



**Evaluación de Resultados del Rezago Educativo (fresco) en
Educación Básica en el Estado de Guanajuato**

Resumen del Informe Final

**Antonio de Haro Mejía
(Coordinador)**

**Evelyn Aguado Jiménez
Iván Jesús Barrera Olivera
Lucy Nelly Maya González
Luis Jorge Méndez Borjas
Laura Yoalli Navarro Huitrón
Andrés Ortiz Bueno**

**Politeia Consultores en Evaluación SA de CV
Julio 12, 2018**

RESUMEN

El Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del estado de Guanajuato (IPLANEG) encargó a Politeia Consultores en Evaluación SA de CV, la realización de una **Evaluación de Resultados** de la *Disminución del rezago educativo (fresco) en educación básica*. En este sentido, los términos de referencia (TDR) definieron que el objetivo general era “medir la consistencia y el logro de resultados de los tres programas para disminuir el rezago educativo (fresco) en educación básica”. El rezago educativo fresco fue definido en los TDR como personas que abandonan la escuela de manera permanente o temporal en el ciclo escolar vigente. Es así que, aunque el rezago educativo es un término que se ocupa primordialmente para identificar a las personas mayores de 15 años que no cuentan con su educación básica, en este caso la evaluación debía centrar su mira en las acciones para evitar el abandono escolar, es decir, en las acciones para evitar que los niños, niñas y adolescentes (NNA) entraran en esa estadística.

Se evaluaron 5 programas

- 1) Becas a población vulnerable
- 2) Uniformes escolares
- 3) Apoyos no financieros, dentro del Programa de Becas y estímulos para la Promoción de la Participación Social en el Estado de Guanajuato
- 4) Quédate, Aprende y Continúa (QAC)
- 5) Programa de atención educativa de los niños entre 10 y 14 años fuera del sistema escolarizado.

Los tres primeros programas son implementados por el Instituto de Financiamiento e Información para la Educación (EDUCAFIN) en términos programáticos corresponden a un único programa presupuestario estatal. El Programa QAC es responsabilidad de la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) y el Programa de atención educativa de los niños entre 10 y 14 años es implementado por el Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos (INAEBA). Este último es una variante estatal del programa federal Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo 10-14 (MEVIT 10-14), desarrollado por el Instituto Nacional de Educación de los Adultos (INEA).

Los alcances de la evaluación fueron muy amplios, no tan solo incluían la evaluación de resultados, sino también cubrir otros criterios. Los objetivos específicos fueron los siguientes:

Objetivos específicos

- Analizar el avance de las metas e indicadores de rezago educativo, reprobación, abandono, aprovechamiento y demás indicadores considerados en los programas, respecto a la atención del problema para el cual fueron creados.
- Determinar la medida en la que contribuyen los bienes y servicios en la permanencia escolar, la reinserción en el sistema escolarizado y la transición hacia el siguiente nivel educativo.
- A partir de una muestra representativa en el ámbito estatal, determinar el nivel de satisfacción y percepción de la población atendida sobre los beneficios obtenidos, a partir de los bienes y servicios otorgados.
- Analizar la lógica y congruencia en el diseño de los programas, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y coincidencias con otros programas estatales y federales.
- Analizar la cobertura en términos de focalización en la población objetivo, su consistencia con los objetivos del proyecto y la orientación de criterios de priorización en relación con el presupuesto del proyecto y su contribución al logro del objetivo del proyecto.
- Analizar la consistencia y orientación a resultados de las metas e indicadores del proyecto en los dos últimos ciclos escolares, respecto a la atención del problema para el que fue creado.
- Determinar el costo-beneficio del presupuesto asignado a los programas y su contribución al logro de los objetivos.
- Realizar un análisis prospectivo de la evolución del indicador de rezago educativo derivado de la operación de los tres programas que integran la política pública.

Debido a la complejidad de presentar los resultados en un único informe, se optó por desarrollar informes independientes por programa presupuestario, uno para cada institución lo cual permite a

los responsables de cada uno de ellos tener resultados e información útil para la toma de decisiones en su respectivo ámbito de competencia.

Los programas fueron evaluados en diseño, percepción de la satisfacción de los beneficiarios y en eficacia, cubriendo tres de los cinco análisis señalados en los TdR. En un reporte complementario, se realizó un análisis general de la estrategia y la complementariedad de los programas estudiados, se analizaron las metas del programa sectorial y se hizo el análisis de prospectiva de los indicadores de rezago educativo. Finalmente, también en el reporte complementario se presenta el análisis de eficiencia que efectúa una comparación de costos – beneficios de los cuatro programas que contribuyen o deberían contribuir a disminuir el abandono escolar. Los resultados fueron los siguientes.

Rezago educativo, abandono escolar y reprobación

El rezago educativo es un fenómeno grave en el estado de Guanajuato, con indicadores mayores a la media nacional. En este estudio se centró en el estudio del rezago educativo considerando a las personas de tres a quince años que no cuentan con su educación básica obligatoria y que no asisten a un centro de educación formal. Dentro de este segmento de edad, sobresale la proporción de niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 12 y 15 años que no asiste a la escuela, la cual es de 9.6%; esto es tres puntos porcentuales más que el promedio nacional. Las personas que se encuentran en rezago son principalmente hombres que han abandonado o no han ingresado a la secundaria y que viven en una situación de pobreza, pero es principalmente pobreza urbana. La brecha por sexo es muy alta, pues un 57.9% de las personas entre 12 y 15 años que no asiste a la escuela son hombres.

El rezago educativo en el nivel de educación básica se origina principalmente por el abandono en secundaria, pero también por un gran número de niños y niñas, principalmente del ámbito urbano, que no se inscribieron nunca a la educación primaria o que la abandonaron a una edad muy temprana. Se identificó en el análisis de INAEBA que cerca de 10,000 niños y niñas entre 10 y 14 años que no asisten a la escuela y que no han terminado la educación primaria, principalmente habitantes de León, Irapuato y Celaya.

Por otra parte, es necesario señalar que el Estado de Guanajuato no ha tenido avances significativos en la reducción del indicador de abandono total de secundaria en los años recientes;

en el ciclo escolar 2010-2011 la tasa de abandono total era de 5.2% y en el ciclo 2016-2017 fue de 5.1%. La tasa de abandono escolar en hombres fue de 6.2%, mientras que en mujeres fue de 4.5%. Por su parte, el problema de reprobación ha disminuido significativamente en los años recientes, mientras que en el ciclo escolar 2010-2011 la tasa de reprobación fue de 10.6%, en el ciclo 2016-2017 fue de solo 4.9%. En cuanto a la brecha por sexo se observa que en hombres la tasa de reprobación en el ciclo más reciente fue de 6.9% y en mujeres fue solo de 3.5%.

Los programas en el Programa Sectorial y recomendaciones globales

La disminución del rezago educativo en educación básica fue considerada una prioridad por la administración estatal 2012-2018. En el Programa Sectorial Guanajuato Educado Visión 2018 (PSGE) se plantearon dos líneas estratégicas:

La línea estratégica 1: Cobertura Educativa y

La línea estratégica 2: Prevenir y abatir el rezago educativo en Guanajuato.

Los programas de EDUCAFIN y el Programa QAC están alineados a la segunda línea estratégica, mientras que el Programa de atención a niños de 10 a 14 años se alinea principalmente a la primera línea estratégica pues es una ampliación de la cobertura de primaria, aunque no este proyecto no estuvo formalizado en el Programa Sectorial, pues surgió en 2017.

Ambas líneas se desprendieron de lo que se denominó en el documento como “Diagnóstico estratégico” (PSGE, s/f: 16). Allí el problema central fue planteado como:

Insuficientes oportunidades para el acceso, la permanencia y el egreso de la población de los servicios educativos

Además de este documento, la SEG ha elaborado varios documentos de diagnóstico que reflejan claramente la importancia de los problemas de abandono escolar y reprobación; pero que no explican claramente las causas de ellos. Esto es particularmente relevante para generar estrategias que sean eficaces. Ante lo anterior se consideraron las siguientes recomendaciones generales.

Generar un diagnóstico de la no incorporación de niños y niñas al sistema educativo formal en primaria y secundaria, considerando las encuestas y censos del INEGI, información de control

escolar de la SEG, del DIF y del INGUDIS, así como entrevistas de tipo cualitativo con personal del *Programa de atención educativa de los niños entre 10 y 14 años fuera del sistema escolarizado*. Este diagnóstico puede servir para el programa del INAEBA, anteriormente mencionado, para el de Becas Sube EDUCAFIN y para revisar la cobertura de la oferta educativa en secundaria.

Generar un diagnóstico del abandono en secundarias públicas del Estado de Guanajuato, considerando las estadísticas de abandono de las escuelas, el formato de seguimiento a alumnos que desertan, así como entrevistas de tipo cualitativo con personal del *Programa de atención educativa de los niños entre 10 y 14 años fuera del sistema escolarizado y del Programa Quédate Aprende y Continúa (Apoyo de Reincorporación)*. Este diagnóstico puede servir para varios programas del estado, incluyendo Becas Sube EDUCAFIN y QAC.

Revisar el formato y el mecanismo de seguimiento de alumnos que se dan de baja en primaria y secundaria. El formato debe permitir captar causas principales y secundarias de abandono e incluir solamente causas precisas (excluir usos y costumbres). El mecanismo de seguimiento debe permitir filtrar los casos en los que efectivamente los alumnos se cambien de plantel y domicilio. Se recomienda valorar si es factible que trabajadoras sociales corroboren las causas de abandono de forma anónima, con lo cual se capten causas escolares, esto al menos en escuelas de localidades urbanas. El sistema de seguimiento deberá ser la fuente primordial para revisar constantemente el diagnóstico de abandono y con ello revisar las acciones y estrategias de atención, e incluso, eventualmente podrá servir como un sistema de monitoreo de resultados.

Análisis de las metas del PSGE

El PSGE planteó metas en varios de los indicadores relacionados con el rezago educativo en educación básica. Los resultados alcanzados se presentan a continuación

Tabla 1. Resultados de metas del Programa Sectorial.

Objetivo sectorial	Metas (Primaria/Secundaria)	RESULTADO AL CICLO ESCOLAR 2016/2017	Comentario
1.1 Consolidar la cobertura de educación básica	M3. Mantener el 100% de la cobertura en primaria.	Cobertura primaria: 105%	La cobertura está influenciada por las proyecciones de población subestimadas por el CONAPO. La meta y el resultado no son relevantes
	M4. Incrementar de 91.5% a 93.5% la cobertura en secundaria	Cobertura secundaria: 104%	La cobertura está influenciada por las proyecciones de población subestimadas por el CONAPO. La meta y el resultado no son relevantes
2.1 Incrementar la permanencia, promoción y egreso de los alumnos en los niveles básico y medio superior.	M1. Incrementar la eficiencia terminal de 79.5% a 88.4% en secundaria.	Eficiencia terminal en secundaria: 85.8%	Se incrementó la eficiencia terminal, pero no se alcanzó la meta. Los dos últimos años no hubo incremento.
	M2. Incrementar la retención durante el ciclo escolar en secundaria de 96.3% a 98%	Retención intracurricular en secundaria: 97.1%	La retención intracurricular se incrementó, sin alcanzar la meta. La "retención total" paso de 92.6% (2011/2012) a 94.9% (2016/2017). En los cuatro años recientes no hubo mejora.
	M3. Incrementar la aprobación en secundaria de 89.4% a 94.4%	Aprobación en secundaria: 97.1%	Se sobrepasó la meta. Aunque es importante advertir que existe el riesgo de que la alta aprobación implique bajo logro educativo de los egresados que propicie deserción en media superior

Fuente: Elaboración propia con base en Programa Sectorial Guanajuato Educado y estadísticas de SEG.

Análisis Prospectivo

El análisis prospectivo permitió generar proyecciones o tendencias de los principales indicadores de rezago educativo para un plazo de 10 años. La administración 2018-2024 está por comenzar y requerirá la generación de un nuevo programa estatal de educación, con ese horizonte. Nosotros consideramos que el rezago educativo en educación básica debe ser una prioridad en el plan, para lo cual deberán incluirse estrategias y proyectos específicos. Consideramos que la próxima administración puede alcanzar las siguientes metas, mejorando los programas actuales.

Tabla 2. Resumen de metas propuestas por indicador para el siguiente programa estatal de educación 2019-2024.

Variable	Meta	Ciclo/Año	Fuente
Tasa de de abandono total en secundaria	4.0%	2022-2023	Estadísticas de Indicadores Educativos de la SEG
Porcentaje de personas de 12 a 15 fuera de la escuela (Rezago educativo)	6.6 %	2024	ENIGH 2024

Fuente: Elaboración propia

Las metas acercarían al Estado al promedio nacional. Consideramos importante que el IPLANEG genere un mecanismo de seguimiento de las metas sectoriales, para lo cual recomendamos se le de seguimiento anual o bianual, según sea el caso, a los resultados parciales.

A continuación, se presentan las conclusiones de los programas evaluados.

Programa de Becas y Apoyos para la Población Vulnerable

El Programa de Becas otorgó apoyos económicos a 53,142 educandos de los niveles de preescolar, primaria y secundaria, bajo 8 modalidades.

La evaluación de diseño del programa identificó que es necesario elaborar un diagnóstico empírico que permita identificar en dónde están ubicados los estudiantes que abandonan la escuela y cuáles de estos abandonan por alguna causa económica. Desde la revisión documental, consideramos que es conveniente un replanteamiento tanto de las modalidades de becas que actualmente existen como del proceso de focalización, ya que sería necesario establecer claramente que las becas se deberían concentrar en aquellos estudiantes hombres de secundaria urbanos, que están en una situación de vulnerabilidad por ingresos y que, por algunas otras causas, tienen un mayor riesgo de abandonar la escuela; lo cual no sucede en la actualidad, ya que tal y como se mencionó en el análisis de resultados del programa, la proporción entre mujeres y hombres que actualmente reciben la beca es paritaria y las becas que se otorgan en las áreas urbanas se concentran en becarios que asisten a escuelas ubicada en AGEB's de media a muy bajo grado de marginación, es decir, al parecer la focalización y selección de beneficiarios va en sentido contrario a lo que los datos de abandono muestran.

En cuanto a la atención de los beneficiarios, las respuestas de los padres y madres de familia muestra que están altamente satisfechos con el servicio y con el apoyo en sí. Señalan que la beca motiva a sus hijos a que sigan yendo a la escuela y también los motiva a ellos como padres para que sigan promoviendo la educación de sus hijos. La mayor parte de los padres indicó que la beca es utilizada principalmente para cubrir los gastos educativos de útiles, así como uniformes y zapatos escolares. Con los datos de la encuesta, se identificó que al menos se cubre la mitad del gasto educativo. La atención del personal con la que tramitaron la beca fue buena o muy buena en la gran mayoría de los casos, así como la atención del personal de las farmacias del ISSEG; aunque sí se identificó como un área de oportunidad el que se mejoren los procesos de tal forma que siempre se puedan cobrar las becas en la fecha definida.

Por lo anterior, se hacen las siguientes recomendaciones:

1. **Elaborar un diagnóstico del problema.** Nosotros sugerimos que se elabore el diagnóstico en torno al abandono escolar en secundaria, que hemos analizado es el nivel en el que comienza con mayor gravedad el abandono escolar y, por ende, el rezago educativo. Sin embargo, el Programa presupuestario abarca todos los niveles, entoces se tendrían que tener apartados diferenciados para cada uno. El diagnóstico debe contener una definición del problema que sea consistente a todo lo largo del documento y deberá utilizarse en los formatos, ROP, y cualquier otro documento del programa. Deberá contener información empírica que caracterice el problema en la entidad, es decir, que evidencie cuáles son los segmentos de población en donde es mayor el problema y en qué regiones se presenta con mayor agudeza. Asimismo, debe identificar las causas del problema público, para lo cual EDUCAFIN deberá coordinarse con la SEG para mejorar el instrumento sobre la “Baja de los Alumnos”, que se recolecta en las escuelas, que permita identificar en dónde y en qué segmentos de la población existe con mayor severidad la causa de abandono por la falta de recursos para cubrir el gasto educativo y/o la causa de abandono por problemas económicos familiares o por interés a la incorporación al mercado laboral.
2. **Elaborar un Árbol de Objetivos consistente con el Árbol de Problemas.** EDUCAFIN tiene que elaborar un Árbol de Objetivos consistente con el Árbol de Problemas que se defina en el diagnóstico. Asimismo, los objetivos definidos en esta herramienta tienen que utilizarse de forma consistente en todos los documentos del programa.

3. **Elaborar una nueva Matriz de Marco Lógico.** La nueva Matriz de Marco Lógico tiene que ser consistente con el Árbol de Objetivos, identificar claramente las becas como producto del programa y describir de forma adecuada las actividades que son necesarias para proporcionarlas.
4. **Elaborar nuevas Reglas de Operación.** Es necesario elaborar una nuevas ROP que sean consistentes con la Matriz de Marco Lógico. Más allá de asegurar esta consistencia es importante incluir en las ROP en qué programas se requiere la corresponsabilidad social de los becarios, las actividades que implican esta corresponsabilidad social y cómo se puede certificar la realización de estas. También es necesario que las ROP incluyan los formatos de solicitudes que se utilizan para pedir una beca.
5. **Definir mecanismos de focalización explícitos y con criterios centrados en las características de la población que tiene el problema público.** EDUCAFIN tiene que desarrollar uno o varios mecanismos de focalización que permitan identificar a los estudiantes en situación vulnerable y que tengan altas probabilidades de abandonar la escuela. Estos mecanismos pueden variar de acuerdo con el nivel educativo e incluso pueden establecer que no se establezcan becas para algún nivel educativo con bajo grado de abandono escolar.
6. **Hacer una convocatoria pública de las becas, con formatos y procedimientos claros y transparentes.** EDUCAFIN puede hacer convocatorias públicas y difundirlas en todo el estado. Si sólo va a seleccionar beneficiarios en las ZAP, la difusión de las convocatorias debe enfocarse en estas zonas. Esto facilitará que una mayor cantidad de posibles beneficiarios conozcan la existencia de estas y acudan a solicitarlas. Con esto se disminuye un sesgo en la selección de beneficiarios y se incrementa la probabilidad de que las becas se asignen a quienes cumplen los criterios de selección.
7. **Formular criterios de selección claros, precisos y relacionados con el problema público que se definió.** Es necesario que en las ROP se establezcan criterios claros, precisos y que estén relacionados con el problema público que se definió. Para hacer operativos los criterios de selección que se formulen, es necesario que EDUCAFIN formule un cuestionario que permita perfilar tanto el nivel socioeconómico de cada estudiante como su probabilidad de abandonar la escuela. Con base en los datos empíricos del diagnóstico deberá ser posible focalizar el programa en los municipios, zonas o escuelas en donde haya mayor abandono escolar; asimismo, el análisis detallado de los datos de las bajas

escolares, podrán ayudar a construir un perfil que define cuáles son los tipos de alumnos que mayormente se están dando de baja por alguna razón económica.

8. **Generar una evaluación de impacto del Programa, mediante el levantamiento de una línea base.** Es altamente conveniente generar una evaluación de impacto con representatividad exclusiva del nivel de secundaria, que pueda generar resultados representativos a nivel urbano y rural, así como de hombres y mujeres. La mejor técnica sería una de diferencia en diferencias para lo cual se requiere el levantamiento de una línea base de una cohorte. Por razones de costo, se sugiere seleccionar algunas escuelas rurales y urbanas para el ejercicio de evaluación. Se llevaría a cabo un primer levantamiento en 2019 y luego otros levantamientos uno y dos años después.

Programa de Uniformes Escolares

La evaluación de diseño del Programa de Uniformes Escolares del Estado de Guanajuato identificó que no existe justificación social para su existencia, no es claro el problema público que desea atender; incluso si se toman en cuenta algunos argumentos aislados que se utilizan para justificar su existencia (p. ej. para reducir la inasistencia o el acoso escolar), esto no hace evidente que la entrega de uniformes sea la solución más eficiente y efectiva para atender dichos problemas.

Además de lo anterior, tal y como lo muestra el análisis de percepción, el programa tiene algunos problemas operativos: la mayoría de los alumnos no reciben los uniformes al inicio del ciclo escolar, lo que puede incidir en que los padres de familia compren el uniforme escolar; un porcentaje importante de los beneficiarios tiene que hacer ajustes a los uniformes (30% de los hombres y 41% de las mujeres), lo que implica un gasto adicional para las familias; también un porcentaje importante de los padres de familia considera que el tipo de la tela es malo o muy malo (30% hombres y 32% mujeres), percepción que se acaba agravando cuando se les pregunta sobre la resistencia de los uniformes, ya que el 39% de los hombres y el 38% de las mujeres considera que ésta es mala o muy mala. Si bien es cierto que la mayor parte de las opiniones son favorables, consideramos que no es conveniente mantener un tipo de apoyo que es operativamente complejo de instrumentar en tiempo y que siempre tendrá opiniones desfavorables, pues no es posible

satisfacer a todos en cuestión de estética y características de los materiales. En su caso, es dar apoyos económicos focalizados.

Asimismo, en el análisis de eficiencia en que se compararon de forma cualitativa los beneficios y costos de las intervenciones a favor del abandono escolar en el Estado de Guanajuato, lo cual incluye además de los programas de EDUCAFIN, también el Programa Quédate, Aprende y Continúa de la SEG, se concluye que el Programa de Uniformes Deportivos Escolares es uno de los que mayor costo tiene y que no tiene beneficios probados para la disminución del abandono escolar.

Por lo anterior, la única recomendación es:

- **Eliminar el programa y utilizar los recursos en otro programa o estrategia que tenga incidencia en la disminución del abandono escolar.**

Apoyos No financieros

Las intervenciones no-financieras de EDUCAFIN son un conjunto de intervenciones en muy diverso grado de desarrollo tanto conceptual como operativo. Los dos primeros programas, Multiplicadores de Prevención y el Programa de Mentoría para el Tránsito Escolar Avanza, son programas que tienen un desarrollo conceptual y operativo moderado, sin embargo, en ambos programas es necesario un rediseño sustantivo, empezando por realizar una definición del problema público que desea atender y su correspondiente diagnóstico, lo que permitirá determinar sus poblaciones potencial y objetivo y, así, mejorar tanto sus procesos de focalización como establecer un marco de resultados claro que cuente con indicadores adecuados para su monitoreo y evaluación. Con relación a los otros dos programas, el de Jornadas Educativas y Red Líder en tu Secu, estas intervenciones no tienen un desarrollo conceptual claro, por lo que es conveniente rediseñarlos desde su inicio.

Como recomendación general, el equipo evaluador considera que sería pertinente desarrollar un programa piloto que atienda de forma integral el abandono escolar por factores psicosociales. Este programa piloto podría consistir en lo siguiente:

- Seleccionar pocas escuelas secundarias con los más altos índices de abandono escolar.
- Elaborar un diagnóstico integral de los factores psicosociales que están incidiendo en el abandono escolar. Este diagnóstico no sólo debe incluir factores individuales y familiares, sino también sociales y escolares.
- Identificar las escuelas primarias de donde provienen los alumnos inscritos en las secundarias seleccionadas y aplicar en ellas un diagnóstico escolar para identificar los factores de riesgo psicosocial a los que están expuestos los alumnos para implementar un modelo adaptado a las necesidades escolares de la intervención de multiplicadores de prevención. Es importante señalar que es muy probable que el diagnóstico muestre que existen factores intra-escolares que tienen que ser atendidos, por lo que es probable que la intervención también tenga que involucrar al equipo docente. Asimismo, se considera que más allá de los resultados del diagnóstico, es necesario involucrar al equipo docente en el desarrollo de las actividades, con el propósito de generar capacidades al interior de la escuela y, así, hacer sustentable la intervención, es decir, la intervención debería considerar la formación de los docentes en el desarrollo de competencias psicosociales en sus alumnos.
- En las secundarias seleccionadas, implementar una versión modificada de Red Líder en tu Secu, en donde los líderes sean estudiantes con altas probabilidades de abandonar la escuela y cuyos perfiles sean acordes con las actividades del modelo. Además, las actividades que se desarrollen tienen que tomar en cuenta los intereses y necesidades de los alumnos, particularmente de aquellos que tienen probabilidades altas o moderadas de abandonar la escuela, con esto la participación en las actividades se convertiría en un factor de protección.
- En estas mismas secundarias que ya están siendo atendidas de forma integral por las otras intervenciones, es muy probable que algunos alumnos aún tengan altas probabilidades de abandonar la escuela debido a su bajo desempeño educativo, es aquí donde la intervención de Mentoría Avanza podría ser pertinente aunque de forma modificada, ya que la mayoría de los alumnos abandonan la escuela durante el primero y segundo año de secundaria, por lo que la mentoría debería concentrarse en los alumnos de estos años y enfatizar el elemento de asesoría académica.

- Usualmente, para que la intervención muestre efectos, es necesario que se mantenga en el tiempo, es decir, es probable que una vez que el programa piloto muestre su efectividad y se implemente un programa a nivel estatal, las escuelas focalizadas tengan que tener una intervención sostenida por varios ciclos escolares.
- Ahora, para hacer sustentable la intervención y, a partir del diagnóstico escolar elaborado, se deberá asegurar una coordinación con otras dependencias y entidades de la administración estatal para que atiendan factores de riesgo que están fuera del alcance de EDUCAFIN, por ejemplo, puede ser necesario que ciertos programas sociales o de prevención de la violencia tengan que ser focalizados en la localidad donde se encuentra la escuela para así incrementar la efectividad de las intervenciones.

Programa Quédate, Aprende y Continúa (QAC)

El Programa Quédate, Aprende y Continúa (QAC) es un programa orientado a abatir tres problemas públicos, el abandono escolar, la reprobación y el bajo logro educativo. Aunque formalmente está dirigido a atender primaria y secundaria, la SEG ha priorizado sus esfuerzos en secundaria que es el subnivel con los indicadores más desfavorables. Con respecto al primer problema público es importante señalar que el Estado de Guanajuato no ha tenido avances significativos en la reducción del indicador de abandono total de secundaria en los años recientes; en el ciclo escolar 2010-2011 la tasa de abandono total era de 5.2% y en el ciclo 2016-2017 fue de 5.1%. El abandono escolar en secundaria se refleja en la estadística de niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela; de acuerdo con el más reciente levantamiento de la ENIGH un 9.6% de personas entre 12 y 15 no asiste a la escuela, lo cual representa tres puntos porcentuales más que el promedio nacional. El problema de abandono escolar e inasistencia es mucho mayor en hombres que en mujeres, la tasa de abandono escolar en hombres fue de 6.2%, mientras que en mujeres fue de 4.5%. Esto se refleja a su vez en que el 57.9% de los niños, niñas y adolescentes que no asisten a la escuela sean varones, cifra 18 puntos porcentuales mayor al de mujeres. Por su parte, el problema de reprobación ha disminuido significativamente en los años recientes, mientras que en el ciclo escolar 2010-2011 la tasa de reprobación fue de 10.6%, en el ciclo 2016-2017 fue de solo 4.9%. En cuanto a la brecha por sexo se observa que en hombres la tasa de reprobación en el ciclo más reciente fue de 6.9% y en mujeres fue solo de 3.5%.

La evaluación de diseño enfatiza como principal falla precisamente el haber conjugado en una misma intervención a tres problemas públicos, lo cual inhibe significativamente la orientación de resultados del Programa. Al tenerse varios problemas no se pueden generar criterios de focalización claros y unívocos, tampoco los criterios de selección pueden definirse con precisión y es muy difícil tener indicadores de resultados a los cuales enfocar los Componentes del Programa.

En conjunto con esta falla, el hallazgo más relevante de la evaluación de diseño es que no se cuenta con un diagnóstico del problema público que identifique causas y efectos. Al respecto, como son tres problemas, incluso deberían existir tres subdiagnósticos específicos. Con respecto al problema de abandono escolar, a pesar de que existe información sobre la magnitud del problema, no existe en el marco del Programa un documento que identifique claramente las causas de este fenómeno social, que según la literatura disponible es multifactorial. El análisis estadístico realizado en el marco de la evaluación también evidencia que el fenómeno de abandono escolar tiene diferencias muy marcadas por región, derivadas de los contextos de crecimiento económico y migración. Al no existir un diagnóstico, tampoco se presenta en la intervención una focalización orientada hacia abatir este fenómeno en los lugares o escuelas en donde es más agudo este problema.

Los documentos conceptuales del Programa no precisan tampoco cómo es que los tipos de apoyo atienden las causas de los problemas públicos. No existe una justificación teórica o empírica que sustente que los tipos de apoyo son los más adecuados para solucionar los problemas públicos. La mayor justificación que se tiene es en el tipo de apoyo de Tutorías Académicas Personalizadas que cita referencias sobre el modelo de tutorías de la Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo (EIMLE) para favorecer el aprendizaje autónomo; pero no es lo suficientemente claro en su explicación de cómo el modelo logra disminuir la reprobación, específicamente de cómo es que la versión del modelo actual, con jóvenes que son capacitados en el modelo de tutorías puede generar que los alumnos de secundaria puedan habilitarse en aprendizaje autónomo en un periodo de tres meses. En el caso de Apoyo Psicológico no se tiene un protocolo claro y justificado de cómo los psicólogos deberán actuar o canalizar a los alumnos en riesgo de reprobación o abandono; además de que tampoco existe un protocolo claro que permita definir cuándo es que los psicólogos podrán actuar con las familias.

La evaluación de diseño también identificó que existen muy diversas áreas de mejora en la operación y seguimiento de los tipos de apoyo. Se realizaron talleres de Teoría de Cambio en los que se identificaron diversos riesgos que debieran ser atendidos para que se obtengan los resultados esperados. Por ejemplo, el riesgo que no se seleccione a las escuelas prioritarias por parte de las delegaciones, que los Amigos Tutores no utilicen el modelo de Tutorías, que los niños sean aceptados en las escuelas, etcétera. En cuanto al seguimiento, se detectó la falta de bases de datos validadas de los alumnos apoyados con datos de identificación como la CURP. Esta carencia limita cualquier tipo de monitoreo o evaluación de resultados de la intervención. Al respecto, también se identificó que el Programa no cuenta con indicadores relevantes para medir sus resultados por medio del seguimiento de la MIR. También se identificó como un área de oportunidad relevante la sistematización de los reportes de las trabajadoras sociales en el apoyo de reincorporación.

La encuesta de percepción de los alumnos apoyados entre septiembre y diciembre de 2017 identificó niveles de satisfacción muy aceptables. El 99.9% de los alumnos que recibieron apoyo psicológico señaló que el servicio fue bueno o muy bueno; por su parte, el 98% de los alumnos que recibieron tutorías calificaron como bueno o muy bueno el servicio. Además, en la mayor parte de los casos los encuestados señalaron que los apoyos les ayudaban a mejorar su desempeño escolar. No obstante, en la encuesta de Tutorías se identificó que gran parte de los Amigos Tutores no motivaban a los alumnos a investigar en casa. Igualmente, los alumnos también indicaron que las Tutorías no les habían motivado a leer más en casa; estos aspectos son de llamar la atención ya que pareciera que los jóvenes no están recibiendo una formación en aprendizaje autónomo. La falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo de las tutorías puede inhibir la práctica efectiva del modelo.

La evaluación de resultados comparó escuelas apoyadas y no apoyadas; no se identificó que el Programa contribuyera a la disminución de la reprobación y el abandono escolar en los alumnos de secundaria. Los métodos utilizados no son concluyentes, pero las fallas en el diseño y la implementación permiten inferir que es muy poco probable que la intervención tenga los efectos deseados. No se sugiere la eliminación del Programa ya que el problema de abandono escolar en lo particular es muy grave en el Estado de Guanajuato; sin embargo, sí se recomienda un rediseño con base en la elaboración de un diagnóstico robusto del problema público.

Se consideran las siguientes dos recomendaciones las que son pertinentes a valorar por parte de la SEG y el IPLANEG:

- 1. Generar un diagnóstico robusto del problema público que se pretenda atender con el Programa, que incluya una definición de un único problema público, una explicación de las causas y efectos, que parta de evidencia empírica.** Se sugiere que el problema público sea el abandono escolar; el diagnóstico deberá considerar información estadística de abandono por escuelas, así como los informes derivados de los formatos de baja. Este formato puede mejorarse para dar un mejor seguimiento a las acciones del Programa.
- 2. Rediseñar el Programa mediante la definición de un único problema público, con criterios de focalización que permitan priorizar hacia las escuelas que tengan el problema público con mayor magnitud en los ciclos escolares recientes y con Componentes seleccionados mediante la identificación de las causas más relevantes que puede atender el Programa. El Programa rediseñado deberá tener una justificación teórica y empírica.** Preferentemente la intervención deberá procurarse integral, con todos los Componentes actuando en la misma escuela.

Programa de atención educativa de los niños entre 10 y 14 años fuera del sistema escolarizado

El Programa atiende una emergencia educativa en niñas y niños que no asisten a la escuela a nivel primaria en los tres municipios con mayor número de personas en ese rango de edad (León, Celaya e Irapuato). Con este modelo se busca proveer servicios educativos a una población que abandonó la escuela o que nunca estuvo inscrita en esta. Este programa es una derivación de un modelo federal del INEA (que también se llama MEVyT 10-14) con la diferencia que la variante estatal atiende a niñas y niños de 10 a 14 años de manera independiente de los adultos.

Dentro de los programas a analizados, el MEVyT 10-14 variante Guanajuato es el programa que atiende a la población con mayor vulnerabilidad, puesto que su población objetivo es aquella que no pudo ser captada por otros programas o que nunca accedió a los servicios educativos que brinda el estado. Es importante hacer notar que la falta de una estrategia integral para reingresar

a las niñas y niños que abandonaron la escuela, o que, en algunos casos, nunca estuvo inscrita en la primaria, es un tema que escapa de las atribuciones del INAEBA y debería ser central para las políticas educativas del estado, considerando que proveer educación básica a toda la población es una obligación del Estado Mexicano.

A pesar de la gran importancia del MEVyT 10-14 variante Guanajuato, este se encuentra completamente desarticulado de las demás acciones que se realizan para disminuir el rezago educativo en educación básica, además es el programa de la estrategia FRESCO que recibe menor presupuesto. En el año 2017, el gobierno de Guanajuato abrió un programa presupuestal específico para el MEVyT 10-14 variante Guanajuato (Q2285), asignando 2 millones de pesos para el pago del personal, así como para la compra de material educativo y otros gastos.

Adicionalmente, en los documentos conceptuales MEVyT 10-14 variante Guanajuato (las ROP 2017 y el Protocolo INAEBA MEVyT 10-14) no se presenta una clara definición del problema central que sustenta esta intervención, que es “las niñas y los niños entre 10 y 14 años fuera del sistema educativo formal a nivel primaria y que viven en el estado de Guanajuato no ejercen su derecho a la educación”. Esto es consecuencia, en parte, de la falta de un diagnóstico propio del programa, que integre sus antecedentes, la identificación, definición y descripción del problema público, los objetivos de la intervención, la estrategia de cobertura, el análisis de las alternativas de solución y el diseño del programa.

Este modelo de intervención, integrado por i) los espacios educativos donde se realizan los círculos de estudio, ii) los asesores educativos que imparten las clases, iii) los materiales del MEVIT que proporciona el INEA, iv) el acompañamiento técnico y v) la acreditación del INEA, ha permitido que, de enero de 2017 a mayo de 2018, 583 educandos ejerzan su derecho a la educación y que 142 niñas y niños terminen su primaria.

Con independencia de estas carencias formales del MEVyT 10-14 variante Guanajuato en cuanto a su marco institucional. Es importante subrayar que este programa es un esfuerzo relevante para la atención de una población altamente vulnerable; a diferencia de los programas de subsidio evaluados en el marco de la Evaluación de la Disminución del Rezago Educativo Fresco, en este caso se trata de una intervención que busca cubrir de forma integral la obligación del Estado

Mexicano de garantizar el derecho a la educación. En este caso de niños y niñas de 10 a 14 años, que no han accedido o que abandonaron el sistema educativo formal.

En este sentido, la evaluación de diseño marca la necesidad de revisar el modelo educativo para que este cumpla los cuatro criterios del derecho a la educación, es decir, que la educación sea asequible (disponible), accesible, aceptable y adaptable. Al respecto, es importante que el modelo cubra elementos mínimos de calidad educativa. En particular, es importante que se brinde el servicio educativo con docentes profesionales, que los espacios sean adecuados y que el mismo currículo sea adecuado para la edad de los educandos. En la revisión de los documentos del año 2017 y en las visitas a los círculos educativos se identificó que varios aspectos de calidad educativa no se cubrían. Sin embargo, en el año 2018 se están generando cambios en el sentido mencionado; se proporcionaron avances de un nuevo modelo educativo que se denominará "CANICA", el cual cubrirá algunas áreas de oportunidad detectadas.

Por otra parte, aunque el Programa se rediseñe es importante que la Secretaría de Educación de Guanajuato genere estrategias para lograr la incorporación de los niños en situación vulnerable antes de que cumplan los 10 años de edad y evitar, también, que existan abandonos en edad temprana sin que se haya cubierto la educación primaria.

Recomendaciones:

- 1. Generar el Diagnóstico del MEVyT 10-14 variante Guanajuato, definiendo el problema público, las causas y efectos de este, así como la caracterización de la población que tiene el problema.**
- 2. Se recomienda generar guías y formatos, tanto para la población objetivo, como para los revisores de las solicitudes identificar las características de los solicitantes. A la par, deberá incorporarse un protocolo que permita procurar que niños y niñas de 8 años se inscriban en las escuelas regulares de la SEG y no al MEVIT 10-14.**
- 3. Orientar los documentos conceptuales del MEVyT 10-14 variante Guanajuato hacia la población de 10 a 14 años en el que se explicita que el objetivo es que los niños y niñas ejerzan su derecho a la educación primaria. En general, se recomienda rediseñar la estrategia para que los niños y niñas tengan una educación con parámetros mínimos de calidad educativa. Esto ya viene siendo realizado en alguna medida mediante la estrategia denominada**

CANICA en el 2018; mantenemos solamente la necesidad de que los documentos de la nueva estrategia estén claramente enmarcados en el derecho a la educación.

4. **Desarrollar estrategias e instrumentos para verificar el cumplimiento de los supuestos operativos claves del programa. En particular, se recomienda que se generen convenios para tener disponibles los espacios para que se impartan las clases y tener módulos de capacitación de los asesores educativos o docentes.**
5. **Generar los indicadores de la MIR del MEVyT 10-14 variante Guanajuato que sea resultado del análisis de todos los actores involucrados en la operación del programa.**
6. **Generar un protocolo para depurar la base de datos que permita generar indicadores actualizados sobre el avance, la supervivencia y la atrición (pérdida) de los educandos.**
7. **Sistematizar toda la información del MEVyT 10-14 variante Guanajuato; expedientes de los educandos, material entregado, comprobaciones de las sesiones impartidas, calificaciones, exámenes, acreditación de módulos, entre otros, para generar indicadores monitoreables del programa a nivel de la gestión.**