



FLACSO
MÉXICO

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

**Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para
Población Mestiza y**

**Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para
Población Indígena y Migrante**

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

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

México D. F., 8 de diciembre de 2008

Resumen Ejecutivo

El presente informe de análisis de indicadores da respuesta a los requerimientos establecidos en el Programa Anual de Evaluación (PAE) para el Ejercicio Fiscal 2008 con énfasis en la revisión y actualización de los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas a partir de su matriz de indicadores (MI); y se sustenta en los requisitos de evaluación externa de las Reglas de Operación de los Programas: Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, y Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

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

El análisis tiene por objetivo principal analizar y verificar la concordancia entre la matriz (022 y 090) de indicadores del programa con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la operación y gestión de los programas federales; y para ello, se analiza la lógica vertical y horizontal de las matrices de indicadores del programa (dividido por razones presupuestales para la población mestiza y para la población indígena y migrante), así como las propuestas de indicadores.

Con base en el análisis se identificaron inconsistencias en la redacción del resumen narrativo, en la identificación de supuestos; así como en la claridad, economía, pertinencia y monitoreabilidad de los indicadores; por lo que, se realizan propuestas para la redacción de los niveles de objetivos y para los indicadores. Las matrices de indicadores 022 y 090, a pesar de cumplir con la mayor parte de los requerimientos de la MML, no cuentan con una lógica, tanto vertical como horizontal, totalmente validada. Los principales problemas tienen relación con la claridad en la redacción del resumen narrativo, selección de supuestos externos, la pertinencia de los indicadores seleccionados y la identificación del tipo de indicador que se trata.

Como resultado final de la presente investigación se redactó el presente informe y una matriz conjunta propuesta para unir las matrices 022 y 090.

Introducción

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

El análisis de indicadores tiene los siguiente objetivos:

Objetivo general

- Analizar y verificar la concordancia entre la matriz (022 y 090) de indicadores del programa con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la operación y gestión de los programas federales.

Objetivos específicos

- Analizar la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores
- Revisar y actualizar los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas a partir de su matriz de indicadores.
- Analizar la viabilidad de los indicadores considerando los sistemas de información institucionales.
- Elaborar una propuesta de matriz de indicadores

La investigación fue realizada mediante trabajo de gabinete, con base en la metodología del Marco Lógico (MML). Se realizó a partir de la información de las Reglas de Operación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo (ROP, 2008); así como de las dos matrices de indicadores presentadas por el Conafe

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

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

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

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

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

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

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

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

La estructura del informe del análisis de las matrices de indicadores se divide en dos capítulos. En el primero se realiza el análisis de las dos matrices del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica. En primera instancia se presenta el análisis de la Matriz 022 del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza; posteriormente el de la Matriz 090 del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante. Por último, se lleva a cabo un análisis conjunto de las matrices y se elabora una propuesta de matriz. Por último, en el segundo capítulo se presentan conclusiones.

¹ Un esquema de las calificaciones que se le dio a cada indicador, de cada una de las matrices se encuentra en los anexos 1 y 2.

Capítulo I: Análisis de la matrices de los programas: Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, y Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante

A pesar de que en las ROP el programa modelo comunitario para educación inicial y básica identifica como población beneficiaria a los mestizos, indígenas y migrantes y las tres poblaciones reciben los mismos servicios, el programa recibe recursos por medio de dos partidas presupuestarias: para población mestiza programa 022, y para población indígena y migrante programa 090. Por esta razón el programa diseñó una matriz de indicadores para cada programa presupuestal.

En este capítulo se analizan por separado las matrices 022 y 090 que refieren al programa Modelo comunitario Modelo Comunitario de educación Inicial y Básica para población mestiza; e indígena y migrante, respectivamente. Resultado del análisis se concluye que no existe sustento para que las matrices es encuentren separadas, por lo que en el tercer apartado de este capítulo se realiza una propuesta de matriz única para el programa.

1.1 Análisis de la Matriz 022 del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza

1.1.1 Análisis de la Lógica Vertical

Nivel Actividades

En la matriz es claro que mediante las actividades planteadas es posible alcanzar los dos componentes establecidos:

- 1 Servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para población Mestiza, entregados a niños y niñas en edad escolar, que habitan en localidades susceptibles de ser atendidas por el CONAFE.
- 2 Población recibe programas de fomento educativo.

Sin embargo, es confuso el orden en que se presentan las actividades y su numeración:

La actividad “Construir y rehabilitar espacios educativos y técnico-administrativos” se encuentra mal ubicada; ya que se sitúa como parte del componente 2, mientras que tiene relación con la entrega de servicios de modelo comunitario (componente 1).

La actividad de: “Asignar becas FIDUCAR (apoyos económicos) a niños y niñas en edad escolar que habitan en comunidades en donde no se puede instalar el servicio educativo o que concluyan los niveles de preescolar y primaria comunitarios”, que se encuentra en el componente 1, está mal ubicada pues es una actividad que tiene relación con el desarrollo del componente de fomento educativo.

La MML sugiere que las actividades estén ordenadas de acuerdo a su orden de ocurrencia dentro del proceso de operación del programa. Por lo anterior, las actividades del componente 1 podrían ser reorganizadas.

Por otro lado, después de someter a los supuestos del nivel actividad a la prueba de validez, algunos no parecen ser pertinentes:

- El supuesto: “Los ex docentes soliciten prórroga o receso en la entrega del apoyo económico” no es pertinente pues pareciera poco probable que los ex docentes solicitaran prórroga en la entrega del apoyo económico. Tal vez este supuesto se refiera a la postergación de los estudios de los ex-docentes, y por tanto, implique la prórroga de los apoyos económicos. Si este es el caso, se sugiere redactar el supuesto de manera explícita en este sentido.
- El supuesto: “Que la comunidad acepte la instalación del servicio educativo” presenta probabilidad alta de ocurrencia; pareciera esperable que una comunidad acepte recibir el servicio. Un supuesto más adecuado especificaría los aspectos en los cuales es poco probable que la comunidad participe o coopere.

Nivel Componentes

Los dos componentes incluidos en la matriz 022 contribuyen al cumplimiento del propósito de que las localidades de alto y muy alto rezago social aumenten su cobertura educativa. Sin embargo, la matriz debiera expresar todos los beneficiarios de los servicios o componentes entregados, conforme se explicitan en las Reglas de Operación (p. 11). Es presumible que esta omisión se deba a la división de los Programas del modelo Comunitario en dos programas presupuestales. Más adelante se sugiere se realice una sola matriz para los Programas Comunitarios del Conafe.

En cuanto a los supuestos, se cuenta con problemas de validez; ya que al parecer el supuesto de “Población acepta las condiciones normativas de la operación del servicio educativo” presenta probabilidad alta de ocurrencia; razón por la cual se recomienda omitirlo.

Nivel Propósito

Es claro que mediante el aumento de la cobertura educativa se puede contribuir a la equidad educativa. Sin embargo, vale observar de nuevo la pertinencia de incorporar en una sola matriz las poblaciones mestizas, indígenas y migrantes.

Los supuestos incluidos a este nivel son adecuados.

Nivel Fin

El fin es adecuado; sin embargo, la redacción podría mejorarse si se sintetizara. Con base en la MML, a nivel fin se establece el objetivo sectorial al cual se pretende contribuir. No es necesario incluir aquí el medio por el que se alcanzará el fin, sino que esto se expresa en el nivel del propósito.

1.1.2 Análisis de la Lógica horizontal de la matriz 022.

Análisis de los Indicadores de nivel Fin

Los dos indicadores ubicados a nivel fin son económicos. Sin embargo, no son claros, relevantes, monitoreables, ni adecuados. El indicador “Porcentaje de localidades susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza que alcanzan una cobertura mayor o igual que la nacional” presenta inconsistencias. Por un lado, su fórmula es difícil de interpretar ya que no queda claro a que se refiere la población mestiza susceptible de ser atendida con cobertura mayor o igual a la nacional (numerador); y por otro lado, debido a que pudiera ser complicado diferenciar a la población mestiza que habita en las localidades susceptibles de ser atendidas como para elaborar indicadores desagregados por tipo de población (indígena, migrante y mestiza). En el mismo caso se encuentra el indicador de “Porcentaje de localidades susceptibles de ser atendidas con primaria por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza que alcanzan una cobertura mayor o igual que la nacional” ya que carece de claridad. Pareciera ser que la intención de estos indicadores es calcular la brecha de atención educativa en las localidades susceptibles para que CONAFE instale servicios de modelo de educación comunitaria; sin embargo, la fórmula de los indicadores no es adecuada.

No obstante los indicadores no cubren los criterios de validez, es importante resaltar que la medición de brecha a nivel fin es adecuada. Con base en la MML, a este nivel se debe medir el impacto del programa en la disminución de la inequidad educativa;

por lo que, se requiere incluir indicadores de brecha en el acceso a los servicios de educación inicial y básica por parte de los niños que viven en localidades de alto rezago social con respecto a los demás. Asimismo, se podría también formular indicadores de brecha en el logro educativo de las escuelas primarias y secundarias comunitarias con respecto a las demás. Para atender esta recomendación se realizan las siguientes propuestas:

- Se recomienda incluir un indicador de brecha educativa de acceso a los servicios de educación básica por parte de los niños que habitan en localidades de alta a muy alta marginación atendidos por el modelo comunitario. Este indicador se calcula de forma compuesta².
 - Se requiere calcular en primera instancia la brecha nacional en el acceso a servicios de educación básica. La fórmula de cálculo sería:
(Porcentaje de niños en edad escolar que viven en localidades de media a baja marginación inscritos en algún servicio de educación básica) – (Porcentaje de niños en edad escolar que viven en localidades de alta a muy alta marginación inscritos en algún servicio de educación básica).
 - En segunda instancia se requiere calcular la brecha de acceso a servicios de educación básica para los niños que viven en localidades de alta a muy alta marginación con menos de 500 de habitantes (es decir, la población atendible por CONAFE) en relación con los niños en localidades de alta y muy alta marginación en localidades mayores (es decir, población no atendible por CONAFE). La fórmula de cálculo es:
(Porcentaje de niños inscritos en algún servicio de educación básica que vive en localidades de alta a muy alta marginación con más de 500 habitantes) – (Porcentaje de niños inscritos en algún servicio de educación básica que viven en localidades de alta a muy alta marginación con menos de 500 habitantes).
 - Por último para calcular la brecha entre los niños susceptibles de ser atendidos por el modelo de educación comunitaria con respecto al resto se

² Construir un indicador que calcule el impacto directo del Conafe en la reducción de la inequidad en acceso a los servicios de educación básica, no es sencillo. Después de varios intentos por construir un indicador simple, se concluyó que mediante un sólo indicador no se puede evaluar el impacto del Modelo Comunitario en el acceso a los servicios de educación básica por parte de los niños que habitan en localidades de alto rezago social, por lo que se optó por un indicador compuesto con base en la metodología de “diferencia en diferencia”.

realiza una resta entre el indicador uno y el dos de manera que la fórmula es:

(Brecha nacional de acceso a servicios de educación básica) –
(Brecha de acceso a servicios de educación básica por parte de los niños que viven en localidades de alta a muy alta marginación con menos de 500 de habitantes).

La interpretación del indicador propuesto es la siguiente: a medida que la diferencia entre la brecha nacional y la de las localidades susceptibles de atención se reduzca, el impacto de CONAFE a través del modelo de educación comunitaria es mayor. Para poder analizar este indicador se requiere elaborar una línea base y realizar comparaciones de su desempeño histórico.

- Se requiere incluir cuatro indicadores de brecha en el logro educativo de escuelas primaria y secundaria, en español y matemáticas, respectivamente.

Análisis de los Indicadores de nivel Propósito

El indicador incluido a nivel propósito “Localidades de alto y muy alto rezago social, susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, que aumentan su cobertura educativa con respecto a la línea base” cumple con los criterios de validez evaluados aunque debiera especificarse a mayor detalle cual será la línea base que se utilizará. Asimismo, se sugiere cambiar la etiqueta de tipo de indicador pues no es de eficiencia, sino de eficacia.

Análisis de los Indicadores de nivel Componentes

A nivel componentes sólo dos de los cinco indicadores incluidos presentaron inconsistencias. El indicador denominado “Número de servicios educativos entregados en localidades mestizas” no cumplió los criterios de validez ya que no expresa una relación o comparación útil para valorar el cumplimiento del componente de servicio de modelo comunitario. Se recomienda modificar y expresarlo como porcentaje de servicios educativos entregados con respecto a los establecidos como meta.

El indicador de “Porcentaje de apoyos económicos entregados a mujeres” a pesar de ser un indicador claro y monitoreable, no es adecuado, relevante, ni adecuado para el nivel de resumen narrativo que está midiendo; esto debido a que el indicador mide enfoque de género, aspecto que tiene relación con los resultados que deben medirse a

nivel propósito. La recomendación para este caso es únicamente cambiar su ubicación y moverlo al nivel de propósito.

Todos indicadores del nivel componentes se encuentran mal etiquetados pues se le denomina de eficiencia, mientras que son de eficacia.

Análisis de los Indicadores de nivel Actividades

Los indicadores a nivel propósito cumplen con todos los criterios de validez requeridos. Sólo es necesario corregir la columna en que se menciona que son indicadores de eficiencia, pues no están midiendo recursos sino cobertura. Por esta razón, se les debe etiquetar como indicadores de eficacia.

Se sugiere además, incluir indicadores de eficiencia y/o costos. Calcular costos puede ser pertinente para medir el cumplimiento de la metas y monitorear que el programa gaste eficientemente sus recursos. Por ejemplo, en la actividad de Construcción y rehabilitación de espacios educativos y técnico-administrativos incluir indicadores de costo promedio de construcción y costo promedio de rehabilitación de espacios educativos, o costo con respecto a metas establecidas para evaluar eficiencia.

1.2 Análisis de la Matriz 090 del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante

1.2.1 Análisis de la Lógica Vertical de la Matriz 090

Nivel Actividades

Se considera que las actividades son necesarias para lograr el componente del programa “Servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para población indígena y migrante entregados a niños y niñas en edad escolar, que habitan en localidades susceptibles de ser atendidas por el Conafe”. Sin embargo, no son todas las suficientes; parece faltar una actividad que refiera a la construcción y rehabilitación de los espacios educativos; actividad fundamental para poder prestar el servicio de modelo comunitario.

Para el caso de los supuestos, se encontraron además algunas inconsistencias. El supuesto: “Que la comunidad acepte la instalación del servicio educativo” no cubre los criterios de validez, pues al tener una probabilidad alta de ocurrencia, no se le puede calificar como un riesgo. Para encontrar un supuesto relacionado con la comunidad se recomienda identificar aquellos aspectos en los cuales por su probabilidad baja de ocurrencia y su externalidad al programa se considere como un riesgo de ocurrencia. Es el mismo caso analizado en la matriz 022.

Nivel Componentes

El componente: “Servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para población indígena y migrante entregados a niños y niñas en edad escolar, que habitan en localidades susceptibles de ser atendidas por el CONAFE” es necesario para alcanzar el propósito. Sin embargo, la instalación del servicio educativo quizás no sea suficiente para que los niños indígenas y migrantes aumenten su cobertura. Por lo anterior, hace falta la incorporación del componente de fomento educativo, tal como se encuentra en la matriz, 022 así como en las Reglas de Operación.

Con base en el análisis de la validez de los supuestos se constató que el supuesto incluido a este nivel “Población acepta las condiciones normativas de la operación del servicio educativo” no es adecuado por presentar una probabilidad alta de ocurrencia.

Nivel Propósito

El propósito planteado contribuye al logro del fin. Sólo se requiere una modificación en la redacción del resumen narrativo para que esté acorde con la MML, que indica que el propósito se redacta como algo ya logrado.

Cabe mencionar, que la identificación de la población indígena y migrante como única beneficiaria es cuestionable, ya que en las ROP se especifica que también fungirá como población objetivo aquellas personas que habiten en localidades rurales y que sean identificados como mestizos. Por lo anterior en la redacción del propósito se está dejando fuera a una población susceptible de ser atendida. Esto sigue la misma línea de observaciones expresadas para la matriz 022, sugiriendo se integren en una sola matriz.

Los supuestos por su parte, a este nivel cumplen con los criterios de validez necesarios por lo que no se sugiere ningún cambio.

Nivel Fin

El fin identificado en la matriz 090 es adecuado; sin embargo, la redacción podría mejorarse si se sintetizara. Como ya se ha mencionado antes con base en la MML a nivel fin se establece el objetivo sectorial al cual se pretende contribuir. El fin tal cual como se encuentra redactado en la matriz incluye mediante qué el programa contribuye al objetivo sectorial. Se recomienda que el aporte del programa o el “mediante” se exprese sólo a nivel propósito.

1.2.2 Análisis de la Lógica horizontal.

El análisis de la lógica horizontal incluye el análisis de los indicadores de cada nivel del resumen narrativo. Para ello se somete a los indicadores a una prueba en que se analizan los siguientes aspectos: claridad, relevancia, economía; capacidad de ser monitoreable y adecuado, así como de generar aporte marginal al nivel que mide (véase, anexo 3).

Análisis de los Indicadores de nivel fin

El indicador “Porcentaje de localidades susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población indígena y migrante que alcanzan una cobertura mayor o igual que la nacional” tiene la cualidad de ser económico y monitoreable. Sin embargo, la forma en que se redactó es poco clara y adecuada (véase comentarios realizados a los indicadores de nivel fin de la matriz 022). Por lo anterior, se recomienda atender las observaciones realizadas a la matriz 022 en cuanto al

desarrollo de indicadores de brecha en el acceso a los servicios de educación comunitaria, así como de el logro académico en español y brecha en el logro académico en Matemáticas; ambos desagregados por nivel educativo (primarias y secundarias comunitarias).

Análisis de los Indicadores de nivel propósito

A nivel de propósito el indicador se refiere al número de “Localidades de alto y muy alto rezago social, susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación y Básica para población indígena y migrante, que aumentan su cobertura educativa con respecto a la línea base” y se le señala como un indicador de eficiencia. No obstante, se trata de un indicador de eficacia. Adicionalmente, es poco claro en su redacción y método de cálculo, ya que no se calcula una proporción sino una diferencia, por lo que el valor de la meta es absoluta y no relativa tal como lo consigna Conafe. Además, el indicador resulta ambiguo (reiterando su poca claridad), pues no define si las localidades de la línea de base observan una cobertura promedio de referencia, o si son las localidades atendidas hasta la fecha. Se sugiere que este indicador incluya una meta específica que permita evaluar en qué medida el objetivo ha sido alcanzado. A pesar de lo señalado, se considera a éste un indicador relevante, económico; capaz de ser monitoreable y que sólo se requiere llevar a cabo las modificaciones sugeridas para volverlo adecuado. Al respecto, se sugieren los siguientes cambios:

- Explicitar la cantidad o porcentaje de localidades beneficiadas y el tiempo en que se cumplirá con el objetivo propuesto.
- Evaluar la posibilidad de incluir un indicador de calidad medido por percepción de los beneficiarios.

Análisis de los Indicadores de nivel componentes

En relación con los tres indicadores consignados en el nivel de componentes se observa que todos ellos son indicadores de eficacia y no de eficiencia, como se indica. En relación con indicador “Porcentaje de población susceptible de ser atendida que recibe los servicios del Modelo Comunitario de Educación inicial y Básica para población indígena y migrante”, se observa que es un indicador relevante, económico, capaz de monitorearse; sin embargo, es poco adecuado ya que no considera a todas las poblaciones beneficiarias del programa. Por todo lo anterior y toda vez que este equipo evaluador considera pertinente fusionar las matrices 090 y 022, ya que fundamentalmente tienen el mismo fin,

propósito y sus componentes y actividades son muy similares para contribuir de manera general al cumplimiento del objetivo global del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica, se sugieren los siguientes cambios al indicador referido:

- Modificar la redacción del indicador como sigue: “Porcentaje de población susceptible de ser atendida que recibe los servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica
- Modificar el método de calculo como sigue: “Número de alumnos que reciben los servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica / Total de niños y niñas en edad escolar que viven en localidades susceptibles de ser atendidas por el Conafe) X100”

El tercer indicador del nivel componentes “Porcentaje de niñas atendidas con servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para población indígena y migrante”, se observa que también que es relevante, económico, y monitoreable., aunque se trata de un indicador que al tratar temas de equidad de género se sugiere trasladarlo a nivel propósito³.

Análisis de los Indicadores de nivel actividades

Por último, a nivel de actividades, ambos indicadores son claros, relevantes, económicos, monitoreables, adecuados y con aporte marginal, sólo hay que considerar que no se trata de indicadores de eficiencia sino de eficacia y que en el primero de ellos “Porcentaje de Figuras Docentes en servicio” es un indicador cuyo método de calculo es una proporción por lo que su meta debería ser relativa y no absoluta como lo indica en la matriz 090.

Adicionalmente, se considera pertinente evaluar la posibilidad de identificar indicadores de eficiencia, para monitorear que el programa este gastando adecuadamente sus recursos.

1.3 Observaciones generales y matriz propuesta

Esta sección presenta una propuesta para fusionar las matrices de indicadores del modelo Comunitarios de Educación Inicial y Básica. La idea central de la propuesta es que la fusión mejorará el diseño de las matrices, pues se reflejará de manera adecuada lo que el programa hace y cuál es la población beneficiada. Asimismo, la matriz única

³ En esta primera etapa de evaluación no se realiza análisis de enfoque de género por lo cual hasta ahora no se proponen más indicadores de este tipo.

permite la aplicación de un mejor sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos. La matriz propuesta se sustenta en el análisis de las matrices 022 y 090 y los comentarios y recomendaciones elaborados para cada una.

Vale destacar que tal como están diseñadas las matrices pareciera que sólo la población mestiza es beneficiaria del componente de fomento educativo razón por la cual se realizan las siguientes propuestas:

- Redactar el fin como “*Contribuir al incremento de la equidad en la educación básica*” para que refleje únicamente el objetivo sectorial al cual el programa desea contribuir.
- Para mejorar la redacción del propósito se recomienda sustituir la redacción por la que sigue: “*Localidades de alto y muy alto rezago social susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica, donde habitan niños y niñas en edad escolar, aumentan la cobertura educativa*” para que esté acorde con la MML, que estipula que el propósito debe redactarse como un objetivo realizado. Esto implica unir las matrices 022 y la 090 en una.
- En el nivel de las actividades, se sugiere reordenar cada actividad de acuerdo al componente al que pertenece y con el orden que tienen dentro de la operación del programa. Para el componente 1 “*Servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica, entregados a niños y niñas en edad escolar, que habitan en localidades susceptibles de ser atendidas por el Conafe*” las actividades se ordenarían como sigue:
 - Construir y rehabilitar espacios educativos y técnico-administrativos
 - Prestar el servicio educativo en las localidades susceptibles de atención por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica.
 - Dotar de paquetes de apoyo escolar a los servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica.
- Para el componente 2: “*Población recibe programas de fomento educativo*” las actividades se ordenarían de la siguiente manera:
 - Asignar becas FIDUCAR (apoyos económicos) a niños y niñas en edad escolar que habitan en comunidades en donde no se puede instalar el servicio educativo o que concluyan los niveles de preescolar y primaria comunitarios para que continúen sus estudios.
 - Entregar apoyos económicos a beneficiarios de SED

En cuanto a los supuestos, son condiciones externas que deben ocurrir junto con su contraparte del resumen narrativo para alcanzar el nivel de objetivos inmediato anterior. De esta manera, se sugiere elaborar un bloque de supuestos por nivel; por ejemplo, a nivel actividad se describen los supuestos que en conjunto son necesarios para lograr los componentes; de manera que no es necesario elaborar un supuesto para cada actividad. Por tanto, se sugieren los siguientes cambios:

- A nivel componentes. Sustituir el supuesto de: “Población acepta las condiciones normativas de la operación del servicio educativo” por: *“La población objetivo participa activamente bajo las condiciones normativas de operación del programa”*
- A nivel actividades. Además de suprimir los supuestos que no pasaron la prueba de validez (véase, Anexo 2) se recomienda incluir los siguientes supuestos:
- *La población y autoridades de la comunidad se comprometen a cumplir con los requisitos para la instalación del servicio y para la construcción y el mantenimiento del espacio educativo.*
 - *La población objetivo conoce si es candidata para recibir los apoyos de FIDUCAR.*
 - *Que los niños FIDUCAR cuenten con el apoyo de un familiar para su traslado a otra localidad.*
 - *La población de la comunidad cumple su compromiso para el resguardo y uso adecuado de los apoyos materiales escolares.*

Con base en el análisis realizado a la validez de los indicadores de las matrices 022 y 090 se realizan las siguientes sugerencias:

- A nivel fin sugiere diseñar indicadores que a este nivel midan el impacto del programa en la contribución a la equidad educativa. Para ello se propone por un lado medir la brecha en el acceso a los servicios de educación básica por parte de los niños en edad escolar que habitan en localidades de alta y muy alta marginación susceptibles de ser atendidos por el modelo de educación comunitaria; y por otro, medir brecha en el logro educativo de las escuelas de modelo comunitario (primarias y secundarias) con respecto a las demás que obtienen un resultado de al menos elemental en la prueba ENLACE (matemáticas y español).
- A nivel propósito se sugiere especificar la línea base que se empleará para el cálculo del indicador “Localidades de alto y muy alto rezago social, susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y

Básica, que aumentan su cobertura educativa con respecto a la línea base”. Así también, incluir el indicador “Porcentaje de apoyos económicos entregados a mujeres” que se encontraba anteriormente a nivel componente en la matriz 022.

- A nivel propósito también se sugiere evaluar la posibilidad de incluir un indicador de calidad medido por percepción de los beneficiarios: Porcentaje de niños y niñas en edad escolar, que habitan en localidades susceptibles de ser atendidas por el Conafe, satisfechos. El método de cálculo sería $\text{Número de niños y niñas edad escolar satisfechos} / \text{Número de niños y niñas en edad escolar, que habitan en localidades susceptibles de ser atendidas por el Conafe} \times 100$. Los medios de verificación pueden ser a través de una encuesta o cuestionario aplicado en las localidades beneficiadas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica⁴.
- Para nivel actividades se sugiere incluir indicadores de costos tales como: “Costo promedio por espacio educativo construido o rehabilitado” para la actividad 1.1 Construir y rehabilitar de espacios educativos y técnico-administrativos; y “Costo promedio por paquete de útiles entregado” para la actividad 1.3 Dotar paquetes de apoyo escolar a los servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica. Además en la propuesta se encuentran corregidos los indicadores que no cumplieron con los criterios de claridad⁵.

⁴ Este indicador no se encuentra incluido en la matriz propuesta pues se espera que Conafe defina si es posible incluir indicadores de calidad. Este indicador pudiera no ser económico si el programa no cuenta con sistemas de información de percepción de la población beneficiaria.

⁵ Este indicador no se encuentra incluido en la matriz propuesta pues se espera que Conafe defina si es posible incluir los indicadores de costos o de eficiencia si es que se cuenta con alguna meta que sirva de referencia para evaluar que el programa gaste de forma eficiente.

Resumen Narrativo	Indicador	Método de cálculo	Tipo de Indicador	Frecuencia	Meta	Medio de Verificación	Supuestos
FIN 1 Contribuir al incremento de la equidad en la educación básica.	Brecha de acceso a los servicios de educación básica por parte de los niños de localidades de alta a muy alta marginación susceptibles de ser atendidas con el modelo de educación comunitaria	(Brecha nacional de acceso a servicios de educación básica) – (Brecha de acceso a servicios de educación básica por parte de los niños que viven en localidades de alta a muy alta marginación con menos de 500 de habitantes)	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Registros estadísticos del CONAFE	
	Brecha en el logro académico en Matemáticas de las primarias Comunitarias.	(Porcentaje de alumnos de primaria con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de matemáticas en el año n) - (Porcentaje de alumnos de las primarias comunitarias con un logro académico al menos elemental en la Prueba ENLACE de matemáticas en el año n)	Eficacia	trienal	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE	
	Brecha en el logro académico en Español de las primarias Comunitarias.	(Porcentaje de alumnos de primaria con un logro académico al menos elemental en la Prueba ENLACE de español en el año n) - (Porcentaje de alumnos de las primarias comunitarias con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de español en el año n)	Eficacia	trienal		Prueba ENLACE	
	Brecha en el logro académico en Matemáticas de las secundarias Comunitarias.	(Porcentaje de alumnos de secundaria con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de matemáticas en el año n) - (Porcentaje de alumnos de las secundarias comunitarias con un logro académico al menos elemental en la Prueba ENLACE de matemáticas en el año n)	Eficacia	trienal	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE	

		Brecha en el logro académico en Español de las secundarias Comunitarias.	(Porcentaje de alumnos de secundaria con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de Español en el año n) - (Porcentaje de alumnos de las secundarias comunitarias con un logro académico al menos elemental en la Prueba de ENLACE de Español en el año n)	Eficacia	trienal	CONAFE deberá definir metas	Prueba ENLACE	
PROPÓSITO	1 Localidades de alto y muy alto rezago social susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica, donde habitan niños y niñas en edad escolar, aumentan la cobertura educativa.	Localidades de alto y muy alto rezago social, susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica, que aumentan su cobertura educativa con respecto a la línea base	Localidades con cobertura educativa mayor o igual a la nacional - Total de localidades de la línea base	Eficacia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Registros estadísticos del CONAFE	Las autoridades municipales y estatales participan en la estrategia de Agenda Estatal para la cobertura. Que no haya un crecimiento mayor al 40 % de las localidades susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación inicial y Básica.
		Porcentaje de apoyos económicos entregados a mujeres	(Número de apoyos económicos entregados a mujeres / Total de apoyos económicos de SED y Fiducar) x 100	Eficiencia	Mensual	Absoluta	Informe estadístico del CONAFE	
Componentes	1 Servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica , entregados a niños y niñas en edad escolar, que habitan en localidades susceptibles de ser atendidas por el CONAFE	Porcentaje de servicios educativos entregados	(Número de servicios educativos entregados / Número de servicios educativos programado) x 100	Eficiencia	Mensual	CONAFE deberá definir metas	Informe estadístico del CONAFE y Registros Estadísticos del CONAFE	Población participa activamente bajo las condiciones normativas de la operación del servicio educativo.
		Porcentaje de niños y niñas en edad escolar que reciben los servicios educativos en localidades susceptibles de ser atendidas por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica	(Número de alumnos que reciben los servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica / Total de niños y niñas en edad escolar que viven en localidades susceptibles de ser atendidas por el CONAFE) X100	Eficiencia	Mensual	CONAFE deberá definir metas	Informe estadístico del CONAFE y Registros Estadísticos del CONAFE	

		Porcentaje de niñas atendidas con servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica	(Número de niñas que reciben servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica / Total de niños y niñas atendidos con servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica) X 100.	Eficiencia	Mensual	CONAFE deberá definir metas	Informe estadístico del CONAFE	
	2 Población recibe programas de fomento educativo	Porcentaje de población objetivo recibe programas de fomento educativo	(Total de población que recibe programas de fomento educativo / Total de población objetivo de CONAFE) x 100	Eficiencia	Mensual	CONAFE deberá definir metas	Informe estadístico y Anuncio Programático SEP	
Actividades	1.1 Construir y rehabilitar de espacios educativos y técnico-administrativos	Porcentaje de espacios educativos y técnico administrativos construidos o rehabilitados	(Espacios educativos y técnico administrativos construidos o rehabilitados / Espacios educativos y técnicos administrativos programados a construir o rehabilitar) x 100	Eficiencia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Programa General de obra	La población y autoridades de la comunidad se comprometen a cumplir con los requisitos para la instalación del servicio y para la construcción y el mantenimiento del espacio educativo. La población objetivo conoce si es candidata para recibir los apoyos de FIDUCAR. Que los niños FIDUCAR cuenten con el apoyo de un familiar para su traslado a otra localidad. La población de la comunidad cumple su compromiso para el resguardo y uso adecuado de los apoyos materiales escolares.
	1.2 Prestar el servicio educativo en las localidades susceptibles de atención por el Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica.	Porcentaje de Figuras Docentes en servicio	(Número de figuras docentes en servicio del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica / Total de figuras docentes requeridas) X 100	Eficiencia	Mensual	CONAFE deberá definir metas	Informe estadístico del CONAFE	

1.3 Dotar paquetes de apoyo escolar a los servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica	Porcentaje de servicios del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica con paquete de apoyo escolar	(Número de servicios educativos del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica que reciben paquete de apoyo escolar / Total de servicios educativos del Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica) X 100	Eficiencia	Anual	CONAFE deberá definir metas	Informe estadístico del CONAFE
2.1 Entregar becas FIDUCAR (apoyos económicos) a niños y niñas en edad escolar que habitan en comunidades en donde no se puede instalar el servicio educativo o que concluyan los niveles de preescolar y primaria comunitarios	Porcentaje de cobertura de becas FIDUCAR	(Número de niños y niñas beneficiados por FIDUCAR / Total de niños y niñas programados a atender) x 100	Eficiencia	Mensual	CONAFE deberá definir metas	Informe estadístico y Anuncio Programático SEP
2.2 Entregar apoyos a figuras docentes durante su capacitación y servicio y a beneficiarios del SED.	Porcentaje de cobertura de apoyos económicos en el SED	(Número de ex figuras docentes apoyadas por el SED / Número total de ex figuras docentes programadas a apoyar por SED) x 100	Eficiencia	Mensual	CONAFE deberá definir metas	Informe estadístico y Anuncio Programático SEP

Capítulo II. Conclusiones Generales

El presente informe del análisis de las matrices de los programas da cuenta del estudio de la validez de la lógica vertical y horizontal de las matrices 022 y 090 de los programas de Modelo Comunitario que opera el Conafe. El análisis incluye la identificación de las inconsistencias en la redacción del resumen narrativo, en la identificación de supuestos; así como en la claridad, economía, pertinencia y monitoreabilidad de los indicadores. Se realizan propuestas para la redacción de los niveles de objetivos y para los indicadores. Asimismo, se propone una matriz para el Modelo Comunitario con base en la integración de las matrices 022 y 090. Estas propuestas serán producto de la discusión e intercambio con Conafe.

Las matrices de indicadores 022 y 090, a pesar de cumplir con la mayor parte de los requerimientos de la MML, no cuentan con una lógica, tanto vertical como horizontal, totalmente validada. Los principales problemas tienen relación con la claridad en la redacción del resumen narrativo, selección de supuestos externos, la pertinencia de los indicadores seleccionados y la identificación del tipo de indicador que se trata (eficiencia, eficacia...).

Vale destacar, que no es clara ni justificable --con base en la información considerada aquí, y a juicio de esta evaluación-- la división de programas comunitarios en dos matrices (022 y 090). La división acentúa las inconsistencias en la validez de la lógica vertical de ambas matrices; ya que, por ejemplo, con la separación de poblaciones (mestizos en la matriz 022, e indígenas y migrantes en la 090), la coherencia que debe existir entre el propósito y el fin no se cumple, pues no se puede responder que atendiendo sólo a poblaciones mestizas se contribuirá a la equidad educativa. Por otro lado, tampoco se justifica que sólo los mestizos tengan acceso al componente de fomento educativo (matriz 022).

La matriz de marco lógico es una herramienta para condensar en un esquema lo que el programa hace de manera que sea una forma sencilla de leer las ROP y de generar instrumentos para monitorear cada etapa del programa. Se considera que esta división genera problemas de interpretación de las ROP por lo cual las matrices deben integrarse.

Bibliografía utilizada

Banco Mundial (2002), *Seguimiento y Evaluación: Instrumentos Métodos y Enfoques*, Washington, D. C. Consultado en:

[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/\\$file/ME_Spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/$file/ME_Spanish.pdf)

Comisión Europea (2001) *Manual de Gestión de Ciclo*, Unidad de Evaluación de la Oficina de Cooperación EuropeAid.

Conafe (2008), “*Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo que Opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo*” Diario Oficial de la Federación: México.

Anexo III.

Cronograma de Actividades 2008

Producto a entregar	Fecha de entrega del producto
Protocolo de la investigación: Análisis de Matriz de Indicadores de los Programas: Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, y Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante que Opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Primera semana de septiembre.
Informe Preliminar de Análisis de Indicadores de los Programas: Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, y Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante que Opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Última semana de octubre.
Informe Preliminar de Análisis de Matriz de Indicadores de los Programas: Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, y Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante que Opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Última semana de noviembre.
Informe Final de Análisis de Matriz de Indicadores de los Programas: Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, y Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante que Opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	Primera semana de diciembre.