



Evaluación de Diseño Programa Nacional de Convivencia Escolar

Secretaría de Educación Pública

Instancia Evaluadora:
El Colegio de México, A.C.



Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	4
3. Descripción General del Programa (Anexo 1)	5
4. Evaluación	7
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10)	37
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)	39
7. Conclusiones (Anexo 12)	41
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)	42
9. Bibliografía	43

Resumen Ejecutivo

El propósito de la evaluación en programas públicos es el análisis sistemático y objetivo de políticas públicas, programas y acciones federales, que tiene como finalidad determinar y valorar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como, su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, en función del tipo de evaluación realizada. El propósito de la evaluación en materia de diseño es proveer de información que retroalimente el diseño, gestión y resultados de los programas. Se trata de una evaluación de gabinete, es decir, fue realizada con base en la información proporcionada por la entidad responsable del programa. La evaluación se realizó entre los meses de mayo a julio de 2016. Esta evaluación se realiza para dar cumplimiento al Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 emitido por la SHCP y el CONEVAL.

La presente evaluación se enfoca en el diseño del S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) que inició su operación en el ejercicio fiscal 2016. La dirección responsable del PNCE es la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE) adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La existencia del programa se sustenta en la existencia de ambientes escolares no propicios para la convivencia escolar sana y pacífica en las escuelas públicas de educación básica. Mediante este programa se busca que las escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) cuenten con capacitación y orientación y materiales adecuados para generar espacios de convivencia sana y pacífica.

La población potencial del programa son todas las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y servicios educativos. La población se encuentra cuantificada, para 2015 ascendió a 199,812 escuelas. La población objetivo se define como las escuelas públicas de educación primaria, que preferentemente se ubiquen en los polígonos focalizados que se han definido el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD). La cifra de escuelas para 2015 ascendió a 89,976.

El objetivo general del programa es favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en escuelas públicas de educación básica propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar. Los objetivos específicos del programa son: 1) Promover la intervención pedagógica en las escuelas públicas de educación básica, de carácter formativo y preventivo con apoyo de materiales educativos, orientada a que las/os alumnas/os reconozcan su propia valía; aprendan a respetarse a sí mismas/os y a las demás personas; a expresar y regular sus emociones; a establecer acuerdos y reglas, así como a manejar y resolver conflictos de manera asertiva, 2) Favorecer el desarrollo de capacidades técnicas del personal educativo para propiciar la mejora de la convivencia escolar sana y pacífica en sus planteles con apoyo de materiales educativos, 3) Impulsar la participación informada y proactiva de las familias de las/os alumnas/os de Escuelas Públicas de Educación Básica, a favor de la convivencia escolar sana y pacífica, 4) Coadyuvar a la prevención de situaciones de acoso escolar y 5) Fortalecer el Sistema Básico de Mejora Educativa en las escuelas beneficiadas en el PNCE.

El programa se encuentra vinculado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su meta "México con Educación de Calidad", al Programa Sectorial de Educación y cuenta con indicadores transversales de Perspectiva de Género. Adicionalmente, el programa contribuye a tres de las metas del objetivo 4 "Educación de Calidad" y a dos del objetivo 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas" de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Los tipos de apoyo que el programa otorga son tres: materiales educativos, financieros y asistencia técnica. Los materiales educativos se conforman de los libros entregados a estudiantes, personal docente, madres, padres, tutores, personal directivo y de supervisión escolar. Los recursos financieros se dividen en tres rubros: 53% se destina a la producción y distribución de los materiales educativos y a acciones de difusión de la convivencia sana y pacífica, el 43% se destina a la implementación, capacitación, asesoría y acompañamiento del personal directivo y docente, madres, padres y tutores de las escuelas participantes y al seguimiento, evaluación interna local y rendición de cuentas y el 4% se destina a gastos de operación local. Las autoridades educativas locales (AEL) son las encargadas de brindar asistencia técnica en relación con el PNCE, para esto el PNCE central capacita al equipo técnico de las AEL.

La evaluación consta de siete apartados y trece anexos. A continuación se presenta la valoración final por cada uno de estos apartados:

1) Justificación de la creación y del diseño del programa

El problema que busca resolver el programa se identifica en un documento Diagnóstico, en el que se define la población que presenta la necesidad y se especifica el plazo para su revisión. La justificación teórica y empírica es consistente con el Diagnóstico del problema. En el Diagnóstico no se presenta una justificación sólida para circunscribir la acción del programa a los polígonos del PNPSVyD.

2) Contribución a las metas y estrategias nacionales

El programa se encuentra vinculado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su meta “México con Educación de Calidad”, al Programa Sectorial de Educación y cuenta con indicadores transversales de Perspectiva de Género. La acción del programa no es suficiente para el cumplimiento de ninguna de las estrategias. El programa contribuye a tres de las metas del objetivo 4 “Educación de Calidad” y a dos del objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

3) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Existen áreas de oportunidad en la definición y cálculo de la población potencial y objetivo. La estrategia de cobertura no es congruente con el Diagnóstico ya que no se proyecta a la población con base en el criterio de los polígonos del PNPSVyD y no se desagrega el número de escuelas a atender por año. No existe evidencia de la sistematización de las escuelas que solicitaron apoyo a las AEL ni de manuales de procedimientos para las AEL.

4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

En el Padrón de Escuelas Públicas participantes del PNCE no se incluye el tipo y monto de recursos otorgado. Los procesos de otorgamiento de apoyo de las AEL a las escuelas beneficiarias no se encuentran estandarizados ni difundidos públicamente. El programa no recolecta información socioeconómica de las AEL que son las beneficiarias directas de acuerdo a las Reglas de Operación (ROP), ni de las escuelas beneficiarias por las AEL.

5) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

El Fin no es específico, el programa no puede realizar cambios a este nivel por normatividad de la SHCP. El Propósito no puede ser la operación del programa sino la acción que se espera alcanzar en la población beneficiaria. Los tres Componentes no son suficientes para el logro del propósito falta un elemento a ser incorporado que son los “Materiales educativos entregados”. Las Actividades uno y tres son más bien Componentes. Se cuenta con el resumen narrativo de la MIR en las ROP.

6) Presupuesto y rendición de cuentas

El programa desglosa su presupuesto en tres conceptos: servicios generales (capítulo 3000), transferencias, asignaciones subsidios y otras ayudas (capítulo 4000) y gasto unitario. Las ROP están disponibles en la página electrónica de la SEP, en esta además se especifica la dirección y teléfono de contacto al cual los ciudadanos se pueden dirigir. El programa no cuenta con modificación de respuesta del IFAI.

7) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

El programa no presenta complementariedades o sinergias con otros programas del gobierno federal u otros niveles de gobierno. Se advierten experiencias de atención previa como en Sinaloa, Ciudad de México y Puebla. Además, la Universidad Autónoma de Querétaro a través de su Observatorio de la Convivencia Escolar ha documentado la legislación y reglamentos en materia de Convivencia Escolar. Se recomienda al programa estar al día con la información contenida en esta página.

Del análisis del diseño del programa se identificaron diversas fortalezas entre las que se encuentran: las poblaciones potencial y objetivo se encuentran definidas en el Diagnóstico, en este documento también se presentan evidencias internacionales de los efectos positivos de la intervención que se plantea; el programa se vincula al PND 2013-2018, al Programa Sectorial de Educación y reporta indicadores de la estrategia transversal Perspectiva de Género; el propósito del programa se vincula con los objetivos 4 “Educación de Calidad” y 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a las características de la población objetivo (escuelas); en las ROP del programa se logra identificar el resumen narrativo de la MIR 2016, estas se encuentran disponibles en la página electrónica de la SEP; y el programa no presenta complementariedades o sinergias con otros programas del gobierno federal u otros niveles de gobierno.

Sin embargo, como programa de nueva creación, presenta diversas áreas de oportunidad, entre las que se encuentran: en el Diagnóstico no se presenta una justificación sólida para circunscribir la acción del programa a los polígonos del PNPSVyD; se requiere fortalecer el cálculo de la población potencial, la cuantificación de “todas las escuelas” no corresponde a las escuelas que presentan la problemática; falta de sustento teórico sobre la relación entre ambientes escolares no propicios para la convivencia escolar sana y pacífica y el contexto de los polígonos de incidencia de violencia y delincuencia; existe laxitud de los criterios para la selección de las escuelas que quisieran participar en caso de existir suficiencia presupuestaria; la estrategia de cobertura no es congruente con el Diagnóstico del programa, se observa que no se proyecta a la población con base en el criterio de focalización de los polígonos; en el Padrón de Escuelas Públicas participantes del PNCE no se incluye el tipo y monto de recursos otorgado. Los elementos de la MIR se han mencionado previamente en el inciso 5.

Introducción

El propósito de la evaluación en programas públicos es el análisis sistemático y objetivo de políticas públicas, programas y acciones federales, que tiene como finalidad determinar y valorar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como, su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, en función del tipo de evaluación realizada. El propósito de la evaluación en materia de diseño es proveer de información que retroalimente el diseño, gestión y resultados de los programas. Se trata de una evaluación de gabinete, con base en la información proporcionada por la entidad responsable del programa y, se realizó entre los meses de mayo y julio de 2016. Esta evaluación se lleva a cabo para dar cumplimiento al Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 emitido por la SHCP y el CONEVAL.

La presente evaluación se enfoca en el diseño del S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) que inició operación en el ciclo escolar 2016-2017. El objetivo general del programa es favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en escuelas públicas de educación básica propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar. La población potencial del programa son todas las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y servicios educativos. La población objetivo se define como las escuelas públicas de educación primaria, que preferentemente se ubiquen en los polígonos focalizados que se han definido el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD).

La evaluación consta de siete apartados: 1) Justificación de la creación y del diseño del programa, 2) Contribución a las metas y estrategias nacionales, 3) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, 4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, 5) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), 6) Presupuesto y rendición de cuentas, 7) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales. Adicionalmente, se integran 13 anexos que sirven de sustento del análisis.

Del análisis del diseño del programa se identificaron diversas fortalezas entre las que se encuentran: las poblaciones potencial y objetivo se encuentran definidas en el Diagnóstico, en este documento también se presentan evidencias internacionales de los efectos positivos de la intervención que se plantea; el programa se vincula al PND 2013-2018, al Programa Sectorial de Educación y reporta indicadores de la estrategia transversal Perspectiva de Género; el propósito del programa se vincula con los objetivos 4 "Educación de Calidad" y 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas" de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a las características de la población objetivo (escuelas); en las ROP del programa se logra identificar el resumen narrativo de la MIR 2016, estas se encuentran disponibles en la página electrónica de la SEP; y el programa no presenta complementariedades o sinergias con otros programas del gobierno federal u otros niveles de gobierno.

Descripción General del Programa (Anexo 1)

El S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) es responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE) adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la Secretaría de Educación Pública (SEP). El programa inició operaciones en 2016.

El problema o necesidad que busca atender es la presencia de ambientes escolares no propicios para la convivencia escolar sana y pacífica en las escuelas públicas de educación básica. Entre los efectos identificados se encuentran: altos índices de reprobación y deserción escolar, alumnos con bajo rendimiento escolar, incapacidad para resolver conflictos mediante el diálogo y la mediación, altos índices de violencia escolar, interacción poco cordial entre los actores sociales y carencia de valores, actitudes, habilidades socio emocionales y éticas. Por otro lado, entre las causas identificadas se encuentran: se agrede la dignidad de los alumnos y escasa participación de la comunidad escolar en la construcción de ambientes de convivencia escolar armónica.

El programa se encuentra vinculado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su meta “México con Educación de Calidad”, al Programa Sectorial de Educación y cuenta con indicadores transversales de Perspectiva de Género. Adicionalmente, el programa contribuye a tres de las metas del objetivo 4 “Educación de Calidad” y a dos del objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

El objetivo general del programa es favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en escuelas públicas de educación básica propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar. Los objetivos específicos del programa son: 1) Promover la intervención pedagógica en las escuelas públicas de educación básica, de carácter formativo y preventivo con apoyo de materiales educativos, orientada a que las/os alumnas/os reconozcan su propia valía; aprendan a respetarse a sí mismas/os y a las demás personas; a expresar y regular sus emociones; a establecer acuerdos y reglas, así como a manejar y resolver conflictos de manera asertiva, 2) Favorecer el desarrollo de capacidades técnicas del personal educativo para propiciar la mejora de la convivencia escolar sana y pacífica en sus planteles con apoyo de materiales educativos, 3) Impulsar la participación informada y proactiva de las familias de las/os alumnas/os de Escuelas Públicas de Educación Básica, a favor de la convivencia escolar sana y pacífica, 4) Coadyuvar a la prevención de situaciones de acoso escolar y 5) Fortalecer el Sistema Básico de Mejora Educativa en las escuelas beneficiadas en el PNCE.

Los tipos de apoyo que el programa otorga son tres: materiales educativos, financieros y asistencia técnica. Los materiales educativos se conforman de los libros entregados a estudiantes, personal docente, madres, padres, tutores, personal directivo y de supervisión escolar. Los recursos financieros se dividen en tres rubros: 53% se destina a la producción y distribución de los materiales educativos y a acciones de difusión de la convivencia sana y pacífica, el 43% se destina a la implementación, capacitación, asesoría y acompañamiento del personal directivo y docente madres, padres y tutores de las escuelas participantes y al seguimiento, evaluación interna local y rendición de cuentas y el 4% se destina a gastos de operación local. Las autoridades educativas locales (AEL) son las encargadas de brindar asistencia técnica en relación con el PNCE, para esto el PNCE central capacita al equipo técnico de las AEL.

La población potencial del programa son todas las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y servicios educativos. La población se encuentra cuantificada, para 2015 ascendió a 199,812 escuelas. La población objetivo se define como las escuelas públicas de educación primaria, que preferentemente se ubiquen en los polígonos focalizados que se han definido el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD). La cifra de escuelas para 2015 ascendió a 89,976.

El programa presenta cobertura nacional, en este podrán participar las escuelas públicas de educación básica de las Entidades Federativas. La AEL manifestará su voluntad de participar en el PNCE a través de la entrega de la Carta Compromiso Única y la firma del Convenio Marco de Coordinación y en el caso del Distrito Federal la entrega de los Lineamientos Internos de Coordinación. Los criterios de selección de las escuelas son tres: a) las escuelas públicas de educación primaria, dando prioridad a las que se ubican en las demarcaciones y polígonos del PNPSVyD, b) la disponibilidad presupuestaria de recursos del PNCE y c) que no se encuentren atendidas por otros programas con acciones relacionadas al desarrollo de la convivencia escolar sana y pacífica.

El presupuesto aprobado del programa asciende a 350 millones de pesos de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, este sufrió un recorte para quedar en 75 millones de pesos.

Entre las principales metas que tiene el programa para este año se encuentran a nivel de Propósito, el programa se propone contar con el 80% de las escuelas incorporadas al PNCE que implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar. Por otro lado, a nivel de Componente, se propone contar con el 80% de directores y docentes capacitados en temas de convivencia escolar respecto de las escuelas participantes en el programa, y brindar recurso financiero y apoyo técnico a las 32 entidades federativas para fortalecer la convivencia escolar en las escuelas



participantes del programa.

De la valoración del diseño del programa respecto al tema de atención del problema o necesidad se observan áreas de oportunidad. El programa identifica en un documento Diagnóstico el problema que busca atender, la población que presenta la necesidad y se especifica el plazo para su revisión. Adicionalmente, la justificación teórica y empírica presentada en el documento es consistente con el Diagnóstico del problema. Sin embargo, en el documento referido no se presenta una justificación sólida para circunscribir la acción del programa a los polígonos del PNPSVyD.

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
 - a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ◦ El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y ◦ El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y ◦ El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema.

Justificación:

El Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) cuenta con un documento de Diagnóstico (2015) (DGEP-DGDGIE, 2015) en el que se identifican los tres elementos señalados.

El problema o necesidad se encuentra formulado como un hecho negativo: “Ambientes escolares no propicios para la convivencia escolar sana y pacífica en las Escuelas Públicas de Educación Básica” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 40).

La población que presenta la necesidad se define como “Escuelas Públicas de Educación Básica en todos sus niveles y servicios educativos” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 44). La población objetivo como “las Escuelas Públicas de Educación Primaria, que preferentemente se ubiquen en los polígonos focalizados que ha definido el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD)” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 45).

La actualización de las poblaciones es anual, con base en dos fuentes. Por un lado, los datos reportados en la estadística 911 al inicio de cada ciclo escolar y por el otro la información sobre los polígonos definidos por el PNPSVyD que derivan de la Secretaría de Gobernación (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 46).

Si bien en el Diagnóstico no se consideran diferencias entre hombres y mujeres, el programa en las ROP, operación y el reporte de sus resultados desagrega la población en alumnos y alumnas. En las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015) dos de los objetivos específicos señalan a los dos grupos: 1) Promover la intervención pedagógica en las Escuelas Públicas de Educación Básica, de carácter formativo y preventivo con apoyo de materiales educativos, orientada a que las/os alumnas/os reconozcan su propia valía [...] 2) Impulsar la participación informada y proactiva de las familias de las/os alumnas/os de Escuelas Públicas de Educación Básica, a favor de la convivencia escolar sana y pacífica.

También sobre las diferencias entre hombres y mujeres, el programa - en atención al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016 - ha diseñado dos indicadores que permiten desagregar la información entre alumnos y alumnas: “Porcentaje de alumnas y alumnos de Escuelas Públicas de Educación Primaria incorporadas al PNCE que desarrollan el tema convivo con los demás y los respeto” y “Porcentaje de alumnas y alumnos de Escuelas Públicas de Educación Primaria incorporadas al PNCE que reciben orientaciones para aprender a resolver conflictos”. Estos son reportados al Instituto Nacional de las Mujeres, quien concentra la información del Anexo de erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del PEF (Inmujeres, 2015). Asimismo, el programa solicita mediante correo electrónico a las Entidades Federativas que se incluya la información desagregada de alumnos y docentes frente al grupo entre hombres y mujeres.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:
- a) Causas, efectos y características del problema.
 - b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
 - c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
 - d) El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y ° El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y ° El programa actualiza periódicamente el diagnóstico.

Justificación:

En el documento Diagnóstico (DGEP-DGDGIE, 2015) se presentan los cuatro elementos señalados. Entre las causas del problema se encuentran: 1) la trasgresión de la dignidad de los alumnos que deriva de prácticas de atención diferenciada hacia alumnos de bajo y alto rendimiento y 2) escasa participación de la comunidad escolar en la construcción de ambientes de convivencia escolar armónica que deriva de: 1) intervención pedagógica en la escuela sin estrategias formativas y preventivas; 2) directores y docentes con insuficientes capacidades técnicas en temas de convivencia escolar; 3) escasos materiales educativos para fortalecer la convivencia armónica y pacífica; 4) padres de familia que desconocen las características del acoso escolar; y 5) poca capacidad para la gestión o administración de conflictos (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 40). Con base en estas causas, se observan áreas de oportunidad en el Diagnóstico, ya que no se presenta justificación para circunscribir la acción del programa a los polígonos del PNPSVyD ni se hace referencia sobre el entorno de violencia y los problemas de convivencia escolar.

Los efectos del problema identificados son: 1) altos índices de reprobación y deserción escolar, 2) alumnos con bajo rendimiento escolar, 3) incapacidad para resolver conflictos mediante el diálogo y la mediación, 4) altos índices de violencia escolar, 5) interacción poco cordial entre los actores escolares y 6) carencia de valores, actitudes, habilidades socio emocionales y éticas (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 40).

Las características del problema se identifican en las secciones a) Identificación del estado actual del problema y b) Evolución del problema, ambas en la segunda sección "Identificación y descripción del problema" del Diagnóstico (DGEP-DGDGIE, 2015).

La población potencial asciende a 199,812 escuelas públicas de educación básica que corresponden a todos los niveles y servicios educativos. La población objetivo son 89,976 escuelas públicas de educación primaria. Esta cuantificación corresponde al ciclo 2014-2015 con base en la estadística 911 (DGEP-DGDGIE, 2015, pp. 44-45). En este sentido, se recomienda al programa actualizar anualmente la cuantificación de sus poblaciones, tal como se señala en el Diagnóstico (DGEP-DGDGIE, 2015, pp. 46).

La ubicación territorial de la población se establece con base en los polígonos de alta incidencia de violencia y delincuencia con base en el PNPSVyD (DGEP-DGDGIE, 2015, pp. 44) Esta no es limitativa, es decir, escuelas que no pertenecen a los polígonos pueden participar del programa. Este elemento se juzga problemático ya que muestra cierta laxitud en los criterios de selección de escuelas, lo que podría dar pie a que las AEL ejerzan grados de discrecionalidad no deseados.

Se contempla la actualización del diagnóstico en el apartado de "actualización de las poblaciones". Esta es anual con base en dos fuentes: los datos reportados en la estadística 911 al inicio de cada ciclo escolar y los polígonos definidos por el PNPSVyD (DGEP-DGDGIE, 2015, pp. 46).

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

Respuesta: Sí.

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

Justificación:

El programa, en su documento Diagnóstico (DGEP-DGDGIE, 2015), presenta una justificación teórica y empírica que sustenta la intervención que lleva a cabo. Esta consiste en estrategias sistémicas de convivencia escolar a nivel de escuela. Este elemento es rescatado del informe de la UNESCO (2014) en donde se propone el modelo de intervención psicosocial de la OMS que contempla tres niveles de acciones: promoción o prevención primaria, prevención secundaria y prevención terciaria. Se rescatan además dos enfoques de intervención: el que entiende a la prevención de violencia escolar como parte de prevención de otras formas (futuras) de violencias y delincuencia y, el que busca resolver el conflicto con acciones que visibilizan y permiten incluir la diferencia. De este último enfoque se rescata la intervención en Colombia con el programa Aulas de Paz que desarrolló estándares para la formación ciudadana a través de competencias ciudadanas (DGEP-DGDGIE, 2015).

La justificación teórica y empírica es consistente con el diagnóstico del problema. Se fundamentan las causas a través de la encuesta dirigida a directores de las escuelas incorporadas al Programa Escuela Segura (PES) del ciclo escolar 2014-2015. En dicho levantamiento participaron 27,575 directores de forma voluntaria. Los directores refieren que existen distintos tipos de conflictos en la escuela, que derivan de: “alumnos indisciplinados con un 21.4%, agresiones gritos y/o maltratos con el 8% y destrucción de objetos y/o material escolar por parte de los alumnos con un 4.6%”. Sobre los conflictos los entrevistados refieren, “presencia de insultos, apodos, gritos, burlas 28.1%, golpes y empujones 17.2%, acusaciones y rumores falsos para dañar 6.8%”. De acuerdo a los directores, “las justificaciones que frecuentemente dan los alumnos cuando agreden son: en un 49% “porque ella / él empezó”, el 35.9% “porque me provocan” y el 8% “por broma”. Finalmente, de acuerdo a los directores, “los principales factores externos que afectan la convivencia de los alumnos dentro de la escuela son: pandillerismo, venta y consumo de drogas y abandono familiar” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 13).

Por otro lado, se consideran los efectos en el aprendizaje de un ambiente de convivencia adecuado; para esto se rescata el estudio de Romagnoli, Mena y Valdés (2009) que realizan un meta análisis en el que encuentran que un ambiente con dichas características “mejora la disposición del contexto escolar para el aprendizaje, el apego a la escuela y la consecuente actitud disciplinada, la actitud y habilidad para aprender, el rendimiento académico, la salud mental y auto cuidado y naturalmente, las habilidades socioemocionales y ciudadanas” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 36). En el Diagnóstico también se hace referencia del estudio de Cassel et al. (2007) en donde se revisan estudios sobre 379 programas escolares que aplicaron programas socio afectivos y éticos, donde “encontraron una mejora significativa en el rendimiento académico de los niños en pruebas estandarizadas” (Romagnoli, Mena y Valdés, 2009, p. 12)” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 38).

El programa, en su documento de Diagnóstico, presenta evidencias internacionales de los efectos positivos de la intervención que plantea. Como el de UNESCO (2014) donde se observa que “la existencia de un buen clima afectivo y emocional en la escuela y en el aula es una condición fundamental para que los alumnos aprendan y participen plenamente en la clase” (DGEP-DGDGIE, 2015, pp.1-2)”. Del documento de la UNESCO (2014) también se recuperan diversas estrategias de intervención de Estados Unidos y América Latina y se presentan valoraciones sobre su eficacia.

En el Diagnóstico también se presentan las estrategias que no han sido eficaces, como programas de tolerancia cero y la contratación de profesionistas para la atención individualizada que rescata del informe de la UNESCO (2014) (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 21).

Contribución a las metas y estrategias nacionales

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional y ° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.

Justificación:

El programa en las ROP (2016) (DOF, 27/12/2015) establece su vinculación con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Se ciñe al Objetivo 1. “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”, a las estrategias: 1.2. “Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes” y 1.7. “Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral”.

El propósito del programa en MIR 2016 es “Las escuelas incorporadas al Programa Nacional de Convivencia Escolar implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar” (DGDGE, 2015). Se observa sólo un concepto en común con el objetivo sectorial que es el enfoque a las escuelas.

El logro del propósito del programa aporta al cumplimiento del Objetivo 1, en específico a la estrategia 1.7: “Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral”. Esto toda vez que la acción del programa espera tener efectos en el entorno escolar. Sin embargo, se considera que la acción del programa no es suficiente para el total cumplimiento de la estrategia ya que el programa se circunscribe a las escuelas y restarían acciones dirigidas al entorno. Esta estrategia por esencia es relacional, toda vez que la escuela se encuentra inmersa en un entorno, como en toda organización, (Scott, 2003) el entorno permea a la escuela, por lo que las acciones que la escuela pueda generar son insuficientes para asegurar la receptividad del entorno a éstas. Por lo anterior, el equipo evaluador considera que se requerían estrategias integrales de mejora comunitaria, que no necesariamente genere el programa sino otros programas de la Administración Pública Federal.

El programa también se encuentra alineado a la estrategia transversal “Perspectiva de Género” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Para el logro de esta estrategia, el programa cuenta con un presupuesto etiquetado de 350 millones de pesos que se señalan en el Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016. Para el ejercicio de este presupuesto existen indicadores que el programa reporta al Instituto Nacional de las Mujeres a través del Formato de Justificaciones e Indicadores (Inmujeres, 2015).

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

Meta	Un México con Educación de Calidad
Objetivo	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad
Estrategia	Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico.
Estrategia Transversal	Perspectiva de Género
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa Sectorial de Educación
Objetivo	Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.

Justificación:

El Objetivo sectorial 1 “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” del Programa Sectorial de Educación (2013-2018) (DOF, 13/12/2015) se vincula con la Meta Nacional “México con Educación de Calidad” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 (Presidencia, 2013) en su Objetivo 1 “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”, en cuatro de sus estrategias: 1) Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico, 2) Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, 3) Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida y 6) Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación.

Se observa que el Objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación se encuentra vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo sobre todo a nivel de las estrategias, en donde el aseguramiento de la calidad de los aprendizajes requiere del establecimiento de un sistema de profesionalización docente, la modernización de la infraestructura y la actualización de los planes de estudio.

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

- | |
|---|
| 2) Indirecta: El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015. |
|---|

Justificación:

El propósito del programa en la MIR 2016 es “Las escuelas incorporadas al Programa Nacional de Convivencia Escolar implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar” (DGDGE, 2015). No se logra contar con evidencia de su vinculación con los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

El propósito sí se vincula con los objetivos 4 “Educación de Calidad” y 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015). Se observa que el programa contribuye directamente al Objetivo 4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”; esto, con fundamento en el numeral 1.10 del “Formato de justificación e indicadores” (Inmujeres, 2015), donde se señala que el PNCE se alinea al mencionado objetivo. Para dar cumplimiento a éste, el programa contaba con un presupuesto etiquetado de 350 millones de pesos de acuerdo al Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016 (DOF, 25/12/2015). Sin embargo, el programa presentó reducciones presupuestales considerables para quedar en 75 millones de pesos, por lo que también se redujo el monto de presupuesto para quedar en 75 millones de pesos.

El programa también contribuye indirectamente a tres de las metas del mismo objetivo, a saber:

Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.

Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios.

Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos

De igual forma, el programa contribuye indirectamente a dos de las metas del objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”: 1) Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños y 2) Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:
- Unidad de medida.
 - Están cuantificadas.
 - Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
 - Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ◦ El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ◦ Las definiciones cuentan con todas las características establecidas. ◦ Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación.

Justificación:

La población potencial del programa se define en el documento “Formato de definición y justificación de poblaciones” (SPEyC, 2015) como: “Todas las Escuelas Públicas de Educación Básica en todos sus niveles y servicios educativos” (p. 2). La unidad de medida es la escuela. La población se encuentra cuantificada, para 2015 ascendió a 199,812 escuelas. En el documento señalado se presenta la metodología para su cuantificación que consiste en la suma de todas las escuelas del ciclo escolar previo (2014-2015) de acuerdo a los datos de la estadística 911. Se establece que el plazo para la revisión de la misma sea anual con base en la actualización de la Estadística 911.

La población objetivo se define como “Las Escuelas Públicas de Educación Primaria, que preferentemente se ubiquen en los polígonos focalizados que ha definido el PNPSVyD” (SPEyC, 2015, p. 2 y DOF 27/12/15). La unidad de medida es la escuela. La cifra de escuelas para 2015 ascendió a 89,976. La metodología para su cuantificación es la suma de escuelas de educación básica de nivel primaria. El programa espera ampliar su cobertura en 2017 a primarias y preescolares, y para 2018 atender a los tres niveles escolares (preescolar, primaria y secundaria). Al igual que la población potencial, se contempla que la actualización de la población objetivo sea anual con base en la Estadística 911.

Si bien para la identificación de la población potencial y objetivo el programa no desagrega sus poblaciones en hombres y mujeres - toda vez que la unidad de medida son las escuelas, para su operación sí cuantifica y desagrega la población estudiantil y docente en hombres y mujeres. Esto se fundamenta en que el programa cuenta con presupuesto etiquetado para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del PEF (DOF, 27/11/2015).

Se observan dos elementos a fortalecer en la definición y cálculo de las poblaciones. El primero es en la población potencial, donde la cuantificación de “todas las escuelas” no corresponde a las escuelas que presentan la problemática. Se tendría que circunscribir a aquellas que presentan “ambientes escolares no propicios para la Convivencia Escolar” de acuerdo al árbol de problemas. Una segunda opción es cambiar la definición como “escuelas con potencial riesgo a ambientes escolares no propicios para la Convivencia Escolar” en este caso, sí podrían tomarse a todas las escuelas como población potencial. La segunda área de oportunidad corresponde a la definición y cálculo de la población objetivo. Actualmente se la define como “Escuelas Públicas de Educación Primaria, que preferentemente se ubiquen en los polígonos focalizados que ha definido el PNPSVyD” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 45); se observa que incluye dentro de su definición la identificación hecha por el PNPSVyD, siendo esta más bien una fuente de información. Se recomienda una definición del tipo: “Escuelas Públicas de Educación Primaria, que preferentemente se ubiquen en polígonos con alta incidencia de violencia y delincuencia” y ubicar el PNPSVyD como la fuente de información.

Se observa, además, falta de sustento teórico sobre la relación entre ambientes escolares no propicios para la convivencia y el contexto de los polígonos. Si bien puede suponerse que los entornos violentos podrían tener efectos negativos en la convivencia escolar, se sugiere que en el Diagnóstico se avance en especificidad y se incorpore sustento sobre: a) de qué manera sucede esto, b) cómo se manifiesta en las escuelas, c) por qué esta violencia es más problemática que otros problemas de convivencia que se dan en las escuelas con independencia del problema externo. Es decir, no queda claro el sustento para focalizar en los polígonos del PNPSVyD y no en otras zonas.

En cuanto al cálculo de la población objetivo, de igual forma se tienen que delimitar a aquellas escuelas que

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

Respuesta: No.

Justificación:

Al ser de nueva creación, el programa aún no cuenta con bases de datos que permitan conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. De acuerdo a las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015) el programa se encuentra en la etapa 9 de integración del padrón de escuelas beneficiadas en el PNCE, que se contempla para el último día hábil de junio de 2016.

El programa presenta evidencia la firma del Convenio Marco de Colaboración que suscriben las Entidades Federativas y de la Carta Compromiso Escolar en la que las escuelas expresan su interés de participar del PNCE. Esta evidencia se presenta a través de copias electrónicas de los documentos (PNCE, 2016).

Al no existir una base de soporte documental, no se puede emitir una valoración sobre la sistematización de la demanda total de apoyos y de las características de los solicitantes ni si la información sistematizada sea utilizada como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

El programa cuenta con un mecanismo para identificar su población objetivo. Este es la selección de las escuelas de educación básica que preferentemente se ubiquen en las demarcaciones y polígonos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD), de acuerdo al numeral 3.2 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015).

En el mismo numeral se establece que en caso de existir disponibilidad presupuestaria, el PNCE se podrá extender a escuelas públicas de educación primaria ubicadas en otras demarcaciones, que hayan manifestado, mediante una Carta Compromiso Escolar dirigida a la AEL, su interés y compromiso por participar en el Programa, ROP 2016 (DOF 27/12/2015).

El programa presenta evidencia de las comunicaciones con los Coordinadores Estatales del PNCE en el que se les envía el "Instructivo de llenado para la integración de la base de datos del Programa Nacional de Convivencia Escolar". En éste existe una sección para indicar si la escuela se encuentra en un municipio del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD) (PNCE, 2016b).

También se presenta evidencia del llenado del Programa Anual de Trabajo del Estado de Guanajuato, en donde la entidad desagrega, en el apartado 2 "Metas de Cobertura", el total de escuelas a atender en 2016-2017, el número de escuelas a atender en los polígonos prioritarios del PNPSVyD, y el número de escuelas en otras localidades (PNCE, 2016c).

A partir de lo anterior se observan dos áreas de oportunidad: la primera es el hecho de que ubicarse en los polígonos mencionados no necesariamente identifica a una escuela como susceptible de presentar problemas de convivencia. Suponer eso sería confundir los temas de convivencia con temas de criminalidad. En este sentido se propone que el programa contemple la adopción de criterios que logren identificar mejor la problemática de cada escuela, por ejemplo que en la Carta Compromiso Escolar la escuela exponga su caso específico y este sea evaluado por el PNCE.

La segunda área es la laxitud de los criterios para la selección de las escuelas que quisieran participar en caso de existir suficiencia presupuestaria. Esto último no es claro y tendrían que especificarse criterios adicionales. Esta es una buena oportunidad para introducir criterios de focalización que promuevan la equidad social, hoy ausentes en el programa. Un indicador sólido en este sentido es el índice de marginación de la localidad en la que se encuentran las escuelas, circunscribiéndose a aquellas de alta y muy alta marginación.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con una estrategia de cobertura para atender a su población objetivo; ésta se encuentra en el “Formato de definición y justificación de poblaciones” (SPEyC, 2015). En este documento se incluye la definición de la población objetivo como: “Las Escuelas Públicas de Educación Primaria, que preferentemente se ubiquen en los polígonos focalizados que ha definido el PNPSVyD” (SPEyC, 2015, p.2).

Las metas de cobertura anual señaladas son:

para 2016, 89,976 escuelas que corresponden a las escuelas de nivel primaria.

para 2017, escuelas primarias y preescolares con base en los datos de la Estadística 911 del ciclo escolar 2015-2016.

para 2018, escuelas primarias, preescolares y secundarias con base en los datos de la Estadística 911 del ciclo escolar 2016-2017 (SPEyC, 2015, p.3).

Se observa que las metas no se encuentran desagregadas con el número de escuelas para los años identificados, razón por la cual no se puede otorgar el punto de la especificación de las metas de cobertura anual ni de que estas abarquen un horizonte de mediano y largo plazo.

Es necesario señalar que la estrategia de cobertura (SPEyC, 2015) no es congruente con el Diagnóstico (DGEP-DGDGIE, 2015) del programa, por el hecho de que se cuantifica y proyecta a la población (número) total de escuelas y no se circunscribe a las escuelas que pertenecen a los polígonos del PNPSVyD. Por esta razón se sugiere al programa hacer consistente la cuantificación de sus poblaciones con el Diagnóstico y las ROP.

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

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con la primera, segunda y última características.

De acuerdo a las ROP, numeral 3.3.2, las AEL seleccionarán las escuelas beneficiadas del programa con base en tres criterios: 1) las Escuelas Públicas de Educación Primaria, dando prioridad a las que se ubican en las demarcaciones y polígonos del PNPSVyD, 2) la disponibilidad presupuestaria de recursos del PNCE y 3) que no se encuentren atendidas por otros programas con acciones relacionadas al desarrollo de la convivencia escolar sana y pacífica (DOF, 27/12/15). Con relación al segundo criterio, si bien se considera poco específico al basarse en un límite presupuestario, se otorga el punto con la recomendación del programa de poner criterios extra en el caso de disponibilidad presupuestaria. Como se señala en la respuesta 9, los polígonos podrían complementarse con los municipios del índice de alta y muy alta marginación. Este sería un criterio que las AEL podrían utilizar para asignar los recursos en caso de suficiencia presupuestal.

Los procedimientos están estandarizados en el numeral 4.1 de las ROP 2016, particularmente en los puntos 7 “Convocar y seleccionar escuelas primarias públicas que participen en el PNCE” y 8 “Elaborar y enviar Carta Compromiso Escolar” sobre la selección de escuelas beneficiarias (DOF, 27/12/15). El programa entrega evidencia de uno de los Programas Anuales de Trabajo (PAT) del estado de Guanajuato, en donde se observa que las AEL desagregan las metas de cobertura en escuelas de municipios de los polígonos del PNPSVyD y que no pertenecen a los mismos. Adicional a esto, se entrega evidencia de una Carta Compromiso Escolar que sigue el formato que se contiene en las ROP 2016 Anexo 3 (DOF, 27/12/2015).

El programa no presenta evidencia de bases de datos o sistema informático para la sistematización de los procedimientos para la selección de beneficiarios. Si bien se planea la integración de un Padrón de Escuelas Públicas participantes en el PNCE con base en el numeral 3.3.2 de las ROP 2016 (27/12/2015), en éste no se contemplan los procedimientos que llevaron a dicha selección. Es decir, se considera que debería haber una sistematización previa que incluya a las escuelas que recibieron la invitación de la AEL, las escuelas que entregaron su Carta Compromiso Escolar y finalmente, las escuelas beneficiarias, que son las que integrarían el padrón.

Los procedimientos, aunque poco claros dado el elemento del límite presupuestario, están difundidos en el numeral 3.3.2 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015) que se publican anualmente en el Diario Oficial de la Federación. Ya que los apoyos se otorgan a las escuelas, no se plantea una distinción entre hombres y mujeres solicitantes de los apoyos. A pesar de lo anterior, ya se ha señalado que en su operación el programa sí desagrega a su población estudiantil y docente en hombres y mujeres.

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

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ◦ El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. ◦ Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Justificación:

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo presentan las cuatro características. Los procedimientos están adecuados a la población objetivo, que son las escuelas de educación básica. Estos se establecen en el numeral 3.3.2, de las ROP (DOF, 27/12/2015), en particular, en tres de las etapas que son: 1) identificación de las escuelas a través de la invitación de las AEL, 2) las escuelas envían a las AEL su Carta Compromiso Escolar en la que manifiestan su interés y compromiso de participar al PNCE y 3) se integra el padrón de escuelas públicas beneficiadas en el PNCE.

Las escuelas que tienen interés de participar del programa, tienen que llenar el formato de Carta Compromiso Escolar presente en el Anexo 3 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015). En este las escuelas deben asentar: datos de la escuela, dirección, manifestación de la escuela del interés de participar del PNCE y la rúbrica del director de la escuela. Este formato se debe dirigir a la AEL, que a su vez se encarga de la integración del Padrón de Escuelas Públicas Beneficiadas que es enviado a la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa.

Los procedimientos y la carta están disponibles en las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015). Los procedimientos se encuentran en el numeral 3.3.2 y la Carta Compromiso Escolar en el Anexo 3. Las ROP se publican anualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Los procedimientos y la Carta Compromiso Escolar se encuentran apegados a la normatividad del programa en su conjunto ya que se dirige a las escuelas y a las AEL, estas últimas beneficiarias directas del programa.

Cabe señalar que se observa poca claridad sobre los procesos que las AEL utilizan para dar trámite a las Cartas Compromiso Escolar que llegan, es decir, se desconoce cuál es el orden de prelación, cómo identifican si la escuela pertenece o no a los polígonos del PNPSVyD, y los criterios de selección adicionales que se utilizan en caso de “existir suficiencia presupuestal”.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:
- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
 - b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
 - c) Esté sistematizada.
 - d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° La información de los beneficiarios cuentan con todas las características establecidas.

Justificación:

El programa presenta un formato de Padrón de Escuelas Públicas participantes en el PNCE que está en el Anexo 8 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015). En éste se incluyen las características de las escuelas como: clave del centro de trabajo, nombre de la escuela, municipio, domicilio, alumnos (con desagregación hombre y mujer) y su distribución por grupos de edad.

En el Padrón de Escuelas Públicas participantes en el PNCE no se indica el tipo de apoyo otorgado. Sería pertinente, en consecuencia, incluir esta información. En donde sí se incluye es en el “Convenio Marco de Coordinación para el desarrollo de los programas” presente en el Anexo 2 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/15). Considerando el hecho de que las AEL son las beneficiarias directas del PNCE, se otorga el punto de la información sobre el apoyo otorgado.

De acuerdo al numeral 3.6.1 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/15), la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) es la encargada de integrar el Padrón de Escuelas Primarias Públicas que participan en el PNCE en el ciclo escolar 2016-2017 y publicarlo en la página <http://basica.sep.gob.mx/> conforme a la información reportada en el Sistema Integral de Información de Padrones de Gubernamentales (SIIP-G). Por lo anterior, se considera que la información se encontrará sistematizada llegado dicho proceso.

La integración del padrón se rige también por el “Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIP-G)” (DOF, 29/06/2011) en donde se establece que el SIIP-G promoverá procesos para la depuración de errores de padrones. Además, se establecen las claves para los campos que deben ser actualizados. Se otorga el punto ya que al corte de la presente evaluación el programa se encontraba en el proceso de integración del padrón, y dado que la depuración y actualización se encuentra regulada se esperaría que el programa cumpla con lo establecido, llegado el momento.

- 14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:**
- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - b) Están sistematizados.
 - c) Están difundidos públicamente.
 - d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con la característica dos y cuatro.

El programa tiene estandarizado el otorgamiento de los apoyos a los beneficiarios. El proceso se encuentra en el numeral 4. "Operación" de las ROP (DOF, 27/12/15), en específico en los puntos: 9) Integrar el Padrón de Escuelas beneficiadas en el PNCE, 10) Informar la apertura de cuenta, 11) Transferir recursos federales y 12) Enviar comprobante de depósito. Este proceso sólo está a nivel PNCE y AEL; no se presenta evidencia de sistematización de los apoyos de las AEL a las escuelas, por lo que no se otorga el punto. Si bien la validación y documentos para la rendición de cuentas se dan hasta el mes de agosto o posterior conforme a las ROP 2016 (DOF, 27/12/15), tendría que existir estandarización de los procesos para la entrega que hacen las AEL de los apoyos a las escuelas. Es decir, de los procesos de apertura de cuenta de las escuelas y de la transferencia de los recursos a las escuelas. Éstos no están presentes en las ROP.

La sistematización de los apoyos sólo se encuentra a nivel de la integración del padrón de beneficiarios. Esta actividad está a cargo de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) con base en la información cargada en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales SIIP-G. El padrón de beneficiarios se publica anualmente en <http://basica.sep.gob.mx/>.

Los procedimientos de otorgamiento de apoyos del PNCE a las AEL están difundidos públicamente en el numeral 4 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015). Los procedimientos de las AEL para otorgar los apoyos a las escuelas no se encuentran difundidos públicamente, por lo que no se otorga el punto.

Los procedimientos para otorgar los apoyos están apegados al documento normativo del programa, en donde se establece que las AEL reciben los apoyos (numeral 3.3, ROP) y éstas a su vez los transfieren a las escuelas que son la población objetivo del programa (numeral 3.2, ROP) (DOF, 27/12/2015).

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

Justificación:

El programa no recolecta información socioeconómica de las Entidades Federativas a través de las AEL que son las beneficiarias directas de acuerdo al numeral 3.3 de las ROP (2016), (DOF, 27/12/15).

El programa tampoco recolecta información socioeconómica de las escuelas beneficiarias.

El programa podría utilizar información existente para conocer de las condiciones socioeconómicas de las escuelas, o bien del entorno en el que éstas se encuentran. El índice de marginación de la localidad (IML) que genera el Consejo Nacional de Población (CONAPO) podría ser usado como proxy de información socioeconómica. Esta información se podría integrar al padrón de escuelas beneficiarias. El supuesto detrás de esta integración es que el IML está fuertemente correlacionado con cualquier promedio de medida socioeconómica que se pudiera obtener a través de mediciones individuales. El utilizar el IML es económico para el programa ya que sólo implica el manejo de bases de datos de información existente.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
 - b) Están ordenadas de manera cronológica.
 - c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
 - d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Del 0% al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El programa presentó, para el análisis de la presente evaluación, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2016 descargada del sistema de información de la SEP (SIPSE) (DGDGE, 2015). Esta es la que se considera vigente. En el transcurso de la presente evaluación se estaba diseñando la MIR para el ejercicio fiscal 2017; el programa tomó en cuenta algunas de las consideraciones aquí presentadas, mismas que se verán reflejadas en tal instrumento. No obstante lo anterior, el objeto de la evaluación de diseño es la MIR 2016 por lo que las observaciones aquí presentadas se basan en ésta.

Se evalúan cuatro características en cada una de las actividades, de estas el 33%, es decir, dos de las seis cumplen con todas las características establecidas en la pregunta. Ver anexo A , que es un anexo adicional a los establecidos en los presentes términos de referencia.

Las actividades en la MIR 2016 están claramente especificadas: 1) Escuelas participantes en el Programa Nacional de Convivencia Escolar que imparten talleres para madres, padres y tutores, 2) Capacitación a los Equipos Técnicos Estatales, 3) Entrega de materiales educativos a las entidades federativas, 4) Elaboración de materiales educativos, 5) Validación del Plan Anual de Trabajo elaborado por las entidades federativas para la implementación del Programa Nacional de Convivencia Escolar y 6) Recepción del recibo institucional de las entidades federativas que participan en el Programa Nacional de Convivencia Escolar.

Las actividades no se encuentran ordenadas cronológicamente. De acuerdo a las ROP numeral 4.1 (DOF, 27/12/15), el orden debería de ser el siguiente: 1) Validación del Plan Anual de Trabajo elaborado por las entidades federativas para la implementación del Programa Nacional de Convivencia Escolar [Proceso 5 de acuerdo con las ROP], 2) Recepción del recibo institucional de las entidades federativas que participan en el Programa Nacional de Convivencia Escolar [Proceso 12 de acuerdo con las ROP], 3) Elaboración de materiales educativos [Proceso 13 de acuerdo con las ROP], 4) Capacitación a los Equipos Técnicos Estatales [Proceso 14 de acuerdo con las ROP], 5) Entrega de materiales educativos a las entidades federativas [Proceso 15 de acuerdo con las ROP] y 6) Escuelas participantes en el Programa Nacional de Convivencia Escolar que imparten talleres para madres, padres y tutores [Esta actividad no se encuentra en los procesos del programa, sería deseable su incorporación].

Las actividades dos, cinco y seis de la MIR 2016 son necesarias para producir los componentes dos y tres. Las actividades uno y tres son más bien componentes, con base en las Características de los apoyos numeral 3.4 en las ROP (2016) (DOF, 27/12/2015). La actividad cuatro en la MIR sería la actividad que se correspondería con la ahora actividad tres "Entrega de materiales educativos [...]". Se propone que ésta sea transformada en componente.

Con base en el estado actual de la MIR 2016, para el logro del componente "Capacitación otorgada a directores y docentes [...]", se considera que no hay ninguna actividad que lo genere.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Los tres componentes en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2016 (DGDGE, 2015) del programa cuentan con las cuatro características establecidas en la pregunta. Ver anexo B que es un anexo adicional a los establecidos en los presentes términos de referencia.

Los tres componentes del programa son: 1) Capacitación otorgada a directores y docentes de las escuelas incorporadas al Programa Nacional de Convivencia, 2) Apoyos técnicos otorgados a las entidades federativas para fortalecer la convivencia Escolar en las Escuelas Públicas de Educación Básica que participan en el Programa Nacional de Convivencia Escolar, 3) Recurso financiero entregado a las entidades federativas para implementar el Programa Nacional de Convivencia Escolar.

Los tres componentes son bienes y servicios que produce el programa. Como sustento se tiene que, de acuerdo a las ROP, numeral 3.4, el programa brinda tres tipos de apoyo: 1) materiales educativos, 2) financieros y 3) asistencia técnica. Estos se dirigen del PNCE a las AEL. El primer componente deriva de los apoyos financieros que las AEL ejecutan en capacitación. El segundo componente es la asistencia técnica que brinda el PNCE a las AEL. El tercer componente son los apoyos financieros que se transfieren del PNCE a las AEL. Se observa que falta un componente a ser incorporado que son los "Materiales educativos entregados", este elemento está presente en la MIR pero a nivel de actividad.

Los tres componentes en la MIR 2016 (DGDGE, 2015) están redactados como resultados logrados, para muestra los verbos utilizados: "otorgada (os) y entregado".

Ninguno de los componentes es prescindible para el logro del propósito; los tres se relacionan con los apoyos que otorga el programa que tienen como propósito común el que las escuelas implementen estrategias para fortalecer la convivencia escolar (DGDGE, 2015).

La realización de los tres componentes contribuyen a generar el propósito del programa aunque no son suficientes, ya que debe incorporarse el componente de "entrega de materiales educativos" para ser consistente con los tipos de apoyo señalados en el numeral 3.4 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015).

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El Propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El propósito del programa en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (DGDGE, 2015) es “Las escuelas incorporadas al Programa Nacional de Convivencia Escolar implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar”.

Se observa que es el resultado de los componentes del programa, aunque ya se ha señalado que se debería incorporar un cuarto componente: “Materiales educativos entregados” para que la MIR sea consistente con los tipos de apoyos señalados en el numeral 3.4 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015).

El logro del propósito sí está controlado por los responsables del programa y por las AEL. Es correcto que sea así de acuerdo a la “Guía para la elaboración de la matriz de indicadores” donde se establece: “Es importante aclarar que, a diferencia del objetivo de fin, el programa es responsable del cumplimiento total del objetivo de propósito; por lo tanto, el cambio deseado en la población objetivo dependerá de las acciones desarrolladas por el programa.” (CONEVAL, 2013, p. 33). Se otorga el punto ya que se considera que es un error de los términos de referencia de la presente evaluación.

El propósito del programa es único, dado que únicamente hace referencia al fortalecimiento de la convivencia y contempla un único resumen narrativo.

El propósito está redactado como una situación alcanzada donde las escuelas implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar.

Con base en la población objetivo “Escuelas Públicas de Educación Primaria, que preferentemente se ubiquen en las demarcaciones y polígonos del PNPSVyD” señalada en el numeral 3.2 de las ROP 2016, el propósito en la MIR 2016, incluye a la población objetivo que son las escuelas.

A pesar de lo anterior, se considera que el propósito tiene un problema de inicio, por cuanto no indica el logro de un aspecto sustantivo del programa, sino únicamente su implementación a nivel de las escuelas. Por lo tanto, se sugiere modificar la redacción de la siguiente manera “Escuelas logran ambientes propicios para fortalecer la convivencia entre los miembros de la comunidad escolar”.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es “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 para prevenir situaciones de acoso escolar” (DGDGE, 2015).

El Fin está especificado; es claro que la implementación de estrategias que mejoren la convivencia podría contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica. Este posible nexo causal está sustentado en el Diagnóstico (DGEP-DGDGIE, 2015) en específico la referencia de UNICEF (2010) se “[...] asegura que la calidad de la educación se expresa en entornos de aprendizaje que respeten las diferencias sociales y sexuales, que sean saludables, seguros y protectores, y de esta manera permitan el desarrollo óptimo de las habilidades de los niños, niñas y adolescentes” (DGEP-DGDGIE, 2015, pp.4-5).

El Fin como se encuentra es un objetivo superior que se espera sea complementado con otros programas de la Secretaría de Educación Pública e incluso, en el ámbito de la sana convivencia, con programas de la Secretaría de Seguridad Pública.

El logro del Fin no está controlado por las acciones del programa. Al ser un objetivo superior, rebasa las capacidades de los operadores del programa. El Fin es único.

El Fin como ya se señaló, se encuentra vinculado con el Programa Sectorial de Educación, en su objetivo sectorial 1 “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”. El enfoque hacia la calidad de los aprendizajes es claro y el programa contribuye al objetivo.

A pesar de lo anterior, se considera útil hacer una recomendación en torno a la nula capacidad que tiene el programa (así como el resto de los programas presupuestarios) para definir el Fin de manera autónoma. Nos referimos a los “Criterios para el registro, revisión y actualización de la MIR [...] para el Ejercicio Fiscal 2016” (SHCP, 2015), según el cual los programas presupuestarios deben de alinearse a los objetivos sectoriales o transversales y registrar la siguiente estructura en el resumen narrativo del nivel de Fin “Contribuir a + objetivo sectorial u objetivo transversal (elegido por la unidad responsable) + mediante + solución al problema (Propósito del programa)” (p. 8). Específicamente, a la imposibilidad de hacer modificaciones a la propuesta de la SHCP. Consideramos que esta restricción resta autonomía al programa en la definición de sus fines, y puede llevar a inconsistencias en la MIR derivadas de la imposición de una redacción específica.

En este sentido, una opción para el programa sería desvincularse del fin de la calidad educativa y establecer un Fin en términos de las situaciones de acoso donde se tenga “Reducir las situaciones de acoso escolar en las escuelas de educación básica”.

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

En las ROP 2016 del PNCE (DOF, 27/12/2015), se logra identificar el resumen narrativo de la MIR 2016 (DGDGE, 2015). Para observar la vinculación de los elementos, en ambos documentos, se toma de referencia la “Guía básica para vincular la MIR y las ROP de los programas de desarrollo social” (CONEVAL, 2015).

De las seis Actividades que se contemplan en la MIR 2016, es posible identificar cinco en los procesos del programa, que se establecen en el numeral 4.1 de las ROP (DOF, 27/12/15): 1) Validación del Plan Anual de Trabajo elaborado por las entidades federativas para la implementación del Programa Nacional de Convivencia Escolar [Proceso 5 de acuerdo con las ROP], 2) Recepción del recibo institucional de las entidades federativas que participan en el Programa Nacional de Convivencia Escolar [Proceso 12 de acuerdo con las ROP], 3) Elaboración de materiales educativos [Proceso 13 de acuerdo con las ROP], 4) Capacitación a los Equipos Técnicos Estatales [Proceso 14 de acuerdo con las ROP], 5) Entrega de materiales educativos a las entidades federativas [Proceso 15 de acuerdo con las ROP]. La única Actividad que no se logra identificar en los procesos del programa es “Escuelas participantes en el Programa Nacional de Convivencia Escolar que imparten talleres para madres, padres y tutores”.

Los tres Componentes en la MIR 2016 cuentan con su referente en las ROP 2016 en el numeral 3.4 sobre las características de los apoyos. De acuerdo a este numeral, los tipos de apoyos son: 1) materiales educativos, 2) financieros y 3) asistencia técnica. El primer componente deriva de los apoyos financieros que las AEL ejecutan en capacitación. El segundo componente es la asistencia técnica que brinca el PNCE a las AEL. El tercer componente son los apoyos financieros que se transfieren del PNCE a las AEL. Se requiere de la integración de la “entrega de materiales educativos” que es uno de los tipos de apoyos en ROP pero que no está presente en la MIR. No se logra identificar ninguno de los tres componentes en los objetivos específicos del numeral 2.2 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015). Se otorga el punto por su referencia en el numeral 3.4 sobre las características de los apoyos.

El Propósito del programa en la MIR 2016 (DGDGE, 2015) es “Las escuelas incorporadas al Programa Nacional de Convivencia Escolar implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar”. Éste guarda relación con el objetivo general del programa en las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015) que es “Favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en Escuelas Públicas de Educación Básica propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar”. El Propósito también se corresponde con la población objetivo: “Escuelas Públicas de Educación Primaria, que preferentemente se ubiquen en las demarcaciones y polígonos del PNPSVyD” numeral 3.2, (DOF, 27/12/2015).

Por último, toda vez que el programa se encuentra alineado a nivel de Fin al Objetivo sectorial 1 “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, se observa una mención a esta alineación en la Introducción de las ROP 2016 (27/12/2015), razón por la cual se otorga el punto en este nivel.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

De los once indicadores se evalúan cinco elementos. Nueve de los indicadores cuentan con todas las características establecidas en la pregunta, es decir, el 81.8%. Para mayores referencias ver Anexo 5. El cálculo se realizó en términos “sí lo tiene” o “no lo tiene”. Sólo si contaba con la característica se otorgó el punto. Las fuentes de información fueron la MIR 2016 (DGDGE, 2015) y las fichas técnicas de los indicadores (DGDGE, 2015b).

Se observan áreas de oportunidad en el indicador de fin y en el indicador de propósito. El indicador de Fin “Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica” no es relevante para el programa porque su acción no contribuye directamente a que los estudiantes tengan mejores logros educativos en español y matemáticas. Si bien se documenta en el Diagnóstico la referencia del estudio de Cassel et al. (2007) en donde se revisan 379 programas escolares “que aplicaron programas socio afectivos y éticos donde “encontraron una mejora significativa en el rendimiento académico de los niños en pruebas estandarizadas” (Romagnoli, Mena y Valdés, 2009, p. 12)” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 38). El resultado de las pruebas estandarizadas no es el fin medular del programa sino la mejora del entorno educativo. Adicional a esto, la prueba EXCALE ha sido sustituida por diferentes versiones de PLANEA.

El indicador de Fin tampoco es adecuado ya que no mide la eficacia del programa que está enfocado a los entornos educativos. Dado que el programa no puede generar cambios en este indicador, ni desvincularse del mismo con base en la alineación con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, se proponen dos opciones al programa. La primera, si el programa decide mantener el elemento de la calidad de los aprendizajes, es un índice de calidad con tres elementos: tasa de abandono escolar, eficiencia terminal y resultados de PLANEA. Por otro lado, si el programa decide cambiar su Fin hacia las situaciones de acoso, se propone un índice de acoso escolar con los siguientes elementos: violencia física, verbal, psicológica y material.

El indicador de Propósito (“Porcentaje de escuelas incorporadas al Programa Nacional de Convivencia Escolar que implementan estrategias relacionadas con la convivencia escolar”), por su parte, no es adecuado porque no mide la eficacia del programa en la cobertura de su población objetivo. El numerador debería de ser las escuelas atendidas y el denominador la población objetivo del programa. Se proponen cambios en la propuesta de MIR (respuesta 26 y Anexo 7).

En la MIR 2017 del programa se observa que el indicador de Fin se actualizó para quedar como “Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo mayor al nivel I en las áreas de competencia de Lenguaje y comunicación (comprensión lectora) y de Matemáticas, evaluados por PLANEA en educación Básica” (DGDGE, 2016). Se observa que se hace referencia ahora a la prueba PLANEA como mecanismo de verificación.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

De las once fichas técnicas que corresponden a cada uno de los indicadores de la MIR 2016 del PNCE (DGDGE, 2015) se valoran ocho elementos. Las características se evalúan en términos “sí” y “no”, para mayores referencias ver Anexo 5. Diez de las once fichas técnicas de los indicadores (DGDGE, 2015b) presentan las características establecidas en la pregunta, por lo que el porcentaje de cumplimiento es 90.9 %. La única observación se presenta en la ficha técnica del indicador de Fin que no presenta el sentido “ascendente” o “descendente” del indicador.

En las fichas técnicas se presenta el nombre de los indicadores así como su definición. El método de cálculo en todos los casos es a través de porcentajes. Las unidades de medida de los indicadores son porcentajes que tienen su referencia en escuelas, estudiantes, entidad federativa, recibos, materiales y personas.

La frecuencia de medición de los indicadores es anual en el caso cuatro de los indicadores de actividades es trimestral acumulado: 1) Porcentaje de escuelas que imparten talleres a madres, padres y tutores, 2) Porcentaje de Equipos Técnicos Estatales capacitados en temas de convivencia escolar, 3) Porcentaje de entidades federativas que reciben los materiales educativos para favorecer la convivencia escolar y 4) Porcentaje de materiales educativos elaborados para favorecer la convivencia escolar.

Dado que es un programa de nueva creación, la línea base en todos los casos es 2016.

Entre las principales metas que tiene el programa para este año se encuentran a nivel de Propósito, el programa se propone contar con el 80% de las escuelas incorporadas al PNCE que implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar. Por otro lado, a nivel de Componente, se propone contar con el 80% de directores y docentes capacitados en temas de convivencia escolar respecto de las escuelas participantes en el programa, y brindar recurso financiero y apoyo técnico a las 32 entidades federativas para fortalecer la convivencia escolar en las escuelas participantes del programa.

El comportamiento del indicador en todos los casos es ascendente, salvo en el indicador de Fin que tendría que ser descendente. Esto no se señala en la ficha técnica del indicador de Fin.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

De las once metas de los indicadores de la MIR 2016 del PNCE (DGDGE, 2015) se evalúan tres elementos. Las características se evalúan en términos “sí” y “no”, para mayores referencias ver Anexo 6. Sólo una de las metas de indicador de propósito no cumple con las características establecidas en la pregunta, por lo que el porcentaje de cumplimiento es 91%.

Para la meta de 35.9% de del indicador de Fin (“Porcentaje de estudiantes que obtienen el logro educativo insuficiente en el dominio de español evaluados por EXCALE en educación básica”), la unidad de medida son los estudiantes. Esta meta se orienta a impulsar el desempeño toda vez que la acción del programa podría contribuir a la mejora en pruebas estandarizadas. Esto con fundamento en el Diagnóstico, en particular a la referencia de Cassel et al. (2007) en donde se revisan estudios sobre 379 programas escolares “que aplicaron programas socio afectivos y éticos donde “encontraron una mejora significativa en el rendimiento académico de los niños en pruebas estandarizadas” (retomado de Romagnoli, Mena y Valdés, 2009, p. 12)” (DGEP-DGDGIE, 2015, p. 38). Cabe señalar que la meta establecida perdió vigencia toda vez que la prueba EXCALE ha sido sustituida por diversas versiones de PLANEA. Se observa que este es un elemento que ya se ha modificado de acuerdo a la propuesta de MIR 2017 (DGDGE, 2016) que presenta el programa.

La meta de 80% del indicador de Propósito (“Porcentaje de escuelas incorporadas al Programa Nacional de Convivencia Escolar que implementan estrategias relacionadas con la convivencia escolar”), cuenta con unidad de medida en términos de las escuelas. Se considera que, a este nivel, es deseable una meta que refleje la acción en la población objetivo del programa que son “Escuelas Públicas de Educación Primaria, que preferentemente se ubiquen en los polígonos focalizados que ha definido el PNPSVyD” (DGEP-DGDGIE, 2015). Tal como está ahora el cálculo del indicador “(Escuelas incorporadas al Programa Nacional de Convivencia Escolar que implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar en el año t / Total de escuelas atendidas por el Programa Nacional de Convivencia Escolar en el año t) * 100” (DGDGE,2015b), se refleja en una meta con base en la programación, por lo que se considera no se orienta a impulsar el desempeño. Se espera que el denominador sea el número de escuelas en los polígonos de violencia, para que el indicador refleje adecuadamente el cambio en la población objetivo del programa. Se considera que la meta es factible de alcanzar dada la estrategia de cobertura presentada por el programa.

A nivel de Componente, las unidades de medida de las metas son escuela y Entidad Federativa. Al basarse en la programación que realiza el programa se observa que éstas impulsan al desempeño; en particular, miden la eficacia del programa. En este nivel se considera adecuado que se basen en la programación porque el programa realiza el cálculo de los recursos disponibles respecto a los apoyos a entregar. No obstante lo anterior, se esperaría que el cumplimiento de éstas al término del ejercicio presupuestal sea cercano a la meta ya que los responsables del programa las establecieron con base en su documento de planeación, razón por la cual las tres se consideran factibles de alcanzar.

A nivel de Actividad, las seis metas cuentan con unidad de medida estas son escuela, equipo técnico (personas), Entidad Federativa, material (educativo) y documento (recibo). De igual forma que en las metas de Componente, se considera que al basarse en la programación que realiza el programa se observa que estas impulsan al desempeño, y miden la eficacia del programa. Se esperaría que el cumplimiento de éstas al término del ejercicio presupuestal sea cercano a la meta ya que los responsables del programa las establecieron con base en su documento de planeación, razón por la cual las seis se consideran factibles de alcanzar.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

De los once indicadores de la MIR 2016 del PNCE (DGDGE, 2015) se evalúan cuatro elementos de sus medios de verificación presentes en las fichas técnicas de los indicadores (DGDGE, 2015b). Los once indicadores cumplen con todas las características establecidas en la pregunta para mayores referencias ver Anexo C , que son anexos adicionales a los solicitados en los presentes términos de referencia. El cálculo se realizó en términos “lo tiene” o “no lo tiene”. Sólo si contaba con la característica se otorgó el punto.

En el indicador de Fin el medio de verificación era la prueba EXCALE, misma que perdió vigencia dado que ha sido sustituida por diferentes versiones de PLANEA. Los medios de verificación del resto de los indicadores son institucionales (fuentes administrativas) u oficiales (recibos de pago). Los documentos cuentan con nombre que permite identificarlos, entre los que se encuentran: recibos institucionales remitidos por las entidades federativas en resguardo de la Coordinación Administrativa de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, materiales educativos elaborados en resguardo en forma física y electrónica por la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa e informes trimestrales de la operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar (físicos y financieros) remitidos por las Autoridades Educativas Locales (DGDGE, 2015b).

El cálculo de todos los indicadores se puede reproducir con base en el soporte documental presentado en las fichas técnicas de los indicadores (DGDGE, 2015b). Las evidencias se encuentran de forma digital y de forma física y en la mayoría de los casos se identifica la dirección responsable de los mismos. Las fórmulas para el cálculo del indicador son claras y simples; en todos los casos se trata de porcentajes.

Ninguno de los medios de verificación son públicos en portales electrónicos; para llegar a esta información se tendrían que hacer solicitudes de información. En ningún caso se trata de información clasificada como reservada o no pública.

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Tres de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Se evalúan tres elementos en cada uno de los renglones en la MIR 2016 del PNCE (DGDGE, 2015); como insumo de información se toman las fichas técnicas de los indicadores (DGDGE, 2015b) Para mayores referencias ver Anexo D , que es un anexo adicional a los solicitados en los términos de referencia de la presente evaluación. Tres renglones de la MIR cumplen con las características señaladas en la pregunta. Se observan áreas de oportunidad a nivel de Fin.

A nivel de Fin se cuenta con el medio de verificación del resultado de la prueba EXCALE que generaba el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Este ha perdido vigencia dado que la prueba EXCALE ha sido sustituida por diversas versiones de PLANEA. No obstante, se considera que era necesario y suficiente para el cálculo del indicador a este nivel. El indicador de Fin no mide el respectivo nivel, ya que el objetivo del programa es “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 para prevenir situaciones de acoso escolar” y lo que el indicador mide es el logro educativo en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica. Es decir, no se enfoca a una medición integral de la calidad de los aprendizajes.

El programa presenta alineación al indicador de Fin por normatividad de la SHCP, que de acuerdo a los “Criterios para el registro, revisión y actualización de la MIR e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2016” (SHCP, 2015), establece que los programas deberán incluir en el nivel de Fin de las MIR el objetivo sectorial. Toda vez que el programa no puede desvincularse del indicador, la propuesta presentada anteriormente es la integración de otro indicador a este nivel.

A nivel de propósito se considera que el indicador no mide acertadamente el mismo, ya que – tal como se señaló en la respuesta 21 - no considera en su denominador a la población objetivo del programa. Sin embargo, se otorga el punto de este nivel ya que se cuentan con medios de verificación suficientes y necesarios para el cálculo del indicador actual, estos son: Padrón de Escuelas Públicas beneficiadas por el Programa Nacional de Convivencia Escolar e Informes Trimestrales de la operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar (Físicos y financieros) remitidos por las AEL.

A nivel de Componente se cuenta con los medios de verificación necesarios y suficientes para el cálculo de los indicadores. El conjunto de los tres indicadores contribuye a la medición de ese nivel, aunque se mencionó anteriormente que se requiere de un componente más, que tendría que estar enfocado a los materiales educativos y que subiría de nivel Actividad a Componente.

A nivel de Actividad también se cuenta con los medios de verificación necesarios y suficientes para el cálculo de los indicadores. Sólo cuatro de los seis indicadores miden el nivel; los dos restantes son más bien componentes del programa, a saber: “Escuelas participantes en el Programa Nacional de Convivencia Escolar que imparten talleres para madres, padres y tutores” y “Entrega de materiales educativos a las entidades federativas”. Se otorga el punto de este nivel por los medios de verificación y por la pertinencia de cuatro indicadores. Se sugiere que sean recolocados a nivel Componente e identificadas las actividades correspondientes de los mismos.

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

Justificación:

Se proponen cambios en la MIR 2016 del PNCE (DGDGE, 2015) en los cuatro niveles. La propuesta de MIR se presenta en el Anexo 7.

En el nivel de fin existen dos propuestas para el programa: permanecer con la acción enfocada a la calidad de los aprendizajes o bien enfocarse a las situaciones de acoso. Si se eligiera la segunda opción, la redacción propuesta en el resumen narrativo sería “Reducir las situaciones de acoso escolar en las escuelas de educación básica”.

La propuesta anterior no deja de tener presente que, por el momento, el programa no puede generar cambios en el resumen narrativo del Fin, por lo explicado anteriormente en la pregunta 21. Con base en la normatividad de la SHCP, el programa tampoco se puede desvincular del indicador sectorial respectivo, razón por la cual se proponen dos opciones de indicadores complementarios a agregar en el nivel de Fin. El primero es un “Índice de calidad de la educación” que se enfoca a medir los diversos componentes involucrados para el logro de la calidad de la educación básica. Este está compuesto por tres elementos: 1) nivel de los alumnos en matemáticas y lectura (a partir de la prueba PLANEA), 2) tasa de abandono escolar y 3) eficiencia terminal de la educación básica. Éste es el que se plantea en la propuesta de MIR Anexo 7. La segunda propuesta de indicador de Fin es un instrumento enfocado al acoso escolar, que sería un “Índice de acoso escolar” con los siguientes elementos: violencia física, verbal, psicológica y material.

A nivel de Propósito se elimina la mención del programa de la definición y del nombre del indicador, ya que solo debe tener dos elementos: la acción deseada y la población objetivo, la propuesta es “Escuelas logran ambientes propicios para fortalecer la convivencia entre los miembros de la comunidad escolar”. Se proponen también cambios en el indicador para que se mida efectivamente el porcentaje de la población atendida respecto de la población objetivo para quedar como (Escuelas que implementan estrategias para fortalecer la convivencia escolar en el año t / Escuelas de educación básica en localidades de alta y muy alta marginación y en polígonos PNPSVyD) * 100.

A nivel de Componente quedan los tres previos y se integran dos más, a saber: 1) entrega de materiales educativos a las Entidades Federativas (este estaba a nivel de actividad, pero es un componente de acuerdo al numeral, 3.4. Características de los apoyos de las ROP) y 2) Escuelas participantes en el Programa Nacional de Convivencia Escolar que imparten talleres para madres, padres y tutores (este último estaba a nivel de actividad, pero es un componente de las AEL).

En el nivel de actividades quedan cuatro, que se ordenan de acuerdo a los procesos del programa, numeral 4.1 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015):

1) Validación del Plan Anual de Trabajo elaborado por las entidades federativas para la implementación del Programa Nacional de Convivencia Escolar, 2) Recepción del recibo institucional de las entidades federativas que participan en el Programa Nacional de Convivencia Escolar, 3) Elaboración de materiales educativos y 4) Capacitación a los Equipos Técnicos Estatales.

Se proponen cambios en la dimensión de los indicadores de componentes y actividad, ya que éstos se orientan a medir la eficiencia no la eficacia como está establecido en las fichas técnicas, esto con base en la metodología del marco lógico (Aldunate, 2004).

Presupuesto y rendición de cuentas

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos.

Justificación:

El programa desglosa su presupuesto en tres conceptos: servicios generales (capítulo 3000), transferencias, asignaciones subsidios y otras ayudas (capítulo 4000) y el gasto unitario con desagregación por Entidad Federativa. Los gastos en capital no aplican: se otorga el punto ya que este elemento no se considera una omisión del programa sino que responde a una distribución de recursos por parte de la SHCP.

El capítulo 3000 contempla egresos con desagregación en: Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios (subcapítulo 3300), servicios de comunicación social y publicidad (subcapítulo 3600), servicios de traslado y viáticos (subcapítulo 3700), servicios oficiales (3800) y otros servicios generales (3900). Del capítulo 4000, sólo contempla egresos en el subcapítulo 4300 que son subsidios y subvenciones.

La metodología y la fórmula para la distribución del presupuesto se establece en las ROP (2016) (DOF, 27/12/15), de acuerdo a las cuales el presupuesto del programa se distribuye 97% a las Entidades Federativas y el 3% para gastos de operación central. Del 97% destinado a las Entidades Federativas, el 53% corresponde a recursos en especie (producción y distribución de los materiales educativos y acciones de difusión), el 43% a apoyos financieros (implementación; capacitación, asesoría y acompañamiento del personal directivo y docente, madres, padres y tutoras/es de las escuelas participantes; así como al seguimiento, evaluación interna local y rendición de cuentas del PNCE) y el 4% en gastos de operación local (DOF, 27/12/15).

Al tomar de referencia el presupuesto de 2016, que asciende a 75 millones, se tiene que \$2,250,000 se destinan a gastos de operación a nivel central (capítulo 3000) y el resto (97%) se transfieren en forma de subsidios (capítulo 4000) a las AEL que dividen: \$2,910,000 (4%) se destinan a los gastos de operación a nivel local y \$69,840,000 (96%) corresponden a los recursos financieros y en especie que otorga el programa a las escuelas. En resumen, el 93.1% del presupuesto del programa se destina a los apoyos a las escuelas.

En el "Formato de consideraciones de la evolución del presupuesto" (SPEyC, 2016) se identifica el presupuesto destinado a cada Entidad Federativa; éste se basa en el número de escuelas que participan del PNCE.

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

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con la primera y la dos últimas características, se otorga el punto de la tercera característica porque el programa, al ser de nueva creación, aún no cuenta con reporte de resultados.

Las ROP se publican en el Diario Oficial de la Federación y en la página electrónica de la SEP. Estas están disponibles en la siguiente ruta: <http://www.gob.mx/sep/>, primer clic en Básica SEP que lleva a <http://basica.sep.gob.mx/>, en esta segundo clic en “Normateca SEB” que lleva a <http://basica.sep.gob.mx/publications/rectoria-del-estado-en-educacion>, de la cual se pueden descargar las ROP 2016 vigentes (DOF, 27/12/2015).

Al ser un programa de nueva creación, no cuenta con resultados de evaluaciones previas. El único elemento presente es que la MIR 2016 (DGDGE, 2016) misma que está publicada en la página de transparencia presupuestaria (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>); aquí se podrán encontrar los resultados de avance de los indicadores. Al corte de la evaluación (14 de julio de 2016) no se cuenta aún con reporte de avance de ninguno de éstos.

En la página electrónica de la SEP <http://www.gob.mx/sep/> se encuentra la dirección y teléfono de contacto al cual los ciudadanos se pueden dirigir, este es (55)36017599 y la línea de atención a la ciudadanía (01 800) 288 6688, en un horario de atención de 8:00 a 20:00 horas (SEP, 2016).

El Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

Se considera que la ejecución de acciones se encuentra estandarizada, ya que están reguladas de la misma manera para todas las AEL y existe un formato para el reporte. De acuerdo al numeral 4.2.1 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015), las AEL tienen que elaborar trimestralmente el reporte de avances físicos y financieros de las acciones bajo su responsabilidad. Este reporte se dirige a la DGDGIE, durante los 15 días hábiles posteriores a la terminación del trimestre que se reporta. Si es que la AEL realiza modificaciones en el presupuesto y metas, se debe acompañar el reporte con la justificación pertinente. La DGDGIE puede emitir observaciones derivadas de la detección de inconsistencias u omisiones en los informes para ser subsanados por la AEL.

El formato de reporte trimestral se encuentra en el Anexo 7 de las ROP 2016 (DOF, 27/12/2015) y contiene información sobre: estado del presupuesto (tipo de apoyo, monto asignado/modificado, ejercido y por ejercer), responsables administrativos y anexo con los datos específicos del programa en donde se tiene que explicar las variaciones presupuestales con información sobre acciones realizadas, monto ejercido, meta programada, unidad de medida y avance. Este anexo además cuenta con una explicación sobre el llenado del mismo.

La DGDGIE sistematiza los resultados de estos informes para la generación de informes institucionales. Esta dirección tiene la responsabilidad de concretar y analizar dicha información para la toma oportuna de decisiones (DOF, 27/12/15). A pesar de que el programa aún no llega a esta etapa del proceso, no se podría otorgar el punto de la sistematización toda vez que no existe soporte documental que sustente que la información se encuentre en bases de datos o en un sistema informático.

Los procedimientos están difundidos públicamente en las ROP, en el numeral 4.2.1 de las ROP y en el Anexo 7 (DOF, 27/12/2015). Éstos son consistentes con los demás elementos de las ROP por lo que se considera que los procedimientos están apegados al documento normativo.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

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

Justificación:

El programa no presenta complementariedades o sinergias con otros programas del gobierno federal u otros niveles de gobierno.

Se advierten experiencias de atención previa como en Sinaloa, que en 2009 emitió una “Manual de Procedimientos para la Seguridad Escolar” en el que se establecen: medidas básicas de seguridad preventiva escolar, acciones de seguridad para enfrentar factores de riesgo y procedimientos para situaciones de accidentes, riesgos extremos y desastres. En este documento además se plantean las funciones del Coordinador de Seguridad Escolar ante la presencia de los eventos antes mencionados (SEPyC, 2009).

También se observa experiencia de atención previa en la Ciudad de México, en donde existe un “Marco para la convivencia escolar en las escuelas de educación primaria del Distrito Federal” (SEP, 2011). En este se presentan lineamientos generales de los derechos y deberes de las alumnas y los alumnos, atención a las faltas y medidas disciplinarias y cartas compromiso. Además, presenta un anexo con una lista de instituciones especializadas en problemas de conducta, atención a víctimas y atención a adicciones.

Otro de las entidades con experiencia de atención previa es Puebla, entidad que en 2013 diseñó un “Manual de Convivencia Escolar” (GEP, 2013) para repartir en las escuelas de educación básica. El manual cuenta con cartas compromiso a firmar por los menores y los padres, así como un formato de denuncia.

Además de las experiencias previas de manuales para uso en las escuelas, la Universidad Autónoma de Querétaro, a través de su Observatorio de la Convivencia Escolar, ha documentado la legislación y reglamentos en materia de Convivencia Escolar. Estos elementos se encuentran disponibles en <http://oce.uaq.mx/index.php/legislacion/marcos-estatales-convivencia/>. Se recomienda al programa estar al día con la información contenida en esta página, de donde se pueden extraer áreas de interés de atención que hayan sido aplicadas a nivel estatal y que pudieran replicarse a nivel federal.

Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	4.0	El problema que busca resolver el programa se identifica en un documento Diagnóstico, en el que se define la población que presenta la necesidad y se especifica el plazo para su revisión. La justificación teórica y empírica es consistente con el Diagnóstico del problema. En el Diagnóstico no se presenta una justificación sólida para circunscribir la acción del programa a los polígonos del PNPSVyD.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	3.0	El programa se encuentra vinculado al PND 2013-2018 en su meta “México con Educación de Calidad”, al Programa Sectorial de Educación y cuenta con indicadores transversales de Perspectiva de Género. La acción del programa no es suficiente para el cumplimiento de ninguna de las estrategias. El programa contribuye a tres de las metas del objetivo 4 “Educación de Calidad” y a dos del objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” de los ODS.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	2.4	Existen áreas de oportunidad en la definición y cálculo de la población potencial y objetivo. La estrategia de cobertura no es congruente con el Diagnóstico, no se proyecta a la población con base en el criterio de los polígonos del PNPSVyD y no se desagrega el número de escuelas a atender por año. No existe evidencia de la sistematización de las escuelas que solicitaron apoyo a las AEL ni de manuales de procedimientos para las AEL.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	3.0	En el Padrón de Escuelas Públicas participantes del PNCE no se incluye el tipo y monto de recursos otorgado. Los procesos de otorgamiento de apoyo de las AEL a las escuelas beneficiarias no se encuentran estandarizados ni difundidos públicamente. El programa no recolecta información socioeconómica de las AEL que son las beneficiarias directas de acuerdo a ROP ni de las escuelas beneficiarias por las AEL.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	3.5	El Fin no es específico, el programa no puede realizar cambios a este nivel por normatividad de la SHCP. El Propósito no puede ser la operación del programa sino la acción que se espera alcanzar en la población beneficiaria. Los tres Componentes no son suficientes para el logro del propósito falta un elemento a ser incorporado que son los “Materiales educativos entregados”. Las Actividades uno y tres son más bien Componentes. Se cuenta con el resumen narrativo de la MIR en las ROP.
Presupuesto y rendición de cuentas	3.667	El programa desglosa su presupuesto en tres conceptos: servicios generales (capítulo 3000), transferencias, asignaciones subsidios y otras ayudas (capítulo 4000) y gasto unitario. Las ROP están disponibles en la página electrónica de la SEP, en esta además se especifica la dirección y teléfono de contacto al cual los ciudadanos se pueden dirigir. El programa no cuenta con modificación de respuesta del IFAI.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	El programa no presenta complementariedades o sinergias con otros programas del gobierno federal u otros niveles de gobierno. Se advierten experiencias de atención previa como en Sinaloa, Ciudad de México y Puebla. Además, la Universidad Autónoma de Querétaro a través de su Observatorio de la Convivencia Escolar ha documentado la legislación y reglamentos en materia de Convivencia Escolar. Se recomienda al programa estar al día con la información contenida en esta página.
Valoración final	3.261	

Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El programa en su documento de Diagnóstico presenta evidencias internacionales de los efectos positivos de la intervención que plantea.	3	Ninguna
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Las poblaciones potencial y objetivo se encuentran definidas en el Diagnóstico, cuentan con unidad de medida y se definen los plazos para su revisión y actualización.	7	Ninguna
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a las características de la población objetivo (escuelas), existen formatos definidos, están disponibles públicamente y están apegados a las ROP.	7	Ninguna
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	En las ROP 2016 del programa se logra identificar el resumen narrativo de la MIR 2016.	20	Ninguna
Presupuesto y rendición de cuentas	Las ROP están disponibles en la página electrónica de la SEP.	28	Ninguna
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	El programa no presenta complementariedades o sinergias con otros programas del gobierno federal u otros niveles de gobierno.	30	Ninguna
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Se advierten experiencias de atención previa como en Sinaloa, Ciudad de México y Puebla. Además, la Universidad Autónoma de Querétaro a través de su Observatorio de la Convivencia Escolar ha documentado la legislación y reglamentos en materia de Convivencia Escolar.	30	Se recomienda al programa estar al día con la información contenida en esta página de donde se pueden extraer áreas de interés de atención que hayan sido aplicadas a nivel estatal y que pudieran replicarse a nivel federal.
Debilidad o Amenaza			
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El PNCE se encuentra vinculado al indicador sectorial del Programa Sectorial de Educación "Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica". Se observa que el programa de acuerdo a su Propósito y características no podría contribuir al cumplimiento del mismo. Además la prueba EXCALE ha sido sustituida por PLANEA.	4	Toda vez que por normatividad de la SHCP, el programa no puede desvincularse del cumplimiento de este indicador, se sugiere al programa agregar un indicador más a este nivel.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Se observa un elemento a fortalecer en la definición y cálculo de la población potencial, la cuantificación de "todas las escuelas" no corresponde a las escuelas que presentan la problemática.	8	La cuantificación de la población potencial se tendría que circunscribir a aquellas que presentan "ambientes escolares no propicios para la Convivencia Escolar" de acuerdo al árbol de problemas. Una segunda opción es cambiar la definición como "escuelas con potencial riesgo a ambientes escolares no propicios para la Convivencia Escolar" en este caso, sí podrían tomarse a todas las escuelas como población potencial.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Ubicar la acción del programa en los polígonos del PNPSVyD no necesariamente identifica a una escuela como susceptible de presentar problemas de convivencia. Suponer eso sería confundir los temas de convivencia con temas de criminalidad.	9	Se propone que el programa contemple la adopción de criterios que logren identificar mejor la problemática de cada escuela, por ejemplo que en la Carta Compromiso Escolar la escuela exponga su caso específico y este sea evaluado por el PNCE.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Existe laxitud de los criterios para la selección de las escuelas que quisieran participar en caso de existir suficiencia presupuestaria. Esto último no es claro y tendrían que especificarse criterios adicionales.	9	Esta es una buena oportunidad para introducir criterios de focalización que promuevan la equidad social, hoy ausentes en el programa. Un indicador sólido en este sentido es el índice de marginación de la localidad en la que se encuentran las escuelas, circunscribiéndose a aquellas de alta y muy alta marginación.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	En el Padrón de Escuelas Públicas participantes del PNCE no se incluye el tipo y monto de recursos otorgado.	13	Complementar el padrón de escuelas con tipos y montos de apoyos.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Los procesos de otorgamiento de apoyo de las AEL a las escuelas beneficiarias no se encuentran estandarizados ni difundidos públicamente.	14	Además de la estandarización y publicidad de todos los procesos desde la publicación de las ROP hasta el monto de recursos a entregar a las escuelas, se requiere de mecanismos de vigilancia del flujo de los recursos.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El Propósito está definido como la implementación del programa, cuando debería ser el resultado que se espera alcanzar en la población beneficiaria.	18	Se sugiere modificar la redacción del propósito de la siguiente manera "Escuelas logran ambientes propicios para fortalecer la convivencia entre los miembros de la comunidad escolar".
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El indicador de fin "Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica" no es relevante para el programa.	21	Toda vez que el programa no puede desvincularse del mismo con base en la normatividad de la SHCP. Se proponen dos opciones al programa la primera, sí el programa decide mantener el elemento de la calidad de los aprendizajes, generar un índice de calidad con tres elementos: tasa de abandono escolar, eficiencia terminal y resultados de PLANEA. Por otro lado, si el programa decide cambiar su fin hacia las situaciones de acoso, se propone un índice de acoso escolar.

Conclusiones (Anexo 12)

El Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) inició su operación en el ciclo escolar 2016-2017. La instancia responsable del PNCE es la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE) adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La existencia del programa se sustenta en la existencia de ambientes escolares no propicios para la convivencia escolar en las escuelas públicas de educación básica. Mediante este programa se busca que las escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) cuenten con capacitación y orientación y materiales adecuados para generar espacios de convivencia sana y pacífica. La acción del programa contempla tres tipos de apoyos: materiales educativos, financieros y asistencia técnica. Los materiales educativos se conforman de los libros entregados a estudiantes, personal docente, madres, padres, tutores, personal directivo y de supervisión escolar. Los recursos financieros se dividen en tres rubros: 53% se destina a la producción y distribución de los materiales educativos y a acciones de difusión de la convivencia sana y pacífica, el 43% se destina a la implementación, capacitación, asesoría y acompañamiento del personal directivo y docente madres, padres y tutores de las escuelas participantes y al seguimiento, evaluación interna local y rendición de cuentas y el 4% se destina a gastos de operación local. Las autoridades educativas locales (AEL) son las encargadas de brindar asistencia técnica en relación con el PNCE.

Del análisis realizado de acuerdo a los términos de referencia establecidos por el CONEVAL, se desprenden diversas recomendaciones para el programa, mismas que se señalan con mayor detalle en el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) presente en el Anexo 11 de la presente evaluación.

Las recomendaciones más generales relacionadas con la justificación de la creación y el diseño del programa tienen que ver con la concepción general del mismo. En primer lugar, se considera que el programa debería distinguir claramente el problema de la convivencia escolar del problema más general de la violencia que sufre México. En este sentido, no es clara la justificación para circunscribir la acción del programa a los polígonos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD).

También se considera posible mejorar la conceptualización del tema de la convivencia, dado que presenta un sesgo hacia los alumnos como fuente de los problemas de acoso y violencia. Si bien se enfoca en trabajar con toda la comunidad escolar, ésta se concibe fundamentalmente como la fuente de soluciones para los problemas de convivencia entre alumnos. Habría que considerar la posibilidad de que existen otras relaciones que pueden dar lugar a problemas de convivencia, sobre todo entre alumnos y maestros.

En cuanto a la definición de poblaciones, a partir de la inconsistencia observada entre el Diagnóstico y las ROP, se recomienda al programa hacer consistentes estas definiciones, así como integrar las metas de cobertura con desagregación por años, y actualizar la estrategia de cobertura.

Asimismo, dado que los criterios de selección de escuelas se consideran poco específicos, se propone al programa la adopción de criterios que logren identificar mejor la problemática de cada escuela. Por ejemplo, en la Carta Compromiso Escolar cada escuela podría exponer su caso específico ante las AEL. Asimismo, sería recomendable que se introdujeran criterios estructurales de focalización para hacer al programa más equitativo, por ejemplo el índice de marginación de la localidad.

Con respecto al padrón de beneficiarios, se sugiere al programa complementarlo con los tipos y montos de apoyos, así como con información sobre las condiciones socioeconómicas de las escuelas, o bien del entorno en el que éstas se encuentran. El índice de marginación de la localidad es un buen indicador aproximativo. En cuanto a los mecanismos de apoyo, el programa se beneficiaría en gran medida de la estandarización de todos los procesos que llevan a cabo las AEL para otorgar los recursos.

Sobre la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en particular en el nivel de Fin, se proponen dos opciones para nuevos indicadores. La primera es un índice de calidad con tres elementos: tasa de abandono escolar, eficiencia terminal y resultados de PLANEA. Por otro lado, se podría incorporar una dimensión específica de convivencia, para lo cual sería útil un índice de acoso escolar con las siguientes dimensiones: violencia física, verbal, psicológica y material. Se sugiere, además, modificar la redacción del Propósito para avanzar en claridad y especificidad para quedar de la siguiente manera "Escuelas logran ambientes propicios para fortalecer la convivencia entre los miembros de la comunidad escolar".



Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

Nombre de la instancia evaluadora:

El Colegio de México, A.C.

Nombre del coordinador de la evaluación:

Emilio Blanco

Nombres de los principales colaboradores:

Tania Hernández Ortiz y Fernando Cortez Vázquez

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

Dirección General de Evaluación de Políticas

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

Lic Ana María Aceves Estrada

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Contrato por adjudicación directa

Costo total de la evaluación:

\$258,000 más I.V.A.

Fuente de financiamiento:

Recursos Federales

Bibliografía

- Dirección General de Evaluación de Políticas y Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (2015). Diagnóstico ampliado, Programa Nacional de Convivencia Escolar (S271). Diagnósticos. México, DGEP-DGDGIE.
- Diario Oficial de la Federación (2015). ACUERDO número 19/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el Ejercicio Fiscal 2016. ROP o documento normativo. México, DOF, 27 de diciembre.
- Inmujeres (2015). Formato de justificaciones e indicadores de los Programas Presupuestarios del Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación. Otros. México, Inmujeres.
- Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (2015). Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Nacional de Convivencia Escolar. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México, DGDGE.
- Scott, W. Richard (2003). Organizations. Rational, natural, and open systems. Otros. Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall.
- Diario Oficial de la Federación (2015). Programa Sectorial de Educación (2013-2018). Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. México, DOF, 13 de diciembre.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). Objetivos de desarrollo sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Otros. Nueva York, ONU, <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>> (28 de junio de 2016).
- Diario Oficial de la Federación (2015). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Otros. México, DOF, 27 de noviembre.
- Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (2015). Formato de definición y justificación de poblaciones. Documentos de Trabajo e Institucionales. México, SPEyC.
- Programa Nacional de Convivencia Escolar (2016). Copia de Convenio Marco de Colaboración y de la Carta Compromiso Escolar para participar del PNCE. Documentos de Trabajo e Institucionales. México, PNCE.
- Programa Nacional de Convivencia Escolar (2016). Instructivo de llenado para la integración de la base de datos del Programa Nacional de Convivencia Escolar. Documentos de Trabajo e Institucionales. México, PNCE.
- Programa Nacional de Convivencia Escolar (2016). Programa Anual de Trabajo del Estado de Guanajuato. Documentos de Trabajo e Institucionales. México, PNCE.
- Diario Oficial de la Federación (2011). ACUERDO por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Otros. México, DOF, 29 de junio.
- CONEVAL (2013). Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Otros. México, CONEVAL.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2015). Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2016. Normatividad. México, SHCP.
- Guía básica para vincular la MIR y las ROP de los programas de desarrollo social (2015). CONEVAL. Otros. México, CONEVAL.
- Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (2015). Fichas técnicas Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Nacional de Convivencia Escolar. Fichas técnicas. México, DGDGE.
- Aldunate, Eduardo (2004). Metodología del Marco Lógico. Otros. Chile, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (2016). Formato de consideraciones de la evolución del presupuesto. Documentos de Trabajo e Institucionales. México, SPEyC.
- Secretaría de Educación Pública y Cultura de Sinaloa (2009). Manual de procedimientos para la Seguridad Escolar. Otros. Sinaloa, SEPyC.
- Secretaría de Educación Pública (2011). Marco para la convivencia escolar en las escuelas de educación primaria del Distrito Federal. Otros. México, SEP.
- Gobierno del Estado de Puebla (2013). Manual de Convivencia Escolar. Otros. Puebla, GEP.
- Universidad Autónoma de Querétaro (2016). Observatorio de la Convivencia Escolar. Otros. Querétaro, UAQ, <<http://oce.uaq.mx/index.php/legislacion/marcos-estatales-convivencia/convivencia-escolar-puebla>> (17 julio 2016).