

EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA BECA UNIVERSAL PARA ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR 2019-2020



CONeVal

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior 2019-2020.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810 Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Becas Universal para Estudiantes de Educación Media Superior. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL****Investigadores Académicos
2006-2019****Fernando Alberto Cortés Cáceres**
El Colegio de México**Agustín Escobar Latapí**
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social-Occidente**Graciela María Teruel Belismelis**
Universidad Iberoamericana**Investigadores Académicos
2020****María del Rosario Cárdenas Elizalde**
Universidad Autónoma Metropolitana**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Guillermo Cejudo Ramírez**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Salomón Nahmad Sittón**
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur**John Scott Andretta**
Centro de Investigación y Docencia Económicas**Armando Bartra Vergés**
Universidad Autónoma Metropolitana**Secretaría Ejecutiva****José Nabor Cruz Marcelo**
Secretario Ejecutivo**Karina Barrios Sánchez**
Directora General Adjunta de Evaluación**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza**Édgar A. Martínez Mendoza**
Director General Adjunto de Coordinación**Daniel Gutiérrez Cruz**
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Andrea Karenina Torres Waksman
Sandra Ramírez García

El equipo técnico agradece al equipo de la Dirección General Adjunta de Coordinación: Edgar A. Martínez Mendoza, José Manuel Del Muro Guerrero, Fernando García Mora, José Manuel Silva Cabrera y Gabriela Rentería Flores por el apoyo recibido en el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de esta evaluación.

Consultores externos

El equipo técnico agradece a los consultores del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del convenio DGAE/DGAAGF/02/2019.

17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019 - 2020

1. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA_BNNHMT.zip

2. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS_V.zip

3. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP_BPD.zip

4. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP_G.zip

5. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P_CGP.zip

6. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF_.zip

7. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB_.zip

8. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Agromercados Sociales y Sustentables 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA_SS.zip

9. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.P_UBBJG.zip

10. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip

11. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBBJ.zip

12. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip

13. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip

14. Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip

15. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip

16. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Cultura Comunitaria 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip

17. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip

Contenido

Siglas y acrónimos.....	8
Glosario.....	10
Introducción.....	15
I. Descripción general del programa	18
II. Metodología de la evaluación	22
III. Análisis del diseño del programa	25
IV. Análisis del funcionamiento del programa	36
V. Recomendaciones	51
VI. Opinión del programa y acciones de mejora	56
Referencias	62
Anexos	65

Índice de cuadros y figuras

Índice de cuadros

Cuadro 1. Descripción del programa U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior	20
Cuadro 2. MIR 2020 programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior	21
Cuadro 3. Características para seleccionar las entidades federativas.....	24
Cuadro 4. Concentrado del trabajo de campo en las instituciones educativas	25
Cuadro 5. Principales mejoras derivadas de la operación	56

Índice de figuras

Figura 1. Modelo de procesos del programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior	37
--	----

Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
Banco del Bienestar	Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito
Beca Universal	Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
BUEMS	Superior Benito Juárez
CDMX	Ciudad de México
CCT	Clave del Centro de Trabajo (identificador de Institución Educativa)
CGPD	Coordinación General de Programas para el Desarrollo
CNBBBJ	Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CUBEBIEN	Cuestionario Socioeconómico para las Becas del Bienestar 2019
CURP	Clave Única de Registro de Población
DGAO	Dirección General de Atención y Operación de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
DGCV	Dirección General de Coordinación y Vinculación de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
DGIGAE	Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
DGPL	Dirección General de Padrón y Liquidación de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
DOF	Diario Oficial de la Federación
EMS	Educación Media Superior
ENADES	Encuesta Nacional de Deserción
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
LBM	Línea de Bienestar Mínimo
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Ley General de Educación
LGV	Ley General de Víctimas
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LPEI	Línea de Pobreza Extrema por Ingresos
LPI	Línea de Pobreza por Ingresos
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAE	Programa Anual de Evaluación
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PNB	Programa Nacional de Becas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROSPERA	PROSPERA Programa de Inclusión Social
RENAPO	Registro Nacional de Población
ROP	Reglas de Operación
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDECI	Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICA	Sistema de Control de Archivos
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa
SIMO	Sistema de Monitoreo Operativo
SIREL	Sistema Institucional para la Reinscripción Electrónica
SIO	Sistema de Información para la Operación
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UR	Unidad Responsable del Programa

Glosario

Abandono escolar^{**}	Número de alumnos que dejan la escuela de un ciclo escolar a otro, por cada cien alumnos que se matricularon al inicio de cursos de un mismo nivel educativo.
Adolescente⁺⁺⁺	Personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
Afromexicano⁺⁺⁺	Mexicanos/as de ascendencia africana subsahariana, también son llamados afrodescendientes.
Beca⁺⁺⁺	Apoyo o estímulo económico, en beneficio de los integrantes de las familias beneficiarias que cubren los requisitos de elegibilidad de las Reglas de Operación del programa y que es entregado a el/la Tutor/a de la familia.
Censo del Bienestar⁺⁺⁺⁺	Encuesta realizada por el Gobierno Federal durante 2018 y 2019 en algunas localidades del país con el propósito de: i) verificar padrones de los diversos programas sociales existentes y actualizar los datos de los beneficiarios; ii) identificar las necesidades de los beneficiarios vigentes, así como detectar a los posibles nuevos beneficiarios de los programas para el Desarrollo; y iii) contar con la información necesaria para la debida incorporación de la población susceptible a ser atendida en los programas para el Desarrollo.
Ciclo escolar⁺⁺⁺	Lapso oficial en que se realizan las actividades escolares de un grado en el Sistema Educativo Nacional.
Cobertura^{**}	La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el programa; se entiende por acceso la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa.
Cobertura educativa[*]	Oferta de estudios y capacidad del Sistema Educativo Nacional para atender a la población. Proporción de usuarios atendidos en relación con los servicios demandados en la entidad federativa y en el país.
Componentes del programa^{**}	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.
Comunidades indígenas⁺⁺⁺⁺	Son aquellas que integran un pueblo indígena y que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos (usos y costumbres). La Conciencia de su identidad será fundamental para determinar su identidad o pertenencia a un pueblo indígena.
Criterios de elegibilidad⁺⁺⁺	Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de una intervención pública.
Derecho a la educación[*]	Es considerado como un derecho transversal, porque atraviesa todas las generaciones de derechos humanos, y como un derecho habilitador, ya que es un instrumento indispensable para la realización de otros derechos

humanos. Contribuye al desarrollo completo de la personalidad humana y ayuda a grupos sociales vulnerables a remontar problemas como la pobreza. Todo esto hace que el derecho a la educación tenga un papel esencial, tanto para el individuo como para la sociedad.

Diagnóstico**	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Diseño**	Se analiza el propósito del programa, es decir, el vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Eficiencia terminal**	Número de alumnos que egresan de un determinado nivel educativo en un ciclo escolar, por cada cien alumnos de la cohorte escolar inicial del mismo nivel
Evaluación***	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Focalización**	Es el grado de precisión con que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en ésta.
Formato 911*****	Formato en el cual se solicita información detallada del centro de trabajo; incluye variables relacionadas con la población infantil, el personal docente, el administrativo y los recursos existentes. El registro de datos corre a cargo del responsable de cada centro de trabajo.
Grupos focales**	La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos sobre opiniones de un tema específico.
Grupos sociales en situación de vulnerabilidad*	Aquellos núcleos de población que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.
Instrumentos de recolección de información**	Metodologías empleadas para recabar información durante la evaluación.
Indígena*	Integrante de un pueblo o comunidad indígena, independientemente de su domicilio dentro o fuera de un territorio indígena.
Institución liquidadora***	Institución financiera o pagadora contratada por la Coordinación Nacional para la entrega de apoyos monetarios del programa a los/as tutores/as.

Interculturalidad*	Principio que postula el respeto a la diversidad cultural y a la multiplicidad de identidades sociales, asentadas en distintitos orígenes, concepciones y estilos de vida, creencias y proyectos de futuro. Defiende también el dialogo e interacciones horizontales basados en el reconocimiento de la igual dignidad de todas las personas, teniendo siempre como gran referente el apego a los derechos humanos.
Línea de Bienestar Mínimo****	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Pobreza por Ingresos (LPI)****	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI)****	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
Matriz de Indicadores para Resultados**** (MIR)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Mesas de Atención⁺	Punto temporal de atención a los/las becarios/as y las familias beneficiarias del programa en las que se les orienta, facilita y agiliza la gestión y resolución de trámites, relacionados con el mismo.
Modalidad escolarizada⁺⁺	Conjunto de recursos humanos, materiales, físicos y tecnológicos destinados a efectuar un proceso educativo conforme a un currículum predeterminado, dentro de una escuela, sujeto a un calendario escolar y con horarios fijos, bajo la dirección de un profesor, quien lleva a cabo los programas de las asignaturas o áreas de conocimiento al ritmo de aprendizaje de la mayoría de los alumnos que integra la clase o grupo escolar.
Operadores^{**}	Recursos humanos que están encargados de la implementación de un programa o acción pública.
Padrón Activo⁺	Familias incorporadas al programa en ejercicios fiscales previos y que se mantienen en el Padrón de Beneficiarios recibiendo las becas.
Padrón de beneficiarios^{**}	Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Permanencia escolar*	Indica que la becaria o becario permanece activo en el siguiente grado escolar de acuerdo con el reglamento del servicio educativo en el que está inscrito(a).
Población atendida****	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población objetivo**	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población potencial****	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Reglas de Operación****	Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Rezago educativo****	De acuerdo con la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) se considera con carencia por rezago educativo a la población que cumpla los siguientes criterios: (1) tiene 3 a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; o, (2) tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); o, (3) o tiene 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).
Servidores de la nación*****	Prestadores de servicios profesionales por honorarios que realizan actividades relacionadas con el “Censo del Bienestar”, apoyo en tareas administrativas y de logística, asesoría en módulos de atención, así como el cumplimiento de actividades que encomiende la Secretaría de Bienestar.
Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED)***	Es un conjunto orgánico y articulado de procesos, lineamientos, normas, instrumentos, acciones y sistemas tecnológicos que permiten recabar, administrar, procesar y distribuir la información del Sistema Educativo Nacional, generada por los sujetos y autoridades del mismo, con la integridad, consistencia y oportunidad necesarias para apoyar a los procesos de operación, administración y evaluación del Sistema Educativo Nacional.
Sistema Educativo Nacional (SEN)***	En términos de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General de Educación es el conjunto de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, desde la educación básica hasta la superior, así como por las relaciones institucionales de dichas estructuras y su vinculación con la sociedad mexicana, sus organizaciones, comunidades, pueblos, sectores y familias.
Tarjeta biométrica+	Es un medio para la recepción de los apoyos monetarios, caracterizado por utilizar elementos biométricos como la huella dactilar, para identificar a la persona que recibe la beca del programa.
Tasa bruta de escolarización**	Número total de alumnos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar, por cada cien del grupo de población con la edad reglamentaria para cursar ese nivel.
Tasa de reprobación**	Número de alumnos que no logra adquirir los conocimientos o requisitos establecidos para aprobar un grado escolar, por cada cien alumnos

matriculados al final del ciclo escolar. El cálculo considera a los alumnos reprobados menos los que se regularizaron en todas las materias.

Tasa de terminación**

Número de alumnos egresados de un nivel educativo, por cada cien de la población en la edad normativa de terminación del nivel.

Técnicas de investigación cualitativas***

Son técnicas de recolección de datos que permiten profundizar en la descripción y entendimiento de un objeto de estudio, a partir de su interpretación y análisis.

Trabajo de campo**

Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que se consideren, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo.

Tipo de apoyo**

Son los bienes y/o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios.

* CNBBBJ. (junio, 2019). *Diagnóstico del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*. Ciudad de México.

** CONEVAL. (abril, 2019). *Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo*. Ciudad de México.

*** CONEVAL. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

**** CONEVAL. (s/f). *Glosario. Evaluación de la Política Social*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

***** CONEVAL (s/f). *Glosario. Medición de la Pobreza*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

***** SEDESOL (2017). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018. Diario Oficial de la Federación.

* Secretaría de Bienestar. (2019). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019*. Diario Oficial de la Federación.

** Secretaría de Educación Pública. (2018). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2017-2018*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. Ciudad de México: SEP.

*** Secretaría de Educación Pública. (2019). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020*. Diario Oficial de la Federación.

**** Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2020). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Derechos Indígenas para el ejercicio fiscal 2020*. Diario Oficial de la Federación.

***** Secretaría de Bienestar. (noviembre de 2019). *Oficio núm. BIE/UPRI/613/458/2019*. Ciudad de México.

***** Secretaría de Educación Pública (s/f). *Glosario de Educación Superior*. Ciudad de México.

Introducción

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida es uno de los principales desafíos que enfrenta cualquier gobierno. A partir de 2019, el gobierno de México puso en marcha una estrategia para atender este compromiso caracterizada por los siguientes elementos.¹ Primero, se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria, sino como derechohabiente. Segundo, se busca priorizar a ciertos grupos excluidos y a territorios marginados, con alta densidad de población indígena y alto nivel de violencia e inseguridad.² Tercero, se implementó una nueva estrategia de organización territorial basada en la austeridad republicana, no sectorial, a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) para identificar la demanda social y a la población derechohabiente; representada en cada entidad federativa por la persona delegada de la SEBIEN e implementada, en parte, por las y los servidores de la nación. Cuarto, el cambio de la oferta gubernamental de programas sociales a partir de la creación de programas nuevos denominados *programas prioritarios*,³ la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura⁴ y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.⁵

Aunado a estos cambios, la puesta en marcha de cualquier política gubernamental es complicada. El cambio de actores gubernamentales, el aprendizaje de las nuevas reglas, la normatividad existente, la ejecución del programa en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y el cambio de paradigma de desarrollo son algunas de las complicaciones que se presentaron. En particular, el gobierno de la cuarta transformación definió ciertos aspectos homogéneos que los *programas prioritarios* debieron incorporar en su diseño: la identificación de las personas derechohabientes por medio del Censo del Bienestar; la entrega directa de los apoyos a la población (ya sean monetarios o en especie) sin intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos y, la

¹ Esta información se integra a partir de reuniones con personal de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y personal de las dependencias y entidades a cargo de los programas prioritarios.

² Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

³ En el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.

⁴ Dos ejemplos son Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020.

⁵ Para mayor información es posible consultar los documentos “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019” y “Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020” en los siguientes hipervínculos, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf y https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf.

integración de una estructura operativa transversal, conformada por las y los servidores de la nación que no dependen o responden a los programas y que al mantenerse en terreno y estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

Reconociendo este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó acompañar el esfuerzo de diseñar e implementar 17 nuevos programas sociales,⁶ generando evidencia que contribuyera a mejorar su capacidad de atención de los problemas o necesidades sociales para los que fueron creados a partir de la realización de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

Para ello, se diseñó una nueva metodología de evaluación que permitiera generar información a nivel central y en campo, a partir del análisis del diseño y del funcionamiento de los programas para valorar su orientación a resultados. Desde una perspectiva ajena a la operación de estas intervenciones, el CONEVAL se propuso identificar las fortalezas, para impulsarlas, y las áreas de oportunidad para visibilizarlas y a partir de este ejercicio, emitir una serie de posibles cursos de acción que permitan atenderlas.

Desde su concepción, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito. El primero, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que reconociera el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y el segundo, profundizar en las interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, derechohabientes y servidores de la nación, entre otras) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Por lo anterior, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año. El análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020, por lo que se considera que algunos de los hallazgos puedan ser útiles para retroalimentar el ejercicio fiscal 2021.

A partir de la colaboración con doce equipos externos de evaluación que participaron en la elaboración de los análisis exploratorios de cada programa⁷ se integraron los 17 informes de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*. Las fuentes de información consideradas en esta evaluación fueron las recibidas por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensados al inicio del proceso de la evaluación; la recuperada a través de medios públicos y, la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo.

⁶ A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el CONEVAL identificó los programas sociales de nueva creación.

⁷ Uno de los insumos utilizados para la elaboración de las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 fueron 17 análisis exploratorios que se contrataron con evaluadores externos al CONEVAL a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas.

La tarea en conjunto del total de evaluaciones considera la realización de 123 reuniones de trabajo con los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación en las dependencias, entrevistas a 196 funcionarios a nivel central, 126 grupos focales y 577 entrevistas desarrolladas en el ámbito local a operadores y derechohabientes. Para el caso de 16 programas, la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fue consensada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades, por lo que se reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación.⁸

Un reconocimiento especial a las personas responsables de los programas de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS) que, a pesar de que para 2020 fueron eliminados como programas presupuestarios,⁹ continuaron con el interés en la evaluación y se llevó a cabo el trabajo de campo y las reuniones acordadas desde el principio de este ejercicio.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior 2019-2020* está integrada por seis secciones. En la primera, se describen las características del programa y se establecen los cambios que tuvo entre 2019 y 2020. En la siguiente sección se incluye la metodología de evaluación y la muestra para el levantamiento de información en campo. En la tercera sección se analizan los principales aspectos del diseño del programa, mientras que en la cuarta se aborda su funcionamiento. En la quinta, se emiten las recomendaciones que se basan en las áreas de oportunidad identificadas en el diseño y funcionamiento del programa. Finalmente, se presenta la posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa que incluye, por una parte, su opinión respecto del informe de evaluación, su proceso y los actores involucrados (equipos externos de evaluación y CONEVAL) y por otra, acciones que están emprendiendo para mejorar su intervención.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior 2019-2020* es un punto inicial para que en un mediano plazo sea posible medir los avances en el bienestar de la población mexicana como consecuencia de los *programas prioritarios*, especialmente en el contexto generado por la enfermedad COVID19 que ha dificultado su operación. Por ello, se considera importante contar con evidencia sobre la efectividad de los *programas prioritarios* para resolver nuevos problemas y con ello, además, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos.

⁸ Para el caso del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez solo fue posible realizar el ejercicio piloto determinado para probar los instrumentos de recolección de información en campo. Lo anterior, por la imposibilidad de contar con el apoyo para realizar las visitas en campo. Por tal motivo, el contrato del Análisis exploratorio de este programa se dio por terminado anticipadamente y la valoración final integra los insumos iniciales y la información a la que tuvo acceso el equipo del CONEVAL.

⁹ El PUMOT se convirtió en una vertiente del Programa de Mejoramiento Urbano y algunas de las acciones del programa Agromercados Sociales y Sustentables serán consideradas para continuar realizándolas en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

I. Descripción general del programa

Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (Beca Universal o BUEMS) es un programa de subsidios para estudiantes de ese nivel educativo, implementado por el gobierno federal a través de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. El 31 de mayo del mismo año, se creó la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el objetivo de formular, articular, coordinar, dar seguimiento, supervisar, ejecutar y evaluar dicha intervención (Presidencia de la República, 2019a).¹⁰

La intervención se enmarca en el Eje 2 “Política Social” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 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 (Presidencia de la República, 2019b).

El diagnóstico preliminar del programa señala como problema público que “los jóvenes presentan dificultades para permanecer en las escuelas de Educación Media Superior”. Aunque en su árbol de problemas menciona que la situación por atender es que “los alumnos/as que cursan la Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional no permanecen en este nivel educativo” (Pérez, noviembre de 2019). Si bien ambos fraseos dan cuenta de un problema de abandono escolar, que incluso es sustentado con datos a lo largo del diagnóstico.

Ante este problema, el programa se plantea como 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”. Como objetivo específico se plantea atender a “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 Educación Media Superior (EMS) en las diferentes modalidades escolarizadas” (Pérez, noviembre de 2019). De tal forma, el diagnóstico estima una población objetivo de 5.2 millones de estudiantes utilizando los datos de la SEP para el ciclo escolar 2017-2018.

En el diagnóstico se menciona 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” (Pérez, noviembre de 2019). Al respecto, no se identificaron

¹⁰ Con la creación de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez se abroga la Coordinación Nacional de PROSPERA programa de Inclusión Social.

criterios de focalización, sin embargo, las restricciones presupuestales apremian criterios para la priorización de la entrega de apoyos.

La meta de atención establecida para los primeros años de operación es de 3.5 millones de estudiantes elegidos considerando 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 únicamente toma en cuenta la ubicación territorial del plantel educativo para la asignación de las becas.

Actualmente, la Beca Universal consta de un incentivo económico de \$800 pesos mensuales, entregados de forma bimestral (\$1,600 en cada ocasión) directamente a los beneficiarios, a través de órdenes de pago en la mayoría de los casos; este apoyo se entrega por 10 meses (5 bimestres: enero–febrero; marzo–abril; mayo–junio; septiembre–octubre y noviembre–diciembre) durante el ejercicio fiscal. En menor medida también se proporcionan a través de mesas de pago, 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 (IEMS) y que 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.

La entrega de este apoyo no está condicionada al cumplimiento de ninguna corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, más allá de la inscripción semestral, ni en cuanto a niveles de logro o desempeño escolar, ni a asistencia regular a clase u otros. Por ello, los estudiantes que se encuentren repitiendo el grado, que deban alguna materia, sean irregulares en su asistencia, que estén en proceso de regularización académica o que se inscriban al mismo grado en varias ocasiones podrán recibir la beca. Después de la entrega del primer apoyo, los subsecuentes estarán sujetos a la verificación semestral de la permanencia del estudiante en la escuela. Ésta se llevará a cabo por las IEMS a través del Sistema Institucional para la Reinscripción Electrónica (SIREL) al inicio de cada semestre (septiembre y febrero).

El presupuesto asignado originalmente en 2019 para el programa Beca Universal fue de \$17,280'000,000, etiquetados en su totalidad como gasto corriente en la modalidad de subsidios (capítulo 4000), en el Ramo 11 Educación Pública (Cámara de Diputados, 2018). 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 \$ 7,769,217,600 a los \$17,280 millones de pesos (que representa un 45% adicional al presupuesto original) dando como resultado un total de \$25,049,217,600 (SHCP, 2020c).

De acuerdo con el Portal de Transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la información proporcionada por la CNBBBJ; estos recursos fueron ejercidos en su totalidad. En el Cuarto Informe Trimestral 2019 de la Secretaría de Bienestar, la CNBBBJ 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) (Secretaría de Bienestar, 2020).

En cuanto a la planeación y programación para el segundo año de operación del programa, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 asignó a este \$28,995,175,130 (SHCP, 2020a). A manera de resumen se presenta el siguiente cuadro con las principales características del programa:

Cuadro 1. Descripción del programa U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior

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)
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. ¹
Población objetivo	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. ¹
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> 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.² 5,198,281 beneficiarios atendidos con Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior.²
Meta de cobertura¹¹ 2020	3.5 millones de becarios. ¹
Presupuesto ejercido en 2019	\$25,049,217,600 pesos ³
Presupuesto aprobado para 2020	\$28,995,175,130 pesos ⁴

¹ Pérez. (noviembre de 2019). *Diagnóstico preliminar del programa U084*. México: CNBBBJ.

¹¹ El diagnóstico del programa menciona que “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” (Pérez, noviembre de 2019).

² Secretaría de Bienestar. (2020). *Cuarto Informe Trimestral. programas de subsidio del ramo administrativo 20*. México: autor.

³ SHCP. (2020c). *Cuenta Pública 2019*. México; autor. México: autor.

⁴ SHCP. (2020a). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020*. México: autor.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la documentación citada.

Con relación a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2020, se encuentran los siguientes indicadores y metas para el programa.

Cuadro 2. MIR 2020 programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior

Nivel	Indicador	Meta 2020
Fin	Tasa neta de escolarización de educación media superior.	63.71%
Propósito	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.	98%
Componente	Porcentaje de becas entregadas de educación media superior.	98%
Actividad	Porcentaje de estudiantes de educación media superior a los que se les validó su inscripción en educación media superior	99%

Fuente: elaboración del CONEVAL, con base en SHCP, 2020d.

Cabe señalar que en 2019 uno de los mayores retos del programa fue iniciar su implementación en un contexto institucional en transformación y sin reglas o lineamientos de operación. No obstante, a lo largo del primer año de funcionamiento, se fueron estructurando y ordenando las actividades fundamentales. Asimismo, se identifican cambios que podrían estar vinculados con los hallazgos de la evaluación. A continuación, se presentan los más relevantes:

- El programa publicó el ACUERDO número 05/03/20 por el que se emiten las Reglas de Operación del programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, para el ejercicio fiscal 2020, en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de 2020.¹²
- La definición de los criterios de priorización presentados en el diagnóstico de noviembre 2019 da cabida a instituciones privadas que se encuentran en localidades o municipios indígenas, con alto grado de marginación o con altos índices de violencia.
- La incorporación de ajustes en el SIREL, como la opción que permite a los alumnos decidir si quieren o no ser registrados; se dio acceso a personal de las representaciones estatales y se les concedieron permisos de edición; se actualizaron las claves de acceso de los responsables de las IEMS y se incorporaron opciones que permitieran capturar con precisión el estatus del estudiante.

¹² Las Reglas de Operación están disponibles en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590701&fecha=30/03/2020

- El diseño y desarrollo de distintas estrategias de comunicación, ejemplo de ello es la publicación en lo que va de 2020, de mensajes más claros en Facebook. Se han identificado mensajes en las redes sociales oficiales del programa en los que se comunica el calendario de entrega de medios de pago por institución y otras fechas importantes.

Para más información sobre los cambios del programa durante el proceso de evaluación 2019-2020 ver Anexo A.

II. Metodología de la evaluación

El programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior es operado de forma transversal con otros programas de entrega de apoyos que implementa la CNBBBBJ.¹³ Por ello y con el objetivo de valorar el diseño y el funcionamiento de los programas prioritarios de Becas 2019-2020, se consideró pertinente desarrollar una misma metodología para el levantamiento y análisis de información de estos programas.

De manera general, la metodología empleada contempla una serie de actividades en etapas sucesivas,¹⁴ que fueron agregadas en dos componentes centrales: 1) trabajo de gabinete, y 2) trabajo de campo.

El análisis de gabinete implicó la revisión de la información del programa, facilitada por la CNBBBBJ, así como de documentación adicional que se consideró relevante y que era de carácter público. Para más información sobre la información proporcionada para la realización de este informe se recomienda ver el Anexo B. Adicionalmente, se contó con información que las representaciones estatales visitadas compartieron durante el trabajo de campo para analizar la implementación en los distintos contextos.¹⁵

El análisis de gabinete tuvo propósitos distintos según las etapas en las que se desarrolló la evaluación. En primer lugar, permitió la identificación de criterios para la selección de la muestra cualitativa intencionada y para la elaboración de los instrumentos de recolección de información. En segundo lugar, permitió analizar aspectos relacionados con el diseño conceptual, identificar algunos procesos de la implementación y los actores relevantes que intervienen en cada uno de éstos.

El trabajo de campo se realizó a través de distintas técnicas cualitativas (entrevistas semiestructuradas, individuales o grupales, y grupos focales) que permitieron profundizar

¹³ Los otros programas a cargo de la CNBBBBJ son S072 programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, U280 Jóvenes Escribiendo el Futuro y S243 Becas Elisa Acuña.

¹⁴ De acuerdo con Marshall, citado por Hernández, Fernández, y Baptista (2014), las etapas sucesivas son: i) identificación de la información existente; ii) recopilación de experiencias, percepciones y reportes de los involucrados iii) análisis de la información y narrativas; iv) generación categorías y v) desarrollo de una descripción compartida de la esencia de la experiencia para la mayoría.

¹⁵ Es importante destacar que el estudio se integró con la información compartida por el programa hasta el 20 de enero de 2020, según los acuerdos establecidos entre las partes. De cualquier manera, se consideró información pública disponible hasta el 28 de febrero de 2020.

en las características relacionadas con el diseño y la implementación del programa, con base en la opinión y funciones de los servidores públicos a nivel central, el personal operativo de los programas en las entidades federativas, el personal directivo y/o administrativo de las instituciones educativas, así como, de los receptores de los apoyos (beneficiarios). Estas técnicas identificaron las condiciones y características generales de la conceptualización y la mecánica operativa, así como áreas de oportunidad y fortalezas.

Una de las características del análisis cualitativo, es que puede trabajarse con números relativamente pequeños de unidades de observación, incluso en ocasiones con un único caso. Por ello, cada unidad (o conjunto de unidades) es cuidadosa e intencionalmente seleccionada por sus posibilidades de ofrecer información profunda y detallada sobre el fenómeno analizado. En ese sentido, el interés fundamental no es aquí la medición o la generalización estadística, sino la comprensión de los fenómenos y los procesos sociales en toda su complejidad (por Martínez-Salgado, 2012).

Por lo anterior, la investigación cualitativa permite hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos. A diferencia de la inferencia estadística, que hace generalizaciones a partir de una muestra probabilística, con el muestreo analítico es posible hacer generalizaciones de hallazgos que son transferibles a contextos similares al que pertenecen los casos seleccionados (principio de transferibilidad). Es por ello, que en la investigación cualitativa la importancia de un hallazgo no depende del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender como opera el fenómeno en estudio en un contexto social particular (Martínez-Salgado, 2012).

Para este estudio, el trabajo de campo consistió en la realización de una prueba piloto¹⁶ para consolidar los instrumentos de recolección de información y en el levantamiento de datos relacionado con el diseño y la implementación del programa a nivel central y en tres entidades federativas. La selección de las entidades se realizó mediante un muestreo selectivo, en la que cada unidad fue intencionalmente elegida por sus posibilidades de ofrecer información diversa. En este sentido, se buscó maximizar la variación de las observaciones realizadas durante el trabajo de campo de esta evaluación.

Para la realización del muestreo se consideraron las siguientes variables: 1) índice de condiciones educativas,¹⁷ 2) porcentaje de becarios de la CNBBBJ por entidad federativa, 3) porcentaje de población con rezago educativo¹⁸, 4) población con ingresos menores a la

¹⁶ Para el caso de la prueba piloto, se seleccionó la Ciudad de México. La razón se basó en que permitía entrevistar a responsables de subsistemas de EMS cuyas oficinas son federales y se encuentran ubicadas en la CDMX, así como incorporar información de Prepa Sí (modalidad especial que se incorporó al programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior que solo se implementa en esta ciudad).

¹⁷ El índice de condiciones educativas se estimó a partir de cinco indicadores del ciclo escolar 2017-2018: tasa de abandono escolar total, tasa de eficiencia terminal, tasa bruta de escolarización, tasa de absorción y atención a la demanda potencial. Las fuentes de información fueron *Reporte de Indicadores Educativos* (SEP, 2018a) y *Sexto Informe de Labores: 2017-2018* (SEP, 2018b).

¹⁸ De acuerdo con el CONEVAL (2019) una persona mayor de 15 años está en rezago educativo si: i) tiene de tres a veintiún años de edad, no cuenta con la educación obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; ii) tiene 22 años o más, nació a partir del año 1998 y no ha terminado la educación obligatoria (media superior); iii) tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el

Línea de Bienestar Mínimo (Línea de Pobreza Extrema por Ingreso) y 5) pertenencia partidista de los Gobiernos Estatales. Con estas variables se buscó representar la oferta del Sistema Educativo Nacional (SEN), mostrar el grado de cobertura que tenía la CNBBBBJ en la entidad y dar cuenta de los elementos sociopolíticos que pudieran influir en la implementación.¹⁹

La selección de las entidades federativas en la muestra se realizó en dos etapas. En primer lugar, se clasificaron las 32 entidades federativas en tres grupos, con base en el Índice de condiciones educativas. En segundo lugar, se analizó dentro de cada grupo o estrato, qué entidad federativa presentaba las características más variables que permitieran heterogeneidad de observaciones (ver Cuadro 3).²⁰

Una vez seleccionadas las entidades federativas (Chihuahua, Oaxaca y Puebla) se realizó una matriz analítica para seleccionar los municipios y los planteles escolares con las características necesarias para entender, en distintos contextos, la implementación del programa.

Cuadro 3. Características para seleccionar las entidades federativas

Estrato ^a	Entidad federativa	Índice de condiciones educativas ^b	Porcentaje de becarios ^c	Porcentaje de población con Rezago Educativo ^d	Población con ingreso menor a la LBM ^d	Partido político gobernante ^e	Región del país
1	Puebla	0.54	7.02%	19.91%	23.12%	MORENA*	Centro
2	Chihuahua	0.34	2.09%	15.75%	11.17%	PAN	Norte
3	Oaxaca	0.00	4.47%	27.29%	40.20%	PRI	Sur

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en información de la SEP; PROSPERA; CONEVAL.

Notas: * En esta entidad federativa se realizaron elecciones para gobernador el 2 de junio de 2019. A pesar de que el gobernador electo entró en funciones hasta el 1 de agosto de 2019, se colocó el partido al que este pertenece debido a que ya estaría en función cuando se realizara el trabajo de campo.

a. El corte de cada estrato se definió con base en el percentil 33 (0,309) y el percentil 67 (0,464) de la distribución.

b. Estimación del CONEVAL.

c. Información del Primer Informe Trimestral para el ejercicio fiscal 2019 (Secretaría de Bienestar, 2019). La variable consideró todos los niveles educativos y se estimó al sumar el número total de becarios en cada entidad federativa y dividirla entre el número total de becarios en todo el país.

d. Información recolectada de la medición de la pobreza multidimensional 2016 del CONEVAL. A partir de la medición 2018, el nombre de la variable se modificó a Línea de Pobreza Extrema por Ingreso.

e. Algunos gobernadores pudieron haberse postulado en coalición con otros partidos.

momento en que debía haberla cursado (primaria completa), o; iv) tiene 16 años o más, nació entre 1982 y 1997 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (secundaria completa).

¹⁹ Adicionalmente, se contemplaron las condiciones relacionadas con inseguridad, por lo que no se consideraron los estados de Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz, la ubicación regional de las entidades federativas y la percepción de los funcionarios de la CNBBBBJ sobre la coordinación y avances de la implementación de los programas en las entidades federativas.

²⁰ Para más información sobre la metodología del trabajo de campo, se recomienda consultar el Anexo D de la presente evaluación.

En este sentido, se visitaron 15 IEMS, realizándose entrevistas individuales, grupales y grupos focales con 146 personas beneficiarias. También se entrevistó a 25 personas, que forman parte de las IEMS, para conocer su participación y opinión del funcionamiento del programa. Igualmente, se llevaron a cabo entrevistas grupales e individuales con personal de las representaciones estatales de la CNBBBBJ, con funcionarios responsables de la gestión y operación del programa y con la entidad liquidadora, el Banco del Bienestar. A continuación, se presenta los datos resumen del trabajo de campo.

Cuadro 4. Concentrado del trabajo de campo en las instituciones educativas

No. de IEMS visitados	Informantes participantes						Actividades realizadas					
	Beneficiarios		Personal IEMS		Total de Informantes		No. Entrevistas Individuales	No. Entrevistas Grupales	No. Grupos Focales			
No. Informantes beneficiarios	H	M	No. Informantes personal IEMS	H	M	No. Total Informantes				No. Total Hombres	No. Total Mujeres	
15	146	58	88	25	11	14	171	69	102	10	6	15

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el trabajo de campo en las instituciones educativas visitadas.

Con base en lo anterior, se observa que la estrategia para la recolección de información en campo se diseñó a partir de una muestra cualitativa que buscó identificar la mayor heterogeneidad en la operación del programa. Las variables elegidas para el diseño de esta muestra consideran los elementos que podrían intervenir en la operación del programa. Si bien la muestra no es representativa en términos estadísticos, este es un ejercicio que busca retratar al programa en su primer año de operación y brindar información relevante para mejorar su diseño. Más aún, la agenda de trabajo de campo consideró a todos los actores involucrados en la operación del programa, desde los funcionarios a nivel central, hasta los propios beneficiarios. Con lo que se busca obtener la perspectiva de dichos actores a lo largo de toda la cadena del funcionamiento de la intervención.

El detalle de la información relacionada con la metodología para el desarrollo del trabajo de campo puede ser consultada en el Anexo D.

III. Análisis del diseño del programa

En el ámbito de desarrollo social, idealmente las dependencias deben elaborar un documento denominado diagnóstico antes de la creación de un programa. Este tiene el objetivo de identificar el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención. Al identificar correctamente el problema, es posible conocer en qué lugares del territorio está ocurriendo, a quienes afecta y si esto se presenta de manera diferenciada ciertos grupos de la población, si este problema ha sido o es atendido por otras intervenciones, entre otros aspectos. Además, el diagnóstico es relevante para identificar si la intervención que se planea conducir es la mejor alternativa

para resolver el problema, así como para diseñar una estrategia de cobertura que permita avanzar en la atención de las personas que requieren de dicha intervención. Por ello, el diagnóstico es un eje rector en el diseño de un programa social y debe ser actualizado tomando en cuenta la evolución del programa y el propio problema.

Al momento de realizar la evaluación se tenían los siguientes documentos normativos en relación con la operación del programa: Lineamientos Generales para la Coordinación e Implementación de los programas Integrales para el Desarrollo (2019), los Criterios Generales para la Distribución de los Recursos del programa U280 (SEP, 2019a) y una versión preliminar, no publicada, del diagnóstico de la intervención (Pérez, noviembre de 2019).²¹

En este sentido, de acuerdo con el diagnóstico preliminar, el problema público que busca atender el programa BUEMS es que “los jóvenes presentan dificultades para permanecer en las escuelas de Educación Media Superior” y afirma que esta situación es más aguda entre los jóvenes de ingresos más bajos y habitantes en comunidades marginadas, aunque dicho documento no presenta datos para comprobarlo. Por otro lado, el árbol de problemas del mismo documento menciona que el problema es el siguiente “los alumnos/as que cursan la Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional no permanecen en este nivel educativo” (Pérez, noviembre de 2019).

La tarea fundamental del programa es clara, es decir, la entrega de becas. Sin embargo, el fraseo del problema que busca atender no lo es. 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 EMS como principal problema por atender, por lo que cabría definir la situación en términos de abandono.

El diagnóstico presenta indicadores del Sistema Educativo que, en conjunto, resaltan los desafíos de la EMS en términos de atracción y retención de matrícula; 1 de cada 3 jóvenes en edad de cursar la EMS no se encuentra en las aulas; 15 de cada 100 estudiantes inscritos en este nivel dejan la escuela; 1 de cada 4 reprueba el ciclo escolar; y sólo 2 de cada 3 logran terminar en tiempo este nivel.

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

²¹ Hasta el 28 de febrero de 2020, el programa no contaba con un documento normativo específico, sin embargo, como ya se mencionó, el 30 de marzo de 2020 publicó sus Reglas de Operación.

ingresos o habitantes de comunidades marginadas abandonan sus estudios en mayor proporción.

En el diagnóstico, los programas deben establecer cuáles son las causas y los efectos de la problemática que se busca atender. Al entender cuáles son los factores que originan un problema, así como los resultados que se obtienen cuando este problema prevalece, se busca identificar qué acciones debe desarrollar el gobierno para con efectividad incidir en la población.

Respecto a la lógica causal, por un lado, se señala que el abandono escolar tiene múltiples factores y efectos, y la revisión hecha en el diagnóstico así lo sustenta; no obstante, la evidencia presentada no necesariamente permite afirmar de manera tajante que la falta de recursos económicos es el principal motivo de la deserción, aunque sí uno de los mencionados con mayor frecuencia. Por otro lado, la versión resumida del árbol de problemas da cuenta de las principales causas y efectos del abandono, sin embargo, su versión extendida presenta inconsistencias que son reflejadas también en el árbol de objetivos:

- Los efectos más próximos al problema no derivan directamente del abandono y tienen errores en su lógica causal posterior.²² Por ejemplo, uno de los principales efectos de la deserción es que los estudiantes no obtienen ni las competencias ni las credenciales necesarias para insertarse en el mercado laboral en condiciones favorables, circunstancia que amplía las brechas de desigualdad y perpetúa la pobreza. Por otro lado, los y las jóvenes que no estudian ni trabajan son más susceptibles a riesgos como vincularse al crimen organizado,²³ a la migración y a otras situaciones que los llevarían a contextos de mayor vulnerabilidad, afectando las oportunidades que tienen para salir del círculo de pobreza y, en última instancia, mejorar su bienestar.
- Las cuatro principales causas establecidas sí son congruentes con el problema, sin embargo, la vinculación de sus niveles inferiores con estos presenta algunos errores. Por ejemplo, las altas tasas de trabajo infantil y adolescente no son causa de los ingresos insuficientes en el hogar, sino su efecto.²⁴
- Se confunden efectos con causas, particularmente cuando se habla del sistema educativo. Por ejemplo, el árbol señala como efectos del abandono escolar algunas condiciones desiguales y desfavorables de las escuelas, y áreas de oportunidad que tienen docentes, directivos y autoridades escolares para ofrecer mejores experiencias de aprendizaje; cuando en realidad son éstas algunas de las causas que incitan el problema de la deserción.
- El árbol de objetivos arrastra consigo los desafíos del árbol de problemas. Los fines inmediatos, por ejemplo, no corresponden a efectos que podrían ocurrir directamente

²² De acuerdo con el Anexo 1 “Árbol de problemas” del diagnóstico preliminar, los efectos inmediatos al problema central son los siguientes: (1) sociedad segmentada e incremento de la desigualdad, (2) deterioro de las condiciones laborales, y (3) ampliación de brechas en el sistema educativo.

²³ Para más información, revisar Violencia, niñez y crimen organizado (CIDH, 2015).

²⁴ Las causas directas son las siguientes: (1) problemas sociales, (2) ingresos insuficientes del hogar, (3) bajo aprovechamiento escolar, y (4) inequidad de la oferta educativa (Pérez, noviembre de 2019).

a partir de la permanencia de estudiantes en la escuela, sino a efectos en un segundo nivel. En particular, los fines vinculados al cumplimiento del derecho a la educación no siguen una lógica causal adecuada pues la permanencia de los jóvenes en la escuela no reduce las brechas del sistema que se traducen en procesos eficientes, compromiso de docentes y directivos.

- El análisis de medios traslada los mismos problemas del análisis de causas al mencionar factores que no son medios (en particular aquellos relacionados con la no discriminación); además, existen algunos errores de planteamiento pues algunos de estos permanecen expresados como situaciones negativas (recursos insuficientes en el hogar, alta rotación docente). En última instancia, el planteamiento en el árbol de objetivos se queda en situaciones deseables y no alcanza a mencionar acciones concretas.

Los programas sociales deben identificar con claridad cuál es la población que presenta el problema al que se desea contribuir para su atención, esta se denomina población potencial. Dentro de esta población se puede identificar otro subconjunto que es aquella que tiene ciertas características que la vuelve elegible para recibir los apoyos del programa, la cual se conoce como población objetivo. Finamente se distinguen los beneficiarios, es decir la población que atiende el programa en un ejercicio fiscal determinado, ya que no solo cumplió con las características de elegibilidad, sino que además pudo recibir los apoyos. La correcta distinción de estas tres poblaciones permite que el programa pueda visibilizar el tamaño de la población que tiene el problema, identificar cuántos recursos se requieren para atenderlos, cómo va a avanzar en su cobertura y cuándo ya atendió a todos los posibles beneficiarios, por lo que también se requiere para definir una estrategia de salida de los programas. Ya que la población atendida es un subconjunto de la población objetivo y esta a su vez de la población potencial, es claro que debe considerar la misma unidad de medida.

Por otra parte, el programa identifica como población potencial a “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 esta 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” (Pérez, noviembre de 2019).

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 que no registran como concluidos sus estudios de bachillerato o de algún nivel superior. En esta definición cabrían, por ejemplo, personas que se insertaron en el mercado laboral al concluir secundaria antes de que la EMS fuese obligatoria, personas adultas mayores que no comenzaron o que no concluyeron el bachillerato, así como jóvenes que desertaron o abandonaron sus estudios, es decir, que en este momento no están en la escuela.

De acuerdo con la estimación del programa, con base en la ENIGH 2016, 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” (Pérez, noviembre de 2019). Asimismo, distingue que 42.3% se ubica en condición de pobreza.

Respecto al planteamiento de la población potencial, cabría hacer dos anotaciones:

- Sin una acotación por edad, el segundo componente de la población potencial podría incluir, tanto a jóvenes que optaron por no inscribirse tras acabar la secundaria y a jóvenes que abandonaron la EMS en algún momento, como a otras personas que se incorporaron al mercado laboral antes de que la EMS fuera obligatoria o que incluso ya terminaron su vida laboral pero nunca concluyeron o empezaron sus estudios de bachillerato.
- Cabe señalar, además, que las acciones encaminadas a fortalecer el acceso, motivar la incorporación o fomentar el regreso a las aulas de personas que no están inscritas actualmente, no necesariamente son idénticas a aquellas llevadas a cabo para evitar que los estudiantes dejen la escuela. Así, en tanto el programa está diseñado como mecanismo de prevención del abandono, su población potencial tendría que limitarse a quienes actualmente son estudiantes y están en riesgo de no permanecer en la escuela.

Por otro lado, la población objetivo se 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” (Pérez, noviembre de 2019). El programa estima esta población en 5.2 millones de estudiantes, mitad hombres y mitad mujeres. Para ello, utiliza datos de la SEP para el ciclo escolar 2017-2018 (SEP, 2018c); aunque la identificación por grado de marginación y población indígena corresponde al ciclo escolar 2016-2017 y utiliza como fuente los datos del Formato 911²⁵ de la misma Secretaría.

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 ascendía a 368,545 personas (SEP, 2019b).

Asimismo, es necesario considerar que la denominación de “Beca Universal” tiene efectos sobre la definición de población objetivo, pues ésta tendría que buscar atender a todas aquellas personas inscritas en alguna institución de EMS, independientemente de la modalidad en la que se encuentren estudiando. En este sentido, la población objetivo de BUEMS tendría que ser idéntica a la población potencial pues, ante su aspiración de universalidad, buscaría atender a todos los estudiantes.

²⁵ Es el formato en el que se solicita información detallada del centro de trabajo, incluye variables relacionadas con la población infantil, el personal docente, el administrativo y los recursos existentes.

Es importante tomar en cuenta que la definición actual de las poblaciones no tiene la misma unidad de medida: la población potencial considera personas (en general) y la población objetivo estudiantes (inscritos).

En cuanto a las fuentes utilizadas en el diagnóstico para estimar tanto la población potencial como la población objetivo es importante resaltar que no son las más recientes. La fuente citada por el diagnóstico para el cálculo de las poblaciones es únicamente el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH. Sin embargo, el cálculo de la población objetivo está hecho con base en los datos disponibles en la SEP, que se actualizan cada año, por lo que habría que incluirlos explícitamente como fuente y considerar la actualización de la población objetivo con base en ello. Por otro lado, para el cálculo de la población potencial utiliza datos de la ENIGH 2016, aunque la medición más reciente es 2018. Por lo tanto, el programa podría actualizar la estimación de sus poblaciones.

En cuanto a la estrategia de cobertura, la única referencia a este tema se encuentra en el apartado 4 del diagnóstico preliminar, donde se menciona que “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” (Pérez, noviembre de 2019). No obstante, esta mención no da cuenta claramente de una estrategia de cobertura pues no indica la meta anual de forma específica, 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 EMS, 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, por ejemplo, incorporar a todas las modalidades educativas.

Debido a que el presupuesto es insuficiente para otorgar becas a todos los alumnos en EMS, el programa realiza una priorización. Para ello, en el diagnóstico se establecen dos niveles, 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 (Coordinación General de Programas para el Desarrollo y Secretaría de Bienestar, 2019); y, el segundo, con la caracterización de la población (víctimas, migrantes, refugiados y en condición de desplazamiento forzoso). No obstante, el programa únicamente considera la ubicación territorial del plantel educativo para la asignación de las becas. Al respecto, el orden de prelación de escuelas es el siguiente:

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.

Si bien los criterios de priorización corresponden a los mencionados Lineamientos, el diagnóstico preliminar tendría que aportar información sobre la situación específica del problema en las poblaciones identificadas con dichos criterios.

En cuanto al segundo nivel de priorización referente a las características de la población, se especifica que la información para este conjunto se obtendrá de acuerdo con la demanda de la población; sin embargo, no se han establecido mecanismos para ello. Si bien la beca ha cubierto, de acuerdo con las cifras presentadas por la CNBBBBJ, a una parte importante de la población objetivo, podrían encontrarse personas que asisten a escuelas de los últimos criterios de priorización pero que presentan alguna de las características individuales aquí señaladas. En ese sentido, tampoco queda claro en qué lugar de priorización estarían estas personas.

El procedimiento del programa para la selección de beneficiarios (priorización 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, como ya se mencionó.

Una vez que los planteles educativos registran la información de los estudiantes en el SIREL, ésta es validada por la CNBBBBJ, quien confronta la Clave Única de Registro de Población (CURP) con el Registro Nacional de Población (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 lo siguiente: “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” (Pérez, noviembre de 2019).

Si bien los procedimientos para la selección de beneficiarios incluyen criterios de priorización claros y especificados en el diagnóstico preliminar, y son congruentes con la población objetivo a la que va dirigida el programa; estos no han sido difundidos por medio de documentos normativos, y la información que se proporciona en el portal de internet del programa es inconsistente con el que se presenta en el diagnóstico preliminar.

El padrón de beneficiarios es una herramienta con la que deben contar los programas sociales para dar seguimiento a sus beneficiarios. En el caso del programa y, de acuerdo con los testimonios recogidos en el trabajo de campo, el programa tiene uno administrado y sistematizado en plataformas informáticas a cargo de la CNBBBBJ (SIREL). Sin embargo,

este padrón no fue compartido por el programa. Para la realización de esta evaluación se encontraron dos fuentes oficiales en las que está disponible el padrón correspondiente al ejercicio fiscal 2019 del programa:

1. Plataforma de Datos Abiertos del Gobierno Federal.²⁶ 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 del programa Nacional de Becas, y no con el nombre específico del U084 Beca Universal para Educación Media Superior Benito Juárez.
2. Plataforma Nacional de Transparencia.²⁷ Este padrón incluye una clave de identificación única por receptor del apoyo e incluye, aunque no explícitamente, el tipo de apoyo otorgado.

El padrón 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, grado y modalidad en el que cursan, situación escolar de los integrantes, entre otros. Aunque existen descripciones de los procesos correspondientes, el programa tampoco tiene documentados de manera oficial sus mecanismos para la depuración y actualización de su padrón. No obstante, en un documento preliminar sobre los “procesos de priorización, selección de beneficiarios y operación” y en el diagnóstico, se describen de manera general los pasos a seguir para la conformación del padrón y las características del apoyo que reciben de manera general todos los becarios.

Por otro lado, la MIR es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas y es el principal instrumento para el monitoreo de las acciones, resultados e incluso impactos de las intervenciones gubernamentales. La MIR tiene su fundamento en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual facilita la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos, evita la existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño; con esto, se busca mejorar el ejercicio del gasto público.

Es importante mencionar que la MIR 2020 del programa considera únicamente un Componente y una Actividad necesaria para producirlo. El objetivo de la Actividad es la “Validación de solicitudes para el otorgamiento de becas”, mientras que el indicador es “Porcentaje de estudiantes de educación media superior a los que se les validó su inscripción en educación media superior”. Al respecto, se identifica una incongruencia entre el objetivo y su indicador y no considera el supuesto de la realización de los procedimientos

²⁶ 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_PATERNOA_MATERNO, NOMBRE, BECA_BASICA_R11, BECA_BASICA_R20, BECA_EMS_R11, JEF, DDHH_R20, ALTA_BIM. Cabe resaltar que no se tuvo acceso al diccionario de datos del padrón para definir con exactitud las variables.

²⁷ Se presenta un padrón 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).

pertinentes por parte de los planteles de EMS. 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 éste es necesario, aunque no suficiente para producir el Propósito del programa (que los estudiantes becados permanezcan estudiando).

El Propósito “Los estudiantes que cursan la Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional permanecen en este nivel educativo” 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 (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) hace referencia a la población atendida, que es incongruente con el objetivo, y que además no refleja un cambio en las condiciones de vida de la población objetivo.

A pesar de que el 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) 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, "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 referido a la ejecución de las obligaciones de gobierno (llevar a cabo una política social).

Cabe destacar que ninguno de los cuatro indicadores utilizados por el programa en sus diferentes niveles cumple todas las siguientes características que se mencionan a continuación: claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados. Tampoco se tuvo acceso a las fichas técnicas 2020 de los indicadores y no se encontraron públicamente disponibles. 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, ya que la intervención superó sus metas establecidas validando y entregando más del 100% de los registros y las becas que se habían planeado.

En cuanto a los medios de verificación, se resalta que 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. Únicamente el nivel componente cumple con las características mencionadas: los medios de verificación son necesarios y suficientes para calcular los indicadores y estos permiten medir el objetivo.

En resumen, 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 este 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 como ya se mencionó. 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.

En materia de solicitudes de acceso a la información y mecanismos de transparencia y participación ciudadana, el programa da cuenta de procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, pero aún no se diseñan y establecen mecanismos para propiciar la participación ciudadana, específicamente, las contralorías sociales. Al cierre de este informe, el programa informó que se trabajaba para ponerlas en marcha con un esquema que tuviera en cuenta, conjuntamente, los cuatro programas a cargo de la CNBBBJ, pero los detalles de esa implementación están por definirse.

Se identifican tanto similitudes como complementariedades, el principal punto de encuentro del programa Beca Universal se da con el programa S243 programa Beca Elisa Acuña (antes programa Nacional de Becas), que otorga distintos apoyos económicos con diferentes propósitos y a diversas poblaciones; en específico con la beca para la continuación de estudios de los y las alumnas del Centro de Enseñanza Técnica Industrial, la beca de bachillerato técnico de la Dirección General de Relaciones Internacionales (SEP) y la beca institucional del Instituto Politécnico Nacional. Sin embargo, los esfuerzos de la CNBBBJ por armonizar los programas bajo su responsabilidad han dado como resultado que entre el programa Beca Universal y el S243 se encuentren más complementariedades, principalmente debido a que los opera la misma institución.²⁸

Respecto a la alineación programática de BUEMS, cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, presenta 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. Como se mencionó anteriormente, el programa Beca Universal 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” (Pérez, noviembre de 2019) que está establecido en el PND dentro del apartado de Política Social.

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

²⁸ 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 bécalos), 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).

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” (Pérez, noviembre de 2019).

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.

En resumen, durante el primer año de operación, los esfuerzos del programa estuvieron dedicados primordialmente a la entrega de becas a estudiantes de EMS y, en el contexto del cambio organizacional y ajustes institucionales mayores, el diseño de la intervención pasó a un segundo lugar haciéndose notable por la ausencia de los documentos normativos oficiales y públicos del programa que, al 28 de febrero de 2020,²⁹ no habían sido publicados en el Diario Oficial de la Federación ni en la página web del programa. Sin embargo, destacan los avances realizados por la CNBBBJ en la elaboración de documentos preliminares del diagnóstico y la publicación de las Reglas de Operación para 2020. No obstante, cabe destacar que el diagnóstico no es público, ni compartido con otros actores fuera de la CNBBBJ, esto último se corroboró durante el trabajo de campo, en donde se observó que el personal operativo desconocía dicho instrumento.

La ausencia de un diagnóstico, público o difundido entre los actores e instancias involucradas es el primer resultado por destacar de este análisis. Es relevante en tanto estos brindan certidumbre a la operación del programa y facilitan la coordinación de las distintas instancias que en él participan. Además, clarifican, tanto para la población en general, como para la propia CNBBBJ, la lógica causal de la intervención y facilitan la comprensión de sus acciones, objetivos y metas. Es decir, este documento apoya tanto el diseño como el funcionamiento del programa.

Por otro lado, existen aspectos de mejora en cuanto a la justificación de la creación del programa; la relación causal del análisis de las causas y los efectos del árbol de problemas y objetivos; la definición de las poblaciones; elementos que integran la MIR en los cuatro niveles; la información que se recaba en las plataformas de registro al programa; y en los mecanismos para propiciar la participación ciudadana y la contraloría social.

Finalmente, se destaca que el diseño del programa prioriza la atención a grupos históricamente vulnerables; y que el apoyo está dirigido a la población del nivel educativo que presenta mayores desafíos de retención. Si bien, una beca no es condición suficiente

²⁹ Como se mencionó anteriormente, la valoración del diseño y el funcionamiento se integró con la información disponible y compartida por el programa hasta el 20 de enero de 2020 y con información pública disponible hasta el 28 de febrero. Cabe resaltar que el 30 de marzo de 2020 se publicaron las Reglas de Operación del programa, razón por la cual no fueron consideradas en el análisis.

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.

Para más información sobre el diseño véase el Anexo C. Evaluación de Diseño.

IV. Análisis del funcionamiento del programa

El programa es operado de forma transversal por todas las direcciones generales que hasta el momento conforman la CNBBBBJ y en conjunto con otros tres programas.³⁰ Se destaca la participación de la Coordinación General y de las Direcciones de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE), Atención y Operación (DGAO) y Padrón y Liquidación (DGPL), así como de las representaciones estatales de la CNBBBBJ.

Al respecto de la CNBBBBJ, en las entrevistas con sus funcionarios se ha constatado que debido a la transformación de la Coordinación Nacional PROSPERA en la CNBBBBJ, aún no se ha consolidado su estructura orgánica ni se han adecuado completamente sus funciones; por lo que la CNBBBBJ continua teniendo como referencia parte de la estructura orgánica anterior y en lo que es aplicable, el Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional de PROSPERA programa de Inclusión Social, emitido por la Secretaría de Desarrollo Social (actual Secretaría de Bienestar³¹), el 11 de enero de 2019. Lo anterior, sumado al significativo recorte de gastos de operación en la CNBBBBJ respecto de su antecedente, ha implicado la necesidad de implementar ajustes en la gestión.

En la implementación del programa están involucrados actores externos como los planteles y los subsistemas de EMS³², la Coordinación General de programas para el Desarrollo, las Delegaciones de programas para el Desarrollo y las instancias liquidadoras (Banco de Bienestar, Banco Azteca, *Telecomm*, supermercados, entre otros).

Por lo tanto, el contenido de este documento y el análisis que se realiza, respecto a los procesos del programa, deben ser entendidos dentro de este contexto de afianzamiento de la estructura orgánica y de funciones de la CNBBBBJ y de consolidación del propio programa. Este documento puede dar cuenta del funcionamiento del programa hasta el 28 de febrero de 2020.

La identificación, descripción y mapeo de los procesos del programa U083 Beca Universal para Educación Media Superior Benito Juárez, se realiza a partir del Modelo General de Procesos del CONEVAL. Al respecto, se identificaron nueve procesos que en conjunto conforman el funcionamiento del programa: planeación, difusión, registro de estudiantes, priorización de planteles y conformación de padrón, distribución de apoyos, entrega de

³⁰ Como ya se mencionó los programas son S072 Becas para el Bienestar Benito Juárez para Educación Básica, U280 Jóvenes Escribiendo el Futuro y S243 Becas Elisa Acuña.

³¹ De acuerdo con el artículo Décimo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "Las referencias establecidas en los ordenamientos jurídicos que hacen mención a la Secretaría de Desarrollo Social se entenderán por realizadas a la Secretaría de Bienestar" (Presidencia de la República, 2018).

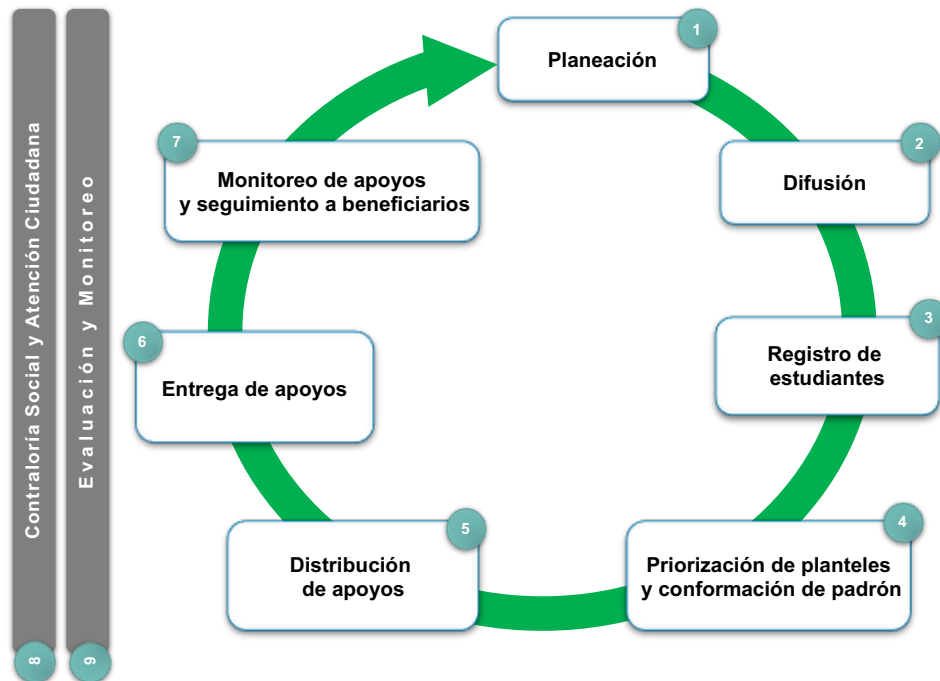
³² Este nivel educativo presenta una gran diversidad en su organización y gestión, en sus planes de estudio y en la forma en que se financian los planteles. Dentro de los sostenimientos federal, estatal, autónomo y privado existen, a nivel nacional, más de 40 distintos tipos de plantel, también llamados comúnmente subsistemas; en ellos se oferta uno o varios modelos educativos bajo un plan curricular propio (INEE, 2018).

apoyos, monitoreo de apoyos y seguimiento a beneficiarios, contraloría social y atención ciudadana y, finalmente evaluación y monitoreo. En general, la operación del programa coincide con el modelo, salvo por el proceso de “producción de bienes y servicios” que no encuentra un equivalente en el programa.

De los procesos identificados, se considera que el registro de estudiantes y la distribución de medios de pago son procesos sustantivos para la operación de la intervención, ya que su funcionamiento es esencial para el logro de sus objetivos. Asimismo, ambos implican cierta interacción del beneficiario final, ya sea para actualizar sus datos en el plantel y que la escuela lo reconozca como estudiante activo, o bien, al recibir el medio con el cual obtendrá el apoyo en efectivo. Cualquier error u omisión en alguno de ellos tendría como consecuencia que las y los estudiantes quedaran excluidos de la beca.

Para más información, se puede consultar el Anexo D. Análisis del funcionamiento.

Figura 1. Modelo de procesos del programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en CONEVAL, 2017 y el trabajo de campo realizado.

1. Planeación

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la planeación es el “proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa” (CONEVAL, 2017). Para el caso del programa, la planeación comprende la formulación, aprobación y publicación o emisión (según corresponda) de cuatro productos principales:

el anteproyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal, la Matriz de Indicadores para Resultados, Lineamientos o Reglas de Operación del programa, y programa operativo. Éstos forman parte de los componentes presupuestario, estratégico, normativo y de planeación operativa.

- Componente presupuestario. Corresponde a la CNBBBJ, en particular a la Dirección General de Administración y Finanzas, la formulación del anteproyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal. La titular de la Coordinación tiene la facultad de someterlos a su aprobación ante la SEP, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto de Creación de la CNBBBJ (Presidencia de la República, 2019). Posteriormente, debe ser integrado a los presupuestos generales a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las modificaciones que ésta determine en el uso de sus competencias para, finalmente, ser aprobado por la Cámara de Diputados.
- Componente estratégico. Corresponde a la CNBBBJ la determinación de objetivos y metas y, en ese sentido, la integración de la propuesta de MIR. De acuerdo con información de las entrevistas, correspondió a la DGIGAE coordinar las tareas necesarias con las demás Direcciones Generales y áreas de la dependencia respecto a la integración y formulación de la MIR del programa. Ello en tanto que, producto de la transición en 2019 de la Coordinación Nacional PROSPERA a la CNBBBJ, la DGIGAE asumió las funciones de la Dirección General de Planeación y Seguimiento.
- Componente normativo. Hasta el 28 de febrero de 2020, el programa no contaba con un documento normativo como Lineamientos o Reglas de Operación publicado³³. Sin embargo, el Artículo Cuarto numeral XI, del Decreto de creación de la CNBBBJ estipula que es atribución de la Coordinación “Formular el proyecto de las Reglas de Operación y demás disposiciones normativas para la operación de Becas para el Bienestar Benito Juárez, así como sus modificaciones, para someterlas a consideración y, en su caso, aprobación del Comité Técnico”. Por su parte, el Artículo Noveno, numeral II del Decreto de creación de la CNBBBJ, señala que el Comité Técnico tendrá entre sus funciones la aprobación de los documentos normativos de los programas que opera (Presidencia de la República, 2019b), al respecto las Reglas de Operación del programa para 2020 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo del mismo año.
- Componente de planeación operativa. Una vez que el programa cuenta con su restricción presupuestaria y el instrumento normativo aprobados, puede sustentar una planeación operativa y formular el programa Operativo de la CNBBBJ. Según el Artículo Séptimo numeral V del Decreto de creación de la CNBBBJ, la Coordinación debe “Someter a la aprobación de la Secretaría de Educación Pública los programas operativos y los anteproyectos de presupuesto anuales de la Coordinación” (Presidencia de la República, 2019). Así, corresponde a la SEP aprobar el programa

³³ Como se mencionó anteriormente, las Reglas de Operación del programa se publicaron el 30 de marzo de 2020, razón por la cual este documento no fue considerado en el análisis.

Operativo de la CNBBBBJ, que constituiría el fin del proceso de planeación.

En cuanto a los principales hallazgos, se destaca que, y como se indicó anteriormente, las metas de la MIR 2020 (Actividad y Componente) podrían percibirse como suficientes para impulsar el desempeño, cabe destacar que son metas ya alcanzadas por el programa en su primer año de actividad y que con el afianzamiento de la operación es factible que lo hagan nuevamente. En este sentido, cabría establecer metas de eficiencia y no sólo de eficacia.

Asimismo, se encontró que, durante el primer año de operación, las tareas de planeación se realizaron simultáneamente con las de implementación, por lo que los productos del proceso de planeación tienen áreas de mejora considerables. Adicional a esto, es fundamental que el programa perfeccione los instrumentos e insumos asociados con el proceso de planeación estratégica a fin de prevenir las complicaciones que se pueden presentar entre la concordancia con el ciclo presupuestal y el ciclo educativo. Finalmente, en las entrevistas realizadas no se identificó la existencia de un programa operativo para 2019 ni para 2020, ni a nivel de la CNBBBBJ ni del programa.

2. Difusión

De acuerdo con el Modelo General de Procesos de CONEVAL, la difusión del programa es el “proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado” (CONEVAL, 2017). Para el caso del programa, la difusión comprendería las actividades destinadas a comunicar, tanto a las instituciones involucradas, como a los beneficiarios, las características y requisitos del apoyo, y los procesos vinculados a la intervención.

Hasta el cierre del trabajo de campo (noviembre 2019) no se identificaba un proceso sistemático e institucionalizado para el flujo de información. La estrategia seguida en términos de difusión había sido más bien reactiva, es decir, respondía a las solicitudes y peticiones de los públicos objetivo y no a una planeación predefinida. Esto debido, en parte, a los cambios dentro de la estructura organizacional del personal de la Dirección de Comunicación Social (DCS) y a las reducciones en el presupuesto del área que obligaron a replantear las estrategias diseñadas a inicio de año, y a la definición sobre la marcha de la información clave que debía ser transmitida. Al respecto, se identificaron dos grandes vías de difusión: (1) la comunicación institucional y (2) aquella dirigida de manera explícita a las y los beneficiarios.

Se identificaron dos momentos distintos en materia de difusión: 1) empieza desde el periodo de transición de gobierno y la puesta en marcha del Censo del Bienestar en las escuelas, hasta el otorgamiento del primer apoyo en el primer cuatrimestre del 2019; y 2) a finales del primer semestre escolar de 2019 y se mantenía hasta el término del trabajo de campo.

Durante el primer momento, se observó una falta de información notable, principalmente sobre el funcionamiento y mecanismos de incorporación al programa. El personal escolar mencionó que habían escuchado de la Beca Universal en las noticias como promesa de

campaña del actual presidente, pero que su primer contacto con la información del programa fue cuando llegaron los Servidores de la Nación a levantar, o a pedirles ayuda con el levantamiento del Censo del Bienestar. Los y las directoras de las escuelas se enteraron de los detalles del apoyo cuando llegó el personal de la mesa de atención, o bien, cuando los estudiantes les compartieron información sobre las órdenes de pago que recibieron.

La Dirección General de Vinculación y Comunicación (DGCV) es el área responsable de abrir, establecer y mantener las vías de comunicación con las distintas instituciones del Sistema Educativo Nacional. A través de esta instancia, se distribuyen comunicados y materiales informativos directamente a los subsistemas de EMS y, en menor medida, a los planteles. Cuando se trata de folletos, manuales, infografías u otros que requieren diseño gráfico o elaboración de apoyos audiovisuales, Comunicación Social los diseña y remite a la DGCV para su distribución. Destaca que la única articulación clara con otro proceso del programa se encuentra en esta vía, pues se utiliza para hacer llegar a autoridades educativas y escolares información sobre operativos en campo de distribución de medios de pago y sobre actividades de registro de los y las estudiantes. Por otro lado, cabe resaltar que, hasta ahora, no se cuenta con materiales de difusión específicamente dirigidos a las autoridades educativas, herramienta que resultaría fundamental en tanto que, las actividades del programa más cercanas a las y los beneficiarios se concentran dentro de los planteles educativos.

En la vía de difusión que se dirige a los beneficiarios, la DCS define la estrategia a seguir. Hasta ahora, su principal canal de comunicación han sido las redes sociales, en particular Facebook y Twitter, que se han convertido en el medio más directo para la interacción con beneficiarios y difusión de mensajes clave. En ese sentido, en los últimos meses se han difundido infografías y otros materiales gráficos e informativos sobre el programa; no obstante, se reconoce que son las y los becarios de EMS y Educación Superior quienes más hacen uso de esos canales.

Se prevé que las redes sociales sigan siendo el principal instrumento de la comunicación con beneficiarios. De acuerdo con los testimonios del personal de la DCS, a finales de 2019 se estaba desarrollando una campaña en video para dar cuenta de las experiencias de algunos becarios y de los operativos de entrega a lo largo del país. Asimismo, se trabaja en la elaboración de convenios con radios comunitarias y en guiones pertinentes para difundirlos por este medio. En la información proporcionada por la CNBBBJ, se encontró un instructivo para el uso de redes sociales y un manual editorial que apoyarán el trabajo de difusión.

Cabe incorporar a la estrategia materiales específicos para las escuelas: tanto para que el personal de las instituciones y los subsistemas tengan conocimiento del objetivo y funcionamiento del programa, como para que les sirva de apoyo en la comunicación con estudiantes. Si bien las redes sociales son un medio que implica un bajo costo de operación y llega a un gran número de jóvenes, la fuente que las y los estudiantes consideran como más confiable es su institución educativa, los materiales que se distribuyen por medio las

redes sociales podrían aprovecharse para ser impresos y entregados a los planteles que atiende la intervención.

Otro hallazgo identificado es que la comunicación con las autoridades educativas fue un desafío importante en el arranque del programa y, si bien la CNBBBBJ y sus representaciones estatales han trabajado en mejorar los canales de comunicación con las instituciones del sistema educativo, cabría aún sistematizarlos (por ejemplo, la entrega de información) y brindarles acceso a todos a la plataforma (SIREL) con fines de extraer los datos de su subsistema que les resulten de utilidad para monitorear el progreso del programa y rendir cuentas. Cabe mencionar que, en entrevistas, el personal de la CNBBBBJ dijo que las autoridades educativas ya contaban con acceso al SIREL y los permisos suficientes para consultar la información del registro agregada por plantel.

3. Registro de estudiantes

La solicitud de apoyos consiste en un “conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios” (CONEVAL, 2017). En el programa Beca Universal, el proceso equivalente a la solicitud de apoyos es el registro que realizan las instituciones educativas de su matrícula completa y vigente en el Sistema Institucional para la Reinscripción Electrónica (SIREL). De acuerdo con los testimonios de los funcionarios, esta actividad se llevará a cabo al inicio de cada semestre (septiembre y febrero).

El proceso de registro comienza con la apertura de la plataforma y culmina en una fecha estipulada para su cierre. El producto final es la base de datos actualizada de todos los estudiantes inscritos en algún plantel de EMS que sirve como insumo para la conformación del padrón por atender. Una vez que la CNBBBBJ abre el proceso de registro, la DGAO, la DGVC y las representaciones estatales de la Coordinación son las responsables de hacer llegar a los planteles, a través de la comunicación con los subsistemas educativos, los tiempos y procesos necesarios para llevar a cabo el registro de estudiantes.

El plantel es el encargado de designar a una persona responsable del registro que recibirá el usuario y las claves de acceso correspondientes. Los cambios del personal designado tendrían que comunicarse a la CNBBBBJ, a través de los subsistemas y las representaciones estatales, para que el área correspondiente actualice los datos en el sistema y genere un acceso con los permisos correspondientes.³⁴

En términos de esta primera ejecución del proceso hubo dos desafíos importantes. Uno fue de naturaleza técnica pues, pese a que el personal de la mayoría de las instituciones educativas estaba familiarizado con este tipo de plataformas de registro porque había

³⁴ En el registro, el personal educativo captura los datos básicos de identificación de los estudiantes: nombre, apellidos, fecha de nacimiento y CURP. Asimismo, registra el estatus del alumno en la institución: inscrito y el grado que cursa, o no inscrito y la causa de no reinscripción. Se identificó la necesidad expuesta por las escuelas de incorporar una alternativa que permitiera que los y las estudiantes decidieran si quieren ser registradas o no. Algunas instituciones elaboraron por cuenta propia una “carta de renuncia”, aunque en últimas fechas, la Coordinación estableció un formato oficial y permitió la captura de esta opción en el sistema.

participado en los programas de becas de la SEP (PROBEMS), se presentaron problemas con el uso de la plataforma y en ocasiones la información para el registro llegó con cierto retraso a los planteles.³⁵

El segundo desafío está vinculado con los tiempos establecidos para esta actividad. Si bien desde el primer uso la plataforma tenía una base de datos precargada con la información obtenida a partir del censo en las escuelas, la información no estaba actualizada (pues había sido acopiada en otro ciclo escolar) y era necesario registrar a todos los estudiantes de nuevo ingreso y a aquellos que no estaban en la plataforma. Los planteles con una matrícula grande reportaron dificultades para completar la actualización de la base en los tiempos contemplados en el plan operativo.

4. Priorización de planteles y la conformación del padrón de beneficiarios

La selección de beneficiarios es el “proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado” (CONEVAL, 2017). Para el programa Beca Universal, en tanto el apoyo otorgado tiene una aspiración de cobertura universal, no existe propiamente una selección de beneficiarios pues todos aquellos estudiantes inscritos en una IEMS podrían verse beneficiados. Sin embargo, las restricciones presupuestales obligan a establecer una lista de prelación para atender de forma prioritaria a ciertos grupos de la población. Así, el proceso equivalente incorporaría dos actividades principales: la priorización de planteles y la conformación del padrón de beneficiarios, que terminan con la conformación del padrón de liquidación que será utilizado en el siguiente proceso.

En tanto el programa es uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, corresponde a la Secretaría de Bienestar, a través de la Coordinación General de programas para el Desarrollo determinar los criterios que señalan la prioridad en la atención a los beneficiarios.³⁶ A partir de esas guías generales, es atribución de la CNBBBJ “definir y aplicar los criterios para identificar a los beneficiarios de Becas para el Bienestar Benito Juárez, y elaborar, aplicar y coordinar los sistemas de recolección, procesamiento, análisis, supervisión y evaluación de información de éstos” (Presidencia de la República, 2019a).

Como se mencionó anteriormente, la última versión del diagnóstico preliminar señala que en la priorización de la entrega existen dos niveles: espacial o territorial, vinculado con la ubicación geográfica del plantel y los Lineamientos antes mencionados; y de características individuales de la población, como calidad de víctima, migrante, refugiado/a y en condición

³⁵ Cabe destacar que en el camino se fueron solventando algunos inconvenientes: se dio acceso al sistema a personal de las representaciones estatales y se les concedieron permisos de edición, se actualizaron las claves de acceso de los responsables de las IEMS y se incorporaron opciones que permitieran capturar con mayor precisión el estatus del estudiante (baja temporal, renuncia a beca, etc.). No obstante, queda pendiente por solventar (de acuerdo con los testimonios recogidos en campo) algunos errores de la “carga masiva”, que es el registro en la plataforma de un conjunto de estudiantes a través de un archivo *Excel*.

³⁶ El Artículo segundo de los Lineamientos Generales para la Coordinación e Implementación de los programas Integrales para el Desarrollo señala que: La planeación e implementación de los programas Integrales para el Desarrollo, tendrán como prioridad para ser beneficiarios a las personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia, según los mecanismos establecidos por la Secretaría de Bienestar (Secretaría de Bienestar y Coordinación General de Programas para el Desarrollo, 2019).

de desplazamiento forzado interno. Para este segundo nivel se menciona que la información se obtendrá de acuerdo con la demanda de la población; sin embargo, aún no existen mecanismos establecidos para capturarla, hasta el cierre del documento.

En este sentido, la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación es la instancia de la CNBBBJ encargada de identificar las escuelas susceptibles de ser atendidas, con base en el catálogo vigente del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y enlistarlas en orden de prelación.³⁷

Tras la definición de los planteles por atender, la DGPL es el área encargada de revisar la información proporcionada por las escuelas en el SIREL para identificar alguna inconsistencia y, tras una primera limpieza de la base de datos, valida con el RENAPO la CURP de los estudiantes registrados. Esta actividad puede tomar hasta 5 semanas. En este sentido, se reconoce como acierto el uso del SIREL, plataforma conocida por la estructura organizacional de la CNBBBJ y por algunas escuelas, así como la flexibilidad y velocidad que mostró el equipo operativo del programa para incorporar algunos ajustes sobre la marcha.

La lista validada de estudiantes es posteriormente confrontada con los padrones de otros programas para verificar la no duplicidad de apoyos.³⁸ Finalmente, todos los estudiantes registrados como reinscritos, con datos consistentes y validados, y que no se encuentren registrados en otros programas de apoyos federales son susceptibles de recibir la beca en el orden de prelación establecido. El padrón de liquidación es determinado con base en la disponibilidad presupuestal y buscando atender escuelas completas. La base final se comparte con la DGAO y con las instituciones liquidadoras para continuar con los procesos siguientes.

5. Distribución de apoyos

La distribución de apoyos es el “proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa)” (CONEVAL, 2017). En el programa, la distribución de apoyos comprende dos subprocesos que pueden ocurrir en paralelo: la dispersión de los recursos económicos y la entrega de medios de pago.

La dispersión de recursos implica el traslado de los recursos monetarios a las cuentas de las instituciones liquidadoras donde los beneficiarios pueden cobrar. Este subproceso comprende los procedimientos administrativos y financieros en los que se ven involucrados la CNBBBJ (específicamente la DGPL), la SEP, la Tesorería de la Federación (TESOFE) y las instituciones bancarias. Estas instancias redistribuyen los recursos a las sucursales correspondientes y presentan un informe de recursos depositados. La DGPL elabora la

³⁷ Cabe destacar que el elemento clave para esta actividad es la Clave de Centro de Trabajo (CCT) de los planteles pues, con base en ella, se identifican las principales características de las escuelas.

³⁸ Cabe destacar que en entrevista se señaló que, los estudiantes registrados en Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED) son remitidos al programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y los estudiantes que se encuentren registrados en éste, son excluidos del padrón de Beca Universal para Educación Media Superior.

conciliación de estos recursos que funge como insumo para el monitoreo de la operación del programa.

Por su parte, la entrega de medios de pago es, hasta ahora, el subproceso que mayor complejidad presenta pues involucra la acción coordinada de distintos actores del SEN 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.³⁹

El programa actualmente cuenta con tres medios de pago: (1) las órdenes impresas con los datos de los beneficiarios y sujetas a cobro en sucursales de Banco Azteca y, en menor medida, de *Telecomm*; (2) la disposición de efectivo sin tarjeta en cajeros BBVA en la Ciudad de México para becarios del ex programa Prepa Sí que fue absorbido por BUEMS; y (3) la entrega del apoyo en efectivo para localidades en las que no haya servicios bancarios cercanos.⁴⁰

La DGAO, a nivel central, es la instancia encargada de diseñar la logística de entrega y desarrollar la planeación de los operativos que incluye los periodos de ejecución, las metas, la vigencia de la captura, los recursos humanos y materiales estimados y la productividad esperada de cada una de las representaciones estatales. Esta dirección libera a través del Sistema de Soporte Técnico Operativo el padrón por atender y envían a las representaciones los oficios correspondientes. Asimismo, brindan orientación vía videoconferencias y distribuyen materiales informativos de apoyo para llevar a cabo los operativos (manuales, dípticos, infografías, etc.).

Las representaciones estatales son responsables de establecer comunicación con los subsistemas educativos, con los planteles y con las Delegaciones de programas para el Desarrollo para confirmar o ajustar los calendarios de entrega de órdenes de pago en las escuelas. Una vez que se obtiene un calendario acordado, las representaciones estatales lo actualizan en el sistema y lo formalizan mediante el envío de los oficios, donde se solicita apoyo del plantel para convocar a las y los estudiantes que recibirán la orden de pago y para facilitar espacios y mobiliario para instalar la mesa de atención.

Una de las mayores dificultades percibidas en el trabajo de campo fue la falta de alineación entre el calendario escolar y el calendario operativo: por ejemplo, algunas entregas de medios de pago fueron en días de vacaciones o no laborales lo que complicó que las y los estudiantes pudiesen recogerlos; asimismo, los cierres del registro en SIREL no necesariamente empatan con los cierres de inscripciones en las escuelas. Considerando ambas experiencias, cabría ajustar el calendario operativo lo más que se pueda al calendario de actividades en los planteles educativos: coordinar la entrega de órdenes de

³⁹ Estas últimas actividades tienen como productos bases de datos que podrían fungir como insumos para el monitoreo del desempeño del programa.

⁴⁰ En semanas recientes (febrero-marzo de 2020), 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, por lo que este canal representaría una adición a los antes mencionados.

pago con las escuelas directamente y que los periodos de cobro coincidan con las fechas de entrega y, por otro lado, establecer mecanismos para revisar el padrón después de la primera entrega de cada semestre, para identificar altas o bajas que no pudieron ser registradas al inicio.

En el ejercicio fiscal 2019, la implementación de las mesas de atención para la entrega de órdenes de pago tuvo distintas modalidades: mesas en planteles (con y sin ceremonia preliminar), mesas integrales⁴¹ y mesas paralelas⁴² fuera de planteles, eventos masivos, atención en oficinas de la representación estatal o en Unidades de Atención Regional.

En la fecha de entrega establecida y acordada, el personal de las representaciones estatales acude al plantel para entregar las órdenes de pago directamente a los estudiantes. Sobre la entrega de medios de pago, cabe resaltar que es la etapa más desafiante en términos de logística, pues implica la interrupción de las jornadas escolares y la movilización de los recursos humanos y materiales de las IEMS.

En la primera entrega, se solicitó a los estudiantes documentos para acreditar su identidad (CURP y alguna otra identificación) y su vigencia en la escuela (credencial de la institución, constancia o tira de materias). Estos documentos son integrados como parte del expediente del becario junto con el Formato Único de Solicitud de Registro en el programa. Durante el trabajo de campo se señaló la posibilidad de ajustar este procedimiento en los próximos operativos; sin embargo, según se comentó en algunas entrevistas, se mantendrá el protocolo de toma de fotografías (entre 2 y 4 tomas) y la entrega del folleto donde se estipulan los derechos y obligaciones de los beneficiarios, además, por supuesto, de la orden de pago correspondiente. Las dos primeras fotografías son utilizadas como evidencia de la entrega y las otras dos se utilizan si es necesario actualizar datos del estudiante o la información en la orden de pago es incorrecta. Esta información es cargada en el SIDER a través de teléfonos móviles y resguardada por la representación.

Una vez que se entregaron todas las órdenes de pago, el personal de la representación estatal de la CNBBBBJ hace la conciliación de órdenes entregadas y no entregadas, llena y entrega a la escuela un acta de evento de atención a beneficiarios que el personal educativo debe firmar. Si el porcentaje de órdenes no entregadas supera el 10% de total que se tenía contemplado, el personal del programa y la escuela deben acordar una segunda fecha de entrega; si el porcentaje fue menor, las órdenes de pago quedan a disposición de los becarios en las oficinas del programa más cercanas.

Los inconvenientes identificados en este proceso están relacionados con la coordinación con actores externos, por ejemplo, la coordinación del trabajo con las Delegaciones de programas para el Desarrollo ha sido variable. En algunas entidades ha sido posible

⁴¹ En las mesas integrales se desarrolla un operativo en conjunto y en la misma mesa se atiende a poblaciones de programas distintos; esto sucedió con mayor frecuencia en el programa de becas para la Educación Básica, aunque en algunas ocasiones se montaron este tipo de operativos para Media Superior.

⁴² Las mesas paralelas son llamadas también de atención temporal e implica que, tanto la CNBBBBJ, como los otros programas para el desarrollo lleven a cabo un mismo evento, pero cada instancia atiende la mesa que le corresponde en paralelo.

conjuntar esfuerzos y compartir gastos de operación, pero en otras ha sido más complicado. Lo que resulta común es la falta de claridad sobre las jerarquías en la operación del programa, la falta de normas respecto a las acciones concretas de coordinación genera confusión entre las otras entidades que participan en el programa y, hasta ahora, no se identifican planes de documentar los mecanismos de coordinación y comunicación que se han utilizado.

Durante el trabajo de campo, en todas las entidades federativas visitadas, la mayoría de las escuelas coincidieron en que, durante los operativos realizados, se cancelaron totalmente o se interrumpieron las clases para permitir que los beneficiarios fueran a cobrar la beca. Los estudiantes y el personal educativo, en su mayoría coincidieron que el operativo de entrega de medios de pago fue desordenado, poco profesional, empezó tarde y fue demorado, principalmente, por la falta de planeación e improvisación.

Al concluir 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 registrados 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.

Finalmente, es importante resaltar que 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. Al respecto, sería conveniente retomar los aprendizajes de Jóvenes Escribiendo el Futuro para la dispersión a través de transferencias electrónicas. No obstante, en el caso de BUEMS sería a gran escala.

6. Entrega de apoyos

La entrega de apoyos es el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo (CONEVAL, 2017). Para el caso aquí analizado, este proceso corresponde a la disposición que llevan a cabo los y las beneficiarias de los recursos vinculados al medio de pago a su favor.

En este proceso participan los y las becarias y las instituciones liquidadoras (Banco Azteca, *Telecomm*, BBVA, supermercados y recientemente Banco del Bienestar). Comienza cuando los primeros reciben el medio de pago y culmina con su cobro en las instituciones correspondientes.

El cobro a través de una orden de pago se lleva a cabo por medio de Banco Azteca o *Telecomm*. El documento que se entrega a los y las becarias incluye sus datos de identificación y una sugerencia sobre la sucursal y los horarios que son más convenientes para su atención. En la sucursal, el personal del banco identifica a los y las beneficiarias, escanea el código QR que está en la hoja y ellos y ellas deben poner su fecha de nacimiento como número de seguridad. Tras firmar el acuse, estos retiran sus apoyos. Cabe destacar que las órdenes de pago tienen una vigencia establecida, por lo que, de no ser cobradas en ese periodo, la CNBBBJ las cancela. Asimismo, la CNBBBJ no hace entrega retroactiva

de los apoyos, por lo que no es posible que los beneficiarios puedan recibir posteriormente el pago correspondiente a la orden cancelada.

En la Ciudad de México se continuó con la logística de entrega de recursos que tenía establecida el programa Prepa Sí, es decir los estudiantes reciben en sus teléfonos celulares un código para realizar un retiro sin tarjeta que les permite disponer del efectivo en cajeros de BBVA.

Finalmente, en localidades sin acceso a ninguna institución bancaria cercana, la CNBBBBJ implementó la entrega de dinero en efectivo en mesas de atención. En esta modalidad no existe entrega de medios de pago, únicamente la entrega de apoyos.

Entre los principales hallazgos, los testimonios recolectados en las escuelas dan cuenta de una diversidad de experiencias en el cobro del apoyo. Empezando por el número de veces que recibieron la orden de pago para ejecutarlo. Algunos becarios han recibido la orden de pago dos veces, pero en la primera ocasión, el equivalente al monto de dos bimestres. Algunos sólo la han recibido una vez con el monto de dos bimestres, otros casos comentaron que, sólo les dieron una vez lo de un solo bimestre.

En este sentido, en la mayoría de las instituciones educativas visitadas, se identifica que no ha sido homogéneo ni siquiera entre los becarios de la misma institución y que nunca saben cuándo llegarán las órdenes de pago y de cuánto será el apoyo. Los becarios no saben a qué bimestre o bimestres corresponden las órdenes de pago y tampoco saben si recibirán el recurso de los cinco bimestres del año

Por otro lado, la experiencia de los beneficiarios en las instituciones liquidadoras fue generalmente buena. El personal los atendió con respeto y en ningún momento les ofrecieron otros servicios bancarios, como préstamos, ni les solicitaron cuotas por entregarles el efectivo. No obstante, el flujo de dinero en las sucursales es un desafío para las instituciones liquidadoras, sobre todo para aquellas ubicadas en zonas geográficas de difícil acceso.

Cabe destacar que entre los documentos compartidos por la CNBBBBJ y aquellos disponibles públicamente, no es posible identificar de manera precisa a cuántos estudiantes únicos se les ha entregado la beca y en cuántas ocasiones la han recibido. Tampoco es posible estimar el número total de becas entregadas ni los periodos en las que fueron cobradas.

7. Monitoreo de apoyos y seguimiento a beneficiarios

El proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos comprende las “acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado” (CONEVAL, 2017). En el caso del programa se identifican dos actividades: el monitoreo del cobro de la beca y el seguimiento a beneficiarios en los términos definidos por CONEVAL.

Ambas actividades dan inicio con el cierre de los operativos de entrega de medios de pago. La primera concluye con los informes de recursos ejercidos, pero aún no existe una definición para la segunda. No obstante, los productos de ambos subprocesos servirían como insumo para el monitoreo y las evaluaciones del programa.

El monitoreo de apoyos es el proceso a través del cual el programa da seguimiento a los medios de pago entregados para determinar si fueron cobrados o no. La fuente primaria de información son los informes de las instituciones liquidadoras que dan cuenta de la cantidad de recursos entregados. Con ello, 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. La conciliación de apoyos cobrados permite también identificar el presupuesto disponible para los siguientes bimestres.

Cabe destacar que las órdenes de pago que no fueron cobradas en tiempo se cancelan desde la CNBBBBJ. Si la orden no fue entregada, el formato en físico se queda en la representación estatal como parte del expediente; si fue entregada y el becario no acude a la institución a retirar su apoyo, la orden perderá vigencia y no podrá ser cobrada posteriormente.

Por el momento no se identifica un proceso de seguimiento individual a beneficiarios, ni al uso que les dan a los recursos. Sin embargo, en entrevistas con funcionarios centrales, se planteó la idea de articular los sistemas de información como el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), el Sistema de Indicadores Educativo (SIE) o la información del formato 911, de forma tal que se pudiera identificar la progresión educativa de los beneficiarios de los tres programas.

8. Atención ciudadana y contraloría social

La contraloría social y satisfacción de usuarios es el proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar quejas o denuncias que tenga del programa (CONEVAL, 2017). En el programa Beca Universal se identifican dos subprocesos: la atención ciudadana y la contraloría social.

La atención ciudadana es el subproceso mediante el cual el programa dispone de recursos tecnológicos, materiales y humanos para atender y resolver las dudas, preguntas, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias de los becarios y becarias y público en general. Este proceso, hasta ahora, no se vincula directamente con algún otro, sin embargo, implica un flujo de información constante entre distintas direcciones generales de la CNBBBBJ.

La demanda de atención llega al programa a través de diferentes vías: a través de las oficinas de las representaciones estatales o a través de los medios de contacto de la CNBBBBJ, línea de atención ciudadanía 800 500 50 50 o al correo electrónico atencion@becasbenitojuarez.gob.mx. Igualmente, se reciben a través de redes sociales (Facebook, Twitter e Instagram) por parte de la Dirección de Comunicación Social, pero estas se canalizan al área de Atención Ciudadana para su tratamiento.

Sin embargo, en el trabajo de campo se identificó que los mecanismos para atender dudas, dificultades e inconvenientes no son del conocimiento público ni tampoco son, hasta el momento, suficientes para resolver dichas situaciones. El recorte presupuestario ha afectado la capacidad de la CNBBBJ y sus representaciones estatales para atender oportunamente las demandas de atención de los beneficiarios y sus familias, quienes expresan que no les contestan vía telefónica o tienen que esperar en línea mucho tiempo y cuando les contestan o asisten a las oficinas, la respuesta que han recibido es “tienen que esperar”. Esto genera molestia e inconformidad entre la población.

En cuanto a la contraloría social es el mecanismo mediante el cual los programas sociales promueven la participación ciudadana y el control y vigilancia de sus acciones por parte de los beneficiarios, de acuerdo con la normatividad aplicable. Está mandatada en el Capítulo VIII artículos 69, 70 y 71 de la Ley General de Desarrollo Social y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal (SHCP, 2007). Además, tiene respaldo jurídico en la Ley General del Sistema Anticorrupción (Artículo 21).

Para el caso de la CNBBBJ y el programa, se tiene evidencia del avance en el desarrollo de las obligaciones legales relativas a Contraloría Social, al menos, hasta el 28 de octubre de 2019 cuando la CNBBBJ remitió para su validación a la SFP las versiones finales del Esquema y la Guía Operativa. Estos documentos dan cuenta de la implementación de contralorías sociales por programa, pero bajo el marco de coordinación y operación de la CNBBBJ en su conjunto. Sin embargo, en una entrevista posterior a la fecha mencionada, los funcionarios centrales del programa reconocieron una instrucción reciente de parte de la SFP para detener el avance de las tareas de Contraloría Social, en tanto que para 2020, esta actividad se va a transformar de forma importante. De tal forma, la CNBBBJ esperará las definiciones en la materia para proceder conforme sea indicado por las instancias competentes. Hasta el cierre de recepción de información del presente informe, no se tuvo ninguna actualización al respecto.

9. Evaluación y monitoreo

Este es el proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera (CONEVAL, 2017). En el diagnóstico preliminar del programa se identifican actividades clave como la evaluación interna y la evaluación externa, el monitoreo de cumplimiento de metas y avances de cuentas pública y la atención a auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control (OIC) de las SFP.

En cuanto a la evaluación interna, el diagnóstico preliminar señala que se llevará a cabo “con el fin de monitorear el desempeño del programa, construyendo indicadores relacionados con sus objetivos específicos” (Pérez, noviembre de 2019). También menciona la intención de valorar la incidencia del programa en la igualdad de hombres y mujeres, la prevención de violencia de género y cualquier forma de discriminación.

Por su parte, la evaluación externa está normada en el Título Quinto Capítulo I de la Ley General de Desarrollo Social, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los

programas Federales de la Administración Pública Federal (SHCP, 2007) y en los artículos 3º a 5º del Decreto por el que se regula al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (SEDESOL, 2005). Para la evaluación externa del programa intervienen en primer lugar, la DGIGAE y la Dirección General de Evaluación de Políticas de las SEP, que deben coordinarse para atender los requerimientos que en la materia establezcan, conjuntamente, el CONEVAL, la SCHP y la SFP en el programa Anual de Evaluación (PAE). Además de las evaluaciones establecidas en el PAE, se podrán llevar a cabo evaluaciones complementarias opcionales de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias.

Adicionalmente, el monitoreo de metas y avances de Cuenta Pública se refiere al seguimiento de los resultados en cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados y a los Informes de metas y ejecución presupuestal (Cuenta Pública). La CNBBBJ tiene la responsabilidad de formular trimestralmente el reporte de los avances en la aplicación de los recursos, el Comité Técnico concentrará y analizará la información para la toma de decisiones.

Principales hallazgos

El principal hallazgo en materia de funcionamiento tiene que ver con la rápida consecución de la meta de cobertura 2019-2020; por lo que el programa cubre a 5,319,776 becarios por ambas fuentes de subsidio (recursos de los programas S072 y U084), superando las metas de atención establecidas para 2019.

El trabajo de campo también evidenció varios resultados logrados en el funcionamiento del programa, entre ellos: la disposición y compromiso del personal de las representaciones estatales con su misión de hacer llegar los recursos o los medios de pago a los estudiantes; el uso de un sistema propio para inscripción y reinscripción de estudiantes (SIREL) y la capacidad de ajuste y perfeccionamiento de la plataforma sobre la marcha; entre otros. Es importante destacar que, de acuerdo con la opinión de todos los estudiantes consultados durante el trabajo de campo, no se ha conocido de ningún caso en el que los aspirantes o becarios hayan sido objeto de peticiones, presiones o condicionamientos de ningún tipo para solicitar la beca, ser seleccionados o mantenerse como becarios del programa.

La difusión y los mecanismos de comunicación entre los diferentes actores involucrados en la operación de la intervención fue uno de los principales cuellos de botella identificados; por ejemplo, los y las estudiantes y el personal educativo señalaron que sus fuentes de información fueron las redes sociales relacionados con las becas, pero que la información que se difundió no siempre fue veraz.

Asimismo, se impuso a los planteles responsabilidades importantes en la operación del programa sin comunicación previa de los objetivos, actividades y resultados esperados de su participación e, incluso, sin información fundamental sobre las características del apoyo y formas de operación del programa. Además, la omisión de los subsistemas en los procesos iniciales dejó a los planteles sin una referencia de apoyo y sin posibilidad de enfrentar las demandas de los estudiantes que no recibieron las becas.

Por su parte, el tiempo para planear los operativos de entrega de órdenes de pago fue un desafío mayor tanto para la CNBBBBJ, como para sus representaciones estatales y para las instituciones educativas; en algunas ocasiones se reportó que los operativos fueron desordenados y el personal operativo tenía poca certeza y capacitación sobre el proceso. Adicionalmente, se identificaron inconvenientes de coordinación con los actores involucrados ocasionado por la falta de claridad sobre las jerarquías en la operación del programa.

Ambas áreas de oportunidad se relacionan con la falta de un documento de diseño y operación públicos que den cuenta de las reglas del juego, los actores involucrados y las actividades que realizan cada uno de ellos. En conjunto esto ayudaría a la Coordinación Nacional contar con esquema establecido que guíe y dé sentido al funcionamiento del programa.

V. Recomendaciones

Un gran acierto del programa es que prioriza a grupos históricamente vulnerables y/o que no habían recibido antes becas escolares, además atiende uno de los problemas educativos más relevantes en el país, es decir la falta de recursos que enfrentan los estudiantes de la EMS. Además, en la operación el programa destaca la rápida consecución de la meta de cobertura establecida, ya que al cierre de 2019, se atendió a 121,495 becarios de familias de 94 municipios emergentes a través de los recursos para educación media superior destinados en el programa Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica (antes Prospera) en lo que estos eran transferidos a Beca Universal; y también se atendieron a 5,198,281 beneficiarios con los recursos del programa, apoyando a 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).

Por su parte, es importante reconocer la relevancia que tiene la creación de una institución encargada de coordinar y operar distintos apoyos económicos que se transfieren a las familias, y las y los estudiantes en los diferentes niveles que conforman la educación obligatoria en México. Este aspecto, podría tener un efecto positivo en el funcionamiento de todas las intervenciones que opera la CNBBBBJ, ya que, por ejemplo, se podrían reconstruir las trayectorias de las y los estudiantes que son apoyados económicamente para continuar sus estudios a partir de las becas, y con ello dar seguimiento en las diversas etapas de vida.

No obstante, en este documento también se identifican aspectos de mejora en el diseño y la operación del programa, que pueden fortalecer diferentes aspectos de la intervención, y con ello coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos de una forma mucho más eficaz y eficiente. En este sentido, a continuación, se presentan las recomendaciones generales, para posteriormente pasar a aquellas que son específicas.

Recomendaciones generales

El programa Beca Universal para la Educación Media Superior Benito Juárez, siendo una iniciativa de reciente creación, atravesó en 2019 por un periodo de transición. Si bien se reconoce el esfuerzo de la CNBBBBJ y sus representaciones estatales por lograr una

implementación funcional, la necesidad de cumplir con el objetivo de entrega de los apoyos se ha superpuesto al planteamiento del diseño del programa con miras a la atención de un problema público, así como documentos formales que guíen su operación.

Por otro lado, los cambios sustantivos de diseño e institucionales del programa durante todo el 2019 trajeron consigo riesgos operativos y áreas de mejora que se han ido corrigiendo sobre la marcha. Adicionalmente, esto ha reducido la certeza que tienen las y los operadores y los y las beneficiarias sobre el funcionamiento del mismo. Durante ese mismo año, la intervención operó dentro de una transformación profunda y compleja de la CNBBJG, por lo que se reconoce que muchas de las áreas de oportunidad, debilidades y cuellos de botella identificados, corresponden al contexto observado en ese año y no necesariamente corresponderá a la operación en el 2020, con la nueva normatividad.

La falta de estos documentos públicos debilita la operación pues los partícipes de ella pierden el referente de sus responsabilidades y derechos, y puede mantener la incertidumbre sobre los cómo, con qué, quién lo hace y los cuándo. Su ausencia limitó el actuar de los operadores en campo del programa y del personal educativo involucrado, lo que derivó en la implementación de actividades y procesos heterogéneos y con muchas áreas de oportunidad.

La vinculación directa entre las y los beneficiarios y el programa propició que se pasaran por alto las instituciones, arreglos organizacionales, canales y mecanismos existentes que, para otros programas de becas, habían resultado de utilidad. En particular, se omitió la incorporación de las autoridades educativas, pese a que el programa se inserta en la operación de la Secretaría de Educación Pública. Por ello, se recomienda profundizar en la documentación y experiencias de programas de los distintos niveles de gobierno para identificar las buenas prácticas y lecciones aprendidas en estrategias de entregas de beca para fortalecer su vinculación y acortar el proceso de aprendizaje de la intervención.

Durante el trabajo de campo, así como en la información que se recabó en las entrevistas con funcionarios de la CNBBJG, se identificó que en varios procesos participan personal de otras dependencias, especialmente, de la Coordinación Nacional de programas para el Desarrollo, a través de los Servidores de la Nación, personal del Banco del Bienestar, entre otros. Por ello, es necesario que se defina el mecanismo o las directrices de coordinación y vinculación institucional e interinstitucional de la CNBBBJ con otros actores clave.

En este sentido, se podrían establecer acciones específicas y concretas de coordinación y vinculación entre la CNBBBJ, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), la Coordinación Nacional de programas para el Desarrollo y la SEP. Con esto se espera disminuir los canales informales e improvisados de comunicación, favorecer la toma de decisiones en un marco de institucionalidad en los procesos y permitirá reconocer a los actores relacionados a los programas prioritarios de becas, así como, sus responsabilidades y roles. Finalmente, dará certeza de cuáles son “las reglas del juego” en la implementación de los programas y favorecerá a la planeación estratégica de la CNBBBJ. Concretar acciones de vinculación y coordinación entre la SEMS y la CNBBBJ para la operación de Beca Universal será una de las mayores fortalezas en el éxito del programa.

Por otro lado, la denominación de “programa Beca Universal para estudiantes de Educación Media Superior”, promete un apoyo para todos los estudiantes en este nivel educativo en México (la universalidad de la beca). La restricción presupuestaria es evidente y la CNBBBJ tiene criterios de priorización claros, sin embargo, estos criterios no son conocidos por toda la población, por lo que existe evidencia de inconformidad de ciertos actores por no contar con el recurso cuando es de carácter “universal”. Por lo tanto, instituciones y personas ajenas a la CNBBBJ no saben cómo se asignan los recursos disponibles, lo cual también genera inconformidad. Al respecto, es necesario hacer explícitos y públicos los criterios de priorización, así como la estimación de hasta dónde alcanzará a cubrir el programa a partir de una estrategia de cobertura. Esto contribuiría a reducir la inconformidad de la comunidad estudiantil cuando se presenta el caso de que, en un mismo plantel, no todos los estudiantes con las mismas características socioeconómicas reciben el apoyo, así como reducir el posible error de exclusión de alumnos en un mismo plantel.

Finalmente, la promoción y el seguimiento de las trayectorias educativas de las y de los estudiantes es fundamental principalmente en el tránsito hacia y durante la Educación Media Superior. Es justo en este proceso donde actualmente el Sistema Educativo Nacional tiene el mayor desafío. Por lo que la generación de sinergias con otros programas de desarrollo social es fundamental para impulsar una atención mucho más integral en la población atendida, a fin de contrarrestar las causas del abandono escolar que van mucho más allá del elemento económico, y que tiene relación directa con problemas tanto de la oferta (acceso, pertinencia, calidad) pero también con la demanda (embarazo, maternidad, trabajo, migración, entre otros).

Asimismo, se observa un área de oportunidad al fortalecer las complementariedades que existen entre estos programas al incorporar al mismo becario a los diferentes tipos de apoyo, dependiendo de su momento en la etapa de vida. Para ello, es necesario incluir estrategias que den cuenta de la trayectoria educativa de las y los estudiantes, promoviendo el efectivo ejercicio del derecho a la educación para todos.

Recomendaciones específicas

Entre los principales hallazgos sobre el diseño del programa y que, sin duda, ha tenido repercusiones en su funcionamiento a más de un año de su puesta en marcha, es la falta de un diagnóstico definitivo y validado de la problemática que se atiende. Asimismo, a lo largo del análisis se identificaron aspectos de mejora en los diferentes documentos que conforman el diseño del programa como: el diagnóstico, árbol de problema y la Matriz de Indicadores para Resultados. Por lo que se considera necesario fortalecer y homologar estos documentos a fin de contar con un diseño más sólido que contribuya al logro de los objetivos del programa.

- En cuanto al problema público que busca atender el programa, se identificaron distintos fraseos, por un lado, en el cuerpo del diagnóstico se menciona que “los jóvenes presentan dificultades para permanecer en las escuelas de Educación Media Superior”; mientras que en el Árbol de Problemas se dice “Los alumnos/as que cursan la Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional no permanecen en este nivel educativo”. Por ello, se tendría que mencionar de manera específica en los documentos normativos

cuál es el problema, cómo se definen sus conceptos clave y mantener la coherencia en el fraseo.

- Respecto a la lógica causal, por un lado, se señala que el abandono escolar tiene múltiples factores y efectos, y la revisión hecha en el diagnóstico así lo sustenta; no obstante, la evidencia presentada no necesariamente permite afirmar de manera tajante que la falta de recursos económicos son el principal motivo de la deserción, aunque sí uno de los mencionados con mayor frecuencia. Por ello, es necesario revisar la lógica causal del problema público que se busca atender.
- En cuanto a las poblaciones, las fuentes utilizadas en el diagnóstico para estimar, tanto la población potencial como la población objetivo no son las más recientes. Por ello, se requiere calcular las poblaciones con base en la ENIGH 2018 y en las cifras más recientes de la SEP (ciclo escolar 2018-2019).
- La denominación de “beca universal” tiene efectos sobre la definición de población objetivo del programa. En este sentido, la población objetivo de BUEMS tendría que ser idéntica a la población potencial pues, ante su aspiración de universalidad, buscaría atender a todos los estudiantes.
- Es necesario que el programa haga públicos los criterios de priorización, ya que esta información no está disponible para la ciudadanía debido a que aún no se publica el diagnóstico.
- Respecto a la estrategia de cobertura del programa, se sugiere considerar una estimación de las y los estudiantes que concluyen la EMS, 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.
- En la MIR no se identificó una relación causal entre el Propósito y el Fin del programa, ya que el objetivo de este último no corresponde a una meta superior, sino a llevar a cabo una política social. Por ello, se sugiere considerar la posibilidad de modificar el objetivo de fin incluyendo una meta superior, por ejemplo: “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...”. Además, es necesario contar con las fichas de los indicadores y hacer públicos los medios de verificación.

Por su parte, se identificaron tanto similitudes como complementariedades principalmente con el programa de Becas Elisa Acuña. Asimismo, se sugiere potenciar las complementariedades con otros programas de las Administración Pública Federal, establecer mecanismos de coordinación y sinergias con otras intervenciones, en los tres niveles de gobierno, con la finalidad de lograr una atención mucho más integral en beneficio de la población atendida y sus familias.

En cuanto al funcionamiento del programa, debido a la transformación de la Coordinación Nacional PROSPERA a la CNBBBJ, aún no se ha consolidado su estructura orgánica ni se han establecido completamente sus funciones. De tal forma, la CNBBBJ continúa teniendo

como referencia, y sólo en lo que es aplicable, el Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional de PROSPERA programa de Inclusión Social, emitido por la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar) el 11 de enero de 2019. Lo anterior, sumado al significativo recorte de gastos de operación respecto de su antecesor, ha implicado la necesidad de implementar ajustes en la gestión. La CNBBBJ también cuenta con un documento preliminar (no aprobado y en discusión) en el que se modifica la estructura orgánica de la CNBBBJ y se cambia el nombre y las funciones de las Direcciones Generales, con lo que es probable que dichas modificaciones surtan efecto en este 2020.

La comunicación entre los diferentes actores involucrados y la difusión del programa fue una de las principales áreas de oportunidad que se identificaron en la evaluación. Aunque se reconoce que, a finales de 2019, la CNBBBJ estaba desarrollando una estrategia de comunicación, en la que incluyen a las redes sociales, la elaboración de videos y material de difusión, uno de los principales retos de la estrategia es llegar a las comunidades sin conectividad en las que incorporarán a las radios comunitarias como un agente para la difusión.

Se identificó que no se consideran a las instituciones educativas como un actor relevante del programa. Sin embargo, el plantel y su personal juegan un papel medular en la comunidad estudiantil y en sus dinámicas escolares. Son la ventanilla directa de los estudiantes y becarios, por lo tanto, si fueran considerados e incluidos, se podrían superar debilidades del programa, como la falta de información sobre los diferentes procesos, en cuanto a tiempos, criterios, y claridad en la definición de actividades que debe desarrollar cada uno de los actores involucrados. Ante esta situación, se requiere implementar acciones específicas para informar al personal de las instituciones educativas sobre: el programa, calendario y plazos de operación, así como, de los operativos que se llevarán a cabo en sus planteles y en las actividades que deberán desarrollar para la implementación del programa.

Así, el desarrollo y la difusión de Lineamientos de Operación, ahora Reglas de Operación, el fortalecimiento de las vías de comunicación dentro del entramado institucional del sistema educativo, el reconocimiento e incorporación de buenas prácticas existentes, el desarrollo continuo de los sistemas informáticos y el diseño de mecanismos adecuados de verificación de la permanencia son algunas de las tareas con mayor urgencia por atender.

VI. Opinión del programa y acciones de mejora

1. Uso de los hallazgos de la evaluación

Cuadro 5. Principales mejoras derivadas de la operación

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ⁴³
Recomendaciones específicas (pág. 51)	Entre los principales hallazgos sobre el diseño del programa y que, sin duda, ha tenido repercusiones en su funcionamiento a más de un año de su puesta en marcha, es la falta de un diagnóstico definitivo y validado de la problemática que se atiende.	Se reconoce la valía del documento de Diagnóstico, pero el no tener una versión definitiva, no significó que hubiera repercusiones negativas en la operación del Programa al definirse con claridad sus Reglas de Operación.	Se elaborará la versión definitiva del Diagnóstico del programa en donde se enfatice la problemática del abandono escolar en este nivel educativo.
Recomendaciones específicas (pág. 51)	Asimismo, a lo largo del análisis se identificaron aspectos de mejora en los diferentes documentos que conforman el diseño del programa como: el diagnóstico, árbol de problema y la Matriz de Indicadores para Resultados. Por lo que se considera necesario fortalecer y homologar estos documentos a fin de contar con un diseño más sólido que contribuya al logro de los objetivos del programa.	Se coincide con la recomendación.	Se hará un proceso de homologación de los instrumentos que conforman su diseño.
Recomendaciones específicas (pág. 51)	En cuanto al problema público que busca atender el programa, se identificaron distintos fraseos...	Se coincide con la recomendación.	Se revisará el Diagnóstico a fin de establecer con precisión el problema.
Recomendaciones específicas (pág. 52)	Por ello, es necesario revisar la lógica causal del problema público que se busca atender.	Se coincide con la recomendación.	Se revisará la lógica casual del árbol de problemas a fin de establecer con precisión las causas y efectos.
Recomendaciones específicas (pág. 52)	Por ello, se requiere calcular las poblaciones con base en la ENIGH 2018 y en las	La versión preliminar del Diagnóstico consideró la información que en ese	Se realizará un ejercicio para recalculer las

⁴³ Acciones de mejora planeadas o emprendidas.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ⁴³
	cifras más recientes de la SEP (ciclo escolar 2018-2019).	momento estaba disponible.	poblaciones (potencial y objetivo) con información más reciente.
Recomendaciones específicas (pág. 52)	En este sentido, la población objetivo de BUEMS tendría que ser idéntica a la población potencial pues, ante su aspiración de universalidad, buscaría atender a todos los estudiantes.	La población potencial está claramente definida para el programa y es diferente a la población objetivo. Esta última se refiere a alumnos inscritos y la potencial, además de los inscritos, incluye a las personas que no han terminado la EMS, principalmente porque lo abandonaron o no ingresaron al mismo, habiendo terminado la educación básica.	Ninguna
Recomendaciones específicas (pág. 52)	Es necesario que el programa haga públicos los criterios de priorización, ya que esta información no está disponible para la ciudadanía debido a que aún no se publica el diagnóstico.	El Diagnóstico no es el documento en el que se presentan dichos criterios. Éstos se pusieron de manifiesto desde el documento de Criterios Generales para la Distribución de Recursos del Programa U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, emitidos por la Subsecretaría de Educación Media Superior en enero de 2019, y actualmente están presentes en las Reglas de Operación 2020 publicadas en el DOF el 30/03/2020, mismas que se difunden en la página institucional. Adicionalmente, en la página web institucional se difunden los criterios de priorización en la sección de Preguntas Frecuentes.	Continuar y fortalecer la difusión de los criterios de priorización, tanto en la página institucional como en las notas de las redes sociales y en materiales informativos que se dirijan a los beneficiarios.
Recomendaciones específicas (pág. 52)	Respecto a la estrategia de cobertura del programa, se sugiere considerar una estimación de las y los estudiantes que concluyen la	Se coincide con la recomendación.	Se incluirá un ejercicio de este tipo en el documento de Diagnóstico del programa.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ⁴³
	EMS, 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.		
Recomendaciones específicas (pág. 52)	En la MIR no se identificó una relación causal entre el Propósito y el Fin del programa, ya que el objetivo de este último no corresponde a una meta superior, sino a llevar a cabo una política social.	Se acepta la recomendación.	Se revisará la MIR a fin de actualizarla y opere adecuadamente en el ejercicio fiscal 2021.
Recomendaciones específicas (pág. 52)	Asimismo, se sugiere potenciar las complementariedades con otros programas de las Administración Pública Federal, establecer mecanismos de coordinación y sinergias con otras intervenciones, en los tres niveles de gobierno, con la finalidad de lograr una atención mucho más integral en beneficio de la población atendida y sus familias.	Se coincide con la recomendación y las Reglas de Operación facultan a la CNBBBJ para ello (Numeral 3.7).	Se establecerán acuerdos de coordinación y vinculación interinstitucional con otros programas, instituciones y/o los tres órdenes de gobierno.
Recomendaciones específicas (pág. 52)	...aún no se ha consolidado su estructura orgánica ni se han establecido completamente sus funciones. De tal forma, la CNBBBJ continúa teniendo como referencia, y sólo en lo que es aplicable, el Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional de PROSPERA programa de Inclusión Social...	Se coincide con la recomendación.	Los manuales de procedimientos y de administración de la CNBBBJ están en proceso de elaboración.
Recomendaciones específicas (pág. 53)	Ante esta situación, se requiere implementar acciones específicas para informar al personal de las instituciones educativas sobre: el programa, calendario y plazos de operación, así como, de los operativos que se llevarán a	Se está en comunicación permanente con los funcionarios de la Subsecretaría de Educación Media Superior, los representantes de los distintos sistemas y subsistemas de este tipo	Fortalecer y mejorar los mecanismos de comunicación entre los operadores del programa y los responsables directos de la matrícula y administración de los planteles educativos.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ⁴³
	<p>cabo en sus planteles y en las actividades que deberán desarrollar para la implementación del programa.</p>	<p>educativo y con el personal de los planteles educativos a fin de informar sobre los detalles de la operación del Programa, entre otros. Asimismo, se tiene una comunicación directa entre el personal operativo y de las IEMS para planear y organizar las actividades en campo con los becarios en los planteles.</p>	

2. Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación

- a. Durante el proceso de evaluación, el programa pasó de operar con Lineamientos a Reglas de Operación (DOF 30/03/2020).
- b. A inicio de la implementación del programa, existieron muchas dudas en la población sobre su funcionamiento. Para finales de 2019 se diseñaron e impulsaron diversas estrategias de comunicación, entre ellas, la realización de infografías, videos, contenidos para radio y principalmente la difusión de mensajes en redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram.
- c. Respecto al Sistema Institucional para la Reinscripción Electrónica (SIREL), éste inició casi a la par de la evaluación, teniendo modificaciones sustantivas en su estructura, como: i) la captura del estatus del estudiante; ii) permitir el acceso al sistema a personal de las representaciones estatales; y, iii) permitir el acceso a los representantes de los subsistemas, a fin de monitorear el avance en los registros de los planteles a su cargo, entre las principales.
- d. Casi en su totalidad, las becas se entregan a través de órdenes de pago. Actualmente, y a partir del Decreto que reforma la Ley de Instituciones de Crédito y del Código Civil Federal (DOF 27/03/2020), se está realizando un esfuerzo por probar otros mecanismos que hagan más eficiente y segura la entrega de apoyos, como lo son la banca en línea y la generación de cuentas de depósito a nombre de los becarios y becarias.
- e. Durante el periodo que duró la evaluación, la realización de los operativos no tuvo periodos de entrega definidos con anticipación, ni calendarizados oportunamente. Posteriormente, utilizando las redes sociales, se empezó a difundir el calendario de entrega de medios de pago y otras fechas relevantes para los actores involucrados en este proceso.

- f. El Diagnóstico del programa tuvo cambios perceptibles entre la primera y la última versión disponible para los evaluadores.
- g. Los criterios de priorización presentes en las Reglas de Operación son más detallados que aquellos presentes en los Criterios Generales para la Distribución de Recursos del Programa U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, emitidos por la Subsecretaría de Educación Media Superior en enero de 2019.

3. Posición Institucional respecto de la evaluación

De la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior 2019-2020, se desprenderán los aspectos susceptibles de mejora que contribuirán a perfeccionar el diseño y operación del Programa. Se reconoce su importancia, toda vez que, permite identificar las áreas de oportunidad para mejorar el diseño y los procesos operativos; así como buscar las formas de una ejecución más eficaz y eficiente, que encamine hacia una mejor gestión del desempeño, en los términos de una mejora continua y de la rendición de cuentas.

4. Comentarios específicos

4.1 Sobre los resultados de la evaluación

El Programa considera factible en su mayoría las recomendaciones emitidas por el equipo evaluador, ya que aportan a la mejora del diseño y la operación del programa. Si bien es cierto, que con la evaluación se detectaron importantes áreas de oportunidad fundamentales para la mejora del programa, hubo una recomendación que no resultó del todo aceptable, en específico, considerar a las poblaciones potencial y objetivo como una sola población. Establecer un universo más amplio de la población potencial es dar la oportunidad a la población que no continuó o dejó inconclusos sus estudios de EMS y al ofrecer la oportunidad de recibir una beca, éstos podrían tener un motivo para regresar a las aulas e iniciar y concluir el nivel educativo. Con esta postura, el programa amplía sus efectos hacia otro grupo de población susceptible de recibir los apoyos y, por tanto, es que se les considera dentro de la población potencial pero no se considera parte de la población objetivo pues no se cuenta con elementos para su atención en tanto no cuenta con el estatus de alumno inscrito en una escuela.

4.2 Sobre el uso de la evaluación

Desde la emisión de sus primeros resultados, la evaluación sirvió de apoyo para la detección de áreas de oportunidad, enriquecer algunos de los procesos operativos y mejorar los contenidos de los documentos del diseño del programa. En este sentido, la Coordinación Nacional aprovechó el trabajo de los investigadores para apoyar el primer año de operación del programa.

Las recomendaciones de la presente evaluación estarán sujetas a un proceso de seguimiento en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, bajo un mecanismo

que establece el proceso que deberán observar las dependencias para suscribir y dar seguimiento a las recomendaciones y hallazgos que se deriven de una Evaluación Externa.

4.3 Sobre el proceso de la evaluación

Desde la reunión inicial de la presente evaluación, se establecieron las bases de colaboración en donde se presentaron el cronograma de trabajo, la estrategia de campo y la metodología de la evaluación con sus etapas. Esto generó un ambiente de cordialidad y claridad entre las partes, lo que facilitó, por mucho, el desarrollo del estudio tanto en la preparación de la información como en la planeación del trabajo de campo y la revisión de los productos resultado del estudio.

4.4 Sobre el desempeño del equipo evaluador

Se considera que el trabajo del equipo evaluador fue aceptable durante todo el desarrollo de la investigación. La comunicación fluyó en ambas direcciones, se solventaron las dudas, se les proporcionó la información y atendieron a la retroalimentación de los productos del contrato. Se reconoce que, durante el periodo de entrevistas con funcionarios del programa y socios del sector educativo, los investigadores se ajustaron a los tiempos de éstos e incluso a los cambios de último momento.

4.5 Sobre la institución coordinadora

Se considera que la coordinación por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue adecuada, en primera instancia, al dar a conocer anticipadamente los Términos de Referencia de la Evaluación y, posteriormente, apoyar en el desarrollo del estudio con diversas actividades, tales como: realizar reuniones de discusión y presentación de avances; y participar como el intermediario para coordinar el trabajo de campo, proporcionar la información al equipo evaluador y la revisión de los productos. De esta manera, se agradece al CONEVAL por el trabajo realizado para coordinar la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior 2019-2020, misma que ha permitido principalmente tener evidencia de las áreas de oportunidad y mejora del programa.

Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (18 de julio de 2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado el 20 de octubre de 2019 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Cámara de Diputados. (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado el 10 de febrero de 2020 de http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DOF_28dic18.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (25 de junio de 2018). Ley General de Desarrollo Social. Recuperada el 20 de octubre de 2019 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (11 de noviembre de 2015). *Violencia, niñez y crimen organizado*. Recuperado el 14 de julio de 2019 de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaNinez2016.pdf>
- Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ). (26 de junio de 2019). U084 Árbol Objetivos. Ciudad de México; autor.
- CNBBBJ. (26 de noviembre de 2019). *U084 Árbol Problemas, documento inédito*. México: autor.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2017). *Términos de Referencia Evaluación de Procesos*. Recuperado el 1 de junio de 2019 de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx
- CONEVAL (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (tercera edición). Ciudad de México.
- Coordinación General de Programas para el Desarrollo y Secretaría de Bienestar. (18 de julio de 2019). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2018). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2017. Educación básica y media superior*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Martínez-Salgado, Carolina. (2012). *El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), 613-619. <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000300006>
- Pérez, R. (noviembre de 2019). *Diagnóstico del Programa Beca Universal para Educación Media Superior*. Ciudad de México: CNBBBJ.
- Presidencia de la República (30 de noviembre de 2011). *Ley Orgánica de Administración Pública Federal*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Presidencia de la República. (2019a). *DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, Edición Vespertina.
- Presidencia de la República. (2019b). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Bienestar. (2019). *Primer Informe Trimestral para el ejercicio fiscal 2019*. Ciudad de México, México.

- Secretaría de Bienestar. (2020). *4o. Informe Trimestral 2019. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Bienestar*. Ciudad de México: autor.
- Secretaría de Bienestar y Coordinación General de Programas para el Desarrollo (11 de enero de 2019). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo. Recuperado el 4 de julio de 2019 de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (septiembre de 2018a). *Reporte de Indicadores Educativos*. Recuperado el 1 de julio de 2019 de Sistema Nacional de indicadores Educativos: <http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores.html>
- SEP. (2018b). *Sexto Informe de Labores 2017-2018*. Ciudad de México.
- SEP. (2018c). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2017-2018*. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. Ciudad de México: SEP.
- SEP. (2019a). *Criterios generales para la distribución de los recursos del Programa U280, documento inédito*. México: Subsecretaría de Educación Superior, SEP.
- SEP. (2019b). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019*. Recuperado el 14 de julio de 2019 de https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf
- SEP. (06 de marzo de 2019). *ACUERDO número 10/02/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2019*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2005). DECRETO por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/normateca/2343.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (31 de octubre de 2018). *Anexos del Manual de Programación y Presupuesto 2019*. Disposiciones para la Programación y Presupuestación 2019. Recuperado el 22 de agosto de 2019 de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409260/Anexos_del_Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf
- SHCP. (enero de 2019). *Estrategia Programática Ramo 11*. Presupuesto de Egresos de la Federación 2019: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 19 de agosto de 2019 de https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/11/r11_ep.pdf
- SHCP. (2019a). *Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a cuarto trimestre 2019) [Base de datos]*. Obtenido de Transparencia Presupuestaria. Datos abiertos. Recuperado el 17 de marzo de 2020 de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- SHCP. (2019b). *Análisis funcional programático económico del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 - Ramo 11*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP. (2020a). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Ramo 11 Educación Pública*. Recuperado el 30 de abril de 2020 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/ramo11>
- SHCP. (2020b). *Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez*. Obtenido de Portal de Transparencia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 30 de abril de 2020 de <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=11U084>
- SHCP. (2020c). *Cuenta Pública 2019. Ramos Administrativos, Ramos Generales, Ramos Autónomos, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado [Base de datos]*. Transparencia Presupuestaria. Datos abiertos. Recuperado el 16 de mayo de 2020 de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

- SHCP. (2020d). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios del Ramo 11*. Recuperado el 16 de abril de 2020 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/ramo11>
- SHCP. (2020e). *Matriz de Indicadores para Resultados 2020 del Programa U084 Beca Universal para Educación Media Superior*. Recuperado el 30 de abril de 2020 de <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/PASH/>
- SHCP, SFP y CONEVAL, (30 de marzo de 2007). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- Subsecretaría de Educación Media Superior. (2019). *Criterios Generales para la Distribución de los Recursos del Programa U084 "Beca Universal para estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez"*. Ciudad de México: SEP.

Anexos

Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación 2019-2020.

Anexo B. Referencias de la evaluación.

Anexo C. Evaluación de Diseño.

Anexo D. Análisis del funcionamiento.

Anexo E. Posición Institucional.

Los anexos se pueden consultar en el siguiente enlace:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip