

## ● 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.

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

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).

## ● Otros Efectos

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. (OTR2012)

## ● Otros Hallazgos

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. (OTR2008)

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. (ECR2012)

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. (IT2014)

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

### Avances 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%).

### Aspectos comprometidos en 2015

1. 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. 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). 2. 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). 3. 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).

## ● 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%.

## ● 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.

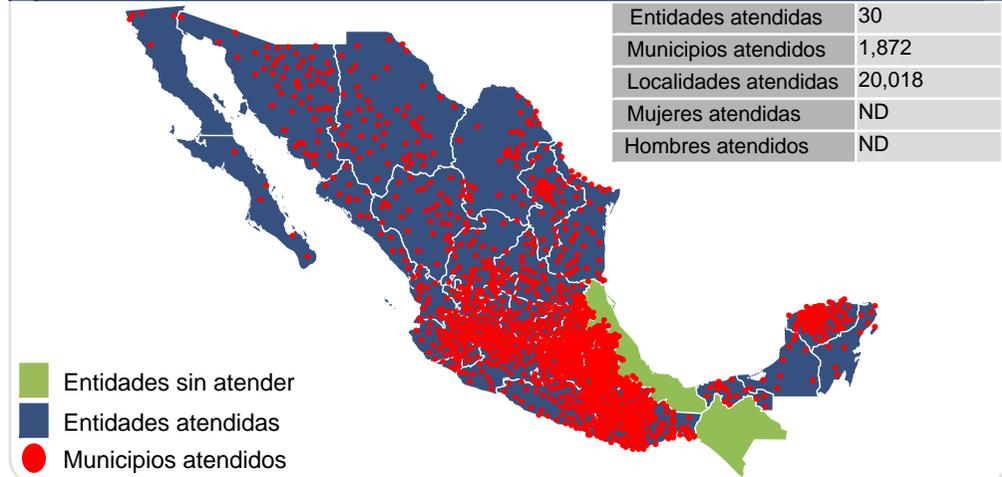
## ● Población

### Definición de Población Objetivo

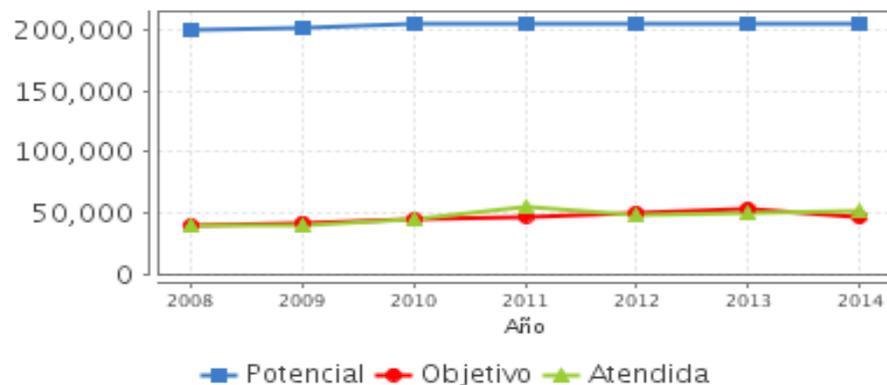
En las Reglas de Operación del PEC (DOF 28-12-2013) se define como prioridad las escuelas públicas de Educación Básica con bajos niveles de logro educativo, altos índices de deserción, en localidades de alta y muy alta marginación y/u otros indicadores educativos desfavorables; adicionalmente, que estén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

	Unidad de Medida	2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial	Escuelas	205,649	0.02%
Población Objetivo	Escuelas	47,000	-12.12%
Población Atendida	Escuelas	51,227	1.2%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	108.99%	14.33%

## ● Cobertura



## ● Evolución de la Cobertura



## ● Análisis de 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 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.

Unidad de Medida:  
Porcentaje

Línea de Base:  
NA

■ Meta 2014:  
NA



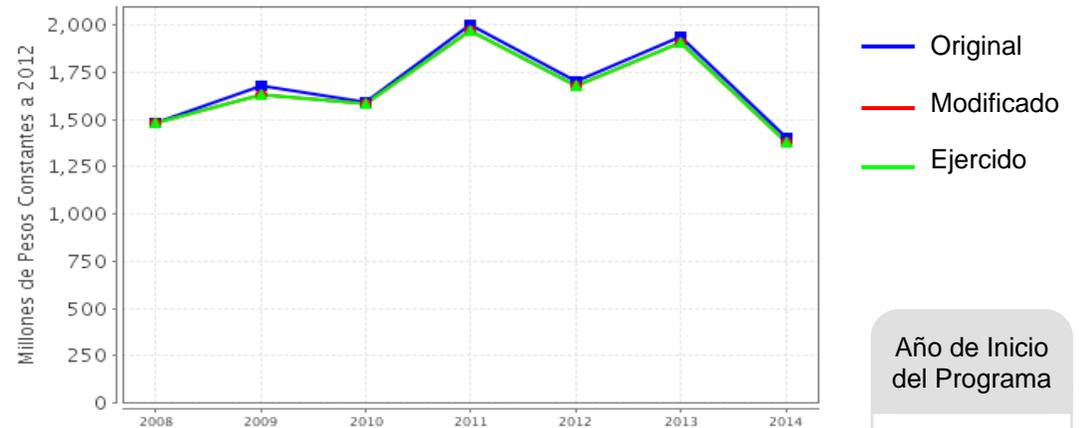
### Fin

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

## ● 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

2001

### ● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

1,403.91

Modificado

1,376.62

Ejercido

1,376.62

### ● 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 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.

## ● 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 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.

## ● Indicadores de Resultados

### Fin

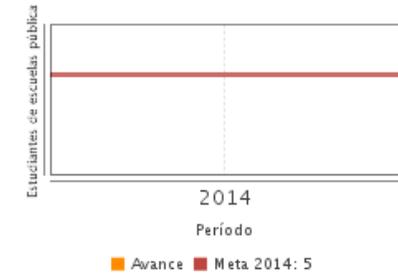
Contribuir a la mejora del logro de aprendizaje de los estudiantes en escuelas públicas de educación básica mediante el fortalecimiento de la Gestión Educativa.

### 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

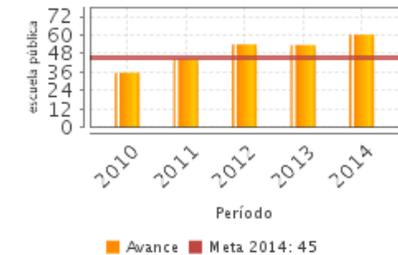
1. Aprovechamiento académico de los estudiantes de escuelas primarias y secundarias PEC en comparación con estudiantes de escuelas primarias y secundarias no PEC

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Otra	0	Anual	5.00	.00	NA



2. Porcentaje de escuelas PEC que permanecen cinco ciclos escolares

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Otra	0	Anual	45.00	60.28	53.50



NA: No Aplica ND: No Disponible

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

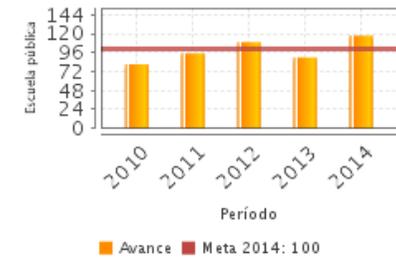
## ● Indicadores de Servicios y Gestión

### 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

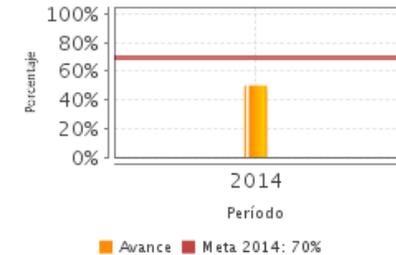
1. Porcentaje de escuelas públicas de educación básica con directivos y docentes que reciben apoyo técnico del PEC para el fortalecimiento de la Gestión Educativa

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Otra	2014	Anual	100.00	117.55	89.88



2. Porcentaje de recursos del programa que las escuelas invierten en insumos académicos y didácticos

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2009	Anual	70.00	49.99	ND



NA: No Aplica ND: No Disponible

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

## 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.

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

## 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.

## 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 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 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 Unidad Administrativa:

Titular

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