

## ● Descripción del Programa

El Programa Escuela Segura (PES) tiene por objeto "Contribuir a fortalecer en las escuelas públicas de educación básica la gestión de ambientes de convivencia favorables para la mejora de los aprendizajes de todo el estudiantado" (RO2014). Sus apoyos se otorgan por ciclo escolar y son de tipo técnico y financiero. Los primeros son servicios de asesoría y acompañamiento técnico y operativo a las autoridades educativas de cada entidad para que, a su vez, estas instancias capaciten al personal de las escuelas y mejoren las habilidades de gestión de la comunidad escolar, elaboren una "Ruta de Mejora Escolar" y fortalezcan la convivencia. Por su parte, los recursos financieros son subsidios cuyo monto mínimo es de 5 mil pesos y el máximo de 35 mil, que deben ser utilizados para implementar la "Ruta de Mejora Escolar". Las escuelas beneficiarias, además, reciben materiales educativos sobre gestión de la convivencia y la seguridad escolar. El programa opera en las 32 entidades del país.

## ● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos) Efectos atribuibles al programa

\* *El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:*  
- *El diseño y las características del programa*

### ● Otros Efectos

De acuerdo con el cuarto informe trimestral de 2014, se aplicó un instrumento de autoevaluación a 109 planteles ubicados en 23 entidades federativas, de los cuales 77 (70.6%) reportaron mejoras en las condiciones de convivencia escolar. (IT2015)

## ● Otros Hallazgos

La ausencia de información sistematizada y de indicadores precisos ha imposibilitado el diseño de evaluaciones de impacto, es decir, de mediciones que permitan estimar los efectos del programa en los niveles de seguridad de las escuelas atendidas. (ECR2012)

Se ha advertido que el Programa podría complementarse con los programas Escuelas de Calidad y Escuela de Tiempo Completo, entre otros, sin embargo, los programas operan de forma aislada. (ECR2012)

Un análisis realizado en 2012 por el Centro de Estudios Educativos, A. C., sugirió la integración del programa con otros que intentan fortalecer el desarrollo de competencias para la convivencia democrática y el autocuidado con un enfoque basado en derechos. Este cambio implicaría transitar del enfoque de seguridad -sobre el cual fue concebido el programa- a uno educativo. La adopción de un enfoque educativo requeriría, a su vez, fortalecer los componentes pedagógico y didáctico, con base en los saberes construidos en la investigación educativa. (DIN2012)

De acuerdo con la información reportada en la Ficha de Monitoreo 2013, la cobertura del programa ha crecido de manera más rápida que su presupuesto, razón por la cual el monto promedio del apoyo económico que reciben las escuelas descendió significativamente en el período de operación del programa. (FT2013)

En 2013 el programa inició la reformulación de su diseño y marco conceptual. En ese año, el objetivo general se orientaba a propiciar ambientes de seguridad y sana convivencia; en 2014 a fortalecer la gestión de ambientes de convivencia favorables; y, en 2015, a contribuir al desarrollo de ambientes escolares que favorezcan la convivencia inclusiva, democrática y pacífica. Estos ajustes, a su vez, se han aparejado de cambios en los indicadores de la MIR. (ROP2015)

En el cuarto informe trimestral de 2014 se reporta que la Coordinación Nacional del Programa concluyó el proceso de elaboración de los documentos "Apuntes para un marco de referencia sobre la convivencia escolar desde la escuela pública" y "Proyecto de lineamientos nacionales para la gestión de la de la Convivencia en las Escuelas de Educación Básica", con lo cual se fortalece y actualiza su marco normativo y conceptual. (IT2015)

## ● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

### Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. Elaborar un documento que defina el modelo de gestión de la convivencia escolar. Esta actividad se concluyó de manera extemporánea en 2015 (Estaba prevista para el 30/03/2014) y se considera estratégica para la reorientación del programa. 2. Elaborar y difundir una guía con orientaciones para la gestión de la seguridad escolar, en la que se precise la importancia de la participación de los alumnos. Acción atendida. 3. Generar instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida. Esta acción se encuentra retrasada, ya que presenta un nivel de avance del 40% y la fecha original de conclusión era el 30/06/2014. 4. Contar con un análisis de factibilidad de una evaluación de impacto. El programa ha concluido las actividades bajo su responsabilidad. Los resultados estarán listos para junio de 2015. 5. Integrar evaluaciones de programas similares que pudieran sustentar los supuestos o hipótesis bajo los que opera el programa. Esta acción presenta un nivel de avance del 50%, no obstante que su conclusión podría generar insumos de gran utilidad para la reorientación del programa.

### Aspectos comprometidos en 2015

1. Revisión de la metodología para cuantificar a la Población Objetivo a fin de reflejar la demanda y las capacidades del Programa para atenderla. La fecha de término de esta acción estaba prevista para el 31/03/2015, sin embargo, presentaba un nivel de avance del 50%. La definición de la población objetivo, aunque también la de la potencial, son fundamentales para la reorientación del programa. 2. Desarrollo de una evaluación de procesos que permita conocer los factores que sustentan la implementación del programa y contribuir al mejoramiento de la gestión. La fecha de conclusión de esta actividad estaba prevista para el 31/03/2015, sin embargo, se tenía un avance del 5% para esa fecha.

## ● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

Los indicadores de resultados se han modificado y no es posible hacer comparaciones con años anteriores. El indicador sectorial y dos de los tres indicadores de resultados están referidos a los EXCALE y, consecuentemente, no es posible conocer su nivel de avance. El tercer indicador de resultados se relaciona con el "Porcentaje de escuelas públicas beneficiadas por el programa que mejoran su valoración de la convivencia y seguridad escolar respecto al año anterior". Con éste se alcanzó la meta prevista para el 2015; sin embargo, se desconocen los criterios que se tomaron en cuenta para establecer la meta de 35% y la metodología empleada para determinar cuándo una escuela mejora su autoevaluación en materia de convivencia y seguridad escolar. Al igual que los indicadores de resultados, los de gestión y servicios también han sido modificados y no es posible hacer comparaciones con años anteriores. En los indicadores de este nivel se han alcanzado las metas planteadas para el 2014 y, al parecer, están orientados a verificar el cumplimiento de rutinas institucionales y no a generar insumos para mejorar la eficacia, eficiencia, calidad o economía en la prestación de bienes y servicios.

## ● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Se modificaron los objetivos general y específicos del programa. Los ajustes ponen énfasis en la intención de desarrollar aprendizajes que favorezcan la convivencia inclusiva, democrática y pacífica, dejando atrás el propósito de contribuir a que las autoridades educativas estatales y las comunidades escolares fortalezcan sus capacidades de gestión de materia de convivencia. 2. En 2015 el programa rediseña su enfoque; la coordinación Nacional del Programa elabora un marco de referencia que integra los principios de la convivencia democrática, inclusiva y pacífica promovida por la UNESCO. 3. Se integraron cuatro preguntas al cuestionario de opinión de docentes, directivos y supervisores sobre Convivencia Escolar, a fin de conocer su percepción sobre el tema y la frecuencia con la que suceden conflictos o agresiones entre pares, entre otros aspectos. 4. Se inició la distribución de 323 mil 200 ejemplares de la Biblioteca de Gestión de la Convivencia Escolar, alcanzándose un avance del 15%.

## ● Población

### Definición de Población Objetivo

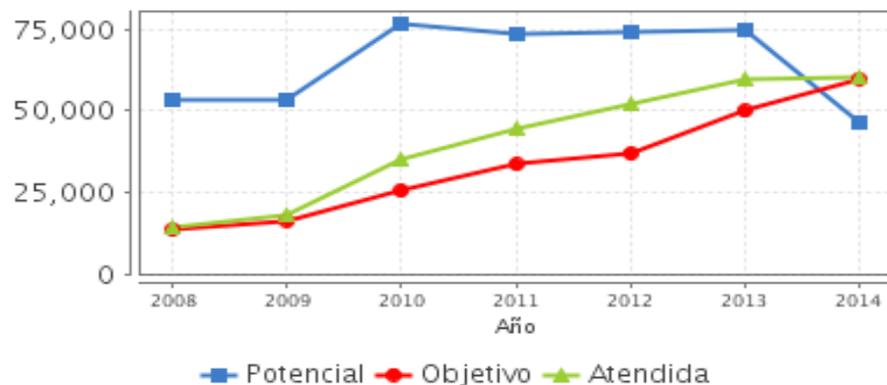
La meta de atención en 2014 fue de 60,000 escuelas.

	Unidad de Medida	2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial	Escuela	46,314	-38.12%
Población Objetivo	Escuela	60,000	20%
Población Atendida	Escuela	60,392	0.54%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	100.65%	-19.48%

## ● Cobertura



## ● Evolución de la Cobertura



## ● Análisis de Cobertura

Entre 2008 y 2014 se ha incrementado sustancialmente la cobertura del programa (322%), lo cual podría considerarse favorable en principio. No obstante, brindar atención a un número mayor de escuelas con un presupuesto que no ha crecido en igual medida y que se ha reducido desde 2012 puede derivar en el detrimento de la calidad de los servicios otorgados o en la reducción del monto transferido a cada escuela. Uno de los hallazgos reportados muestra que el promedio del apoyo económico que reciben las escuelas en cada ciclo escolar pasó de \$25,531.9 a \$4,631.6.

En los años 2011 y 2014 se observaron descensos de la población potencial con respecto al año anterior inmediato. El primer caso fue del 4.13% y el segundo del 38.12%. Este último cambio se explica, posiblemente, por la modificación de los criterios de selección de demarcaciones prioritarias: anteriormente se utilizaba el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y, a partir de 2014, se utilizan las demarcaciones definidas por el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. El descenso en la población potencial observado en 2014 propició que en ese año las poblaciones objetivo y atendida fueran superiores a ésta en 13,686 y 14,078 escuelas respectivamente (alrededor de 30%). Esto puede entenderse de dos maneras: que en 2014 el PES brindó atención a escuelas que no presentaron la necesidad que justifica la existencia del programa; o bien, que la cuantificación de la población potencial es inexacta y debe revisarse.

## ● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

### Objetivo del PND 2013-2018

Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad

### Objetivo Sectorial 2013-2018

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

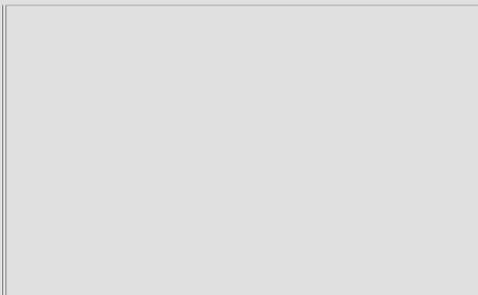
### Indicador Sectorial

Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica. 6°

Unidad de Medida:  
Individuos

Línea de Base:  
NA

■ Meta 2014:  
NA



Individuos

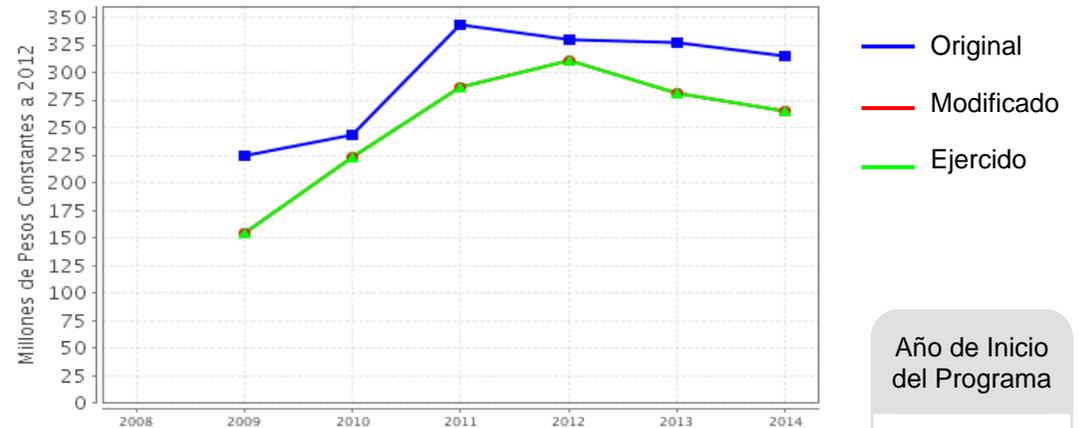
### Fin

Contribuir a Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. Mediante la mejora del logro educativo de los alumnos en las escuelas públicas de educación básica, mediante la gestión de ambientes propicios para el aprendizaje

### Propósito

Las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa Escuela Segura mejoran sus condiciones de convivencia y seguridad escolar

## ● Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

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

Año de Inicio del Programa

2007

● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

314.88

Modificado

265.45

Ejercido

265.45

## ● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto ejercido creció de 2008 a 2012, y desde ese año ha descendido significativamente, sobre todo si se considera el incremento en la cobertura. Según cálculos realizados por el evaluador a partir del presupuesto anual y la cobertura, mientras que en 2009 se otorgaban un promedio aproximado de 10,800 pesos por escuela en cada ciclo escolar, en 2014 esta cifra fue de 4,400 pesos debido a que el incremento en la cobertura no fue proporcional al incremento en el presupuesto. Este promedio es menor al monto mínimo establecido en las RO2014 (5 mil pesos), lo cual significaría que algunas escuelas están recibiendo apoyos financieros menores a los establecidos en la normatividad.

Se considera particularmente preocupante la disminución en el presupuesto asignado al Programa desde 2012. En 2013 la diferencia fue de casi 18 mdp respecto de 2012; en 2014 fue de 5.7 mdp respecto a 2013.

## ● Conclusiones del Evaluador Externo

El Programa Escuela Segura tiene por objeto fortalecer la gestión de ambientes de convivencia en las escuelas públicas de educación básica en aras de mejorar los aprendizajes (RO2014). Otorga servicios de asesoría y acompañamiento técnico a las autoridades educativas estatales, distribuye materiales educativos y otorga subsidios cuyo monto oscila entre los 5 mil y los 35 mil pesos por ciclo escolar, los cuales deben destinarse, principalmente, al desarrollo de acciones de mejora escolar.

Desde 2013 se han impulsado cambios en el diseño y marco conceptual del programa, que ha conducido a la redefinición de sus objetivos e indicadores. Estos ajustes apuestan a fortalecer los aspectos educativos y a superar (al menos parcialmente) la visión de seguridad sobre la que fue concebido. Sin embargo, se advierte que estas reorientaciones se han efectuado sin un diagnóstico que permitiera definir el problema que se busca resolver y determinar las mejores rutas para lograrlo. Como ya se anticipó, la reorientación del programa ha motivado la sustitución o modificación de indicadores de resultados y de servicios y gestión, lo que impide determinar si el programa ha mejorado su desempeño respecto de años anteriores. El programa ha incrementado considerablemente su población atendida. De hecho, de 2008 a 2014 la población atendida ha sido mayor que la población objetivo. Incluso, en 2014 la población atendida fue mayor que las poblaciones potencial y objetivo. Esto supone que los recursos del programa se están destinando a escuelas que, de acuerdo con los criterios establecidos, podrían no presentar la necesidad que se pretende solventar o, al menos, la tienen en menor medida que otras escuelas. En el contexto de recursos decrecientes o estancados en el que se encuentra el programa, es difícil entender las razones que han motivado el incremento del número de escuelas atendidas, ya que es probable que los servicios otorgados (asesoría y acompañamiento) también se vean afectados en su calidad por las restricciones presupuestales. Las áreas de mejora detectadas en otras evaluaciones han sido atendidas parcialmente y, en algunos casos, de forma extemporánea. Se destaca que consistentemente se ha señalado la necesidad de definir las poblaciones potencial y objetivo y mejorar los indicadores; sin embargo, estos asuntos no ha sido solventado cabalmente. De igual forma, se ha señalado la conveniencia de desarrollar un diagnóstico y evaluaciones que permitan constatar que los procesos operativos se llevan a cabo conforme a la planeado, así como evaluaciones de impacto. Sin embargo, sólo se avanzado significativamente en el último punto. Aunque queda claro que el programa busca promover la convivencia inclusiva, democrática y pacífica en las escuelas, no está claro cuál es el problema concreto que busca resolver, cuál es su magnitud y cómo se manifiesta en los planteles escolares, ni qué efectos perniciosos genera en el entorno escolar, lo cual debe ser el sustento básico de esta intervención.

## ● Fortalezas

1. A partir del ciclo escolar 2014-2015 el programa cambió de enfoque y reorientó sus objetivos hacia el impulso de acciones de convivencia escolar, con lo cual se privilegia el desarrollo de actividades formativas y en el fortalecimiento de competencias ciudadanas.
2. La Coordinación Nacional del Programa ha fortalecido las líneas de intervención mediante el diseño y distribución de materiales educativos y el perfeccionamiento de los marcos normativos y conceptuales.
3. Se han diseñado instrumentos metodológicos para conocer cómo se está llevando a cabo la operación del programa y valorar los aspectos generales de la convivencia en el plantel educativo. Esta medida podría generar información provechosa para la toma de decisiones informadas.
4. La Coordinación Nacional del Programa ha sido receptiva a los resultados de las evaluaciones y ha hecho innovaciones importantes al modelo de intervención y a la normatividad del programa.

## ● Retos y Recomendaciones

1. Ausencia de un diagnóstico actualizado; es conveniente contar con un documento que defina el problema que se busca atender, determine sus causas y estime su prevalencia en los planteles atendidos.
2. Las definiciones de población potencial y objetivo, así como su método de cálculo, son susceptibles de mejora, por lo que se sugiere precisarlas.
3. Los indicadores de niveles fin, propósito y componente no permiten valorar el desempeño del programa y hacer comparativos en periodos multianuales; se sugiere reformularlos y mantenerlos.
4. Controlar la demanda y promover que los apoyos del programa se destinen, de forma suficiente, a las escuelas que presentan con mayor intensidad el problema que se busca revertir. Se recomienda ajustar los criterios de elegibilidad y mecanismos de focalización.
5. Sustentar los supuestos o hipótesis que sustentan el modelo de intervención del programa, para lo cual se sugiere revisar evaluaciones de programas similares y consultar investigaciones educativas sobre el tema de interés.

## ● Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 identificaba claramente el problema que busca atender pero en 2015 no hay claridad del problema". El objetivo principal del programa se centra en la percepción de la población objetivo pero no en el cambio que se pretende generar en la población objetivo (como lo hacía en 2014). 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)

La Evaluación (EED2014-2015) es una valoración sintética de gabinete, en la cual, se analizan diferentes documentos del programa. Se considera que el análisis recoge aciertos en diferentes temas, así como, elementos que se pueden traducir como una práctica exitosa o aspectos a evitar que enriquezcan el diseño y operación del nuevo programa que está por implementarse en 2016 en el tema de convivencia escolar, sin embargo, también se identificaron temas que se explicaron y no alcanzaron a ser interpretados adecuadamente.

En relación a 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 EED. 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 de Resultados

### Fin

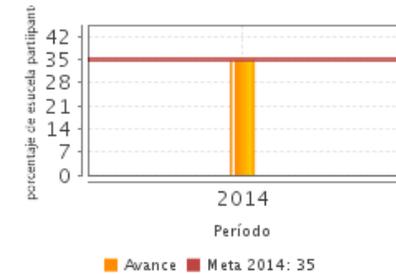
Contribuir a Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. Mediante la mejora del logro educativo de los alumnos en las escuelas públicas de educación básica, mediante la gestión de ambientes propicios para el aprendizaje

### Propósito

Las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa Escuela Segura mejoran sus condiciones de convivencia y seguridad escolar

1. Porcentaje de escuelas públicas beneficiadas por el PES que mejoran su valoración de la convivencia y seguridad escolar respecto al año anterior

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Otra	2014	Anual	35.00	35.00	NA



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

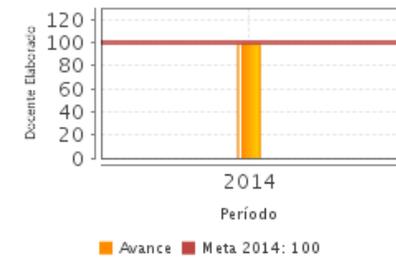
## ● Indicadores de Servicios y Gestión

### Componentes

1. Autoridades Educativas Locales (AEL) que conocen los lineamientos, orientaciones o herramientas desarrollados para fomentar la construcción de ambientes de convivencia seguros y propicios para el aprendizaje en las escuelas públicas de educación básica elaboran sus Marcos de convivencia para las escuelas de educación básica
2. Autoridades estatales de educación básica fortalecen sus capacidades en materia de Gestión de la Convivencia y Seguridad Escolar
3. Escuelas públicas de educación básica incorporadas en el programa reciben apoyos técnicos y/o financieros para la mejora de sus condiciones de convivencia y seguridad escolar

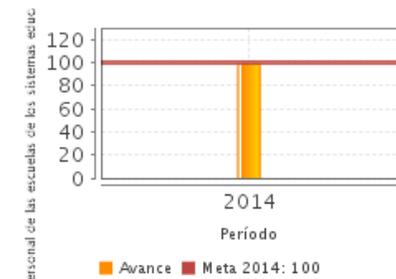
1. Porcentaje de Autoridades educativas estatales que elaboran o actualizan sus Marcos de convivencia para las escuelas de educación básica conocen los lineamientos, orientaciones o herramientas para la construcción de ambientes de

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Otra	2014	Anual	100.00	100.00	NA



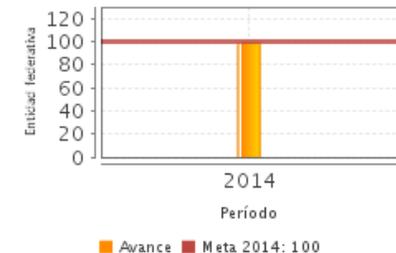
2. Porcentaje de personal de las autoridades educativas estatales que participa en procesos de formación sobre convivencia y seguridad escolar

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Otra	2014	Anual	100.00	100.00	NA



3. Número de entidades federativas que reciben recursos financieros

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Entidad federativa	2013	Anual	100.00	100.00	NA



NA: No Aplica ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

## Fuentes de Información

Para el desarrollo de este ejercicio de evaluación se consultó el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED) del CONEVAL. En este sitio la Coordinación Nacional del PES proveyó al equipo evaluador 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.

\* En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Siglas y Acrónimos

## Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

En términos generales, la información proporcionada fue suficiente y de calidad para lograr los propósitos de la evaluación. La información cuantitativa es amplia y los informes trimestrales reflejan las múltiples acciones que realiza el programa, mismos que fueron de gran ayuda para evaluar su desempeño. Los documentos institucionales y las evaluaciones externas permitieron analizarlo más a fondo. Con la intención de fortalecer el diseño del programa es recomendable elaborar un documento que describa de forma sintética la evolución y el crecimiento del programa, así como sus principales logros y fortalezas. Es deseable que en dicho documento también incluya un análisis del incremento de la cobertura, a fin de determinar si esta decisión fue provechosa para los fines del programa.

## Información de la Coordinación y Contratación

### Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Convenio
- Costo de la Evaluación: \$ 140,000
- Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

### Datos generales del evaluador:

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

### 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

### Datos de Unidad Administrativa:

Titular  
Nombre: Germán Cervantes Ayala  
Teléfono: 36011000  
Correo Electrónico: gcervantes@nube.sep.gob.mx