

DATOS GENERALES DEL PROGRAMA**Nombre del Programa:** Programa Escuelas de Calidad**Modalidad:** S029**1. Unidad Administrativa:****Titular****Nombre:** Germán Cervantes Ayala**Teléfono:** 36011000**Correo Electrónico:** gcervantes@nube.sep.gob.mx**Responsable(s) Operativo(s) del Programa****Nombre:** Pedro Velasco Sodi**Teléfono:** 36011000**Correo Electrónico:** pedro.velasco@nube.sep.gob.mx**Descripción del programa**

Su objeto es contribuir a la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, con miras a mejorar la calidad y equidad educativas. Las escuelas son elegidas por las autoridades educativas locales (AEL), con base en la normatividad, privilegiando las de bajo nivel de logro educativo, altos índices de deserción y las que están en localidades marginadas o municipios donde opera el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Otorga apoyos técnicos y financieros. Los primeros son servicios de asesoría para mejorar los procesos de gestión escolar y favorecer la permanencia, inclusión y logro de aprendizajes. Los segundos son apoyos económicos otorgados por ciclo escolar, cuyo monto depende de la antigüedad de la escuela en el programa, de su ubicación, de sus indicadores educativos, así como de la aportación estatal.

Resumen Narrativo de la MIR

Fin: Contribuir a la mejora del logro de aprendizaje de los estudiantes en escuelas públicas de educación básica mediante el fortalecimiento de la Gestión Educativa.

Propósito: Escuelas públicas de educación básica que permanecen en el programa porque mejoran su gestión escolar a través de la implementación de la Gestión Educativa

Componentes:

1. Autoridades estatales de educación básica fortalecen sus capacidades en materia de Gestión Educativa, en el ciclo escolar
2. Escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa reciben recursos financieros para fortalecer su autonomía de gestión
3. Integrantes de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona de educación básica que fortalecen sus capacidades en materia de gestión educativa orientadas hacia la autonomía escolar

Actividades:

1. Directivos de escuelas PEC que reciben capacitación y/o asesoría a lo largo del ciclo-escolar en materia de gestión educativa
2. Equipos Técnicos Estatales reciben capacitación asesoría y acompañamiento para impulsar el fortalecimiento de las estructuras estatales de educación básica en Gestión Educativa, en el

ciclo escolar.

3. Impulsar acciones desde la Gestión Educativa para que las escuelas beneficiadas orienten el uso de los recursos principalmente en bienes y servicios que apoyen el sistema básico de mejora.

4. Los recursos públicos del programa que reciben las escuelas son invertidos en insumos académicos y didácticos

RESULTADOS Y HALLAZGOS

Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos) Efectos atribuibles al programa

Tipos de Resultados Documentados

Fuente: The Pitfalls of Evaluating a School Grants Program Using Non-experimental Data

Instancia Evaluadora: Banco Mundial y Universidad de Oxford

Nombre del (a) Coordinador (a): Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro

Año de Evaluación: 2006

Elementos de Análisis: Fin

Resultados Finales Documentos

Valoración: Destacada

Observaciones: La evaluación realizada por Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro en 2006 se abocó a evaluar el impacto de PEC en las tasas de deserción, reprobación y repetición en los ciclos escolares 2001-02 a 2003-04. La evaluación concluyó que el Programa tuvo efectos bajos (inferiores al punto porcentual) pero significativos, ya que redujo las tasas de deserción y reprobación en 0.24 puntos porcentuales y disminuyó las tasas de repetición en 0.31 puntos. Asimismo, se encontró que el PEC no tuvo impactos significativos en las tasas de deserción, reprobación y repetición en escuelas indígenas (pp.25-26).

Califique la Evaluación de Acuerdo con su Rigor Técnico y Metodológico

Calificación: Destacada

Observaciones: La evaluación de Skoufias y Shapiro es rigurosa en su diseño y metodología, y es la única evaluación de impacto practicada al programa que ha sido reconocida por el Coneval, aunque no se trata de una evaluación estrictamente experimental dado que - debido al diseño del PEC - la asignación de las escuelas a los grupos de tratamiento y control no es aleatoria. Utiliza un panel de 74,700 escuelas, clasificadas de acuerdo a si recibieron o no apoyos del programa en los años 2001 a 2003. Recurre como métodos al análisis de regresión, pareo por puntaje de propensión, y diferencias-en-diferencias. En este sentido se considera que, con los medios disponibles en aquel momento, se trata de una de las evaluaciones más rigurosas dentro de lo factible.

Es importante precisar que el estudio estuvo enfocado sólo a escuelas de nivel primaria (p.8).

Otros Efectos

Hallazgos de Fin 1

1. Año de la Fuente: 2012

2. Hallazgo de Fin y de Propósito: Los resultados de una evaluación realizada por C230 Consultores evidenciaron que en algunas de las rondas del PEC, las escuelas del programa mostraron diferencias con las escuelas no beneficiarias, en las tasas de aprobación y deserción. No obstante, estas diferencias son reducidas, inferiores al punto porcentual. También se identificaron rondas donde las diferencias son adversas a las escuelas del programa.

3. Fuente: Evaluación de Impacto (EIM)

4. Elemento de Análisis: Fin

5. Valoración del Hallazgo: Destacada

6. Comentarios y Observaciones: Esta evaluación se basa en los trabajos realizados por Skoufias y Shapiro (2006) y Murnane, Willett y Cárdenas (2006). A pesar de la calidad de estos trabajos, el reporte señala cuatro aspectos que deber ser tomados en cuenta para interpretar los resultados de la evaluación: (1) las escuelas beneficiarias son más urbanas y de mayor tamaño que las no beneficiarias; (2) existe autoselección para participar en el programa; (3) las evaluaciones cuasi-experimentales practicadas al programa identifican cambios en variables de resultados (deserción y aprobación) y los atribuyen al programa, pero no lo hacen con las variables asociadas a los procesos participativos que el PEC busca detonar para alcanzar los resultados académicos referidos; (4) existen restricciones de información en las escuelas no beneficiarias.

En este sentido cabe también citar lo que señala el Coneval respecto de las evaluaciones de impacto al PEC (2008): "las diversas evaluaciones de impacto que se han llevado a cabo reconocen sus limitaciones para llegar a conclusiones válidas al nivel del Sistema Educativo, pues a la par de que enfrentan problemas con su diseño experimental y el establecimiento de un contrafactual, éstas fueron realizadas hace mucho tiempo y con datos de los primeros años de operación del PEC, por lo que convendría avanzar en la actualización y seguimiento de los resultados alcanzados por el Programa según cortes más recientes en el tiempo.". (p. 56-57)

Hallazgos de Fin 2

1. Año de la Fuente: 2012

2. Hallazgo de Fin y de Propósito: En un documento elaborado por el Centro de Estudios Educativos, A. C., se realiza una síntesis de los resultados de las evaluaciones más destacadas que se han practicado al PEC. Además de las evaluaciones ya mencionadas, se refiere aquí la evaluación de Valdez y Rodríguez (2006), que identificó diferencias ligeras entre escuelas PEC y no PEC en cuanto al porcentaje de alumnos que obtienen resultados destacados en matemáticas (p. 47). Sin embargo, no se especifica la prueba de aprendizajes utilizada o el año de aplicación de la misma.

3. Fuente: Documento Institucional (DIN)

4. Elemento de Análisis: Fin

5. Valoración del Hallazgo: Oportunidad de Mejora

6. Comentarios y Observaciones: El documento citado, entregado por la coordinación del PEC, constituye una síntesis útil para aproximarse a los posibles resultados del programa en términos de objetivo y propósitos, aunque en ocasiones la información ofrecida es insuficiente. Dado que las investigaciones que aquí se citan no han sido provistas directamente por el programa, no se incluyen las referencias a las mismas.

Hallazgos de Fin 3

1. Año de la Fuente: 2013

2. Hallazgo de Fin y de Propósito: El reporte de evaluación de C230 Consultores (2013) resume los hallazgos de otras evaluaciones de impacto que se han practicado al programa. Se destaca la evaluación de Fundación IDEA (Abreu, Santibañez) que encontró que el PEC habría contribuido, a nivel primaria, "a un aumento de un punto en el porcentaje de alumnos aprobados, por encima de las escuelas no beneficiadas." (p. 18). También se menciona una diferencia promedio de 20 puntos entre las escuelas participantes y las no participantes, favorable a las primeras, en la prueba de español de tercer grado de ENLACE. Diferencias similares, aunque algo menores, se reportan para los alumnos de tercero de secundaria.

3. Fuente: Evaluación de Impacto (EIM)

4. Elemento de Análisis: Fin

5. Valoración del Hallazgo: Moderada

6. Comentarios y Observaciones: Se considera que el hallazgo es moderado debido a que estas evaluaciones no cuentan con los controles suficientes para que puedan atribuirse las diferencias en el desempeño de las escuelas y los alumnos a la intervención directa del PEC. Esto obedece, fundamentalmente, a un problema de diseño debido a que la participación de las escuelas en el PEC no está aleatorizada.

No se cita la fuente original debido a que esta información no fue proporcionada directamente por el PEC, sino que viene referida en el informe citado de C230 Consultores.

Hallazgo de Propósito 1

1. Año de la Fuente: 2012

2. Hallazgo Relevante: Como parte de la iniciativa SABER (Systems Approach for Better Education Results) del Banco Mundial se hizo una valoración de la gestión escolar en 5 ámbitos: (1) autonomía en la preparación y aprobación del presupuesto; (2) autonomía en la administración del personal; (3) participación del consejo escolar en asuntos escolares; (4) evaluación del desempeño de la escuela y estudiantes; y, (5) rendición de cuentas. Con excepción del ámbito 2, en todos se observó un mejor logro en las escuelas PEC respecto a las no PEC, así como mejores puntajes en la prueba ENLACE.

3. Fuente: Otros (OTR) Propósito

4. Elemento de Análisis: Propósito

5. Valoración del Hallazgo: Destacada

6. Comentarios y Observaciones: Esta evaluación se considera destacada en virtud de que ofrece información para reconocer los efectos del PEC en la gestión escolar, es decir, en el propósito del programa. Una de las críticas hechas a las evaluaciones del PEC (C230 Consultores) es que se asumía que las evaluaciones cuasi-experimentales practicadas al programa identificaban cambios en la deserción y la aprobación y éstos eran atribuidos al programa, pero no lo hacían con las variables asociadas a los procesos participativos que el PEC busca detonar en las escuelas como medio para alcanzar los resultados académicos referidos. Los hallazgos de esta evaluación demuestran que el PEC sí favorece procesos participativos. Sin menoscabo de lo expuesto, se señala que el equipo evaluador sólo tuvo acceso a síntesis de esta evaluación, una de las cuales fue elaborada por Raja Bentaouet Kattan, del Banco Mundial.

Otros Hallazgos

Hallazgo Relevante 1

1. Año de la Fuente: 2008

2. Hallazgo Relevante: Una evaluación desarrollada por Miranda (2008) permitió reconocer aspectos de mejora en los Planes Estratégicos de Transformación Escolar (PETE) que realizan las escuelas adscritas al PEC: (a) consistencia en la lógica y diseño metodológico; (b) construcción de una visión común que favorezca la consolidación de enfoques estratégicos; y (c) problemas de capacitación y apropiación efectiva de los instrumentos de planificación y gestión estratégica. (Miranda, 2008: 4-8). Asimismo, se presentó un balance de las aportaciones del PEC a la transformación de la gestión escolar (pp. 27-31). Se destacan los siguientes: Aportaciones: impulso a la autogestión y responsabilidad en las escuelas; fomento a la cultura de planeación, evaluación y gestión de la innovación educativa; participación de las administraciones municipales en la gestión educativa; movilización e incentivos a la participación social en las escuelas. Debilidades: procedimientos administrativos para la asignación y utilización de los recursos financieros susceptibles de simplificación; escasa articulación con los programas y acciones para la educación básica; escaso acompañamiento académico en los procesos de evaluación, planeación y gestión escolar; focalización susceptible de mejora. Puntos críticos: sobrecargas administrativas a directores escolares; impuntualidad de entrega de recursos; imprecisión de los indicadores.

3. Fuente: Otros (OTR) Evaluación externa orientada a valorar la consistencia de los PETE y PAT

4. Elemento de Análisis: Componentes

5. Valoración del Hallazgo: Moderada

6. Comentarios y Observaciones: Esta evaluación se llevó a cabo para valorar el cumplimiento de las metas de los PETE que realizan las escuelas adscritas al PEC, así como la consistencia de los mismos. El análisis se hizo con base en una muestra acotada (69 escuelas públicas ubicadas en 24 estados de la República), mismas que fueron seleccionadas por la Coordinación Nacional del Programa. El estudio fue coordinado por el Dr. Francisco Miranda López, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

Hallazgo Relevante 2

1. Año de la Fuente: 2012

2. Hallazgo Relevante: En la ECR 2011-2012 (COLMEX, 2012:56, 63-66) se identificaron fortalezas y debilidades del PEC: Fortalezas: (a) Se fortalece la gestión y la autonomía de los centros escolares; (b) involucra a la comunidad escolar en la gestión escolar; (c) fortalece la rendición de cuentas y gubernamentalidad de los procesos educativos; (d) los resultados de las evaluaciones han sido retomadas para mejorarlo; (e) cuenta con procedimientos documentados sobre cada una de sus etapas operativas. Debilidades: (a) los indicadores de la MIR no siempre son los óptimos para valorar avances; (b) ausencia de información concentrada sobre la demanda total del programa y la estrategia de cobertura; (c) ausencia de un diagnóstico actualizado de la situación del programa.

3. Fuente: Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)

4. Elemento de Análisis: Componentes

5. Valoración del Hallazgo: Adecuada

6. Comentarios y Observaciones: La evaluación fue realizada por El Colegio de México con información de gabinete proporcionada por la Coordinación Nacional del PEC, la cual se complementó con entrevistas de trabajo a los integrantes del equipo coordinador del programa.

Hallazgo Relevante 3

1. Año de la Fuente: 2014

2. Hallazgo Relevante:

Los resultados de la Encuesta Anual a las Coordinaciones Generales Estatales del PEC revelaron que, de las 29 coordinaciones que participaron en ésta, 27 se encontraban satisfechas con las asesorías y acompañamiento que brinda la Coordinación Nacional del PEC y sólo dos se mostraron insatisfechas. Cabe señalar que los Equipos Estatales del PEC lograron la capacitación de 50 mil 624 directivos de escuelas de educación básica sobre el Modelo de Gestión Educativa.

3. Fuente: Informe Trimestral (IT)

4. Elemento de Análisis: Actividades

5. Valoración del Hallazgo: Moderada

6. Comentarios y Observaciones: Los resultados fueron obtenidos del cuarto informe trimestral de 2014. Los datos reportados permiten advertir que los Equipos Técnicos Estatales que impulsan la implementación el Modelo de Gestión Educativa Estratégica se encuentran satisfechos con los servicios de asesoría y acompañamiento recibidos por la Coordinación Nacional del Programa y que ello ha contribuido a consolidar una plataforma operativa eficaz para brindar los servicios estratégicos del PEC (asesoría y acompañamiento).

AVANCES Y ASPECTOS DE MEJORA**Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones****Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores**

1. Se analiza la factibilidad de llevar a cabo los procesos de gestión escolar y planeación estratégica para contribuir a la autonomía de gestión (80%). 2. Se emitieron "Lineamientos para formular Programas de Gestión Escolar, Estándares de Gestión" para simplificar la carga administrativa para los estados y centros escolares (86.67%). 3. Se emitió un Manual de Contraloría Social validado por la Secretaría de la Función Pública con la finalidad de elevar los niveles de transparencia en la aplicación de recursos (86.67%). 4. Se elaboraron Reglas de Operación con fórmula para la asignación de recursos y tabla de distribución para asegurar uniformidad y transparencia (87.50%). 5. Se elaboró una Base de Datos a nivel nacional de la demanda total del Programa para asegurar transparencia y uniformidad (100%). 6. Se aseguró la irreversibilidad de las acciones y la institucionalización de las mejores prácticas (83.33%). 7. Se elaboraron Guías con la finalidad de generalizar el modelo de apoyo a la gestión (100%). 8. Se revisaron las MIR con la asesoría de CONEVAL (100%).

Porcentaje de avance promedio de las acciones de mejora establecidas en el documento de trabajo: 90.52 %

Aspectos comprometidos en 2015**Aspecto 1**

Aspecto: Integrar una base de datos que incluya la cobertura organizada según los criterios de focalización. Establecer criterios para que cada Entidad construya una fórmula de selección de escuelas de acuerdo con los criterios de focalización. Dar a conocer a las AEL los criterios de focalización del Programa. Llevar a cabo talleres para la definición de la cobertura y población objetivo con base en la fórmula para cada Entidad (fecha de término: 31/08/2015).

Tipo de Aspecto: Aspecto Específico

Aspecto 2

Aspecto: Ajustar las RO y los criterios de focalización para 2015 e incluir los criterios para la construcción de la fórmula de selección de escuelas en RO 2015 y Criterios de Operación del Programa (fecha de término: 31/08/2015).

Tipo de Aspecto: Aspecto Específico

Aspecto 3

Aspecto: Realizar los cambios, adecuaciones y/o modificaciones de mejora, a los diversos niveles y componentes de la estructura de la MIR-2015 del programa, derivados de las Mesas Técnicas para el Mejoramiento de Indicadores que se llevarán a cabo en coordinación con CONEVAL y la SEP (fecha de término 31/06/2016).

Tipo de Aspecto: Aspecto Institucional

Avance de Indicadores y Análisis de Metas

En relación al primer indicador de resultados, de nivel Fin: "Contribuir a la mejora del logro de aprendizaje de los estudiantes en escuelas públicas de educación básica mediante el fortalecimiento de la Gestión Educativa", no fue posible verificar su nivel de cumplimiento para 2014, en virtud de que está referido a los resultados de la prueba ENLACE, la cual ha sido cancelada. Cabe señalar que el indicador de Fin responde al objetivo Sectorial de Educación 2012-2018 y no es definido por el Programa, sino por la SHCP. El segundo indicador de resultados, de nivel Propósito: "Escuelas públicas de educación básica que permanecen en el programa porque mejoran su gestión escolar a través de la implementación de la Gestión Educativa", muestra un avance consistente en el tiempo y alcanza, en años recientes, niveles superiores a la meta. En el período 2010-2014 todos los indicadores estuvieron por encima de la meta, salvo por el primer año (36%). No obstante, se considera que esta meta debería ser cercana a 100%.

Por lo que toca a los indicadores de servicios y gestión, en 3 indicadores de un total de 4 se alcanzaron las metas previstas. Sólo en el indicador "Porcentaje de recursos del programa que las escuelas invierten en insumos académicos y didácticos" se alcanzó la meta en un 70%. No obstante, el equipo evaluador considera que estos indicadores deben ser revisados, tal como está previsto por el Programa.

Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. En la MIR 2015 se modifica el indicador de Fin para medir el aprendizaje con la prueba EXCALE, lo cual era necesario debido a la eliminación de la prueba ENLACE. Sin embargo esta prueba es necesario tener en cuenta que esta prueba no también ha dejado de aplicarse. 2. También se modifica el indicador de Propósito, y algunos indicadores en el nivel de componente y actividad. Algunos indicadores de actividad se eliminan, sin que se ofrezca información sobre el motivo. Estos cambios en los indicadores no permiten conocer su evolución en el tiempo. 3. En las ROP 2015 se define, entre otras modificaciones respecto a 2014, una prioridad para la incorporación de las escuelas ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación (conforme al índice determinado por CONAPO), así como los servicios de educación indígena y migrante.

POBLACIÓN Y COBERTURA

Población Potencial

a. ¿Se encuentra definida?: Si

b. Unidad de Medida: Escuelas

c. Cuantificación: 205,649

d. Definición: Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades. Para el Ciclo Escolar 2013-2014, la población potencial es de 205,649.

e. Valoración: La definición de la población potencial, en principio, podría considerarse adecuada toda vez que se busca tener cobertura nacional. Sin embargo, no se comprende por qué se usa una definición tan general cuando se tiene presupuesto sólo para cubrir al 20% de las escuelas. Quizá sea conveniente restringir significativamente esta definición y favorecer a las escuelas con mayores condiciones de vulnerabilidad o de bajos logros educativos, es decir, adaptar un criterio de contribuya a favorecer la equidad en la distribución de los recursos.

Población Objetivo

a. ¿Se encuentra definida?: Si

b. Unidad de Medida: Escuelas

c. Cuantificación: 47,000

d. Definición: En las Reglas de Operación del PEC (DOF 28-12-2013) se define como prioridad las escuelas públicas de Educación Básica con bajos niveles de logro educativo, altos índices de deserción, en localidades de alta y muy alta marginación y/u otros indicadores educativos desfavorables; adicionalmente, que estén ubicadas en municipios y localidades donde opera el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Social y la Delincuencia.

e. Valoración: Susceptible de Mejora. Las prioridades definidas por el programa se consideran, en principio, adecuadas. Sin embargo hay dos señalamientos importantes: el primero relacionado con la definición en el "Formato: definición y justificación", y el segundo relacionado con el diseño del programa.

1. En el "Formato: definición, justificación y cuantificación de las poblaciones", en lugar de una definición de la población objetivo, se explica que la meta en el ciclo escolar 2012-2013 fue beneficiar a 50 mil escuelas, y que en 2013-2014 se tiene como meta atender a 53,480 escuelas públicas de educación básica y especial, según los criterios de elegibilidad. Esto no constituye una definición sino la cuantificación de una meta.

2. En la operación del Programa, son las entidades federativas quienes "diseñan su estrategia para la selección de escuelas y servicios educativos" (concretamente para la entrega apoyos técnicos y financieros), con lo cual se dificulta conocer si cada entidad beneficia a las escuelas que se encuentran dentro de los supuestos de la focalización.

Población Atendida

a. ¿Se encuentra definida?: Si

b. Unidad de Medida: Escuelas

c. Cuantificación: 51,227

d. ¿Se cuenta con información desagregada de la Población Atendida por entidad, municipio y/o localidad?:

Entidades Atendidas: 30

Municipios Atendidos: 1872

Localidades Atendidas: 20018

Hombres Atendidos: ND

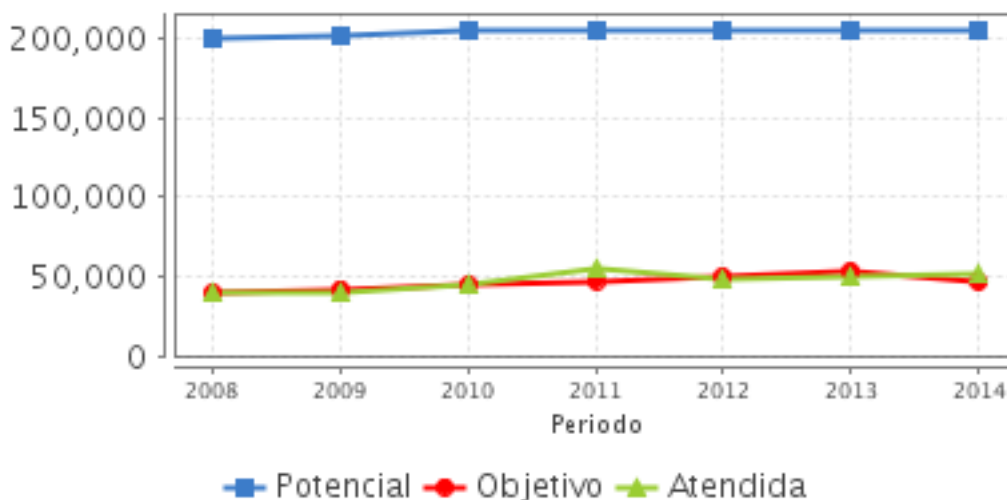
Mujeres Atendidas: ND

Localización de la Población Atendida



Evolución de la Cobertura

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
2008	200,480	40,000	40,790
2009	202,171	42,500	40,557
2010	204,898	45,000	45,510
2011	204,898	47,500	54,666
2012	205,232	50,000	48,938
2013	205,611	53,480	50,622
2014	205,649	47,000	51,227



Análisis de la Cobertura

Entre 2008 y 2014 se observa un incremento global de 25.6% en la población atendida. Sin embargo, entre 2011 (año en que se registra el mayor número absoluto de escuelas beneficiadas) y 2014 se registra una caída de 6.3%. Este nivel de cobertura es adecuado en función de los recursos que maneja el programa.

Otros aspectos destacables se detallan a continuación. En 2009 los estados de Coahuila y Tabasco no fueron incluidos debido a que no realizaron las aportaciones estatales, tal como se establece en las ROP del Programa. En 2012 la Población Atendida fue menor que la Población Objetivo. En el ciclo escolar 2013-2014 los estados de Chiapas y Veracruz no realizaron las aportaciones estatales definidas en la tabla de distribución, por lo que no recibieron recursos federales de contrapartida y por ende, no incorporaron escuelas al Programa.

En las cifras preliminares de 2014 se observa un decremento en la Población Objetivo que coincide con un incremento de la Población Atendida respecto del año anterior, por lo cual se rebasó la meta establecida para 2014. En el ciclo escolar 2014-2015 no realizaron aportaciones estatales Sonora y Veracruz, por lo cual no participaron en el programa. La información sobre entidades atendidas que se presenta en el mapa que acompaña este informe corresponde al ciclo escolar 2013-2014.

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y PRESUPUESTO

Alineación con Planeación Nacional 2013-2018

Meta: México con Educación de Calidad

Objetivo: Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad

Estrategia: Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida

Alineación con Programa Sectorial/ Institucional 2013-2018

Objetivo: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población

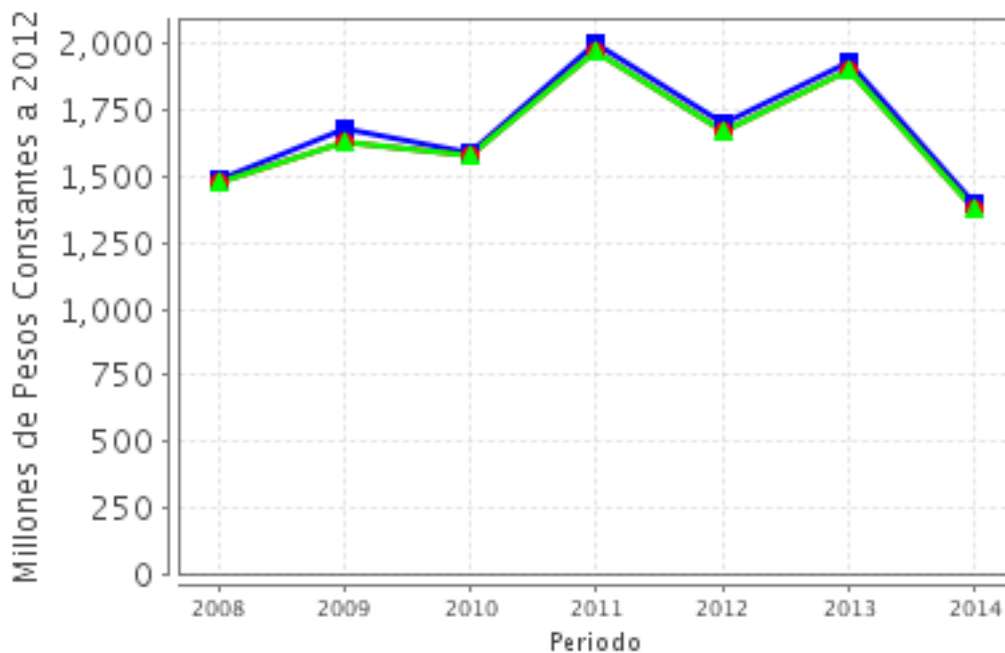
Año de Inicio del Programa 2001

Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
2008	1,485.61	1,480.61	1,480.61
2009	1,681.82	1,632.01	1,632.01
2010	1,590.57	1,584.50	1,584.50
2011	1,999.87	1,970.70	1,970.70
2012	1,700.00	1,675.03	1,675.03
2013	1,935.23	1,904.93	1,904.93
2014	1,403.91	1,376.62	1,376.62

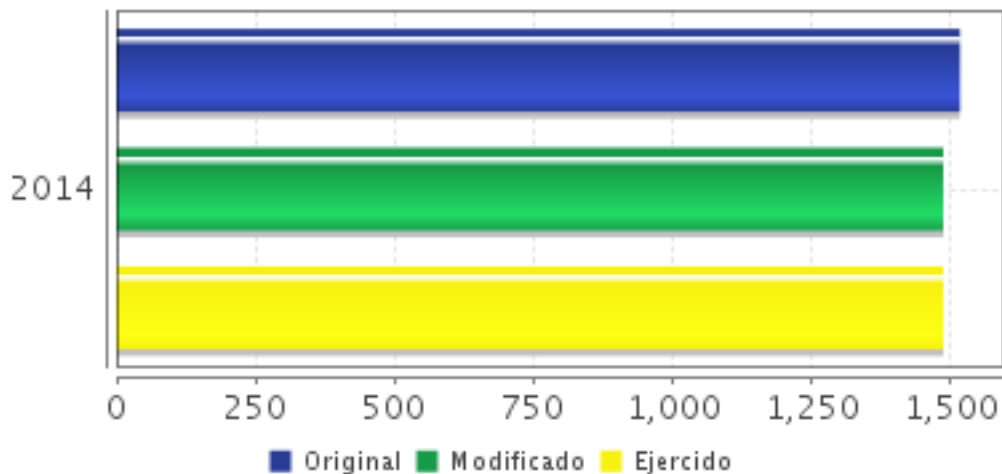
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)



■ Presupuesto Original
 ● Presupuesto Modificado
▲ Presupuesto Ejercido

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Presupuesto 2014 (Millones de Pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto ha sido relativamente consistente de 2008 a 2014 (en promedio de 1660.63 mdp), con ligeros incrementos en 2011 (1770.70 mdp) y 2013 (1904.93 md), así como con un recorte importante en 2014 (1376.62 mdp). Esto último no generó un impacto en la Población Atendida, pues incluso en este año se incrementó (51,227 escuelas atendidas) respecto de 2013 (50,622 escuelas atendidas).

En el último ciclo escolar se incrementaron en más de 247 millones de pesos las aportaciones adicionales a las entidades federativas a partir de las disponibilidades financieras. Esto generó un incremento en el recurso directo a las escuelas, así como en el porcentaje de la cobertura. Asimismo, en el último ciclo escolar, la totalidad de los recursos fue destinada a las escuelas participantes.

CONCLUSIONES**Conclusiones del Evaluador Externo**

El PEC tiene por objeto contribuir a la autonomía de gestión de las escuelas públicas de nivel básico. Otorga servicios de asesoría orientados a mejorar los procesos de gestión escolar y favorecer la permanencia, la inclusión y el logro de aprendizajes. Asimismo, otorga apoyos económicos diferenciados en cada ciclo escolar, cuyo monto depende de la antigüedad de la escuela en el programa, de su ubicación y de sus indicadores educativos, entre otros aspectos.

El PEC ha sido objeto de evaluaciones que han valorado su impacto, la consistencia de su diseño y sus resultados, por mencionar las más destacadas. Las evaluaciones de impacto realizadas por Skoufias y Shapiro (2006), Murnane, Willett y Cárdenas (2006); Abreu y Santibáñez (2010) y C230 Consultores (2012), revelan que el programa ha tenido efectos positivos moderados en las tasas de aprobación o aprovechamiento, tanto en primaria como en secundaria. Otros reportes muestran que el PEC habría favorecido aspectos sustantivos de la gestión escolar.

Si bien, entonces, el PEC incidiría positivamente en la autonomía de gestión de las escuelas, debe recordarse que en la investigación especializada no existe un acuerdo sólido sobre la relación entre este factor y los niveles de logro educativo. Los resultados de las evaluaciones de impacto recuerdan que uno de los principales supuestos del programa puede ser enriquecido y revisado, a fin de detectar otros aspectos de la gestión escolar que puedan contribuir a reducir los niveles de deserción, incrementar los aprendizajes, y favorecer la

eficiencia terminal.

El énfasis de las ROP 2014 en la autonomía de gestión supone al menos dos desafíos. En primer lugar debería definirse claramente qué se entiende por autonomía de gestión y cuál es la forma más adecuada de constatar su avance en cada escuela. En segundo término, es recomendable reflexionar acerca de la adecuación de los componentes del programa para alcanzar el propósito deseado en un lapso razonable.

Un aspecto adicional que amerita ser mencionado es que la selección de las escuelas queda a cargo de las Autoridades Educativas Locales (AEL), lo cual no necesariamente garantiza que se sigan los criterios de elegibilidad establecidos en la normatividad del programa. En este sentido se valora positivamente que el PEC esté tomando medidas para mejorar este proceso. Asimismo, se tiene poca información respecto de los apoyos técnicos que las AEL brindan a las escuelas, así como sobre sus contribuciones a la gestión escolar y la participación de la comunidad.

El PEC es un programa de larga data, de amplia cobertura y cuya operación descansa en la participación de diversos actores. Si bien estas características constituyen aspectos positivos del programa, también representan desafíos importantes, pues complejizan la regulación, el monitoreo y el control de sus procesos operativos.

Fortalezas

1. Desde sus inicios el PEC ha sido evaluado en numerosas ocasiones a través de diversos instrumentos, lo que lo convierte en uno de los programas más monitoreados. Esto permite al programa tener claridad sobre sus oportunidades de mejora. 2. El programa busca dar mayor autonomía a las comunidades educativas mediante la promoción de la participación social. 3. Favorece que la comunidad escolar intervenga en la gestión escolar. 4. Fomenta la cultura de planeación, evaluación y gestión de la innovación educativa. 5. A lo largo de su trayectoria, el PEC ha generado un gran caudal de información sobre el funcionamiento de las escuelas así como sobre buenas prácticas de gestión, el cual debería ser recuperado y aprovechado en el futuro.

Retos y Recomendaciones

1. La MIR tuvo cambios sustantivos en 2014. Incluso algunos indicadores de servicios y gestión sólo tuvieron vigencia en 2014, lo cual dificulta realizar análisis a lo largo del tiempo y genera problemas de consistencia. Se recomienda evitar cambios constantes en los indicadores. 2. Revisar la definición de la Población Potencial y valorar adoptar un criterio de equidad que beneficie a las escuelas que más lo necesitan, ya sean las más vulnerables y/o con bajos resultados. 3. Sin menoscabo de la autonomía de las AEL, se recomienda mejorar el monitoreo del grado en el que éstas cumplen con los criterios de selección de escuelas para el Programa. 4. Sin menoscabo de la autonomía de las AEL, se recomienda sistematizar la información acerca de la calidad, suficiencia y oportunidad de los apoyos técnicos a las escuelas.

OBSERVACIONES

Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 no identificó claramente el problema que buscó atender, pero en 2015 aclaró la identificación". El programa refleja un enfoque de resultados en su objetivo principal. En la reestructuración programática para 2016, planteada en el documento "Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016", se propone la fusión del programa evaluado. En este sentido, el nuevo programa debe contar con un diagnóstico completo que defina claramente la problemática que busca atender y el tipo de intervención que se va a instrumentar. El nuevo diseño debe contemplar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el sector.

Opinión de la Dependencia (Resumen)

En el ámbito de la operación el Programa avanzó con pasos firmes en la consolidación de estrategias que le permitieran una distribución más justa y equitativa de la selección y distribución del recurso, destaca el trabajo colaborativo para la elaboración de una fórmula de distribución del recurso, con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, así como los actuales esfuerzos para el ciclo escolar 2015-2016 para contar con una fórmula por entidad de selección y dispersión del recurso ponderando indicadores de equidad y calidad. Adicionalmente, en el último ciclo escolar se incrementaron en más de 247 millones de pesos las aportaciones adicionales a las entidades federativas a partir de las disponibilidades financieras. Esto hace que se incremente el monto del recurso directo a las escuelas y que el porcentaje de la cobertura se incremente, por tanto, la totalidad de recursos fueron destinados a las escuelas participantes.

Asimismo, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) ha sido uno de los pocos Programas del ámbito de la educación básica que ha sido analizado bajo la óptica de las evaluaciones de impacto que a lo largo de sus 15 años de operación se le han aplicado. La información que se derivan de estas evaluaciones brindan conocimiento que permite enriquecer programas de nueva creación como lo es el Programa de la Reforma Educativa, Tiempo completo, entre otros.

Es importante reconocer que el Programa fue referente directo para la creación de una política de estado referente a la autonomía de gestión en las escuelas públicas de educación básica, establecido como mandato constitucional y explícito en la Ley General de Educación reformulados en el marco de la Reforma Educativa. Las experiencias y enseñanzas aportados por el Programa se ven materializadas en aquellas escuelas que en algún ciclo escolar participaron en el Programa y que a la fecha replican, como una práctica cotidiana, la gestión y la gobernanza de sus instituciones en el marco de la autonomía de gestión, práctica aprendida de la experiencia de participar en el PEC. Se puede decir que es el mejor legado que el Programa deja en las escuelas de Educación Básica.

Por otro lado, referente al proceso de la evaluación, la valoración sobre la problemática de los programas, se aprecia positiva la reubicación del tema. Sin embargo, es muy importante que se contextualice cómo se llegó a esa valoración y a partir de qué información. Asimismo, se considera valioso que este análisis sea incluido en las reuniones de las mesas de revisión de los indicadores, con la finalidad que todas las partes involucradas tengan claridad de este tema, de los criterios con que se revisa, así como su inclusión en la ÉED

También, sería favorable que durante el proceso de contratación, se comparta a los evaluadores cómo se integran los avances de los aspectos susceptibles de mejora (ASM), cuál es la diferencia entre los ASM que se comprometen y aquellos que cuentan con avance, con la finalidad, de que el evaluador pueda realizar el análisis correcto de los documentos que se entregan en este tema.

INDICADORES

Principales Indicadores Sectoriales 2013-2018

-Indicador 1

1. Nombre del Indicador: Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica.

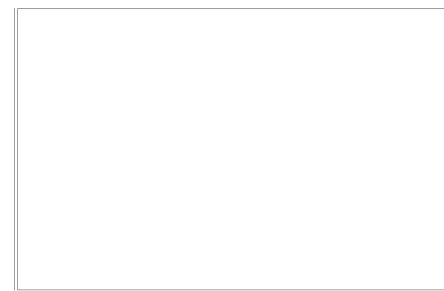
2. Definición: El indicador muestra la cantidad de alumnos de cada cien, que alcanzaron un puntaje en los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) que los ubica en el nivel de logro por debajo del básico, aquí llamado "insuficiente", el cual indica que tienen carencias importantes en el dominio curricular y limitaciones para continuar aprendiendo satisfactoriamente en las asignaturas de español y matemáticas.

3. Método de Cálculo: Número estimado de estudiantes en el grado g cuyo puntaje los ubicó en el nivel de logro por debajo del básico en el dominio D entre número estimado de estudiantes en el grado g, evaluados evaluados en el dominio D, por cien. Siendo g: grado escolar 3o de primaria, 6o de primaria o 3o de secundaria; D: dominios evaluados por los

EXCALE: español y matemáticas. Indicador desagregado por exo.

4. **Unidad de Medida:** Porcentaje
5. **Frecuencia de Medición del Indicador:** Cuatrienal
6. **Año Base:** NA
7. **Meta del Indicador 2014:** NA
8. **Línea Base (Valor):** NA
9. **Último Avance (Valor):** NA
10. **Último Avance (Año):** NA

Indicador Sectorial
Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica.



%

Porcentaje

- Unidad de medida: Porcentaje
- Línea de base : NA
- Meta 2014: NA

Principales Indicadores de Resultados

-Indicador 1

1. **Nombre del Indicador:** Aprovechamiento académico de los estudiantes de escuelas primarias y secundarias PEC en comparación con estudiantes de escuelas primarias y secundarias no PEC
2. **Definición:** Mejora relativa en el nivel de logro en los aprendizajes de los alumnos de las escuelas primarias y secundarias beneficiadas por el PEC comparada con las escuelas no beneficiadas por el PEC
3. **Método de Cálculo:** (Puntaje promedio de las diferencias porcentuales en escuelas públicas primarias y secundarias beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad que logran el nivel bueno o más en la prueba ENLACE en el año t - escuelas públicas primarias y secundarias no beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad que logran el nivel bueno o más en la prueba ENLACE en el año t) / 4.
4. **Unidad de Medida:** Otra
5. **Otra Unidad de Medida:** Estudiantes de escuelas públicas

6. Frecuencia de Medición del Indicador: Anual

7. Año Base: 0

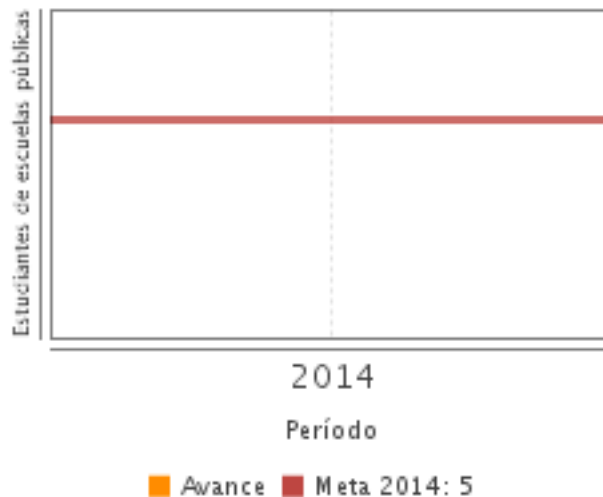
8. Meta del Indicador 2014: 5.00

9. Valor del Indicador 2014: .00

10. Año del Valor Inmediato Anterior: 2013

11. Valor Inmediato Anterior: NA

12. Avances Anteriores:



13. Ejecutivo: SI

-Indicador 2

1. Nombre del Indicador: Porcentaje de escuelas PEC que permanecen cinco ciclos escolares

2. Definición: Escuelas PEC que permanecen cinco ciclos escolares trabajando con su planeación escolar

3. Método de Cálculo: $(\text{Número de escuelas PEC que completaron cinco ciclos escolares continuos en el año } t / \text{Total de escuelas que ingresaron al PEC en ciclo escolar } t - 5) * 100$

4. Unidad de Medida: Otra

5. Otra Unidad de Medida: escuela pública

6. Frecuencia de Medición del Indicador: Anual

7. Año Base: 0

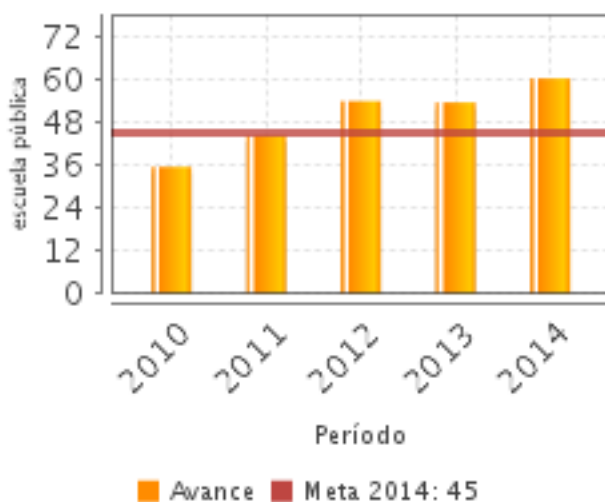
8. Meta del Indicador 2014: 45.00

9. Valor del Indicador 2014: 60.28

10. Año del Valor Inmediato Anterior: 2013

11. Valor Inmediato Anterior: 53.50

12. Avances Anteriores:



13. Ejecutivo: SI

Principales Indicadores de Servicios y Gestión

-Indicador 1

1. Nombre del Indicador: Porcentaje de escuelas públicas de educación básica con directivos y docentes que reciben apoyo técnico del PEC para el fortalecimiento de la Gestión Educativa

2. Definición: Escuelas públicas de educación básica con directivos y docentes que reciben apoyo técnico del PEC para el fortalecimiento de la Gestión Educativa

3. Método de Cálculo: (Número de escuelas PEC con directivos y docentes que reciben apoyo técnico para el fortalecimiento de la Gestión Educativa en el ciclo escolar t/ Total de escuelas públicas de educación básica en el ciclo escolar t)*100

4. Unidad de Medida: Otra

5. Otra Unidad de Medida: Escuela pública

6. Frecuencia de Medición del Indicador: Anual

7. Año Base: 2014

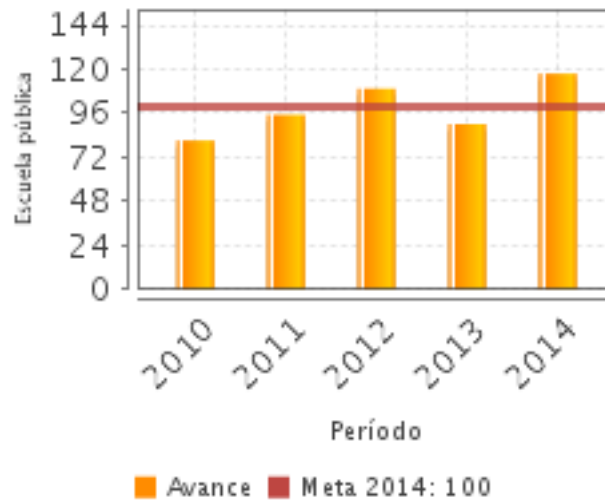
8. Meta del Indicador 2014: 100.00

9. Valor del Indicador 2014: 117.55

10. Año del Valor Inmediato Anterior: 2013

11. Valor Inmediato Anterior: 89.88

12. Avances Anteriores:



13. Ejecutivo: SI

-Indicador 2

1. Nombre del Indicador: Porcentaje de Equipos Técnicos Estatales que son capacitados, asesorados y acompañados para fortalecer a las estructuras estatales de educación básica en materia de Gestión Educativa

2. Definición: Equipos Técnicos Estatales capacitados, asesorados y acompañados para fortalecer a las estructuras estatales de educación básica en materia de Gestión Educativa

3. Método de Cálculo: (Número de Equipos Técnicos Estatales que reciben capacitación, asesoría o acompañamiento en materia de gestión educativa / Total de Equipos Técnicos Estatales)*100

4. Unidad de Medida: Otra

5. Otra Unidad de Medida: equipo técnico

6. Frecuencia de Medición del Indicador: Anual

7. Año Base: 0

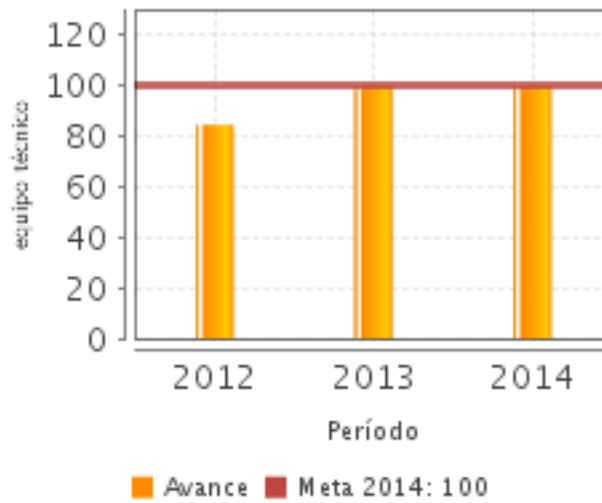
8. Meta del Indicador 2014: 100.00

9. Valor del Indicador 2014: 100.00

10. Año del Valor Inmediato Anterior: 2013

11. Valor Inmediato Anterior: 100.00

12. Avances Anteriores:



13. Ejecutivo: NO

-Indicador 3

1. Nombre del Indicador: Porcentaje de recursos recibidos por las escuelas PEC para la implementación de su planeación escolar.

2. Definición: Escuelas PEC reciben recursos financieros

3. Método de Cálculo: (Porcentaje de recursos recibidos por las escuelas participantes en PEC que reciben recursos financieros directos al plantel / Total de de recursos destinados a las escuelas públicas de educación básica programadas a participar) * 100

4. Unidad de Medida: Otra

5. Otra Unidad de Medida: Escuela Apoyada

6. Frecuencia de Medición del Indicador: Anual

7. Año Base: 2014

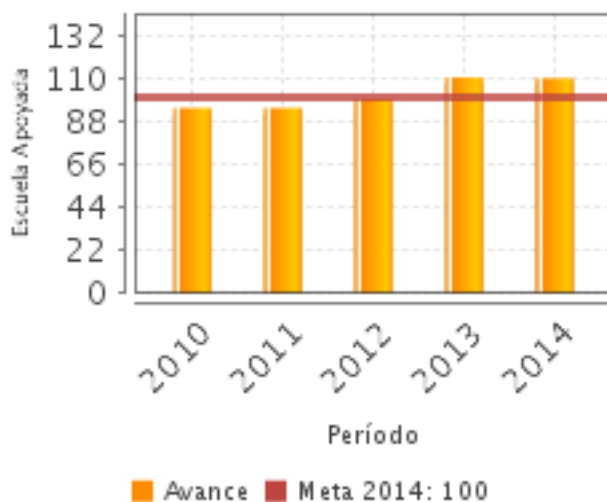
8. Meta del Indicador 2014: 100.00

9. Valor del Indicador 2014: 110.41

10. Año del Valor Inmediato Anterior: 2013

11. Valor Inmediato Anterior: 110.71

12. Avances Anteriores:



13. Ejecutivo: NO

-Indicador 4

1. Nombre del Indicador: Porcentaje de recursos del programa que las escuelas invierten en insumos académicos y didácticos

2. Definición: Las escuelas PEC gestionan y reciben recursos en el ciclo escolar los cuales son destinados a insumos académicos y didácticos

3. Método de Cálculo: $(\text{Porcentaje de recursos que se invierten en insumos distintos a la infraestructura} / \text{Total de recursos dispersados a las escuelas que participan en PEC}) * 100$

4. Unidad de Medida: Porcentaje

5. Frecuencia de Medición del Indicador: Anual

6. Año Base: 2009

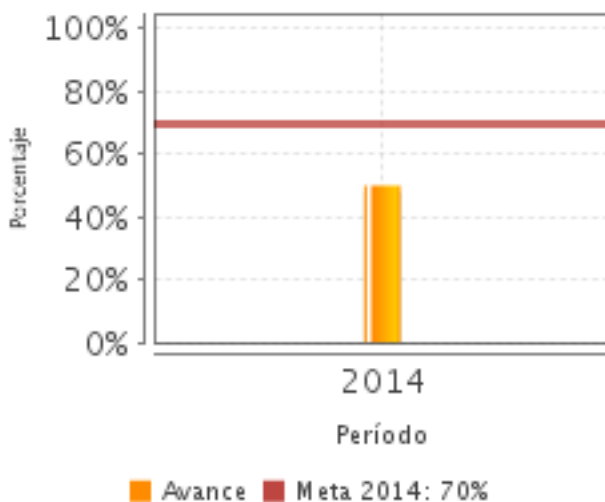
7. Meta del Indicador 2014: 70.00

8. Valor del Indicador 2014: 49.99

9. Año del Valor Inmediato Anterior: 2013

10. Valor Inmediato Anterior: ND

11. Avances Anteriores:



12. Ejecutivo: SI

Observaciones Generales sobre los Indicadores Seleccionados

A pesar de las numerosas evaluaciones y recomendaciones que ha atravesado el PEC persisten problemas de diverso tipo en los indicadores reportados, los cuales no permiten, en general, tener una visión acabada de sus resultados y operación. Sobre este punto, es importante destacar que SEP y CONEVAL tiene comprometido coordinarse para analizar la MIR 2016. Asimismo, se tienen previstos cambios en la estructura programática para 2016, lo cual implica un replanteamiento de la MIR.

Independientemente del rumbo que tome el programa, en el año que se evalúa se observó ambigüedad en cuáles deberían ser los indicadores de Fin y Propósito, ya que en las ROP se establecen como objetivos simultáneos favorecer la calidad y equidad, así como la autonomía de gestión. Esto hace que los indicadores de fin y propósito se enfoquen, respectivamente, en los resultados y en la mejora de la gestión, cuando en realidad el énfasis debería estar netamente en los aprendizajes. En todo caso, si se quiere contar con un indicador sólido de autonomía de gestión e incluirlo en el nivel de propósito, es necesario una medición mucho más precisa que la actual (Porcentaje de escuelas que permanecen en el programa durante cinco años). Quizá la mejor estrategia no sea construir un único indicador, sino definir de forma compleja este concepto e incluirlo en evaluaciones específicas del Programa.

Durante el ciclo escolar 2014-2015 no se llevó a cabo la aplicación de la Prueba ENLACE, por lo que no es posible conocer el grado de avance del indicador de nivel Fin. Se precisa que este indicador es definido por la SHCP, no por el programa. En cuanto al indicador de propósito, se considera que no es totalmente adecuado en tanto refleja la permanencia de las escuelas en el programa, mas no los avances en su autonomía de gestión.

Los indicadores de gestión y resultados adolecen de varios problemas que es conveniente señalar. En algunos, la fórmula de cálculo no es comprensible ("Porcentaje de recursos recibidos por las escuelas PEC para la implementación de su planeación escolar."). En otros, no está claro el origen de las cifras utilizadas ("Porcentaje de escuelas públicas de educación básica con directivos y docentes que reciben apoyo técnico del PEC para el fortalecimiento de la Gestión Educativa"). Otros se consideran poco relevantes ("Porcentaje de Equipos Técnicos Estatales que son capacitados"). En consecuencia, estos indicadores no permiten hacer un seguimiento adecuado a la implementación del programa.

Por último es necesario señalar que los constantes ajustes a los indicadores, sea en sus definiciones, en su fórmula de cálculo o en su nivel, impide en la mayor parte de los casos hacer una valoración longitudinal del desempeño del Programa.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

Se dispuso de información suficiente para alimentar todos los apartados del SIEED. Particularmente se destaca el valor de los documentos institucionales y las evaluaciones externas para conocer en mayor profundidad el funcionamiento y los resultados del programa. En este sentido, se sugiere valorar la pertinencia de elaborar un documento que sistematice la evolución que ha tenido el programa y haga un balance de sus principales aciertos y desafíos. La experiencia obtenida durante la operación del PEC puede ser un referente valioso para enriquecer modelos de intervención similares.

Fuentes de Información

Se consultó el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED) del CONEVAL. En este sitio electrónico la Coordinación Nacional del PEC dispuso documentos relacionados con los siguientes aspectos: Normatividad 2014; Cambios relevantes en normatividad 2014; Informes Trimestrales 2014; Informes de Evaluaciones Externas; Plantilla de Población Atendida 2014; Cuantificación de la cobertura 2008-2014; Definición y justificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida 2014; Justificación del avance de indicadores respecto a sus metas; Alineación con el objetivo sectorial (2013-2018); Avance del Indicador Sectorial; Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM); Avances de los ASM; Informes Ejecutivos de la Evaluación Específica de Desempeño; Ficha de monitoreo 2013-2014; Presupuesto ejercido por estado y municipio 2009-2014, entre otros.

INFORMACIÓN DE LA COORDINACIÓN Y CONTRATACIÓN

Datos generales del evaluador

1. **Instancia Evaluadora:** El Colegio de México
2. **Nombre del (a) Coordinador (a) de la Evaluación:** Emilio Ernesto Blanco Bosco
3. **Correo Electrónico:** eblanco@colmex.mx
4. **Teléfono:** 5449-3000 ext. 3063

Contratación

Forma de contratación del evaluador externo: Convenio

Costo de la Evaluación: \$ 140,000.00

Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

Datos de Contacto CONEVAL

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx 54817245
Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx 54817239
Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx 54817289

GLOSARIO

AVP	Avances del Programa
DT	Documento de Trabajo
DIN	Documento Institucional
ECO	Evaluación Complementaria
ECR	Evaluación de Consistencia y Resultados
EDS	Evaluación de Diseño
EIM	Evaluación de Impacto
EIN	Evaluación de Indicadores
EPR	Evaluación de Procesos
EP	Evaluación de Programas
ER	Evaluación de Resultados
EED	Evaluación Específica de Desempeño
EST	Evaluación Estratégica
EXT	Evaluación Externa
FT	Fichas Técnicas
ICP	Informe de Cuenta Pública
IT	Informe Trimestral
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico
AAM	Avances en las Acciones de Mejora
Mecanismo 08	Mecanismo de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora Derivado de Evaluaciones Externas 2008
Mecanismo 10	Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivado de Evaluaciones Externas 2010
Mecanismo 11	Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivado de Evaluaciones Externas 2011
MTE	Metaevaluación
NA	No Aplica
ND	No Disponible
OTR	Otros
PA	Población Atendida: población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.
PO	Población Objetivo: población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
PP	Población Potencial: población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
PPA	Plantilla de Población Atendida
OD	Opinión de la Dependencia
ROP	Reglas de Operación