

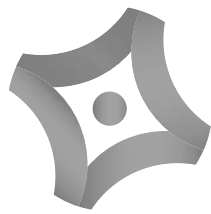


Evaluación Específica de Desempeño



Programa Anual de
Evaluación 2017

Programa:
Nacional de
Convivencia Escolar
Secretaría de Educación del Estado de
Durango



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica de Desempeño

Programa:

**Nacional de
Convivencia Escolar**

Secretaría de Educación del Estado de
Durango



Programa **Anual** de
Evaluación 2017

Evaluación específica de desempeño del Programa
Nacional de Convivencia Escolar 2017

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación específica de desempeño del Programa Nacional de Convivencia Escolar 2017, Durango:inevap, 2017.

Contenido

Siglas y acrónimos.....	2
1. Justificación	3
1.1. Alcance	3
2. Descripción del programa	3
3. Objetivo del programa.....	4
4. Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....	4
4.1. Lógica horizontal	5
4.2. Lógica horizontal	6
5. Resultados	8
5.1. Principales indicadores.....	8
6. Cobertura	9
7. Análisis del sector	11
7.1. Presupuesto ejercido.....	11
7.2. Alineación sectorial.....	12
8. Presupuesto	13
8.1. Concurrencia	13
9. Evaluaciones anteriores	14
10. Análisis FODA.....	15
11. Recomendaciones	16
12. Referencias.....	18

Siglas y acrónimos

inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
PAE 2017	Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios
PNCE	Programa Nacional de Convivencia Escolar
PNPSVyD	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018
ROP	Reglas de Operación
SEED	Secretaría de Educación del Estado de Durango

1. Justificación

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (inevap) y la Secretaría de Educación del Estado de Durango (SEED) seleccionaron el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) con el objetivo de registrar y analizar sus logros y avances, para recomendar vías de mejora de sus resultados y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos¹.

La inclusión de este Programa en el PAE 2017 se justifica por los beneficios esperados en la mejora del servicio educativo a través de la creación de ambientes escolares libres de acoso escolar, por ser prioritario para la SEED, así como por la conveniencia de optimizar la coordinación entre la Federación y el estado a fin de garantizar los mejores resultados a la población.

1.1. Alcance

La evaluación reconoce los logros alcanzados por el PNCE en estado de Durango detecta las fortalezas y/o las oportunidades que merezcan mayor atención, y se concentra en los principales riesgos que limitan los mejores resultados o el mayor impacto de los mismos.

De esta manera, se busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

2. Descripción del programa

El PNCE responde a la Política Nacional para una Escuela Libre de Acoso Escolar instrumentada por Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública. El Programa inició operaciones en 2016 con el propósito de “fomentar un ambiente y cultura escolar que permita el aprendizaje y el desarrollo de los niños y los adolescentes, a través del establecimiento de relaciones interpersonales respetuosas y de colaboración, como respuesta a la necesidad de que existan ambientes de sana convivencia en los planteles escolares, así como para la mejora de la calidad educativa” .

¹ Esta evaluación se fundamenta en: el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios (PAE 2017) del inevalp publicado en Periódico Oficial del Estado de Durango No. 35 de fecha 30 de abril de 2017; el Convenio de colaboración para la evaluación de diversos programas presupuestarios suscrito entre la SEED y el inevalp con fecha 19 de junio de 2017; y el apartado 6 “Evaluación” del Acuerdo número 19/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el Ejercicio Fiscal 2017.

Las Reglas de Operación (ROP) 2017 del PNCE mencionan que el Programa es una estrategia para mejorar la calidad del servicio educativo, a través de acciones formativas y preventivas del acoso escolar, con el fin de “promover una convivencia escolar armónica, pacífica e inclusiva a través del desarrollo de habilidades socioemocionales, con la asesoría a personal educativo, con el apoyo de materiales educativos y con la participación de las familias y la acción coordinada con las Autoridades Educativas Locales” .

3. Objetivo del programa

En las ROP 2017 se establece que el objetivo general del PNCE es: “favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar armónica y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en escuelas públicas de educación básica propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar” .

En particular, de acuerdo con el mismo documento, el PNCE busca, a través de la intervención pedagógica, mejorar la autoestima de los alumnos además del respeto individual y colectivo, la expresión y regulación de las emociones y la capacidad de poner reglas y de resolver conflictos. Igualmente, el PNCE tiene el objetivo de fomentar la mejor convivencia escolar y de prevenir el acoso escolar mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas del personal educativo y la participación de las familias de los alumnos.

4. Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

En la documentación del PNCE se reconocen dos MIR locales para el 2017: la MIR publicada en el Anexo B de la Ley de Egresos del Estado de Durango² y la MIR transmitida al equipo evaluador por Coordinación Estatal del PNCE. El objeto de análisis de esta sección de la evaluación es la última MIR mencionada, la cual, por indicación expresa de los responsables del Programa, se considera vigente y es empleada para la construcción y el monitoreo del mismo.

Resumen narrativo de la MIR local 2017 del PNCE

Fin: Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, mediante la implementación de estrategias que mejoren la convivencia escolar y prevengan situaciones de acoso en la escuela.

Propósito: Las escuelas de educación básica que participan en el programa implementan estrategias para fortalecer la convivencia entre alumnos, docentes, madres y padres de familia contribuyendo a la disminución del acoso en los centros escolares.

² Disponible en:

<http://congresodurango.gob.mx/Archivos/lxvii/Leyes%20de%20Ingresos%202017/AnexoB%20Egresos%20Durango.pdf>

Componentes:

- C1. Espacios implementados de convivencia inclusiva, pacífica y democrática propicios para el aprendizaje y desarrollo humano de los alumnos de educación básica.
- C2. Fortalecimiento de las capacidades técnicas de directores de las escuelas participantes del programa, en materia de convivencia escolar.
- C3. Fortalecimiento de las capacidades técnicas del equipo operativo del programa sobre el uso de los materiales educativos para favorecer la convivencia escolar.
- C4. Talleres para padres, madres y tutores legales de alumnos de escuelas participantes del programa.
- C5. Seguimiento y asesoramiento a escuelas participantes del programa.

Actividades:

- A1.1. Distribución de materiales educativos.
- A2.1. Impartición de talleres a directivos para el uso de los materiales educativos.
- A2.2. Impartición de talleres a docentes en materia de convivencia.
- A2.3. Impartición de conferencias a directivos y docentes en materia de convivencia.
- A3.1. Participación del personal del equipo técnico en talleres sobre el uso de los materiales educativos.
- A4.1. Impartición de talleres a padres, madres y tutores de alumnos de escuelas participantes del programa en materia de convivencia.
- A5.1. Brindar seguimiento y asesoría a escuelas participantes del programa.

4.1. Lógica horizontal

¿Las Actividades son suficientes para lograr cada Componente?

Sí, parcialmente. Las Actividades permiten el cumplimiento parcial de los Componentes del Programa. Dado que algunos Componentes (C1, C3, C4 y C5) contemplan una única Actividad, bajo el esquema de lógica causal, ésta no se considera suficiente para lograr el Componente correspondiente.

¿Todas las Actividades son necesarias para lograr los Componentes?

Sí. Ninguna Actividad es prescindible para el cumplimiento de los Componentes del Programa.

¿Los Componentes son suficientes para lograr el Propósito?

Sí, parcialmente. El logro del Propósito del Programa implica la participación mínimamente de tres actores, a saber: los alumnos, los docentes y las madres y padres de familia. Los Componentes no especifican la participación de todos los actores involucrados. Los alumnos no aparecen en la redacción de ningún Componente, aunque pueden encontrarse implícitos

en el Componente C1; por su parte, el Componente C2 considera únicamente la participación de los directivos y no de los docentes.

¿Todos los Componentes son necesarios para lograr el Propósito?

Sí. Ningún Componente del Programa es prescindible para el cumplimiento del Propósito. Sin embargo, los Componentes no están redactados como resultados logrados, lo cual afecta la comprensión acerca de su contribución logro al Propósito.

¿El logro del Propósito ayuda o resulta en una contribución significativa al logro del Fin?

Sí. El logro del Propósito contribuye al cumplimiento del Fin del Programa. No obstante, la redacción del Propósito no responde a un objetivo único, sino a dos objetivos complementarios: “fortalecer la convivencia entre alumnos, docentes, madres y padres de familia” y “la disminución del acoso en los centros escolares” .

¿El Fin contribuye de forma significativa al logro de un objetivo superior?

Sí. El cumplimiento del Fin contribuye al logro de un objetivo superior no controlado por el Programa, sin embargo, se trata de dos objetivos complementarios, el mejoramiento de “la calidad de los aprendizajes en la educación básica” y “la formación integral de todos los grupos de la población” .

¿El Propósito y el Fin se identifican en el documento normativo?

No. No es posible identificar directamente el Propósito y el Fin del Programa en su documento normativo. Se reconoce que la MIR local y las ROP federales del PNCE no están vinculadas de manera directa, esto se atribuye al desfase temporal entre el requerimiento de presentación de la MIR en el estado (aproximadamente en el mes de octubre de cada año) y la publicación de las ROP federales (alrededor del mes de diciembre).

Aun con ello, se entiende, en las ROP 2017, que tanto el Fin como el Propósito de la MIR local del PNCE, están vinculados indirectamente con los objetivos general y específicos de las ROP 2017 del Programa.

4.2. Lógica horizontal

¿Los indicadores en el Fin permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro del Fin?

No. El indicador del Fin del Programa es: “porcentaje de escuelas de educación básica que participan en el programa y cuentan con estrategias para asegurar la convivencia escolar” . Este indicador no permite monitorear el mejoramiento de “la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” . El indicador se enfoca en la cuantificación de las escuelas que participan el Programa y no en la contribución de éste a un objetivo superior.

¿Los indicadores en el Propósito permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro del Propósito?

Sí. El indicador del Propósito del Programa es: “porcentaje de escuelas de la muestra participantes del programa que mejoran su percepción sobre la convivencia escolar, respecto al primer semestre del ciclo escolar” . Este indicador hace referencia a un análisis de percepción sobre la convivencia escolar de los participantes del Programa, lo cual permite monitorear y evaluar el logro del Propósito.

¿Los indicadores en los Componentes permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de cada uno de los Componentes?

Sí. Para cada Componente del Programa se contempla un indicador adecuado para el monitoreo y evaluación de su logro. Sin embargo, la redacción del indicador del Componente C2 resulta ambigua, puesto que no se identifica la medición del “fortalecimiento de las capacidades técnicas de los directivos en materia de convivencia escolar” .

¿Los indicadores en las Actividades permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de cada una de las Actividades?

Sí. Para cada Actividad del Programa se contempla un indicador que permite monitorear y evaluar su cumplimiento. No obstante, se señala que los indicadores de las Actividades son similares e incluso idénticos (A1.1., A3.1. y A5.1.) a los indicadores de sus Componentes correspondientes.

¿Los medios de verificación identificados para los indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividades son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)?

No. Los medios de verificación especificados para los indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividades no permiten conocer los datos para el cálculo del indicador

correspondiente; además, no son documentación pública, lo que dificulta el monitoreo externo de su cumplimiento.

¿Los supuestos identificados para el Fin, Propósito, Componentes y Actividades identifican las condiciones externas a la ejecución del programa que deben cumplirse para alcanzar los objetivos planteados en el resumen narrativo?

No. Los supuestos se identifican parcialmente como situaciones externas al PNCE, por lo que están controladas, al menos indirectamente, por los responsables del mismo.

5. Resultados

5.1. Principales indicadores

Fin: Porcentaje de escuelas de educación básica que participan en el programa y cuentan con estrategias para asegurar la convivencia escolar.

$$\left(\frac{\text{Número de escuelas participantes del programa que cuentan con estrategias}}{\text{Número de escuelas participantes del programa}} \right) 100$$

Meta 2018: 500

Propósito: Porcentaje de escuelas de la muestra participantes del programa que mejoran su percepción sobre la convivencia escolar, respecto al primer semestre del ciclo escolar.

$$\frac{\left(\frac{\text{Integrantes de la comunidad escolar que perciben una mejoría en la convivencia en el semestre } T}{\text{Total integrantes de la comunidad escolar entrevistados en el semestre } T - 1} \right) - 1}{100}$$

Meta 2018: 100%

Si bien, el PNCE inició operaciones en 2016, por lo que cuenta con un ciclo escolar de intervención, el Programa no presentó información que permita valorar sus resultados en relación con los indicadores del Fin y Propósito.

Adicionalmente, las metas especificadas en la MIR para estos indicadores presentan inconsistencias. Para el caso del Fin, la unidad de medida del indicador no coincide con la unidad de medida de la meta especificada. En cuanto al Propósito, la línea base y la meta del indicador son iguales al 100%, lo cual supone que la totalidad de las escuelas participantes en el Programa mejoran su percepción de la convivencia escolar, por lo que el Propósito del Programa estaría cumplido.

6. Cobertura

Las ROP 2017 del PNCE indican que la población objetivo son: “las escuelas públicas de educación básica, que preferentemente se ubiquen en los municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, zonas metropolitanas y zonas conurbadas del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVyD)” .

El mismo documento se señala que, “en caso de existir disponibilidad presupuestaria, el PNCE se podrá extender a escuelas públicas de educación básica, que hayan manifestado mediante una Carta Compromiso Escolar dirigida a la Autoridad Educativa Local, su interés y compromiso por participar en el Programa, ubicadas en otros municipios y/o demarcaciones que no se encuentren dentro del PNPSVyD” .

La definición de la población objetivo del PNCE se modificó del ciclo escolar 2016-2017 al 2017-2018 en correspondencia a la estrategia de cobertura especificada en el documento de diagnóstico nacional del Programa. En 2016, la población objetivo del PNCE contempló exclusivamente a las escuelas de nivel primaria; en el ciclo escolar 2017, el Programa amplió su cobertura a todas las escuelas de educación básica. Por esta razón, la cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida del PNCE cambió sustancialmente.

En función de la definición de la población objetivo del PNCE, el Programa no presentó información en relación con la cuantificación de las mismas para ningún ciclo escolar en el estado de Durango.

La Coordinación Estatal del PNCE transmitió al equipo evaluador las bases de datos de las escuelas participantes en el PNCE en Durango para los dos ciclos escolares de intervención, sin embargo, es importante señalar que, si bien contienen información exhaustiva sobre las características de las escuelas beneficiadas, presentan algunas inconsistencias. En cuanto a forma, destaca que: hay vacíos de información, varias Claves de los Centros de Trabajo (escuelas) están incompletas o mal especificadas y los nombres de algunos municipios no están correctamente escritos. Igualmente, se encontraron algunas insuficiencias: el total de alumnos y de docentes no coincide con la suma de la desagregación por sexo de los mismos, además, no se presenta información acerca del tipo y monto de los recursos otorgados por escuela.

Entre los resultados del análisis de las bases de datos resalta que la población atendida del PNCE en el estado aumentó 790% en 2017 respecto del ciclo escolar anterior, es decir, pasó de 283 a 2519 escuelas atendidas, esto se explica por el cambio en la definición de la población objetivo del Programa. El PNCE atiende, en el ciclo escolar 2017-2018, al 77% de los alumnos de educación básica pública del estado, de los cuáles 49% son mujeres y 51% hombres. Igualmente, la cobertura del Programa se extiende a todos los municipios del

estado, contra los tres municipios en el ciclo inicial de intervención. La Tabla 1 muestra los datos sobre la cobertura del PNCE en Durango.

Tabla 1. Evolución de la cobertura del PNCE en Durango						
	Población Atendida				Población Objetivo*	
	2016		2017**		2016	2017
Escuelas	283		2519		5001	5025
Municipios	3		39		39	39
Localidades	54		525		9965	9965
Alumnos***	65,107		283,867		367,857	368,014
	H	M	H	M		
	31,848	33,259	144,341	139,526		
Docentes***	2567		13,994		19,757	19,805
	H	M	H	M		
	920	1647	7018	6976		
Directivos	284		2507		Sin información	

Fuente: elaboración propia con información de la Coordinación Estatal del PNCE a julio del 2017 y del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.

* En ausencia de la cuantificación específica de la población objetivo del PNCE en el estado de Durango y dada la posibilidad de las escuelas de participar voluntariamente en el Programa, se muestra información del total de escuelas de educación básica pública en el estado de Durango.

**Datos a julio de 2017.

***El total de alumnos y docentes corresponde a la suma de su desagregación por sexo.

En el primer ciclo escolar de intervención del PNCE, todas las escuelas beneficiarias en Durango fueron, en correspondencia con la definición de la población objetivo de las ROP 2016, escuelas de educación primaria; en 2017, la redefinición de la población objetivo modificó la distribución de las escuelas beneficiarias. En el ciclo escolar 2017-2018, las escuelas primarias generales y las telesecundarias suman más de tres cuartos de la cobertura total del PNCE en el estado. La Tabla 2 muestra el detalle de dicha distribución.

Tabla 2. Proporción de escuelas beneficiarias del PNCE en Durango por nivel y servicio educativo			
Nivel educativo	Servicio educativo	2016	2017*
Preescolar	<i>Preescolar general</i>	N/A	5.00%
Primaria	<i>Primaria general</i>	100%	55.50%
	<i>Primaria indígena</i>	N/A	8.54%
Secundaria	<i>Secundaria general</i>	N/A	4.45%
	<i>Secundaria técnica</i>	N/A	4.05%
	<i>Telesecundaria</i>	N/A	22.47%

Fuente: elaboración propia con información de la Coordinación Estatal del PNCE.

*Datos a julio de 2017.

En 2016, la totalidad de las escuelas beneficiarias se localizaron en zonas del PNPSVyD; en 2017, poco más de la mitad de las escuelas no pertenecen a las zonas de dicho programa (Tabla 3), esta situación se atribuye a la posibilidad de las escuelas de participar voluntariamente en el PNCE.

Tabla 3. Escuelas atendidas por el PNCE en Durango localizadas en zonas del PNPSVyD		
PNPSVyD	2016	2017*
Sí	100.00%	43.07%
No	0.00%	56.09%
No especificado	0.00%	0.83%

Fuente: elaboración propia con información de la Coordinación Estatal del PNCE a julio del 2017.

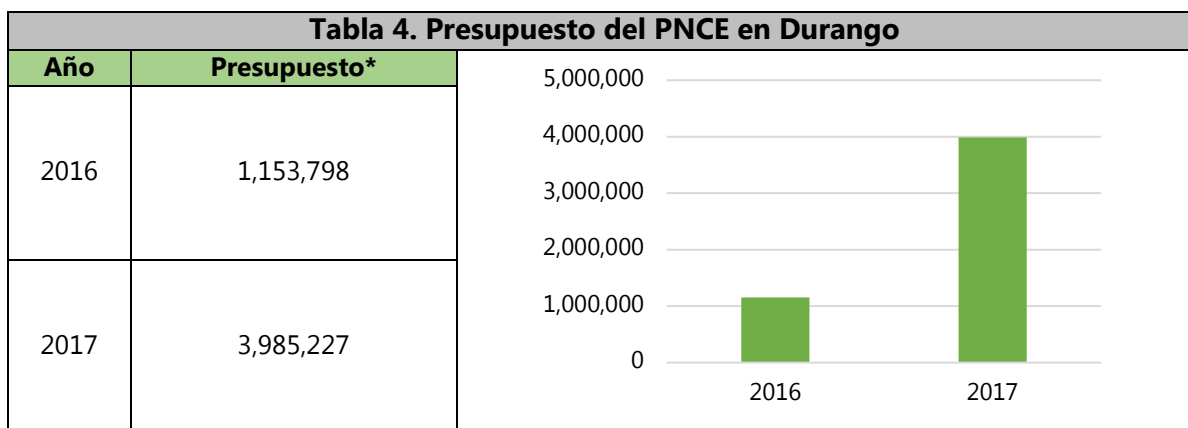
* Datos a julio de 2017.

Como un hallazgo adicional, en la base de datos del ciclo escolar 2017 proporcionada por la Coordinación Estatal del PNCE, se observa que 363 escuelas participaron en el Programa en el ciclo 2016-2017; sin embargo, la base de datos 2016 se conforma únicamente por 283 escuelas atendidas; por su parte, la comparación de las bases de datos en función de la Clave de Centro de Trabajo identifica 276 coincidencias.

7. Análisis del sector

7.1. Presupuesto

Las ROP 2017 del PNCE indican que su presupuesto se distribuye de la siguiente manera: 53% se destina a la impresión de materiales educativos en favor de la convivencia escolar sana y pacífica; 43%, bajo el nombre de apoyo financiero, se utiliza para la implementación del Programa, lo que incluye capacitaciones, asistencia técnica y acciones de difusión; el 4% restante se destina a gastos operativos locales.



Fuente: elaboración propia con información de la Coordinación Estatal del PNCE.

*Cifras en pesos.

El presupuesto del PNCE para el estado de Durango se triplicó en 2017 con respecto del ciclo escolar anterior, esto se atribuye a la modificación de la definición de la población objetivo entre los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018 (ver Tabla 4). En este sentido, resalta que el aumento exponencial de la población objetivo del PNCE no fue correspondido por un incremento proporcional de su presupuesto.

A pesar de la reducción del presupuesto de la SEED en 2017, el presupuesto del PNCE para Durango aumentó; sin embargo, se remarca que el presupuesto del PNCE es minúsculo respecto al de su dependencia (ver Tabla 5).

Tabla 5. Comparación del presupuesto del PNCE en Durango			
Año	Presupuesto del programa*	Presupuesto de la dependencia*	%
2016	1,153,798	10,289,949,404	0.011
2017	3,985,227	10,106,159,044	0.039

Fuente: elaboración propia con información de la Coordinación Estatal del PNCE y Leyes de Egresos del estado.

* Cifras en pesos

7.2. Alineación sectorial

De acuerdo con el diagnóstico nacional del PNCE, este se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de la siguiente manera:

Líneas de Acción	Estrategia	Objetivo	Meta
Promover que en las escuelas de todo el país existan ambientes seguros para el estudio.	3.2.2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.	3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.	3. México con educación de Calidad.
Fomentar un ambiente de sana convivencia e involucrar la prevención de situaciones de acoso escolar.			
Estrategia transversal			
Perspectiva de género			

Fuente: elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En el mismo documento, se especifica la alineación del PNCE con el Plan Sectorial de Educación 2013-2018:

Líneas de Acción	Estrategia	Objetivo
1.2.5. Impulsar ajustes al marco normativo para establecer con claridad derechos y deberes que	1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el	1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral

Líneas de Acción	Estrategia	Objetivo
faciliten un ambiente escolar de trabajo, disciplina, responsabilidad, cooperación y concordia.	contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes.	de todos los grupos de la población.
1.7.3. Impulsar la coordinación de escuelas y familias para construir una convivencia respetuosa de los derechos humanos y la perspectiva de género.	1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral	
1.7.4. Promover, junto con las familias, ambientes libres de violencia que favorezcan una educación integral de niñas, niños y jóvenes. 1.7.6. Alentar la producción de materiales que faciliten la comprensión de la tarea escolar por parte de madres y padres de familia.		

Fuente: elaboración propia con información del Plan Sectorial de Educación 2013-2018.

Finalmente, es posible enmarcar al PNCE en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022:

Líneas de acción	Estrategia	Objetivo	Eje
Incentivar la integración y participación de los alumnos, padres de familia y maestros para mejorar la convivencia escolar y familiar	Ofrecer el servicio educativo con calidad	Bienestar social para el desarrollo	Gobierno con sentido humano y social

Fuente: elaboración propia con información del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022.

8. Presupuesto

Tabla 6. Presupuesto por rubro del gasto del PNCE en Durango		
Clasificador por Objeto del Gasto	Descripción	Presupuesto*
1000	Servicios Personales	0.00
2000	Materiales y Suministros	453,684.14
3000	Servicios Generales	2,639,064.91
4000	Transferencias, Asignaciones y Subsidios	84,000.00
Total		3,176,749.05

Fuente: elaboración propia con información de la Coordinación Estatal de PNCE.

* Cifras en pesos, a agosto 2017.

8.1. Concurrencia

No existe evidencia de concurrencia con otra fuente de financiamiento distinta al Ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

9. Evaluaciones anteriores

A pesar de la corta vida del PNCE, éste cuenta con tres evaluaciones en el contexto nacional³. Igualmente, el PNCE cuenta con una evaluación externa local realizada por la Universidad Pedagógica de Durango en el ciclo escolar 2016-2017. Si bien, dicha evaluación se define a sí misma como una evaluación de impacto, en realidad se caracteriza por ser un análisis de la percepción de la convivencia escolar en las escuelas que participan en el PNCE⁴.

Con este fin, la evaluación externa se realizó en consideración de tres actores: los docentes y directivos, los alumnos y las madres y padres de familia. El estudio se hizo a través de dos instrumentos de investigación: encuestas de percepción y observación directa de la implementación del PNCE en los salones de clase. La evaluación se realizó exclusivamente en escuelas primarias de los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo.

En particular, se aplicaron las encuestas de percepción sobre la convivencia escolar a una muestra de 718 docentes y directivos, 601 padres de familia o tutores y 432 alumnos. Adicionalmente, la evaluación incluyó una “cédula de seguimiento” del PNCE, la cual se aplicó a 92 escuelas (este último instrumento hace referencia a la observación directa de las clases durante las cuales se trabajó con temas y materiales del PNCE).

En los resultados, la evaluación externa local destaca como fortalezas del Programa, derivadas de las encuestas realizadas, a los materiales educativos y a la capacitación de los participantes en el PNCE; además, los encuestados manifestaron percibir un mejor ambiente y un menor acoso escolar; por su parte, la observación directa de las clases evidenció las amplias capacidades técnicas de los docentes en materia de convivencia escolar.

Por otro lado, como debilidades del PNCE, la evaluación externa local identificó a las dificultades en la logística de entrega de los materiales educativos y al insuficiente involucramiento de los padres de familia, de las Autoridades Educativas Locales y de los

³ Informe final de la evaluación de Diseño:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131987/S271_MOCyR_Informe_Final.pdf

Fichas de Monitoreo:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/152728/S271_Ficha_de_Monitoreo_y_Evaluacio_n_2015-2016.pdf

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_S271.pdf

⁴ La evaluación de impacto, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2017), “constituye un tipo particular de evaluación que pretende responder a una pregunta específica de causa y efecto: ¿cuál es el impacto (o efecto causal) de un programa en un resultado de interés?” , en otras palabras, la evaluación de impacto “se centra [...] en los cambios directamente atribuibles a un programa” . Por el diseño mismo de la evaluación externa descrita, no es posible calificarla como una evaluación de impacto, sino como un análisis de percepción.

directivos y docentes; así mismo, estos últimos insistieron en la escasa capacitación que reciben para la instrumentación del Programa y declararon enfrentar problemas en cuanto a la gestión del tiempo en sus clases.

10. Análisis FODA

10.1. Fortalezas y Oportunidades

Fortalezas

- El PNCE cuenta con un documento de diagnóstico nacional en el que se dimensiona y define el problema que el Programa busca resolver, se justifica el tipo de intervención a través de diversos estudios nacionales e internacionales, se evidencia el uso de la Metodología de Marco Lógico (MML) para realizar la MIR federal y se especifica la alineación del PNCE con los instrumentos de planeación nacional y sectorial.
- Las bases de datos del PNCE presentan información exhaustiva que permite identificar características importantes acerca de las escuelas participantes en el estado de Durango.
- El diseño del PNCE permite la inclusión de los involucrados en la convivencia escolar, a saber: los alumnos, los docentes y las madres y padres de familia.
- Los apoyos que ofrece el PNCE, a fin de fortalecer la convivencia escolar y evitar el acoso escolar, son integrales: materiales educativos, recursos financieros y asesoría técnica.

Oportunidades

- Los actores sociales tienen un grado de sensibilidad mayor en relación con la importancia de combatir el acoso escolar.
- El acoso escolar es incompatible con los objetivos de los instrumentos de planeación nacionales, sectoriales y locales.

10.2. Debilidades y Amenazas

Debilidades

- Derivado del análisis de las lógicas vertical y horizontal de la MIR local del PNCE, se identificaron múltiples áreas de oportunidad:
 - No se cuenta con evidencia acerca del uso de la MML o de la teoría del cambio para la configuración de la MIR local para el ejercicio fiscal 2017.

- La redacción de los resúmenes narrativos no es clara por lo que permite interpretaciones parciales en cuanto a su contribución al nivel de objetivos superior.
- En los niveles de Componentes y Actividades no se incluyen a todos los actores involucrados en la definición del Propósito del Programa.
- Los Componentes C1, C3 y C5, contemplan una única Actividad para su cumplimiento.
- Los indicadores de las Actividades A1.1, A1.3 y A1.5 son idénticos a su Componente correspondiente. Por su parte, el indicador del Fin no es adecuado para el monitoreo y evaluación de su cumplimiento.
- Ningún medio de verificación es suficiente para obtener la información requerida para el cálculo de los datos a fin de monitorear y evaluar su logro.
- Existe un desfase temporal entre el requerimiento de la MIR local y la publicación de las ROP a nivel federal, lo que implica que no haya vinculación entre el documento normativo y la MIR local.
- No se presenta información en relación con los resultados alcanzados o avances en los mismos.
- No hay claridad en cuanto a la cuantificación de la población objetivo del PNCE en Durango, por cuanto se registra únicamente a la población atendida.
- Ausencia de un documento de diagnóstico local del PNCE, que permita conocer el estado del problema que el Programa busca atender.
- La base de datos de escuelas beneficiarias no muestra información en relación con el monto y tipo de apoyo entregado, además presenta inconsistencias de forma que dificultan el análisis de la información contenida.

Amenazas

- Riesgo de poco involucramiento de los docentes y padres de familia en el PNCE.
- Las capacidades institucionales (escuelas y docentes) y presupuestarias pueden resultar insuficientes respecto al crecimiento de la población atendida.
- La dinámica social de las comunidades en donde se encuentran las escuelas que implementan el PNCE, pueden limitar su efectividad en la creación de ambientes escolares libres de acoso escolar.
- El panorama presupuestario, representa un riesgo al financiamiento del PNCE para el estado de Durango en el siguiente año fiscal.

11. Recomendaciones

La evaluación reconoce los avances del PNCE en el estado de Durango. Con el fin de aumentar la probabilidad de éxito del Programa, conviene repensar algunos aspectos que

fortalezcan su implementación, los cuales se enuncian en forma de sugerencias para su discusión:

- a) Para la buena gestión directiva e implementación del PNCE y para conseguir el resultado esperado, es importante que el diseño del Programa identifique, elabore y adopte su lógica causal, al igual que los hitos de riesgo que pueden afectar los resultados comprometidos. Además, conviene que el Programa alimente los indicadores más adecuados para vigilar el logro de los resultados. En particular, el análisis derivado de la aplicación de la MML proveerá mayores elementos para una MIR más apropiada en el ámbito estatal⁵. Para la aplicación de la MML, conviene atender la vinculación entre las ROP, la MML y la MIR, para que los objetivos que persiguen las ROP, estén directamente relacionadas con el Propósito de la MIR y con los objetivos del Árbol de Objetivos de la MML.
- b) En este sentido, respecto del Fin de la MIR local de PNCE, conviene valorar la pertinencia de considerar en la redacción a “la formación integral de todos los grupos de población” . Igualmente, se recomienda focalizar el Propósito del Programa a un solo objetivo, ya sea el fortalecimiento de la convivencia o la disminución del acoso escolar. Así mismo, se propone hacer una reconfiguración de los Componentes y Actividades de la MIR; se sugiere considerar mínimamente tres Componentes específicos, uno relacionado con los alumnos, otro con los padres y madres de familia, y uno más con los directivos, docentes y personal administrativo; derivado de ello, se propone reorientar y reordenar las Actividades de manera que permitan el cumplimiento de los dos Componentes especificados⁶.
- c) Se propone incorporar indicadores relevantes, adecuados, claros y monitoreables, que aporten elementos para medir los resultados del PNCE en el estado, sobre todo al nivel del Fin y Propósito⁷. Así mismo, se sugiere definir medios de verificación que presenten la información necesaria y suficiente para la construcción de los indicadores.
- d) Se recomienda desarrollar un diagnóstico local del PNCE en el cual se dimensione el problema que el Programa busca resolver en el estado, a fin de contar con elementos para priorizar la atención en las escuelas con altos niveles de acoso escolar.
- e) A partir de la definición de los indicadores y del diagnóstico local del PNCE, conviene determinar metas del Programa que sean medibles y realistas. De igual manera,

⁵ Para el ejercicio fiscal 2018, se reconoce que el PNCE ha avanzado en este sentido.

⁶ Para todos los niveles de objetivos se recomienda apegarse a las consideraciones tanto de forma como de fondo expuestas en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y en la Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo Social, ambas del CONEVAL.

⁷ Para ello, se propone el uso del Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores del CONEVAL.

resulta sumamente importante que el PNCE recabe información relacionada con el avance y logro de sus resultados en el estado de Durango.

- f) Se recomienda que se cuantifique o al menos estime, en función de la información disponible, a la población objetivo del PNCE en el estado, aunque se reconoce, la posibilidad de las escuelas de participar voluntariamente en el PNCE.
- g) En cuanto a las bases de datos del PNCE, conviene que sean depuradas a fin de evitar inconsistencias en el contenido de las mismas y asegurar su confiabilidad. Además, se recomienda incorporar el monto y tipo de apoyo que reciben cada escuela beneficiaria del Programa.
- h) Se recomienda rescatar los resultados y recomendaciones de evaluaciones pasadas realizadas al PNCE a escala nacional y local. En particular, conviene tomar en cuenta el análisis de percepción de los participantes del Programa realizado en la evaluación externa local y atender las debilidades expuestas en dicho informe, sobre todo en relación con las dificultades logísticas y la calidad y cantidad de las capacitaciones a los docentes y directivos.

12. Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (2017) La evaluación de impacto en la práctica (Segunda edición). EE.UU: Washington. BID.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). Guía básica para vincular la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los programas de desarrollo Social. México: Ciudad de México. CONEVAL.

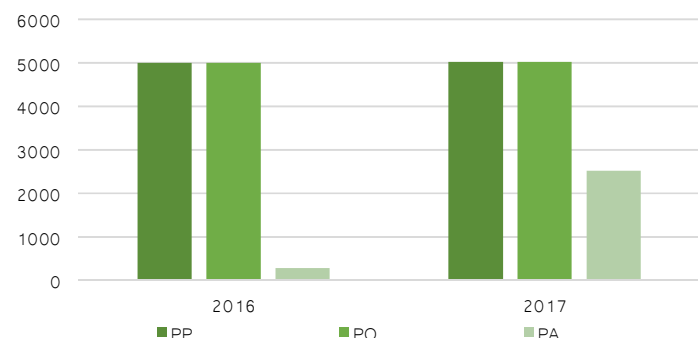
_____ (2013). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México: Ciudad de México. CONEVAL.

_____ (2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. México: Ciudad de México. CONEVAL.

Diario Oficial de la Federación (2015). Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2016. México, 27 de diciembre de 2015. Consultado en agosto de 2017. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421438&fecha=27/12/2015

_____ (2016). Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2017. México, 27 de diciembre de 2016. Consultado en agosto de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467726&fecha=27/12/2016

-
- (2016). Convenio Marco de Coordinación para el desarrollo de los programas: Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa, Programa Nacional de Inglés, Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, Programa Nacional de Becas, Programa Escuelas de Tiempo Completo y Programa Nacional de Convivencia Escolar, que celebran la Secretaría de Educación Pública y el Estado de Durango. México: 7 de abril de 2016. Consultado en agosto de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5432314&fecha=07/04/2016
-
- (2017). Convenio Marco de Coordinación para el desarrollo de los programas: Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa, Programa Nacional de Inglés, Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, Programa Nacional de Becas, Programa Escuelas de Tiempo Completo y Programa Nacional de Convivencia Escolar, que celebran la Secretaría de Educación Pública y el Estado de Durango. México: 14 de abril de 2017. Consultado en agosto de 2017. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5479853&fecha=14/04/2017
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (2015). Diagnóstico del Programa S271 Nacional de Convivencia Escolar. México, julio 2015. Consultado en agosto de 2017. Disponible en: <http://www.sec.gob.mx/portal/docs/supervisores/2/7/2.7.1%20DIAGNOSTICO.pdf>
-
- (2015). Diagnóstico Ampliado del Programa S271 Nacional de Convivencia Escolar. México, julio 2015. Consultado en agosto de 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50173/Diagnostico_Ampliado.pdf

Nombre del programa		Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)	
Descripción del programa		El PNCE inició operaciones en 2016 con el objetivo de “favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar armónica y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en escuelas públicas de educación básica propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar”. El PNCE se dirige a las escuelas públicas de educación básica con prioridad en aquellas que se localizan en las zonas del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVyD) e interviene a través de tres tipos de apoyo: material educativo, recursos financieros y asesoría técnica.	
I. Resultados			
I.I. Principales indicadores		I.II ¿Cuáles son los resultados del programa y cómo los mide?	
El PNCE no presentó información que permita valorar sus resultados en relación con los indicadores del Fin y Propósito		Si bien, el PNCE inició operaciones en 2016, por lo que tiene un ciclo escolar de intervención, el Programa no presentó información que permita valorar sus resultados en relación con los indicadores del Fin y Propósito.	
II. Cobertura			
II.I Población objetivo		Las escuelas públicas de educación básica que preferentemente se ubiquen en los municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, zonas metropolitanas y zonas conurbadas del PNPSVyD. Adicionalmente, en función de la disponibilidad presupuestaria, la población objetivo se extiende a las escuelas que soliciten ser integradas al PNCE.	
II.II Cobertura		II.III Evolución de la cobertura	
La población atendida aumentó 790% en 2017 respecto del año anterior, es decir, pasó de 283 a 2519 escuelas atendidas. En particular, se atendieron a 283,867 alumnos, de los cuales 49% son mujeres y 51% hombres. Además, en 2017 la cobertura del PNCE se extendió a todos los municipios de Durango. Todo ello se atribuye a la modificación de la definición de la población objetivo entre los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018 (se asume que la población objetivo es equivalente a la población potencial)			

Nombre del programa		Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)		
IV. Ejercicio del gasto				
Presupuesto por rubro del gasto (cifras a agosto 2017)	Capítulo del gasto	Concepto	Presupuesto aprobado	Concurrencia con recursos
	1000	Servicios Personales	\$0.00	No hay evidencia de concurrencia con otra fuente de financiamiento distinta al Ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación
	2000	Materiales y Suministros	\$453,684.14	
	3000	Servicios Generales	\$2,639,064.91	
	4000	Transferencias, Asignaciones y Subsidios	\$84,000.00	
Total		\$3,176,749.05		
V. Análisis de indicadores				
Indicador	2016	2017	V.I Avance de indicadores hacia la meta de la MIR	
Porcentaje de escuelas de educación básica que participan en el programa y cuentan con estrategias para asegurar la convivencia escolar	El PNCE no presentó información que permita valorar el avance de los indicadores del Fin y Propósito hacia sus metas		El indicador del Fin se enfoca en la cuantificación de las escuelas que participan el PNCE y no en la contribución de éste a un objetivo superior. El indicador del Propósito se considera adecuado para el monitoreo y evaluación de su cumplimiento. Las metas especificadas para estos indicadores presentan inconsistencias: las unidades de medida del indicador y de la meta del Fin no coinciden, adicionalmente, esta meta ha sido superada de acuerdo con la información de la población atendida; la línea base y la meta del indicador del Propósito son iguales al 100%, lo cual supone que el Propósito del Programa estaría cumplido.	
Porcentaje de escuelas de la muestra participantes del programa que mejoran su percepción sobre la convivencia escolar, respecto al primer semestre del ciclo escolar				
VI. Análisis FODA				
VI.I Fortalezas			VI.II Debilidades	
El PNCE cuenta con un robusto documento de diagnóstico nacional. Las bases de datos del PNCE presentan información exhaustiva acerca de las escuelas participantes en Durango. El diseño del PNCE permite la inclusión de los involucrados en la convivencia escolar. Los apoyos que ofrece el PNCE, a fin de fortalecer la convivencia escolar y evitar el acoso escolar, son integrales.			Derivado del análisis de las lógicas vertical y horizontal de la MIR, se identificaron múltiples áreas de oportunidad en la misma. Se cuenta únicamente con registros de la población atendida por el PNCE en Durango. Ausencia de un documento de diagnóstico local del PNCE. La base de datos de las escuelas beneficiarias presenta algunas inconsistencias e insuficiencias, además, no muestra información respecto del monto y tipo de apoyo entregado. No se presenta información en relación con los resultados alcanzados o avances en los mismos.	
VI.III Oportunidades			VI.IV Amenazas	
Los actores sociales tienen un grado de sensibilidad mayor con relación a la importancia de combatir el acoso escolar. El acoso escolar es incompatible con los objetivos de los instrumentos de planeación nacionales, sectoriales y locales.			Riesgo de poco involucramiento de los docentes y padres de familia en el PNCE. Las capacidades institucionales (escuelas y docentes) y presupuestarias pueden resultar insuficientes respecto al crecimiento de la población atendida. La dinámica social de las comunidades en donde se encuentran las escuelas del PNCE, pueden limitar su efectividad en la creación de ambientes escolares libres de acoso escolar. El panorama presupuestario, representa un riesgo al financiamiento del PNCE para el estado de Durango en el siguiente año fiscal.	
VII. Recomendaciones				
Para la buena gestión directiva e implementación del PNCE y para conseguir el resultado esperado, es importante que el diseño del Programa identifique, elabore y adopte su lógica causal, al igual que los hitos de riesgo que pueden afectar los resultados comprometidos. Conviene que el PNCE incorpore y alimente indicadores relevantes, adecuados, claros y monitoreables, que aporten elementos para medir los resultados del Programa en el estado. Se recomienda desarrollar un diagnóstico local del PNCE en el cual se dimensione el problema que el Programa busca resolver en Durango. A partir de la definición de los indicadores y del diagnóstico local del PNCE, conviene determinar metas del Programa que sean medibles y realistas. De igual manera, resulta sumamente importante que el PNCE recabe información relacionada con el avance y logro de sus resultados en el estado de Durango. En cuanto a las bases de datos del PNCE, conviene que sean depuradas a fin de evitar inconsistencias en el contenido de las mismas y asegurar su confiabilidad. Además, se recomienda incorporar el monto y tipo de apoyo que reciben cada escuela beneficiaria del Programa. Se recomienda rescatar los resultados y recomendaciones de evaluaciones pasadas realizadas al PNCE a escala nacional y local.				

