



FLACSO
MÉXICO

**Informe Final del Análisis de Indicadores del programa
que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo
(CONAFE):**

**Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago
Educativo en Educación Inicial y Básica**

Presentado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede México

Dra. Teresa Bracho González (coordinación)
Mtra. Jimena Hernández Fernández
Mtro. Israel Islas Rivera
Mtro. Alejandro Navarro Arredondo

México D. F., 8 de diciembre de 2008

Resumen ejecutivo

El presente informe de análisis de indicadores da respuesta a los requerimientos establecidos en el Programa Anual de Evaluación (PAE) para el Ejercicio Fiscal 2008 con énfasis en la revisión y actualización de los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas a partir de su matriz de indicadores (MI); y se sustenta en los requisitos de evaluación externa de las Reglas de Operación del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

El informe corresponde a la primera etapa (2008) de la evaluación de los programas ya que en la siguiente se analizará el seguimiento a los aspectos identificados como susceptibles de mejora con base en las evaluaciones de consistencia y resultados de 2007, así como la evaluación específica de desempeño; también establecido como lineamiento en el PAE.

El análisis tiene por objetivo principal analizar y verificar la concordancia entre la matriz 084 de indicadores del programa con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la operación y gestión de los programas federales; y para ello, se analiza la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa, así como las propuestas de indicadores.

Con base en el análisis se concluye que la matriz 084 cumple con la mayor parte de los requerimientos de la MML; sin embargo, no cuenta con una lógica vertical y horizontal completamente validada. En general, las debilidades más importantes consisten en: (a) falta de claridad en la redacción de los resúmenes narrativos de propósito, de un componente y de una actividad, así como de los supuestos; (b) la inclusión de supuestos no externos o con una alta probabilidad de ocurrencia; (c) sesgo en las mediciones de los indicadores propuestos para fin y propósito; (d) ubicación inadecuada de indicadores de actividades y de componentes; y (e) no se incluyen indicadores de eficiencia.

Los resultados de la investigación consisten en los resultados del informe que se presenta a continuación, y la propuesta de una nueva matriz de indicadores para el programa.

Introducción

El presente informe muestra los resultados de la investigación de Análisis de la Matriz de Indicadores del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica, a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). En él se analiza la lógica vertical y horizontal de las matrices de indicadores del programa, así como las propuestas de indicadores. La investigación da respuesta a los requerimientos establecidos en el Programa Anual de Evaluación (PAE) para el ejercicio fiscal 2008 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; y forma parte del Estudio de Seguimiento y Evaluación del Desempeño de los Programas que opera el CONAFE. Este tipo de evaluación tiene la finalidad de ofrecer recomendaciones que permitan retroalimentar el diseño y la gestión de los programas para mejorar su desempeño, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los objetivos generales del análisis de indicadores son los siguientes:

Objetivo general:

“ Analizar y verificar la concordancia entre la matriz 084 de indicadores del programa con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la operación y gestión de los programas federales.

Objetivos específicos:

“ Analizar la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores.

“ Revisar y actualizar los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas a partir de su matriz de indicadores.

“ Analizar la viabilidad de los indicadores considerando los sistemas de información institucionales.

“ Elaborar una propuesta de matriz de indicadores

La investigación fue realizada mediante trabajo de gabinete, con base en la metodología del Marco Lógico (MML). Se realizó a partir de la información de las Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (ROP, 2008); así como de la respectiva matriz de

indicadores presentada por el CONAFE ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cargadas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH).

La MML implica el estudio de la coherencia entre cada uno de los vínculos causales de la matriz de indicadores lo cual se denomina como análisis de la lógica vertical y horizontal. La lógica vertical de la matriz plantea examinar los vínculos causales (de abajo hacia arriba) entre los niveles de objetivos y los supuestos identificados como riesgos importantes para cada nivel de manera que si el programa está bien diseñado, se valida lo siguiente:

- Las Actividades especificadas para cada Componente son necesarias para producir el Componente;
- Cada Componente es necesario para lograr el Propósito del proyecto;
- No falta ninguno de los Componentes necesarios para lograr el Propósito del proyecto;
- Si se logra el Propósito del proyecto, contribuirá al logro del Fin;
- Se indican claramente el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades;
- El Fin es una respuesta al problema más importante en el sector (CEPAL, 2005)

La Lógica Horizontal de la matriz, en cambio, analiza la coherencia entre el conjunto Objetivo. Indicadores-Medios de Verificación. Ésta puede resumirse en los siguientes puntos:

- Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- Los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.

Para analizar la validez de los indicadores se verifica que cada uno cumpla con las siguientes características:

- Ser objetivo.
- Ser relevante, lo que exige que el indicador mida un aspecto importante del logro del objetivo.

- Ser específico y adecuado, característica que requiere que el indicador mida efectivamente lo que se quiere medir.
- Ser práctico y económico, lo cual requiere que la obtención y el procesamiento de la información para el cálculo del indicador implique poco trabajo y sea de bajo costo (ILPES, 2004).
- Ser claro, el indicador deberá ser preciso e inequívoco.
- Ser monitoreable, el indicador debe poder sujetarse a una verificación independiente.
- Presentar aporte marginal, en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo de la matriz de indicadores, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos (SHCP, 2007).¹

La estructura del informe del análisis de la matriz de indicadores se divide en dos capítulos. En el primero se analiza la lógica vertical y horizontal de la matriz 084 del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica, y se presenta una propuesta de matriz. En el segundo capítulo se presentan las conclusiones generales, donde se describen los resultados y recomendaciones más importantes.

¹ Un esquema de las calificaciones que se le dio a cada indicador, de cada una de las matrices se encuentra en el anexo 1.

Capítulo I: Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica

En el presente capítulo se presenta el análisis de la matriz 084 del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica. En primera instancia se realiza el análisis de la lógica vertical de la matriz; posteriormente, de la lógica horizontal, y por último, se presentan observaciones generales y se realiza una propuesta de matriz de indicadores.

En el capítulo se muestran y detallan únicamente las debilidades observadas en la matriz, omitiendo mencionar todos los elementos que se juzgan bien desarrollados. El análisis completo de la matriz se puede revisar en el anexo 1, donde se encuentran los comentarios y observaciones de cada nivel del resumen narrativo, así como la prueba de validez de los supuestos e indicadores.

1.1 Análisis de la Lógica Vertical de la matriz 084

Se considera que las actividades presentadas en la matriz de indicadores son suficientes para producir todos los componentes. Sin embargo, se juzga conveniente que se especifiquen las figuras relacionadas con la gestión educativa en el resumen narrativo de la quinta actividad². En el resumen narrativo no se hace mención de la capacitación a los profesores, lo cual constituye una actividad importante para la mejora en la gestión educativa. Por tanto, se sugiere que el resumen narrativo de la cuarta actividad "Capacitar a los involucrados en la gestión escolar" se desagregue en dos partes: "Capacitar a las figuras relacionadas con la gestión escolar"³, y "Capacitar a docentes y directivos de educación básica"⁴.

Con respecto a los supuestos de las actividades, la mayoría se refieren a situaciones externas fuera del control de la dependencia, son importantes para incidir en el éxito o fracaso del programa, y su probabilidad de ocurrencia es media, por lo que se

² Se recomienda observar el orden de la numeración entre las actividades "Formar a las figuras de la cadena operativa de educación inicial" y "Capacitar a involucrados en la gestión educativa".

³ Se sugiere que las figuras relacionadas con la gestión escolar sean consideradas como el personal de las SEPE's que recibe asesorías dentro de las acciones de fortalecimiento institucional (Reglas de Operación, páginas 35 y 36).

⁴ La capacitación técnico-pedagógica a docentes y directivos de educación básica se considera como una de las líneas de acción de apoyo a la educación básica contempladas en las ROP 2008, la cual se denomina Capacitación y Asesoría a los Consejos Técnicos Escolares (CTE) (páginas 12 y 34).

consideran adecuados. Sin embargo, el supuesto vinculado con la sexta actividad no es externo, debido a que la transparencia en el proceso de selección de los docentes, supervisores y jefes de sector beneficiarios se encuentra dentro del ámbito de control del CONAFE, por lo cual se sugiere sea omitido en la columna de supuestos. Por otra parte, se recomienda modificar la redacción del supuesto; se sugiere eliminar %Hay participantes para que los procesos de licitación se realizan en tiempo y forma+ y dejarlo como %Los procesos de licitación se hacen en tiempo y forma+, ello debido a que la probabilidad de que haya participantes es muy alta, y el curso normal de las licitaciones puede verse afectado por otros factores. Adicionalmente, se sugiere pensar si se requiere o no desagregar los supuestos en el nivel de cada actividad, o conservar un bloque general más parsimonioso, como sugiere la MML. Esto no afecta la validez de la lógica vertical y se juzgan pertinentes los supuestos explicitados en la matriz.

Como comentario final de este apartado, se sugiere una numeración de las actividades que permita identificar los componentes a los que pertenecen. Ejemplo: las actividades 1, 2 y 3 podrían identificarse mejor como elementos del componente 1 si su numeración fuera 1.1, 1.2 y 1.3 respectivamente. Ello facilitaría de manera importante la lectura y comprensión de la lógica de la matriz.

Nivel Componentes

Los componentes son suficientes para alcanzar el propósito de mejorar el acceso a la educación inicial y la permanencia y los resultados educativos en la educación básica, pues se clasifican en tres vertientes importantes de atención: infraestructura y recursos materiales para las escuelas, capacitación para los actores que participan en la gestión educativa y la capacitación para los padres de familia.

El resumen narrativo del primer componente %Construir, rehabilitar y equipar escuelas+, se considera pertinente. Sin embargo, se sugiere que el resumen narrativo del segundo componente %Práctica pedagógica fortalecida+ se modifique a %Gestión educativa y práctica pedagógica fortalecidas+. La razón principal de esta propuesta se sustenta en el hecho de que el programa brinda asesorías diferenciadas para los diversos actores que participan tanto en los procesos de enseñanza en la educación inicial y básica como en las actividades de gestión educativa de las instituciones educativas locales. El programa contempla asesorías técnico-pedagógicas dirigidas a los docentes y directivos⁵, concepto

⁵ Las asesorías técnico-pedagógicas comprenden actividades de capacitación enfocadas al proceso de enseñanza-aprendizaje. Reglas de Operación, página 5.

que se relacionaría directamente con el fortalecimiento de la práctica pedagógica. No obstante, además de ello se contemplan capacitaciones en educación inicial para Promotores(as) Educativos, Supervisores(as) de Módulo y Coordinadores(as) de Zona (figuras de la cadena operativa). Otra de las prioridades del programa consisten acciones de asesoría para fortalecer la capacidad de las SEPE's o su equivalente, en la planeación, programación, operación y evaluación de los servicios de educación básica que prestan (Acciones de Fortalecimiento Institucional). Por lo anterior es recomendable utilizar un concepto general que pueda involucrar las actividades de capacitación o asesoría para las figuras de la cadena operativa (en educación inicial), para los docentes y directivos (en educación básica) y para las figuras de la gestión escolar (personal administrativo de las instituciones locales de educación)⁶.

Los supuestos de los componentes se consideran pertinentes, con la excepción de aquel que enfatiza la disponibilidad oportuna de los recursos del programa (que es una condición indispensable en un programa); su probabilidad de ocurrencia es alta, por lo cual se aconseja se elimine de la matriz de indicadores. Por otra parte, es preferible mencionar que los actores de la gestión educativa aplican los conocimientos aprendidos, en lugar de docentes y promotores para abarcar a los todos actores involucrados tanto en la gestión escolar como en las actividades de enseñanza de la educación inicial y básica (en consecuencia con lo sugerido para el resumen narrativo del segundo componente).

Nivel Propósito

Como propósito se menciona que los niños y jóvenes de los sectores vulnerables mejoran su acceso y permanencia a los servicios de educación inicial y básica, lo cual también es señalado en la presentación de las ROP (p. 3). No obstante, es importante observar que de acuerdo con las líneas de acción del programa sustentadas en sus indicadores, no se busca fomentar el acceso a la educación básica, sino mejorar la permanencia y los resultados de aprovechamiento de los alumnos. El acceso a la educación sólo se concentra en el nivel de educación inicial. Tomando en cuenta esta corrección en el resumen narrativo, la redacción que se propone es: Niños y jóvenes de los sectores vulnerables reciben educación inicial no escolarizada y mejoran su permanencia y resultados en educación básica.

⁶ Estas figuras son descritas en la nota al pie 3.

Los supuestos para el nivel de propósito se consideran pertinentes, pero es necesario omitir el relacionado con la disponibilidad de los recursos, por las razones comentadas anteriormente. Se recomienda incluir como supuesto ~~La~~ ~~comunidad~~ ~~valora~~ ~~y~~ ~~promueve~~ ~~la~~ ~~importancia~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~educación~~ ~~inicial~~ ~~no~~ ~~escolarizada~~ ~~y~~ ~~básica~~+, puesto que gracias a la participación de la comunidad, se permite ampliar la cobertura de los servicios compensatorios, se fomenta el acceso a la educación inicial, así como la mejora de resultados y permanencia para los alumnos de educación básica.

Nivel Fin

El fin es adecuado, pues mediante las acciones compensatorias orientadas a combatir el rezago educativo en la educación básica (observado en términos de deserción escolar y reprobación), se contribuye a promover la equidad educativa para la niñez y juventud mexicanas. La redacción ~~Contribuir~~ ~~a~~ ~~la~~ ~~equidad~~ ~~educativa~~ ~~de~~ ~~niñas~~, ~~niños~~ ~~y~~ ~~jóvenes~~ ~~del~~ ~~país~~+, se considera correcta.

Es necesario omitir supuestos para el nivel fin, ya que no habría condicionantes externos para la ocurrencia de un nivel de objetivos superior. El enunciado ~~La~~ ~~comunidad~~ ~~valora~~ ~~y~~ ~~promueve~~ ~~la~~ ~~importancia~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~educación~~ ~~inicial~~ ~~no~~ ~~escolarizada~~ ~~y~~ ~~básica~~+ corresponde a un supuesto para el nivel propósito, como se mencionó anteriormente.

1.2 Análisis de la Lógica horizontal de la matriz 084.

Análisis de los Indicadores de nivel Fin

En general se considera que el indicador de fin es adecuado para la medición del impacto del programa, ya que intenta reflejar los resultados finales de las acciones compensatorias sobre la calidad de los procesos educativos y los niveles de aprendizaje. Sin embargo, dicho indicador presenta problemas de claridad y relevancia, además de no ser adecuado. Ello se debe a que el indicador se apoya en la medición de logro de la prueba ENLACE, la cual se aplica en primaria y secundaria, mediante dos pruebas: español y matemáticas. El indicador no es claro pues no distingue entre los niveles de educación básica que se están analizando ni las áreas de conocimiento evaluadas. Un solo indicador no puede medir todos los niveles de educación básica y ni todas las áreas de conocimiento, debido a que no son equiparables. Por lo tanto, promediar los resultados de logro de español y matemáticas en primaria y secundaria, da un margen para el sesgo. Esta preocupación se fundamenta en los resultados observados por Shapiro y Moreno en

los niveles de aprovechamiento de los estudiantes de educación básica atendidos por las acciones compensatorias⁷. Al indicador también se asignó una calificación de 0.5 en relevancia ya que por sí solo no refleja la totalidad de la dimensión del fin, razón por la cual tampoco es adecuado. Se sugiere dividir el indicador por nivel educativo (primaria y secundaria) y por área curricular (matemáticas y español).

Análisis de los Indicadores de nivel Propósito

No todos los indicadores de nivel propósito cumplen con los requisitos. El primer indicador presenta los mismos problemas que el de nivel fin analizado en el párrafo anterior, debido a que sus mediciones se basan en los resultados de la prueba ENLACE. Se recomienda de la misma manera desagregar por nivel educativo (primaria y secundaria) y por área curricular (matemáticas y español).

Los indicadores de reprobación y deserción requieren multiplicarse por 100 para mejorar su claridad e interpretación con respecto a los demás indicadores incluidos en la matriz. Se asignó la calificación de 0.5 en términos de claridad, puesto que el cálculo de las proporciones de alumnos que reprueban o desertan con respecto a los alumnos inscritos en las escuelas no muestra un indicador de porcentaje con precisión. Los indicadores no se consideran adecuados (se les calificó con la nota más baja), debido a que la construcción incompleta del indicador de porcentaje no aporta bases suficientes para la evaluación del desempeño. Además, no son adecuados debido a concentran en un solo indicador a primaria y secundaria cuyo comportamiento en reprobación y deserción es considerablemente distinto (generalmente las tasas de deserción y de reprobación son mayores en secundaria que en primaria); si se realiza un promedio esto pudiera dar lugar a un sesgo en la medición. Para estos indicadores se sugiere desagregar por nivel educativo.

Los dos últimos indicadores relacionados con el porcentaje de cobertura de educación inicial en localidades marginadas y atención a las escuelas de educación básica cumplen con los requisitos de claridad, relevancia, economía, de aporte marginal y son adecuados.

Análisis de los Indicadores de nivel Componentes

⁷ Shapiro, Joseph y Jorge Moreno Treviño (2003). "Compensatory education for disadvantaged Mexican students: an impact evaluation using propensity score matching". Banco Mundial: México.

El segundo indicador (materiales didácticos entregados a los servicios de educación inicial) no satisface los requerimientos de claridad, relevancia, calidad de adecuado y aporte marginal, ya que es un indicador de actividad. Su ubicación incorrecta afecta su capacidad para medir el primer componente. Este indicador se sugiere intercambiarse por el que se encuentra ubicado en el nivel de actividades (servicios de educación inicial con material didáctico).

El tercer indicador relacionado con el porcentaje de docentes y promotores capacitados presenta problemas: no es del todo adecuado (0.5), ya que incluye en una sola medición a figuras de educación básica y de educación inicial, por lo que no aporta una base suficiente para la evaluación del desempeño. Se aconseja dividir este indicador en tres: capacitación para figuras de la cadena operativa de educación inicial, capacitación para figuras de la gestión escolar⁸ y capacitación para docentes y directivos de educación básica (en concordancia con las recomendaciones hechas para su resumen narrativo).

El indicador del tercer componente, es medianamente claro (0.5) pero no es adecuado, porque la medición incluye a los padres tanto de educación inicial como a los integrantes de las APF de educación básica. Una medición conjunta de ambos grupos de padres no aporta elementos suficientes para la verificación del desempeño (nivel de adecuado, 0). Se recomienda que el indicador se desagregue para ambos grupos.

Análisis de los Indicadores de nivel Actividades

La principal debilidad de los indicadores de actividades consiste en que la matriz sólo muestra indicadores de eficacia. No obstante lo anterior, se recomienda reflexionar sobre la factibilidad de incluir este tipo de indicadores que tendrían la finalidad de medir los costos promedio para las actividades más importantes del programa: (a) construcción y rehabilitación de espacios educativos, (b) costos por lote entregado, (c) por paquete didáctico para escuelas de educación básica, (d) por material didáctico para servicios de educación inicial, (e) por paquete de útiles escolares entregado a los alumnos, y finalmente el costo promedio por persona capacitada (f) de las figuras de la cadena operativa, (g) de las figuras de la gestión escolar, (h) de los docentes y directivos y (i) de los padres de familia de educación inicial y (j) de las APF. La inclusión de estos indicadores de eficiencia, aunque necesaria, puede conllevar dificultades tales como

⁸ Las figuras de la gestión escolar son el personal de las SEPEs que recibe capacitación para impulsar el fortalecimiento institucional de las SEPE's (ROP, páginas 35 y 36).

establecer parámetros para la medición de mejoras con respecto a los costos registrados en años anteriores o con respecto a una meta presupuestal, si bien se sabe también que un costo promedio mayor no necesariamente es negativo si ello implica un producto o servicio público de mayor calidad. Otro obstáculo para elaborar un indicador de eficiencia homogéneo es la diversidad de servicios y bienes que las acciones compensatorias otorgan para diversos grados de necesidad en un rubro determinado: por ejemplo la rehabilitación de un espacio educativo iría desde pintar un salón hasta la construcción de un aula. En conclusión, se aconseja a las autoridades responsables del programa consideren la posibilidad de incluir indicadores de eficiencia factibles y económicos en función de la disponibilidad de información.

Los dos primeros indicadores que abarca la primera actividad requieren únicamente mayor precisión en el nombre (especificar que se trata de calcular el porcentaje). La segunda actividad del segundo componente, relacionado con el indicador de porcentaje de los servicios de educación inicial que reciben material educativo, como se mencionó anteriormente, tiene debilidades en claridad, relevancia, calidad de adecuado y aporte marginal, debido a que es un indicador de los servicios (componente). Por lo anterior, se sugiere intercambiar con el indicador del porcentaje de material didáctico distribuido en los servicios de educación inicial que aparece en la matriz analizada como componente. Este intercambio en la ubicación de los indicadores se sustenta en que parte las actividades del componente consisten en distribuir materiales de apoyo para lo cual es pertinente medir la entrega de materiales didácticos (actividad). Medir el porcentaje de servicios que cuentan con ello corresponde al nivel componente.

El indicador que mide el porcentaje de figuras de la cadena operativa capacitadas tiene inconsistencias en su relevancia, calidad de adecuado y de aporte marginal, ya que esta medición no corresponde a la actividad sino como componente. Se recomienda que este indicador originalmente establecido como actividad se incluya dentro del segundo componente, y en su lugar se mida el porcentaje de las acciones de capacitación de las figuras operativas con respecto a lo programado. El porcentaje de personas de la cadena operativa es el resultado del número de actividades de capacitación a las figuras de la cadena operativa, cuya medición de porcentaje correspondería mejor como actividad.

Por otra parte, el indicador que mide el porcentaje de figuras relacionadas con la gestión educativa capacitadas presenta debilidades. No es adecuado (0), debido a que no especifica la capacitación de los docentes y directivos (como se menciono antes en el análisis vertical). Tampoco es claro (0) puesto que el concepto de % involucrados en la

gestión educativa+ es ambiguo. Al medir porcentajes de personas capacitadas con respecto a las personas programadas a capacitar en este rubro, el indicador en cuestión debe ubicarse como indicador del segundo componente, no como indicador de actividad, motivo por el cual no tiene aporte marginal. Estas debilidades se relacionan con problemas analizados en el apartado anterior (porcentaje de profesores y promotores capacitados). En concordancia con los indicadores propuestos para el segundo componente, se considera pertinente que (a) este indicador de actividad se divida en dos partes: la capacitación de las figuras de la gestión escolar (definida en la nota al pie 3) y la capacitación de profesores y directivos, y (b) se mida el porcentaje de las actividades de capacitación para estas figuras, en vez del número de personas capacitadas. Esto se justifica debido a que en el nivel de actividades se miden las acciones de capacitación (gestión) y a nivel componente personas capacitadas (servicio)⁹.

El indicador que mide el porcentaje de incentivos entregados a docentes, supervisores y jefes de sector es medianamente claro (0.5), ya que no se especifican las figuras operativas. En este punto sólo se sugiere que el nombre del indicador tenga concordancia con lo expresado en su resumen narrativo, y no representa implicaciones importantes para el indicador (%Porcentaje de incentivos entregados a docentes, supervisores y jefes de sector entregados+ en vez de %Porcentaje de incentivos entregados a figuras operativas+).

Por último, cabe señalar que los indicadores relacionados con el porcentaje de padres de educación inicial y APF capacitados corresponden a la medición del tercer componente. Por lo anterior, estos dos indicadores fueron calificados como deficientes en claridad, relevancia, calidad de adecuado y aporte marginal.

1.3 Observaciones generales y propuesta de matriz de indicadores

La matriz S084 muestra niveles de objetivos suficientes, de acuerdo con el análisis de sus resúmenes narrativos. Los supuestos requieren algunos ajustes menores que implican la omisión de supuestos no externos o con una alta probabilidad de ocurrencia, y modificaciones de redacción. En el análisis de indicadores, los cambios más relevantes que se sugieren se encuentran en el nivel de fin y de propósito, donde las mediciones de aprovechamiento según los resultados de ENLACE pueden desagregarse por nivel y asignatura evaluada para evitar sesgos en los resultados entre los niveles de educación

⁹ Ortigón, Pacheco y Prieto (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. ILPES-CEPAL: Santiago. Páginas 26 y 38

secundaria y primaria. Para las tasas de reprobación y deserción se necesita dividir los indicadores en secundaria y primaria, cuyas diferencias en las mediciones pueden sesgar la percepción de la permanencia y resultados de los estudiantes. En relación con las actividades, se recomienda pensar en la factibilidad de incluir mediciones de eficiencia que reflejen costos promedio de las actividades de capacitación, de los inmuebles y los materiales educativos en función de la economía y la disponibilidad de información. Se recomienda que se clasifiquen como actividades el porcentaje de las acciones de capacitación, y como componentes el porcentaje de personas capacitadas (tanto de padres de familia como de las figuras de la gestión educativa).

Para solucionar los problemas antes mencionados se propone realizar los siguientes ajustes:

- Para el propósito: cambiar *%Niños y jóvenes de sectores vulnerables mejoran el acceso y la permanencia en la educación inicial no escolarizada y básica+* por *%Niños y jóvenes de sectores vulnerables reciben educación inicial no escolarizada y mejoran su permanencia y resultados en educación básica+*.
- Cambiar la redacción del componente 2 *%Práctica pedagógica fortalecida+* por *%Gestión educativa y práctica pedagógica fortalecida+*.
- También es recomendable cambiar la redacción de la actividad: *%Capacitar a los involucrados en la gestión escolar+* y dividirla en dos: *%Capacitar a las figuras relacionadas con la gestión escolar+*, y *%Capacitar a los docentes y directivos+*.
- En cuanto a los supuestos, se recomienda omitir los siguientes debido a que no son externos:
 - *%Los recursos del programa se encuentran disponibles oportunamente+*
 - *%El proceso de selección de beneficiados con los incentivos se da de forma transparente e informada+*
- Los supuestos de las actividades relacionadas con el proceso de licitación y los supuestos relacionados con las figuras de la gestión educativa en el nivel componente deben ser modificados en su redacción.

Con relación a los indicadores de resultados, se recomiendan las siguientes mejoras:

- Para el nivel fin y el primer indicador del propósito, desagregar los indicadores para resultados de la prueba ENLACE para primaria y secundaria, y para cada área curricular (español y matemáticas).

- Desagregar por niveles educativos las tasas de reprobación y de deserción (primaria y secundaria) y multiplicarlos por 100.
- Verificar el intercambio de indicadores de actividad con indicadores de componente (materiales entregados en servicios de educación inicial y servicios de educación inicial que reciben dicho material).
- Ajustar la medición de los indicadores con respecto a los ajustes en el resumen narrativo sugeridos en el análisis vertical (Porcentaje de figuras de la gestión educativa). Para el indicador del segundo componente, se recomienda que se sustituya por dos indicadores: porcentaje de figuras de la gestión educativa capacitadas; y porcentaje de docentes y directivos. Los indicadores de las actividades para el segundo componente deben medir el porcentaje de las acciones de capacitación para las figuras de la gestión educativa y el porcentaje de las acciones de capacitación para docentes y directivos.
- Los indicadores de actividad que miden el porcentaje de las personas capacitadas (cadena operativa, padres de educación inicial y APF) se recomienda se incluyan como indicadores de componente. Para los indicadores de actividad a sustituir se sugiere se incluya el porcentaje de las acciones de capacitación de las figuras.

A continuación se presenta la matriz propuesta:

Resumen Narrativo		Indicador	Método de cálculo	Tipo de Indicador	Frecuencia	Meta	Medio de Verificación	Supuestos
	1 Contribuir a la equidad educativa de niñas, niños y jóvenes del país.	Brecha en el logro académico en Matemáticas de las primarias.	(Porcentaje de alumnos de primaria con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de matemáticas en el año n) - (Porcentaje de alumnos de las primarias beneficiadas con un logro académico al menos elemental en la Prueba ENLACE de matemáticas en el año n)	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE	NA
		Brecha en el logro académico en	(Porcentaje de alumnos de primaria con un logro	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir	Prueba ENLACE	

		Español de las primarias.	académico al menos elemental en la Prueba ENLACE de español en el año n) - (Porcentaje de alumnos de las primarias beneficiadas con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de español en el año n)			metas	
		Brecha en el logro académico en Matemáticas de las secundarias.	(Porcentaje de alumnos de secundaria con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de matemáticas en el año n) - (Porcentaje de alumnos de las secundarias beneficiadas con un logro académico al menos elemental en la Prueba ENLACE de matemáticas en el año n)	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE
		Brecha en el logro	(Porcentaje de alumnos de	Eficacia	Anual	CONAFE deberá	Prueba ENLACE

		académico en Español de las secundarias.	secundaria con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de Español en el año n) - (Porcentaje de alumnos de las secundarias beneficiadas con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de Español en el año n)			definir metas		
Propósito	1 Niños y jóvenes de los sectores vulnerables reciben educación inicial no escolarizada y mejoran su permanencia y resultados en educación básica.	Porcentaje de alumnos de primaria que están al menos en nivel de logro elemental en Matemáticas.	(Alumnos en escuelas primarias compensadas que están en el nivel al menos elemental en la Prueba Enlace en matemáticas/Alumnos de escuelas primarias compensadas evaluados con la prueba Enlace en matemáticas) x100	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE	Descripción: Alumnos que cuentan con otros apoyos necesarios (salud, transporte, alimentación, etc.). Descripción: La comunidad valora y promueve la importancia de la educación inicial no escolarizada y básica.
		Porcentaje de alumnos de primaria que están al menos en	(Alumnos en escuelas primarias compensadas que están en el nivel al menos elemental en	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE	

	nivel de logro elemental en Español.	la Prueba Enlace en español/Alumnos de escuelas primarias compensadas evaluados con la prueba Enlace en español) x100				
	Porcentaje de alumnos de secundaria que están al menos en nivel de logro elemental en Matemáticas.	(Alumnos en escuelas secundarias compensadas que están en el nivel al menos elemental en la Prueba Enlace en matemáticas/Alumnos de escuelas secundarias compensadas evaluados con la prueba Enlace en matemáticas) x100	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE
	Porcentaje de alumnos de secundaria que están al menos en nivel de logro elemental en Español.	(Alumnos en escuelas secundarias compensadas que están en el nivel al menos elemental en la Prueba Enlace en español/Alumnos de escuelas secundarias compensadas evaluados con la prueba Enlace en español) x100	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE

		Tasa de reprobación en primarias compensadas	Alumnos reprobados de las primarias compensadas /Alumnos inscritos de las primarias compensadas al final del ciclo escolar x 100	Eficacia	Anual	Relativa	CONAFE.
		Tasa de reprobación en secundarias compensadas	Alumnos reprobados de las secundarias compensadas /Alumnos inscritos de las secundarias compensadas al final del ciclo escolar x 100	Eficacia	Anual	Relativa	CONAFE.
		Tasa de deserción en primarias compensadas	Desertores totales de las primarias compensadas en el año n/Matrícula total de las primarias compensadas en el año n x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras
		Tasa de deserción en secundarias compensadas	Desertores totales de las secundarias compensadas en el año n/Matrícula total de las secundarias compensadas en el año n x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras

		Porcentaje de cobertura de educación inicial en zonas marginadas	(Número de localidades con servicios de educación inicial/Número de localidades elegibles) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	CONAFE.	
		Porcentaje de Escuelas Atendidas	(Número de escuelas de educación básica atendidas/Número de escuelas de educación básica programadas)x100	Eficacia	Anual	Relativa	CONAFE.	
Componentes	1 Infraestructura, equipamiento y material educativo mejorado	Porcentaje de cobertura de algún insumo en educación básica	(Escuelas de educación básica atendidas con al menos un insumo/Escuelas de educación básica programadas) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Informe del universo de atención CONAFE.	Descripción: Las UCEs y UCEIs cumplen con sus responsabilidades y obligaciones respecto al programa. Las SEPE S facilitan la participación del personal para las actividades de capacitación del programa. Los actores involucrados en la gestión educativa
		Porcentaje de servicios de educación inicial con material educativo distribuido	Servicios de educación inicial con material educativo distribuidos / Servicios de educación inicial con material educativo programado a distribuir) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Informes	

	2 Gestión educativa y práctica pedagógica fortalecidas.	Porcentaje de figuras de la cadena operativa capacitados o formados	(Figuras de la cadena operativa capacitadas o formadas / Total de Figuras de la cadena operativa programadas a capacitarse o formarse) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras	aplican los conocimientos aprendidos. La familia aplica lo aprendido en las capacitaciones y/o formaciones.
		Porcentaje de figuras de la gestión escolar capacitados	(Figuras de la gestión escolar capacitados/Figuras de la gestión escolar programados) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Reporte de metas.	
		Porcentaje de docentes y directivos capacitados	(Docentes y directivos capacitados/ Docentes y directivos programados) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Reporte de metas.	
	3 Madres y Padres formados para mejorar el proceso educativo	Porcentaje de padres y madres en educación inicial formados o capacitados	(Número de madres y padres capacitados o formados/ Número de madres y padres programados para capacitarlos o formarlos)x100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras	
		Porcentaje de APF capacitadas	(APF capacitadas/ APF programadas a capacitar) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras	
	Actividades	1.1 Construir, rehabilitar y equipar escuelas.	Espacios educativos construidos o rehabilitados	(Espacio educativo construido y rehabilitado / Espacio educativo programados para construirse o rehabilitarse) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	

	Lote de mobiliario entregado	(Lotes de mobiliario entregado / Lotes de mobiliario programados) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras	Los procesos de licitación se realizan en tiempo y forma. Padres participan en el programa y aplican lo aprendido. Se cuenta con suficientes asesores comunitarios y cumplen con su rol de apoyo a las APF. Las APF administran eficazmente los recursos para la escuela.
1.2 Dotar recursos didácticos para el proceso educativo	Porcentaje de paquetes didácticos distribuido a escuelas de educación básica	Paquetes didácticos distribuidos a escuelas de educación básica / paquetes didácticos programados a distribuir en las escuelas de educación básica) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras	
	Porcentaje de materiales didácticos, y papelería de apoyo a sesiones entregados a los Servicios de educación inicial.	Materiales didácticos y papelería de apoyo a servicios de educación inicial / Materiales didácticos y papelería de apoyo a servicios de educación inicial programados a entregar) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras	
1.3 Dotar útiles escolares a los alumnos de educación básica	Porcentaje de alumnos beneficiados con útiles escolares	(Alumnos beneficiados/Alumnos programados)x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Otras	

2.1 Capacitar a las figuras de la gestión escolar	Porcentaje de actividades de capacitación a figuras relacionadas con la gestión escolar	(Actividades de capacitación a Figuras relacionadas con la gestión escolar / Actividades de capacitación a Figuras relacionadas con la gestión escolar Programadas) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Por definir
2.2 Capacitar a los docentes y directivos	Porcentaje de actividades de capacitación a docentes y directivos	(Actividades de capacitación a docentes y directivos/ Actividades de capacitación a docentes y directivos Programadas) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Por definir
2.3 Formar a las figuras de la cadena operativa de educación inicial	Porcentaje de actividades de capacitación a figuras de la cadena operativa	(Actividades de capacitación a Figuras de la Cadena operativa / Actividades de capacitación a Figuras de la cadena operativa programadas) x 100	Eficacia	Semestral	Relativa	Por definir

2.4 Entregar incentivos para docentes, supervisores y jefes de sector	Porcentaje de incentivos entregados a docentes, supervisores y jefes de sector	(Total de incentivos entregados a docentes, supervisores y jefes de sector / total de incentivos para docentes, supervisores y jefes de sector programados) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Informe del universo de atención CONAFE.
3.1 Capacitar a padres, madres de familia en educación inicial	Porcentaje de actividades de capacitación a Padres y madres de familia	(Actividades de capacitación a Padres y madres de familia /Actividades de capacitación a Padres y madres de familia programadas) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Por definir
3.2 Capacitar a las Asociaciones de Padres de Familia (APF)	Porcentaje de actividades de capacitación para Asociaciones de Padres de Familia capacitadas	Actividades de capacitación para Asociaciones de Padres de Familia / Actividades de capacitación para Asociaciones de Padres de Familia programadas) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Por definir
3.3 Entregar apoyos económicos a las escuelas de educación básica a través de las APF	Porcentaje de escuelas apoyadas a través de las APF	(Asociación de Padres de Familias Apoyadas/Asociación de Padres de Familia Programadas) x 100	Eficacia	Anual	Relativa	Informe del universo de atención CONAFE.

Capítulo II: Conclusiones Generales

El presente informe de análisis de la matriz de indicadores da cuenta del estudio de la validez de la lógica vertical y horizontal de la matriz 084 del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica que opera el CONAFE. El análisis incluye la identificación de las inconsistencias en la redacción del resumen narrativo, en la identificación de supuestos; así como en la claridad, economía, pertinencia y monitoreabilidad de los indicadores. Se realizan propuestas para la redacción de los niveles de objetivos e indicadores nuevos. Estas propuestas serán producto de la discusión e intercambio con CONAFE.

La matriz de indicadores 084, a pesar de cumplir con la mayor parte de los requerimientos de la MML, no cuenta con una lógica, tanto vertical como horizontal, totalmente validada. Los principales problemas tienen relación con la claridad en la redacción del resumen narrativo, selección de supuestos externos y la pertinencia de los indicadores seleccionados, los cuales se sintetizan a continuación.

La matriz muestra niveles de objetivos suficientes, de acuerdo con el análisis de sus resúmenes narrativos. Los supuestos requieren algunos ajustes menores que implican cambios en la redacción, y la omisión de supuestos con una alta probabilidad de ocurrencia y que no son externos.

En el análisis de indicadores, los cambios más relevantes que se sugieren se encuentran en el nivel de fin y de propósito, donde las mediciones de aprovechamiento según los resultados de ENLACE podrían desagregarse por nivel y asignatura evaluada para evitar sesgos en los resultados entre los niveles de educación secundaria y primaria. Para las tasas de reprobación y deserción se sugiere dividir los indicadores en secundaria y primaria, debido a que las diferencias en las mediciones pueden sesgar la identificación de los resultados en la permanencia y logro de los estudiantes. Para la mayor parte de los indicadores de actividad puede ser recomendable considerar la inclusión de mediciones de eficiencia que reflejen costos promedio de las actividades de capacitación, de los inmuebles y los materiales educativos ya que únicamente se incluyen indicadores de eficiencia. Finalmente, es factible que se clasifiquen como actividades el porcentaje de las acciones de capacitación, y como componentes el porcentaje de personas capacitadas

(tanto de padres de familia como figuras de la gestión educativa en los niveles básico e inicial).

Bibliografía utilizada

- Banco Mundial (2002), *Seguimiento y Evaluación: Instrumentos Métodos y Enfoques*, Washington, D. C. Consultado en:[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/\\$file/ME_Spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/$file/ME_Spanish.pdf)
- Comisión Europea (2001) *Manual de Gestión de Ciclo*, Unidad de Evaluación de la Oficina de Cooperación EuropeAid.
- CONAFE (2008), *Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación de las acciones compensatorias para abatir el rezago en educación inicial y básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo*. Diario Oficial de la Federación: México.
- Ortegón, Pacheco y Prieto (2005) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. ILPES-CEPAL: Santiago.
- Shapiro, Joseph y Jorge Moreno Treviño (2003). *Compensatory education for disadvantaged Mexican students: an impact evaluation using propensity score matching*. Banco Mundial: México.

Anexo II.
Cronograma de Actividades (2008)

Producto a entregar	Fecha de entrega del producto
Protocolo de la investigación: Análisis de Matriz de Indicadores del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Primera semana de septiembre.
Informe Preliminar de Análisis de Indicadores del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Última semana de octubre.
Informe Preliminar de Análisis de Matriz de Indicadores del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Última semana de noviembre.
Informe Final de Análisis de Matriz de Indicadores del programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Primera semana de diciembre.