



SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN, EVALUACIÓN Y COORDINACIÓN

Dirección General de Evaluación de Políticas

Posicionamiento Institucional del Programa Nacional de Convivencia
Escolar y de la Unidad de Evaluación
Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018

DGDGE

Formato de la Posición Institucional¹

1. Uso de las recomendaciones de la evaluación

Cuadro. Principales mejoras a realizar por la dependencia o entidad

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
Diseño-preg.2,3	El tipo de intervención del PNCE para la mejora de la convivencia escolar es preventivo y formativo. Esto coincide con su aspiración de alcanzar, eventualmente, a todas las escuelas. Al evitar que el programa se concentre en problemas específicos de "seguridad" o "violencia", evita la estigmatización de las escuelas atendidas. Favorece, adicionalmente, el desarrollo de las personas en un marco democrático y de derechos.	Factible de implementarse. Es claro fortalecer el diagnóstico para fomentar la convivencia y la participación libre de la comunidad escolar y relevante para el objetivo del programa	Fortalecer al diagnóstico e incluir en los documentos normativos la justificación normativa del tipo de intervención del programa. Esto es, resaltar la importancia de fomentar la convivencia como aprendizaje en sí mismo, así como de una intervención basada en la participación y colaboración libre de toda la comunidad escolar.
Planeación y Orientación a Resultados -preg 21	El programa lleva a cabo dos encuestas en las que mide la magnitud y evolución del problema que atiende, sin embargo los resultados de esas encuestas a nivel escuela no están sistematizados o integrados como características de sus beneficiarios.	El programa lo considera factible porque ya existe en las 2 bases de datos el CCT, claro porque es el modo de identificar las escuelas beneficiadas por región y relevante para estadísticas y evaluaciones. DGEP: de acuerdo a la solicitud del programa se ajusta la palabra encuestas para la recomendación.	Sistematizar la información de los instrumentos por escuela en una estructura de datos compatible con el padrón de beneficiarios. Esta estructura de datos debería incorporar la variable Clave CCT para unirla al Padrón de Beneficiarios a efectos de análisis de datos. Atender las previsiones de privacidad en el manejo de los datos.
Planeación y Orientación a Resultados -preg 21	El PNCE cuenta con encuestas propias e instrumentos específicos para caracterizar y cuantificar el problema que atiende.	El programa lo considera factible ya que Se cuenta con una sistematización de los resultados de los instrumentos que se utilizan, considerando el clima escolar, así como la evaluación interna de las habilidades sociales y emocionales en niñas y niños.	Realizar un análisis sobre los resultados principales de los instrumentos "Percepción del clima escolar" y "Habilidades sociales y emocionales de los alumnos", e incorporar los resultados de dicho análisis en el Diagnóstico. Este análisis debería enfocarse en indicadores multidimensionales relacionados con el ambiente escolar y/o la convivencia, su distribución por entidad, tipo de escuela, tiempo de exposición al programa, marginación de la localidad, entre otros.

¹ La posición institucional es una opinión fundada, respecto a las estrategias de seguimiento de las recomendaciones, los resultados de la evaluación, al proceso de evaluación, al desempeño del equipo evaluador, así como, a la coordinación por parte de CONEVAL.

**Operación-
preg 30,31** El programa cuenta con un procedimiento detallado para seleccionar a los beneficiarios aplicando los criterios de elegibilidad y prioridad, descrito en la Nota Informativa "Integración de las bases de datos del PNCE".

El programa lo considera factible porque ya existe en las Reglas de Operación 2018, claro porque es importante que las Autoridades Educativas Locales lo consideren en su planeación y relevante para estadísticas y evaluaciones

Incorporar la descripción detallada del procedimiento de selección de beneficiarios a la documentación pública del programa (Criterios de operación del PNCE). (Ya está implementado)

Operación- preg 40	El programa produce o utiliza información sistematizada sobre sus beneficiarios potenciales, incluyendo fuentes internas como la incorporación al programa y resultados de encuesta y fuentes externas como el grado de marginación (CONAPO) o características de las escuelas (Estadística 911). Sin embargo, el almacenamiento de esos datos se hace por separado, lo que dificulta consultarlos. Adicionalmente esta aplicación informática no es escalable.	El programa lo considera factible porque ya existe en las 2 bases de datos el CCT, claro porque es el modo de identificar las escuelas beneficiadas por región y relevante para consultas, estadísticas y evaluaciones. DGEP: En la reunión de factibilidad se abordó que se solicitaba un catálogo o procedimiento que documente las características de las bases producidas por el PNCE. A solicitud del programa se especifica esto en la recomendación	Se sugiere especificar formalmente (procedimiento o catálogo) las características técnicas de cada base de datos producida por el PNCE, asegurando que éstas incluyan una clave de unión que permita conectar las series de tiempo y unir las con otras fuentes de datos. Específicamente incluir para cada escuela la CCT, Clave de Localidad y fecha del dato. Al mantener a las bases de datos por separado se garantizan los compromisos de confidencialidad asumidos, pero al mismo tiempo se permite su consulta usuarios autorizados.
Diseño- preg 2,3	El Diagnóstico Ampliado, en su apartado "Identificación y descripción del problema", define de manera laxa los conceptos de acoso, convivencia y ambientes. Esto puede llevar a confusiones conceptuales que desdibujen la justificación del tipo de intervención. Específicamente, preocupa que la amplia realidad de la convivencia escolar se reduzca a una problemática como la del acoso.	El programa lo considera factible porque ya existe la precisión en las Reglas de Operación 2018, claro para no confundir el objetivo del programa y relevante para justificar la intervención del mismo.	Se recomienda modificar la redacción de apartado "Identificación y descripción del problema" para mejorar la precisión conceptual y aclarar la forma en que el PNCE entiende los conceptos de acoso, convivencia y ambientes, así como sus relaciones. Esto mejoraría sustancialmente la justificación del tipo de intervención que propone y la población que atiende.
Planeación y Orientación a Resultados - preg 20	El programa no cuenta todavía con elementos para conocer la recepción, apropiación, uso efectivo y procesos a nivel micro generados en las escuelas como consecuencia de su incorporación al PNCE. Esta información es vital para conocer la implementación efectiva de las intervenciones, detectar posibles debilidades en los procesos escolares, y corregir aspectos del funcionamiento a nivel micro que impactarían en los resultados sustantivos.	El programa lo considera factible porque ya está en proceso la evaluación y relevante para conocer, mejorar y actualizar procesos para la aplicación del programa.	Considerar la posibilidad de llevar a cabo un estudio interno con base en una metodología cualitativa, con trabajo de campo directo sobre una muestra analítica (intencional) de escuelas, para conocer los procesos a nivel escolar de recepción, apropiación y uso de los componentes a nivel escuela y aula.

<p>Planeación y Orientación a Resultados -preg 14</p>	<p>El PNCE y su UR no han documentado una visión propia para el mediano y largo plazo en la que se establezcan metas con dicha temporalidad, se elaboren estrategias y/o alternativas frente a contingencias esperadas.</p>	<p>El programa lo considera factible con el propósito de cubrir la población objetivo, es clara la necesidad de establecer la estrategias para cumplir con la cobertura y relevante para tener una visión a mediano plazo de la aplicación importancia del programa en las escuelas.</p>	<p>Llevar a cabo un ejercicio de planeación a nivel UR para establecer objetivos, metas y estrategias de cobertura a mediano y largo plazo y proponer estrategias de contingencia ante distintos escenarios presupuestales. Incorporar el resultado de ese ejercicio como Anexo "Visión estratégica" al Diagnóstico del programa. Dicho ejercicio podría llevarse a cabo en conjunto con la Dirección General de Evaluación y Planeación. Esto podría ser muy útil en un contexto de cambio de gobierno.</p>
<p>Cobertura y Focalización n-preg 24</p>	<p>El uso del criterio de pertenencia a demarcaciones del PNPSVyD como parte de la población objetivo ha sido rebasado por el propio desarrollo del programa. Lo restringe sin necesidad a escuelas en contextos particularmente afectados por la violencia, cuando el objetivo del programa no es intervenir específicamente sobre fenómenos derivados de esta problemática.</p>	<p>El programa lo considera factible porque ya existe la modificación en las Reglas de Operación 2018 y en 2019 quitar lo del presupuesto, claro para no confundir el objetivo del programa y relevante para justificar la intervención del mismo en la prevención primaria.</p>	<p>Modificar la definición de la población objetivo eliminando la referencia al PNPSVyD y consiguiendo referencia a la disponibilidad presupuestaria. Dado que el programa tiene un tipo de intervención basado en la prevención primaria este criterio de focalización no es relevante.</p>
<p>Cobertura y Focalización n-preg 25</p>	<p>Dado que la definición de la población objetivo incluye sólo a las escuelas que entregan la carta compromiso escolar no es posible cuantificar a priori esta población</p>	<p>El programa lo considera factible porque ya existe la modificación en las Reglas de Operación 2018 apartado 3.5, claro para no delimitar la planeación de las acciones y relevante para presupuestar correctamente el ejercicio del gasto. .</p>	<p>Cuantificar a priori la Población Objetivo a partir de una estimación basada en la recepción que tuvo el programa en años anteriores. Corregir la estimación y registrar la cuantificación definitiva después de la finalización del plazo para la recepción de solicitudes. Para esto es necesario que la UR recopile de manera sistemática las bases de datos de escuelas solicitantes elaboradas por las AEL.</p>
<p>Cobertura y Focalización n- preg 25</p>	<p>La convergencia entre Población Potencial y Población Atendida presenta un desafío importante, dado el carácter voluntario de la incorporación al programa. Si algunas escuelas no tienen interés en participar en el programa la convergencia no se logrará.</p>	<p>El programa lo considera factible porque la estrategia de difusión ya existe mediante (folletos, Bibliotecas escolares, materiales digitales, etc), clara para no contradecir lo que se estipula en RO como población objetivo y relevante para aumentar el interés de la comunidad escolar en el programa. .</p>	<p>Continuar con la estrategia ya implementada de difusión del programa, sus logros y beneficios para las AEL y escuelas, orientada a aumentar el interés en la participación en el PNCE.</p>
<p>Percepción de la Población Atendida- preg todas</p>	<p>Si bien las encuestas sobre satisfacción y ambientes escolares que aplica el programa son una excelente iniciativa, por su forma de aplicación (respuesta voluntaria) no se garantiza el anonimato de las respuestas ni la representatividad de las mismas.</p>	<p>El programa no lo considera Factible para la evaluación de clima escolar.</p>	<p>Analizar las respuestas para valorar la posibilidad de que exista un sesgo entre quienes deciden responder el instrumento. Hacer obligatoria la respuesta al formulario a todos los participantes en las capacitaciones, enfatizando que las respuestas se procesarán únicamente con fines de análisis estadístico y garantizando la confidencialidad de los datos dados por los respondientes.</p>
<p>Medición de resultados- pregunta 44.45</p>	<p>El método de cálculo reportado para el indicador de FIN en la MIR 2017 refiere a los aprendizajes medidos por PLANEA en primaria. Sin embargo, este nivel no fue evaluado en 2017, lo cual abre dudas sobre a qué nivel corresponden los datos que se reportan y el avance en las metas.</p>	<p>DGEP: El programa la atenderá en el mecanismo siguiente.</p>	<p>Se sugiere revisar la definición de indicadores y métodos de cálculo en la MIR y Fichas Técnicas, a fin de hacerlos consistentes con el calendario de evaluación previsto por el INEE en PLANEA. Se deberá tener en cuenta que la aplicación de esta prueba en cada nivel no es anual, por lo que no habrá indicadores para cada nivel todos los años.</p>

Medición de resultados-pregunta 44.45	El indicador de Propósito no da cuenta de los resultados del programa en materia de ambientes y convivencia escolar. En este sentido no permite conocer la eficacia de la intervención del PNCE respecto al problema que atiende.	El programa lo considera factible, claro porque es el modo de identificar la mejora a los ambientes escolares y relevante para el impacto del programa en la comunidad escolar	Agregar un indicador o indicadores de Propósito que midan los ambientes escolares de manera multidimensional, con base en los instrumentos aplicados por la UR a las escuelas. En este sentido, sería necesario incluir criterios de muestreo más estrictos que los que hoy se utilizan. Dado que actualmente la respuesta a estos instrumentos es voluntaria, no puede garantizarse el carácter aleatorio de la muestra.
----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. Posición Institucional respecto de la evaluación

En opinión de la Dirección General de Evaluación de Políticas, exceptuando algunos temas derivados de los TDR, el análisis realizado logra plasmar la consistencia y resultados del Programa Nacional de Convivencia Escolar.

El equipo evaluador realizó un buen trabajo de análisis y comprensión de la información del programa, logró destacar los avances y cambios que ha emprendido el programa en sus dos años de operación e identificar las áreas de mejora que ayuden a la continuación en los próximos años.

Es importante destacar que los procesos de planeación corresponde a la Dirección general de Planeación, programación y Estadística Educativa, no a la DGEP como lo menciona el equipo evaluador.

Dos de las conclusiones a destacar del equipo evaluador son las siguientes:

“El equipo evaluador considera poco adecuado calificar a un programa de reciente creación como el PNCE a partir de la existencia o no de evaluaciones y reportes de resultados, en el entendido de que no sólo es materialmente complejo para los programas diseñar tales investigaciones en tan corto plazo, sino también que - más importante aún - es poco realista esperar que programas que dependen de la operación de escuelas sobre problemas complejos (y por lo tanto, requiere del desarrollo de aprendizajes organizacionales). En este sentido, convendría replantear el peso otorgado a toda esta sección en la Evaluación de Consistencia y Resultados”, y

“La contribución del PNCE a la mejora en el logro educativo depende de su contribución a la mejora del ambiente escolar y la convivencia. Sin embargo, estos son sólo dos de los muchos factores que afectan el logro escolar. Los demás están fuera del alcance del PNCE, por lo tanto las variaciones (positivas o negativas) en los niveles de logro podrían no deberse a la intervención del PNCE. El equipo evaluador considera poco provechoso el reduccionismo actualmente dominante en los criterios de evaluación de los programas educativos, que supone que todos deben contribuir de alguna manera a mejorar los aprendizajes

de los alumnos en dos asignaturas específicas. El PNCE es un ejemplo perfecto de un programa cuyo propósito podría tomarse como su propio fin, sin que el programa estuviera además obligado a demostrar que la mejora en el ambiente escolar impacta sobre los aprendizajes”.

3. Comentarios específicos

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

Se considera que derivado de la evaluación y del correcto análisis del equipo evaluador, se destaca a manera de conclusión lo siguiente:

“El PNCE atiende un problema social relevante con una intervención adecuadamente justificada y compatible con un marco democrático y de derechos humanos. Esto se refleja en un documento de Diagnóstico que cumple con su objetivo de justificar adecuadamente al programa y a la intervención que lleva a cabo. Además, el crecimiento en las solicitudes de incorporación al programa señala una buena recepción por parte de los beneficiarios, que solicitan su incorporación, aun cuando no existen incentivos específicos más que los esperados de la implementación. Esta es una señal clara de que el problema atendido por el programa es relevante para los beneficiarios”.

3.2 Sobre el proceso de la evaluación

La DGEP considera que dado el tiempo en que se desarrolla la evaluación se logra analizar una importante cantidad de documentos y datos que ha desarrollado el programa y contar con diferentes momentos de retroalimentación con el equipo evaluador.

Uno de los temas que cabe señalar y que ha sido reiterado en otros momentos, es la revisión de algunas de las preguntas de los Términos de Referencia para esta evaluación. Si bien una evaluación homogénea ayuda a proveer de información de todos los programas federales en materia de desarrollo social, no siempre visualiza en particular al contexto educativo y la estandarización de su formulación no permite la flexibilidad de las posibles respuestas.

- **En cuanto a la pregunta 3**, es importante aclarar y precisar qué se pretende valorar con el inciso “existe evidencia nacional e internacional de que la intervención es la más eficaz para atender la problemática que otras alternativas”. No sólo es una cuestión de elevar la exigencia hacia un ideal, es necesario especificar qué elementos debe considerar el equipo evaluador para llegar a tal conclusión y ser realistas, ya que la evidencia indica que no es sólo un esfuerzo adicional de un programa contar con ello, sino la poca o nula información que existe a nivel nacional e internacional para comparar la intervención que se está evaluando con otras alternativas, por lo cual, amerita ser específicos, realistas y considerar

el replanteamiento del inciso.

➤ **Pregunta 14 “La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:**

Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.

Contempla el mediano y/o largo plazo.

Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del programa. Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.”

La pregunta solicita un plan estratégico, sin embargo, en la realidad dado que la Ley de planeación presenta un vacío al respecto, no se solicita o impulsa la planeación estratégica institucional de un programa.

La pregunta amerita revisarse porque los ejercicios institucionales de planeación estratégica de acuerdo a la Ley de Planeación sólo provendrán de las Dependencias, con la elaboración del programa sectorial y de las UR de cada programa, con la elaboración del programa anual que es de corto plazo.

Sobre todo si desde 2007 se ha preguntado sobre la existencia de planes estratégicos y la evidencia es que hay muy pocos ejercicios, ya ha indicado con suficiente sustento que se necesita promover la planeación estratégica, con congruencia en la Ley, o al menos criterios y lineamientos que permitan impulsar y contar con un lenguaje común para realizar una planeación estratégica que incluya los parámetros de los incisos que solicitan los TDR. Asimismo, se necesita promover su uso acorde a un presupuesto basado en resultados, es decir debates con evidencia en la Cámara de Diputados y no sólo a través de la MIR. Sería idóneo que más que vincular programas presupuestarios con el programa sectorial, se logrará una planeación estratégica de las Dependencias que incluya los mismos criterios de elaboración de indicadores que los programas presupuestarios y genere cadenas causales desde la política pública hasta su implementación a través de programas presupuestarios.

➤ **Preguntas: 46,48,50 y 51.** Las preguntas están enfocadas a revisar resultados a partir de evaluaciones de impacto, evaluaciones externas que den cuenta de resultados y de estudios nacionales e internacionales con evidencia de impacto.

Al incluir una valoración cuantitativa, no en todos los casos muestra de manera justa y real, los resultados de un programa conforme al tiempo que lleva operando, su consolidación, ni sus características o diseño. Algunos programas no tienen más de dos años de operación, por lo cual, resulta poco factible contar con una evaluación de impacto, y sin embargo, una valoración cuantitativa no refleja esto. Sería más adecuado, que sólo tuvieran valoraciones argumentativas que destacaran los esfuerzos de estudios y evaluaciones sobre los efectos y resultados de cada programa presupuestario

evaluado, considerando que ni todas las evaluaciones de impacto son útiles para todos los programas, ni los resultados siempre explican de qué dependen el impacto encontrado y generalmente implican muchos recursos económicos, que tampoco cuentan con una autorización en automático para ejercerse en este rubro. Por lo cual, amerita una revisión, pues la sola valoración argumentativa puede dar cuenta de los resultados de las intervenciones, considerando los elementos antes señalados y ofrecer evidencia clara y auténtica.

- **Otro elemento a revisar es el equilibrio que deben guardar el número de preguntas** con las que se valora cuánticamente cada apartado para obtener el nivel promedio de la valoración. Ya que hay apartados que se valoran con 13 o 17 preguntas y otros con tres y una pregunta, sin embargo, cada uno de los apartados tiene una valoración máxima de 4.

3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador

Desde la DGEP se reconoce el acertado análisis, conducción y comprensión de las características del PNCE a partir de la información entregada al equipo evaluador. Y su interés por conocer a profundidad el diseño del programa, así como, dar el equilibrio adecuado para responder las preguntas de los TDR.

3.4 Sobre la institución coordinadora

Si bien la coordinación de la DGEP con CONEVAL requirió menos interacción para este caso, se ha tenido una comunicación efectiva para disipar dudas y su apoyo en relación al sistema a utilizar.

Se sugiere que en futuras evaluaciones de consistencia y resultados se consideren criterios o elementos que permitan conocer cómo se seleccionan a los programas que pueden ser evaluados en consistencia y resultados, sobre todo de aquellos que son de reciente creación a menos de dos años de operación y que habrá temas que revisa la ECR a los cuales, se estará consignado a contar con poca o nula evidencia por su tiempo tan breve de operación.