únicamente a la población atendida. De tal forma, los medios de verificación basados únicamente en los sistemas de información del programa tampoco permitirían medir el objetivo de este nivel.

Con relación a los medios de verificación del indicador de fin, se basan en estadísticas educativas y de población comúnmente utilizadas, con series históricas, verificables y replicables. Sin embargo, como se menciona en la pregunta 19, el planteamiento del objetivo en este nivel es inadecuado, por lo que los medios de verificación planteados no permiten medirlo.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

A nivel Actividad:

1. Homologar el fraseo del objetivo y el indicador para considerar la validación de solicitudes, en sustitución de "inscripción".
2. Incorporar las acciones de registro llevadas a cabo por las IEMS a los supuestos
3. Sustituir el indicador actual, o incorporar uno que considere la eficiencia del trabajo además del cumplimiento

A nivel componente:

4. Clarificar el término "becas entregadas"
5. Incorporar indicadores por tipo de medio de pago utilizado
6. Incorporar un indicador que considere la eficiencia del trabajo, además del cumplimiento

A nivel propósito:

7. Considerar a la población objetivo y no únicamente a la atendida
8. Sustituir el indicador actual por la tasa de abandono

A nivel fin:

9. Cambiar el objetivo de "contribuir a la política social..." por "Contribuir al cumplimiento del derecho a la educación e inclusión social de las y los estudiantes de Educación Media Superior..."
10. Sustituir el indicador actual por el porcentaje de población con 18 años o más con la Educación Media Superior completa.

Otras sugerencias generales:

11. Publicar las fichas técnicas de los indicadores de la MIR y agregar en ellas, el cálculo de las metas sexenales y la justificación de las líneas base de cada indicador.
12. Especificar los nombres de los archivos o fuentes de información de los medios de verificación de los indicadores de propósito, componente y actividad.
13. Hacer públicos los datos que proviene de los sistemas de información del programa e incorporar las ligas a los Medios de Verificación

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- a. **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b. **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c. **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d. **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Criterios

° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa uno los conceptos establecidos.

Justificación:

El programa identifica y cuantifica los gastos de operación por tipo de gasto (subsidios). El presupuesto asignado en 2019 fue de \$17,280'000,000.00, etiquetados en su totalidad como gasto corriente en la modalidad de subsidios (capítulo 4000) en el Ramo 11 Educación Pública. Todos los recursos se reportan como Capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas – Concepto 4300 Subsidios y Subvenciones - Partida genérica 439 Otros subsidios - Partida específica 43901 Subsidios para capacitación y becas, y la información que se compartió con el equipo evaluador únicamente considera esta partida en sus reportes de gasto para este programa. El portal de Transparencia Presupuestaria reporta un ajuste en el presupuesto aprobado que sumó \$7,809,359,200.00, que representa un 45% adicional al presupuesto original, sumando un total de \$25,089,359,200.00 que, de acuerdo con el portal y la información proporcionada por el Programa fue ejercido por completo. El cierre del ejercicio compartido con el equipo evaluador (Cierre del ejercicio 2019) señala dos fuentes del gasto en estudiantes EMS: uno el directamente asignado a ese programa descrito en las líneas anteriores, y otro de \$195,185,003.09 proveniente de la aportación del programa S072 a la EMS. En conjunto, suman \$25,284,544,203.49. En el Cuarto Informe Trimestral, la CNBBBJ identifica al número de beneficiarios por fuente del subsidio: 1) la Beca para el Bienestar de Educación Básica y EMS atendió a 121,495 becarios, y 2) 5,198,281 beneficiarios atendidos con BUEMS. Un total de 5,319,776 becarios por ambas partidas que representa 171% de la meta establecida para 2019 (que fue de 3.1 millones de becarios). Sin embargo, no hay datos que permitan identificar cuántas veces cobraron cada uno de los beneficiarios, ni hacen explícito el gasto unitario que, según los cálculos del equipo evaluador sería de \$1,606.53 para los recursos provenientes del Programa S072 y para el presupuesto destinado a BUEMS directamente es de \$4,826.47. De acuerdo con la información anterior, se puede concluir que el programa no dispuso de recursos en gastos de mantenimiento ni gastos de capital. Asimismo, de los recursos etiquetados para el programa no se contó con información que permitiera identificar y cuantificar gastos de operación distintos a los subsidios (específicamente, gastos de personal); por lo que se supone que los gastos de operación indirectos se cargan a otras partidas que dispone la CNBBBJ.

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.**
- Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.**
- Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.**
- La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen una de las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características: Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable. Sin embargo, las ROP o documento normativo no son públicos, los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, no están actualizados y ni son públicos, la dependencia o entidad que opera el Programa no propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.

- Hasta el cierre de este informe (28 de febrero de 2020), el programa aún no cuenta con un documento normativo oficialmente publicado (Lineamientos o Reglas de operación).
- La difusión pública de información para monitorear el desempeño del programa no está accesible a cualquier ciudadano ni se encuentra en su página web, aunque en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está disponible el Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal-Ejercicio fiscal 2019; sin embargo, aun no son cifras definitivas, las cuales se reportarán en la Cuenta Pública 2019.
- En el trabajo de campo se identificaron diferentes prácticas y orientaciones tanto de las representaciones estatales como de las CNBBBJ para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; por ejemplo, se conoció sobre los avances del área de atención ciudadana.
- No se conoció, hasta el momento, que la dependencia que opera el programa propicie la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genere las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable, por ejemplo, mecanismos de contraloría social que aún no se han implementado.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones (entrega de becas) están estandarizados y sistematizados, aunque no están apegados al documento normativo del programa puesto que no se ha publicado.

En este caso, por ejecución de obras y/o acciones se entiende el acto de entrega de los recursos de las becas a cada beneficiario, es decir, el depósito del dinero en la cuenta ligada a la orden de pago de cada beneficiario. Este procedimiento implica la realización de gestiones administrativas para que los recursos de las becas se trasladen desde las cuentas públicas hasta las cuentas de las entidades financieras participantes: Banco Azteca, Telecom, Banco del Bienestar y BBVA.

Comienza con la solicitud de la CNBBBJ a la Secretaría de Educación Pública de los recursos financieros necesarios por entidad federativa, de acuerdo con lo estipulado en las Bases de Colaboración SEP-PROSPERA y con base en el padrón de liquidación definido. La SEP, por conducto de la Subsecretaría de Educación Media Superior, instruye a la Tesorería de la Federación para que deposite los recursos a las instituciones liquidadoras correspondientes. Para el caso del programa aquí analizado, son Banco Azteca (80-85% de los apoyos, aproximadamente), Telecomm (alrededor de 20%), BBVA (sólo en la Ciudad de México) y el Banco de Bienestar. Aunque cabe destacar que, en semanas recientes, se han difundido spots de radio que indican que la Beca Universal puede ser cobrada en una cadena de supermercados y, además, a principios de marzo de 2019 fue aprobada la reforma al artículo 59 de la Ley de Instituciones de Crédito y a los artículos 23, 430 y 635 del Código Civil Federal que permite que los menores entre 15 y 17 años abran cuentas bancarias sin la supervisión de sus tutores, lo que incrementará el número de instituciones participantes.

En consecuencia, el procedimiento de ejecución de acciones está estandarizado y sistematizado; aunque no está apegado al documento normativo del programa puesto que, hasta el cierre de este informe, el programa funciona sin un documento normativo oficial y público.

Las instituciones bancarias redistribuyen los recursos a las sucursales pertinentes y presentan un informe de los recursos que fueron cobrados. Posteriormente, la DGPL lleva a cabo la conciliación de apoyos cobrados, solicita a las instituciones liquidadoras el reintegro de los remanentes a la TESOFE y elabora el informe mensual correspondiente. Adicionalmente, el Diagnóstico preliminar del Programa señala que la CNBBBJ “formulará trimestralmente el reporte de los avances sobre la aplicación de los recursos y/o de las acciones que se ejecuten bajo su responsabilidad. Invariablemente, se deberá acompañar a dicho reporte la explicación de las variaciones entre el presupuesto autorizado, el modificado y el ejercido, y entre las metas programadas y las alcanzadas”. Y, en el mismo documento, se establece que las entidades, de forma trimestral, deberán informar a la SHCP sobre el destino y resultados de los recursos.

Para cerrar adecuadamente estos procedimientos es urgente que el programa consolide el mecanismo para informar sobre los calendarios de pago y fechas importantes para sus becarios, que no tuvo en 2019.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con qué otros programas federales y/o acciones de desarrollo social el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

La Beca Universal para Educación Media Superior Benito Juárez es una transferencia no condicionada que busca, de acuerdo con su página oficial “evitar la deserción escolar por falta de recursos económicos, cubrir gastos para necesidades básicas y escolares, y mejorar sus condiciones de vida”. Es decir, es un apoyo para la manutención y la permanencia de los y las estudiantes inscritas en alguna IEMS en modalidad escolarizada, incluso el Programa señala en la misma fuente mencionada que la Beca Universal es compatible con becas de formación dual, de excelencia, deportivas, de movilidad, etc.

Con estas precisiones, las coincidencias o similitudes se darían con programas cuyo propósito fuera ofrecer un apoyo económico de manutención a estudiantes de EMS en modalidad escolarizada para que permanezcan en la escuela, independientemente de sus características individuales o contextuales. Las complementariedades se darían, por tanto, con programas que apoyen objetivos particulares, como la obtención de un cierto grado de rendimiento académico, el desarrollo de alguna actividad deportiva, cultural, científica u otras, la terminación de la escuela, la obtención de certificados, el trabajo social o las prácticas profesionales, etc., o apoyos de manutención dirigidos a estudiantes de EMS en modalidades no escolarizadas.

El principal punto de encuentro del Programa Beca Universal se da con el Programa Beca Elisa Acuña (antes Programa Nacional de Becas), que otorga distintos apoyos económicos con diferentes propósitos y a diversas poblaciones, algunos de los cuales encuentran coincidencias o complementariedades con el U084. Entre las coincidencias se encuentran la beca para la continuación de estudios de los y las alumnas del CETI, la beca de bachillerato técnico de la DGRI y la beca institucional del IPN. Todas ellas atienden a estudiantes de IEMS y buscan fomentar la permanencia o apoyar la manutención, aunque cabe destacar que la beca institucional del IPN también atiende a población en modalidad mixta y no escolarizada.

Sin embargo, los esfuerzos de la CNBBBBJ por armonizar los programas bajo su responsabilidad han dado como resultado que entre el Programa Beca Universal y el S243 se encuentren más complementariedades. Entre ellas están: jóvenes en acción de la DGRI, las becas del IPN para media superior (para transporte, regularización, talleres culturales, actividades deportivas, por desempeño académico y bécas), beca de excelencia UNAM, los apoyos para madres jóvenes y jóvenes embarazadas; y las becas de la SEMS (para prácticas, servicio social, formación dual, prepa en línea, bachillerato no escolarizado para personas con discapacidad).

El Programa Apoyo a la Educación Indígena, que en 2019 ofrecía becas, eliminó este apoyo de su funcionamiento y se limita ahora a proveer servicios de comedores, habitación y becas para educación superior. Asimismo, los apoyos que otorgaba el Programa S072 en nivel medio superior transitron a Beca Universal, por lo que estos dos programas ya no son coincidentes con Beca Universal. Por otro lado, entre las becas que ofrece la SEMS en el marco de la Beca Elisa Acuña, existe una partida nombrada como “beca para la atención de contingencia” que señala que su aplicación será decisión del ejecutivo federal y, en tanto no está definida la población objetivo, no se puede valorar el grado de coincidencia o complementariedad del apoyo.

Cabe mencionar que, en el trabajo de campo, se identificaron estudiantes con discapacidad que únicamente recibían el apoyo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad sin recibir la Beca Universal pese a estar inscritos en una IEMS cuya matrícula sí recibía el apoyo del U084. Si bien, en sentido estricto, ambos apoyos son para la manutención de los beneficiarios, la pensión por discapacidad, de acuerdo con su página oficial, reduce las barreras de exclusión que impiden a las personas con alguna discapacidad permanente ejercer plenamente sus derechos económicos y sociales en contextos vulnerables o de alta marginación; por lo que el otorgamiento de ambos apoyos de forma complementaria podría ser considerado una acción afirmativa en favor de estos grupos en desventaja.

En estos casos, es importante que se analicen posibles colaboraciones de intercambio de información y promoción de los distintos apoyos de estos programas que favorezcan a los beneficiarios y coadyuven a mejorar su experiencia educativa y culminarla con éxito. Como ejemplo, se pueden diseñar estrategias de acciones afirmativas y de atención especial para grupos especialmente vulnerables. En el caso del Programa S243 Beca Elisa Acuña, puede resultar una tarea relativamente sencilla, en tanto la CNBBBBJ es también su Unidad Responsable, lo que puede ayudar, a obtener ganancias de eficiencia y estrategias de focalización más eficaces.

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El programa atiende al nivel educativo que presenta mayores desafíos de permanencia escolar.	Todas	Mantener el apoyo a este grupo y establecer estrategias para conocer mejor sus necesidades económicas vinculadas a la educación
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El logro del propósito del programa aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 4. Educación de Calidad) y se relaciona con varias de sus metas.	6	Documentar con mayor profundidad la contribución del programa a este ODS.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Criterios de priorización permiten que primero se atiendan a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.	11	Desarrollar estudios que permitan el cálculo del costo de oportunidad diferenciado con el fin de precisar la cantidad adecuada del monto de la beca.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La población objetivo comprende al 93% de las personas inscritas en EMS.	7	Únicamente deja fuera al 7% correspondiente a la matrícula en modalidades no escolarizadas. Cabe destacar que es necesario que el Programa haga explícito por qué no considera a este grupo dentro de su definición si aspira a la universalidad.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El SIREL es una plataforma amigable para el usuario, que recoge información básica y que ha ido perfeccionando su operación. Brinda información sistematizada que permite conocer la mayor parte de la demanda de apoyos.	8	Fortalecer la plataforma y considerar la incorporación de módulos adicionales para recolectar más información de las escuelas y de estudiantes.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	La aprobación de las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Civil Federal que permite a jóvenes menores de edad, entre 15 a 17 años, abrir cuentas bancarias de ahorro con el fin de recibir recursos de programas sociales, permitirá hacer más eficiente la operación.	14	Utilizar lo aprendido de la operación de Jóvenes Escribiendo el Futuro para apoyar la bancarización de las y los jóvenes menores de edad y prever las adecuaciones correspondientes en los sistemas de información.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La MIR identifica el componente y la actividad clave del Programa, no son prescindibles y están en manos del programa.	16,17	Definir con mayor claridad los objetivos de ambos niveles.
Presupuesto y rendición de cuentas	La totalidad del presupuesto del programa está destinado a los subsidios.	27	Los 28.9 mil millones de pesos aprobados para el ejercicio fiscal 2020 serían suficientes para cubrir la meta de 3.5 millones de becarios apoyados durante 5 bimestres. Cabría establecer mecanismos de transparencia que permitan dar seguimiento a la estimación.
Presupuesto y rendición de cuentas	Los procesos relacionados con la dispersión de los recursos desde la TESOFE hasta los beneficiarios están sistematizados y son estandarizados.	29	Restaría establecerlos en las ROP oficiales y publicarlas.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Vincularse con las becas para el Bienestar de Educación Básica y con Jóvenes Escribiendo el Futuro.	Todas	El Programa podría establecer mecanismos de seguimiento para becarios que transitan entre los distintos niveles educativos.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Fortalecer la complementariedad con Becas Elisa Acuña y programas estatales y municipales.	Todas	Buscar reducir las coincidencias que aún quedan con el S243 y establecer mecanismos de comunicación con programas locales de becas.
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	A la fecha de este informe, no existían documentos normativos del programa oficiales y públicos	1,2	Es indispensable que se hagan oficiales y públicos tanto el diagnóstico del programa como sus reglas o lineamientos de operación.
Justificación de la creación y del diseño del programa	La falta de recursos económicos no es la única razón del abandono. Incluso, en dos tercios de las ocasiones no es la primera.	Todas	El Diagnóstico identifica varias causas de abandono y la económica no siempre es la primera, lo que podría reducir el efecto estimado de las becas.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Diagnóstico reconoce un costo de oportunidad diferenciado de asistir a la escuela; sin embargo, esto no es reconocido en el diseño del apoyo brindado.	Todas	Se podría considerar un piso mínimo universal y apoyos diferenciados a partir de ahí.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Se utilizan fraseos distintos para referirse al problema: dificultad para permanecer, deserción, no permanecen, abandono. Si bien son similares, podrían ser confusos.	1,2	Tendría que mencionarse de manera específica en los documentos normativos cuál es el problema, cómo se definen sus conceptos clave y mantener la coherencia en el fraseo.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Diagnóstico confunde causas con efectos, situación que repercute en el planteamiento de medios y objetivos.	1,2	Revisar la lógica causal del problema. En el segundo entregable de este ejercicio de evaluación se hacen algunas observaciones puntuales al respecto.
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Diagnóstico no presenta evidencia para afirmar que el abandono es más agudo entre los jóvenes de ingresos más bajos y habitantes en comunidades marginadas	1,2	Presentar datos que sustente esa afirmación
Contribución a las metas y estrategias nacionales	La falta de un programa sectorial que enmarque la política pública en educación limita el fortalecimiento del diseño del programa.	6	Una vez, se publique el Programa Sectorial de Educación 2019-2024 por parte de la Secretaría de Educación Pública, el programa podrá enriquecer su diagnóstico y su reflexión sobre su contribución a las metas y objetivos de la política pública en educación.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Si bien a la fecha no existe un Plan Sectorial, sí hay unas Líneas de Política para la EMS desarrolladas por la Subsecretaría correspondiente. Actualmente el Programa no las considera.	4,5	Esta vinculación enriquecería el diseño del programa y lo vincularía con la política educativa del nivel educativo que atiende y su reflexión sobre su contribución a las metas y objetivos de la política pública en educación.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Los criterios de priorización no son explícitos en la comunicación a la población objetivo, ni son claros para las IEMS.	11	Es necesario comunicar a la población interesada la forma en la que se asignan los recursos del programa. De manera específica, a las IEMS.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Aún no hay mecanismos para identificar a estudiantes en calidad de víctimas, migrantes, refugiados y en condición de desplazamiento forzado.	8	El diagnóstico identifica dos criterios de atención. La falta de definiciones de mecanismos para identificar a posibles beneficiarios a partir de sus características personales dejaría fuera a estudiantes en situaciones de alta vulnerabilidad que asistieran a escuelas en los últimos numerales de los criterios de priorización por ubicación geográfica del plantel. Es indispensable establecer mecanismos de solicitud de atención para esta población.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Las fuentes utilizadas en el Diagnóstico para estimar, tanto la población potencial como la población objetivo no son las más recientes. Por lo tanto, el programa no conoce con certeza el tamaño de sus poblaciones.	7	Calcular las poblaciones con base en la ENIGH 2018 y en las cifras más recientes de la SEP (ciclo escolar 2018-2019).
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa no cuenta con una estrategia de cobertura que permita estimar a mediano y largo plazo la cantidad de estudiantes por atender y planear con miras a más de un año.	10	Se pueden hacer proyecciones de las poblaciones con base en los criterios definidos. Esto alimentaría la planeación del ejercicio de los recursos.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	SIREL no recolecta información socioeconómica que podría ser relevante.	15	Incluir módulos de recolección de esta información en el sistema para este fin.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Aún no existe una clave única que identifique a los becarios y permita dar seguimiento a sus trayectorias educativas.	13	Funcionarios del programa mencionaron que se está trabajando en el desarrollo de este identificador, restaría concretarlo.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	No se identifica una relación causal entre el Propósito y el Fin del programa, el objetivo de fin "contribuir a la política social...", es un objetivo instrumental referido a la ejecución de las obligaciones de gobierno y no se relaciona con el planteamiento hecho en el árbol de objetivos del programa que se refiere a la vida digna con bienestar de los y las jóvenes, ni al cumplimiento del derecho a la educación al que podría aportar el programa.	19	Cambiar el objetivo de "contribuir a la política social..." por "Contribuir al cumplimiento del derecho a la educación e inclusión social de las y los estudiantes de Educación Media Superior..."
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Los medios de verificación de tres de los cuatro niveles de la MIR son los Sistemas de Información Pública del Programa, que no son públicos ni accesibles a terceros.	24,25	Es necesario hacer pública y accesible la información correspondiente, así como especificar los nombres de los archivos y señalar su ubicación a través de un link.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Las metas definidas para el componente y la actividad no impulsan el desempeño.	23	Considerar indicadores de eficiencia y no únicamente de eficacia.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El objetivo e indicador de la actividad no son congruentes: uno se refiere a solicitudes y otro a inscripciones.	16	Homologar el fraseo a "validación de registros".

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	No se conocen públicamente las fichas técnicas de los indicadores de la MIR 2020	22	Elaborar y hacer públicas las Fichas Técnicas de los indicadores de la MIR
Presupuesto y rendición de cuentas	No se contó con información que permitiera identificar y cuantificar gastos de operación distintos a los subsidios	27	El total presupuestado está destinado a subsidios. Cabría especificar de dónde provienen los recursos que utiliza el Programa para financiar la operación.
Presupuesto y rendición de cuentas	Los procedimientos para entrega de los recursos de las becas a cada beneficiario, es decir, el depósito del dinero en su cuenta bancaria (o en las cuentas concentradoras), están estandarizados y sistematizados; pero no se han implementado calendarios de pago claros.	29	Es necesario publicar y compartir con estudiantes, familias y escuelas el calendario con fechas estimadas de cobro.
Presupuesto y rendición de cuentas	El equipo evaluador no tuvo acceso al padrón ni a ningún documento que señale el número de veces que un mismo becario cobra al semestre.	28	Cabría incorporar a los informes trimestrales o anuales la información sobre el número de veces que cobra cada becario con el fin de tener un estimado más preciso del número de becas entregadas y la cantidad de beneficiarios atendidos.
Presupuesto y rendición de cuentas	No se conoció, hasta el momento, que la dependencia que opera el programa propicie la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genere las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable, por ejemplo, mecanismos de contraloría social.	28	Implementar y difundir el mecanismo para la contraloría social.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Aún existen coincidencias con la Beca Elisa Acuña	Todas	Minimizar las coincidencias entre programas para evitar duplicidades y aprovechar de manera más eficientes los recursos públicos.

Conclusiones

A más de un año del inicio formal de su operación, hasta el 28 de febrero de 2020, el programa no cuenta con un documento normativo oficial, público y difundido entre los actores e instituciones que participan en los procesos, ni con un diagnóstico oficialmente publicados. Los esfuerzos del programa se han concentrado en la distribución de los medios de pago y en la dispersión de los recursos de las becas; por lo que, se puede considerar que el diseño del programa aún está por consolidarse y con ello, su enfoque de resultados. La operación del programa sin un documento normativo y de diagnóstico, impacta negativamente en la certidumbre de la operación, en la estandarización y difusión pública de sus procedimientos, en la transparencia y rendición de cuentas y dificulta la evaluación del programa al basarse en documentos preliminares que siguen sujetos a cambios.

En cuanto a la justificación de la creación del programa se identifican como principales oportunidades de mejora en la conceptualización del problema público que desea atender, la presentación de su lógica causal, la definición de las poblaciones potencial y objetivo, y la especificación de su Matriz de Indicadores para Resultados. Por otro lado, se destaca que el programa atiende al nivel educativo con mayores tasas de abandono escolar y busca atacar uno de los principales motivos de la deserción; asimismo, se reconocen los esfuerzos del programa por desarrollar un sistema funcional y práctico para la recolección de información de los estudiantes. A continuación se elabora con más detalle lo mencionado.

Si bien la tarea fundamental del programa es clara, el fraseo del problema que busca atender no lo es. En el documento preliminar del diagnóstico y en el árbol de problemas que lo acompaña se identifican dos formas de referirse al problema: “los jóvenes presentan dificultades para permanecer en las escuelas de Educación Media Superior” y “Los alumnos/as que cursan la Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional no permanecen en este nivel educativo”. La diferencia, aunque sutil, es relevante pues el primer fraseo abre la posibilidad a considerar a personas que ya no se encuentran en las aulas, mientras que el segundo hace referencia específica a aquellos que están inscritos y en riesgo de salir. En términos generales, ambos refieren al abandono escolar en la Educación Media Superior como principal problema por atender, por lo que cabría definir la situación en esos términos que resultan ampliamente conocidos y entendidos.

Con respecto a la lógica causal establecida, por un lado se señala que el abandono escolar tiene múltiples factores y múltiples efectos y la revisión hecha en el diagnóstico así lo sustenta; no obstante, la evidencia presentada no necesariamente permite afirmar tajantemente que la falta de recursos económicos son el principal motivo de la deserción, aunque sí uno de los mencionados con mayor frecuencia. Además, la evidencia presentada no da cuenta de que el problema identificado sea más grave en las poblaciones establecidas en los criterios de priorización de la atención y, por otro lado, el árbol de problemas presentado en el Diagnóstico (noviembre, 2019) presenta inconsistencias en la identificación de causas y efectos del abandono.

Con respecto a la definición de las poblaciones, destaca que de la conceptualización actual de la población potencial se infiere que el programa busca atraer a personas que actualmente no están estudiando y la población objetivo excluye a modalidades no escolarizada, contraviniendo el mandato de universalidad del apoyo. Además, con las definiciones actuales, las poblaciones estarían expresadas en unidades distintas.

Existe también una inconsistencia en el planteamiento de la priorización de beneficiarios a nivel individual. Si bien se menciona en el Diagnóstico que la identificación de posibles beneficiarios a partir de su condición de víctima, migrante, refugiada o en condición de desplazamiento forzoso se hará con base en la demanda de la población, el Programa no tiene establecidos mecanismos para ello.

Por otro lado, la MIR del Programa aún presenta áreas de mejora importantes. No se identifica una relación causal entre el Propósito y el Fin del programa y el objetivo de éste último no corresponde a una meta superior (como el cumplimiento del derecho a la educación e inclusión social de los y las jóvenes) o que aporte a la solución de un problema público específico; sino que es un objetivo instrumental referido a la ejecución de las obligaciones de gobierno (llevar a cabo una política social). La definición e indicador del propósito no considera a la población objetivo, y los indicadores de componente y actividad podrían incluir una formulación de eficiencia para dar cuenta del desempeño de la operación del Programa. Adicionalmente, la mayoría de los medios de verificación son información generada por el Programa, pero que no se encuentra disponible para públicos externos, por lo que no se puede completar el proceso de rendición de cuentas.

Pese a las áreas de oportunidad identificadas en el diseño, se destaca el esfuerzo del Programa por cumplir con su misión de entrega de becas. En ese sentido, se reconoce el desarrollo de una plataforma informática donde las escuelas puedan llevar a cabo el registro de las y los estudiantes. Este mecanismo permite que las IEMS validen la inscripción al mismo tiempo que hacen el registro. No obstante, cabría incorporar otros espacios para recoger otra información relevante del alumnado, como algunas variables socioeconómicas, de su contexto familiar o de sus resultados

académicos.

También se destaca que el apoyo está dirigido a la población del nivel educativo que presenta mayores desafíos de retención. Y, si bien, una beca no es condición suficiente para que los y las jóvenes superen todas las barreras que los sacan de las aulas, sí apoya la economía familiar de los beneficiarios y puede facilitar la estancia en la escuela.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

Nombre de la instancia evaluadora:

*Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe CLEAR
LAC - Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. CIDE*

Nombre del coordinador de la evaluación:

Gabriela Pérez Yarahuán

Nombres de los principales colaboradores:

*Carolina Romero Perez-Grovas. Germán Paul Cáceres Castrillón. María del Carmen Herrera
Bautista. Itzel Cabrero Iriberry. Jorge Luis González Cruz.*

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección General Adjunta del Gasto Federalizado

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Liv Lafontaine Navarro

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Adjudicación directa por Art 1° de la LAASSP

Costo total de la evaluación:

\$5,544,000.00 (costo por el Análisis Exploratorio de los tres programas prioritarios de becas)

Fuente de financiamiento:

Recursos fiscales

Bibliografía

- Pérez Argumedo, Raúl (2020). 1.3 Arbol del Problema U084 15012020. Árbol de problema del programa. Información entregada por la CNBBBJ
- Pérez Argumedo, Raúl (2019). 1.2 - 20191129 - U084 Diagnóstico. Diagnósticos. Documento preliminar, noviembre. Información entregada por la CNBBBJ
- CNBBBJ (2020). PEF Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios - R11_U084. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Disponible en página web PEF 2020
- UNESCO et. al. (2015). Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Objetivos y Metas del Milenio. Información obtenida del sitio web correspondiente
- CNBBBJ (2020). Padrón de beneficiarios del Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, y apoyos emitidos ejercicio fiscal 2019. Página de Internet. Página web del Gobierno Federal
- INAI (2020). Plataforma Nacional de Transparencia. Página de Internet. Información pública de la CNBBBJ
- CNBBBJ (2019). Guía de usuario para la reinscripción electrónica EMS. Manuales de procedimientos. Documento compartido por la CNBBBJ
- CNBBBJ (2020). MIR 2020. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Archivo compartido por CONEVAL
- SEP-PROSPERA (2019). Bases de Colaboración SEP-PROSPERA. Normatividad aplicable. Documento normativo que reguló en 2019 la relación entre ambas instituciones
- Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Plan Nacional de Desarrollo (PND). DOF 12/07/2019
- SEMS-SEP (2018). Líneas de política pública para la Educación Media Superior. Posiciones institucionales. Juan Pablo Arroyo Ortiz
- Secretaría de Educación Pública (2019). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019. Informes. Documento elaborado por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). Ley de Instituciones de Crédito. Normatividad aplicable. DOF 04/06/2019
- CNBBBJ (2019). Entrevistas con funcionarios de la CNBBBJ. Entrevistas con funcionarios. Entrevistas hechas durante el segundo semestre de 2019
- Cámara de Diputados (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Presupuesto de Egresos de la Federación. DOF 11/12/2019
- CNBBBJ (2020). 4.1 Cierre del ejercicio 2019.presupuesto ejercido. Documentos de Trabajo e Institucionales. Documento compartido por la CNBBBJ
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal-Ejercicio fiscal 2019. Página de Internet. Página web
- Secretaría de Educación Pública (2019). Reglas de Operación del Programa de Becas Elisa Acuña. Normatividad aplicable. DOF 29/12/2019
- de Hoyos, R., Attanasio, O., & Meghir, C. (2019). Can Scholarships Increase High School Graduation Rates? Evidence from A Randomized Control Trial in Mexico. Estudios. World Bank
- Dustan, A. (2018). Can large, untargeted scholarships increase urban high school graduation rates? Evidence from Mexico City's Prepa Sí. Estudios. Department of Economics. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University.
- Martínez Mendoza, E., & Martínez Mendoza, R (2013). Análisis del efecto de las becas económicas en el rendimiento escolar en una institución de nivel medio superior. Estudios. Investigación y Ciencia, 21(59), 41-47.
- CONEVAL (2018). ¿Qué funciona y qué no en desarrollo educativo de niñas, niños y adolescentes? Guías prácticas de Políticas Públicas. Estudios. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Baird, S., Ferreira, F., Özler, B., & Woolcock, M (2013). Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries.. Estudios. The Campbell Collaboration.