



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación

2012-2013

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx

oportunidades



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Manuel Triano Enríquez
Alice Zahí Martínez Treviño
Manuel Francisco Lemas Valencia

Consultores externos

César Velázquez Guadarrama, consultor independiente

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la Secretaría de Educación Pública y de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación, 2012-2013.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación, 2012-2013*. México, DF. CONEVAL, 2014.

Contenido

GLOSARIO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO.....	11
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA.....	17
CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS.....	24
CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES.....	25
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS.....	28
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29
ANEXO.....	32

Glosario

Calidad educativa	Valoración del nivel de eficacia y eficiencia de un conjunto de elementos técnico-pedagógicos de un sistema educativo en un periodo determinado.
Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública

	respecto a los resultados esperados.
Padrón de beneficiarios	Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Programa social	Los programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.
Reglas de operación	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un

programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Retos

Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Rezago educativo

La metodología de medición de la pobreza establece que las personas de tres a quince años de edad deben asistir a la escuela o, en su caso, haber terminado la educación básica obligatoria; las personas que nacieron antes de 1982, tener la educación primaria completa; y la población que nació a partir de 1982 y tiene más de dieciséis años, la educación secundaria completa.

Tasa de cobertura

Mide el número de alumnos en edades idóneas o típicas para cursar un nivel educativo, que efectivamente están inscritos en el inicio del ciclo escolar.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veintidós temáticas sociales.

La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de siete programas federales de promoción y apoyo a la educación en 2012;¹ fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013² realizadas por el doctor César Velázquez Guadarrama y otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas analizados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a los problemas que buscan subsanar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

¹ El periodo evaluado es 2012, por lo cual algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso de ello. De conformidad con el numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes de evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia; por ello, para saber el estado en que se encuentran los retos mencionados, deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

² Las evaluaciones específicas del desempeño 2012-2013 cuentan con opiniones de las dependencias cuyos programas fueron evaluados. Dichas opiniones institucionales pueden clarificar algunos aspectos presentados en esta evaluación y están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solucionar.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas derivadas de evaluaciones externas que sean factibles para atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Los programas analizados están a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de promoción y apoyo a la educación, México, 2012-2013

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2014
S033	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	PEEIE	SEP	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
U022	Educación para Personas con Discapacidad	-----	SEP	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
U020	Subsidio a Programas para Jóvenes	-----	SEP	Pasó a la Sedesol
S128	Programa Nacional de Lectura	PNL	SEP	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica
U016	Escuela Siempre Abierta a la Comunidad	ProESA	SEP	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica
U023	Subsidios para Centros de Educación	-----	SEP	Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación
U038	Sistema Nacional de Educación a Distancia	-----	SEP	Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

Las acciones encaminadas a la atención hacia grupos vulnerables requieren estrategias específicas que ayuden a equiparar las oportunidades y, con ello, mejorar su condición de vida. A pesar de los avances mostrados en la cobertura educativa, aún es una tarea pendiente el lograrlo con igualdad. En este capítulo se presentan indicadores de pobreza en materia educativa; se exponen datos que dan cuenta de las brechas existentes tanto en la cobertura como en la calidad educativa; y se analizan algunos factores que se prevén en un modelo de educación integral.

REZAGO EDUCATIVO

En 2010, 46.1 por ciento de la población se encontró en situación de pobreza y 11.3, en pobreza extrema; en 2012, estos indicadores registraron una disminución: 45.5 era pobre y 9.8 estaba en pobreza extrema (CONEVAL, 2012).

Entre 2010 y 2012, los resultados de la medición de la pobreza revelaron que el rezago educativo en el país disminuyó. En 2010, la población que tenía esta carencia representó 20.7 por ciento (23.7 millones) y, en 2012, la proporción descendió a 19.2 (22.6 millones). La incidencia de los demás indicadores de carencias sociales también se redujo en ese mismo periodo, a excepción del indicador de seguridad social (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, México, 2010-2012

Indicador	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2012	2010	2012
Pobreza				
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6

Fuente: Elaboración propia con base en la medición de la pobreza 2012, CONEVAL.

BRECHAS EN LA COBERTURA EDUCATIVA

A pesar de los avances en materia de cobertura en las últimas veinte décadas, aún persisten desigualdades entre personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, personas con discapacidad, hablantes de una lengua indígena, habitantes de zonas rurales, entre otras. En 2010, sólo 38.7 por ciento de los hablantes de una lengua indígena completaron la secundaria en comparación con 59.5 de los estudiantes que hablaban sólo español. De igual forma, en los hogares donde el jefe de familia no recibió educación alguna, 40 por ciento de los estudiantes terminaron la secundaria, mientras que en los hogares cuyos padres tenían educación superior, el porcentaje de terminación fue de 73 por ciento (INEE, 2012).

En educación media superior se observó que, en 2010, 55.5 por ciento de los estudiantes residentes en áreas rurales asistieron a la escuela en comparación con los habitantes de zonas urbanas, en donde se registró una asistencia de 73 por ciento. Además, entre los estudiantes cuyos padres no tienen instrucción alguna, el porcentaje de asistencia en 2012 fue de 47.7, mientras el de aquellos cuyos padres contaban con educación superior

fue de 92.7, una brecha de 45 puntos porcentuales entre hijos con padres con educación superior y sin ella (INEE, 2012).

En cuanto a las personas con discapacidad, en 2010, 73 por ciento de éstas asistían a la escuela (de tres años y más) en comparación con 91 por ciento de la población que no tiene discapacidad. Ese 73 por ciento correspondió a dos por ciento en la asistencia a nivel preescolar, 46 por ciento a la educación primaria, 13 por ciento a secundaria o equivalente, y 12 por ciento a educación posterior a la básica. Estos datos reflejan una situación de inequidad, pero también de exclusión, en la cual las personas con una o múltiples discapacidades no cuentan con las mismas oportunidades educativas que la población que no presenta esa condición.

En promedio, entre 20 y 30 por ciento de los niños con discapacidad en América asisten a la escuela; Canadá y Costa Rica son los únicos países con niveles mayores de participación escolar de esta población (CEPAL, 2012).

CALIDAD EDUCATIVA

Respecto a la desigualdad en la calidad, de acuerdo con la prueba internacional Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), la media de los resultados de las escuelas públicas es más baja que la de las escuelas privadas. En 2009, la media de las escuelas públicas en lectura, matemáticas y ciencias fue de 420, 414 y 411 puntos, respectivamente, mientras que en las privadas fue de 468, 457 y 456 puntos (OCDE, 2009).

La prueba ENLACE no sólo confirma la diferencia entre las escuelas públicas y privadas, sino que revela la desigualdad entre las distintas categorías de escuelas públicas. Mientras que en 2012 sólo 5.1 por ciento de los estudiantes de escuelas primarias particulares tuvieron un desempeño insuficiente en español y matemáticas, en las primarias del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) alcanzaron 37.4 y 33.6 por ciento de insuficiencia en estas materias. Las escuelas de atención a población indígena también mostraron resultados insuficientes altos (similares a las escuelas del

CONAFE) en español y matemáticas, con 33.4 y 28.7 por ciento, respectivamente. Las diferencias entre los distintos ámbitos escolares para español y matemáticas son similares para la educación secundaria (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Resultados nacionales de la prueba ENLACE a nivel primaria y secundaria, México, 2006-2012

Resultados primaria								
	Español				Matemáticas			
	Media		% Insuficiente		Media		% Insuficiente	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012	2006	2012
CONAFE	436.8	459.3	42.7	37.4	441.1	482.5	43.5	33.6
General	496.7	546.6	20.4	15.1	497.5	569.3	20.9	13.0
Indígena	419.9	482.2	50.7	33.4	429.0	510.9	48.0	28.7
Particular	582.2	626.0	5.1	5.1	568.4	624.1	5.7	5.1
Global	500.0	550.9	20.7	15.0	500.0	571.6	21.0	13.0
Resultados secundaria								
	Español				Matemáticas			
	Media		% Insuficiente		Media		% Insuficiente	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012	2006	2012
General	504.5	496.8	37.8	39.3	489.5	517.4	62.2	52.9
Particular	583.6	584.2	14.4	18.8	568.2	593.2	28.4	28.8
Técnica	497.0	490.2	41.3	39.6	488.7	516.0	64.8	53.4
Telesecundaria	461.0	485.7	56.7	41.2	485.8	559.6	67.2	41.6
Global	500.0	500.0	40.7	38.0	495.3	532.2	61.1	48.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP (2013).

La falta de cobertura y equidad se puede entender por factores de demanda y oferta. La oferta de unidades educativas y programas, así como la calidad de éstos es responsabilidad, principalmente, de las autoridades educativas. La demanda obedece a la decisión que toman las familias y los jóvenes de continuar con sus estudios, acción que depende de sus condiciones socioeconómicas, de sus necesidades personales, del capital humano acumulado y la expectativa de retorno de la educación. En este contexto, en México y en muchos otros países del mundo, el nivel socioeconómico de los estudiantes y otras características, como se comentó, tienen un gran impacto en su desempeño escolar y, en general, las escuelas son incapaces de contrarrestar el efecto negativo de la situación socioeconómica de los estudiantes (OCDE, 2009).

EDUCACIÓN INTEGRAL

Una educación integral supone la inclusión de diversas actividades intelectuales y físicas que generen un desarrollo más completo en los niños y jóvenes. Dentro de los aspectos que supone una educación integral, están el fomento a la lectura. En 2006, el promedio de lectura de los mexicanos fue de 2.9 libros por año; esta cifra es superior para los jóvenes de dieciocho a veintidós años de edad, que leen 4.2 libros por año, y las personas con educación universitaria, con 5.1 libros por año en promedio (ENL, 2006). En España, la cifra llegó a 10.3 libros y en Portugal, 8.5 libros en promedio (UNESCO, 2012). Además, México se ubicó en el penúltimo lugar de 108 países en el índice de lectura, de acuerdo con el estudio denominado Hábitos de Lectura (Parametría, 2012).

En 2010, 28.5 por ciento de los mexicanos señalaron haber leído un libro en el último año y 19.7 compraron al menos uno en el mismo periodo; 24.2 asistieron al menos una vez en el último año a una biblioteca y 13.3, a una librería en el mismo periodo (ENHPCC, 2010).

En relación con las actividades deportivas, en las instituciones educativas aún la educación física no es universal, ya que sólo 36.3 por ciento de la población escolar recibe este tipo de educación y con un nivel de intensidad (horas/semana) muy bajo (INAP, s.f.).

Es importante que la educación sea completa y abarque no sólo el desarrollo de conocimientos, sino que incluya, además, una parte recreativa para fomentar valores éticos, civismo, arte, cultura y deporte, lo que permita ampliar el talento, aptitudes y compromiso de los estudiantes con el desarrollo de su comunidad. En este sentido, la falta de instalaciones deportivas y posibilidades de esparcimiento son elementos que se deben atender.

En síntesis, los principales retos enunciados en este capítulo son: atender a 20.7 por ciento de la población en México que presenta rezago educativo; lograr la equidad en la cobertura en población vulnerable: personas indígenas, con discapacidad, habitantes de

zonas rurales e hijos de personas con bajo nivel educativo; lograr equidad en la calidad educativa entre escuelas privadas, públicas, del CONAFE y de educación indígena; promover hábitos de lectura; e impulsar actividades deportivas en el sector educativo.

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

A través de diversas estrategias y acciones se han tratado de resolver los principales problemas en materia educativa; una de ellas es la puesta en marcha de siete programas a cargo de la SEP y la Sedesol.

En este capítulo se analiza la pertinencia de estos programas para atender la problemática presentada. Se describe tanto su cobertura como su gasto ejercido y se formulan consideraciones sobre si existe complementariedad o coincidencia entre ellos.

Los programas evaluados en este grupo temático representan un esfuerzo para impulsar y mejorar la política educativa de México y tienen como objetivo en común impulsar la educación mediante diversas estrategias enfocadas a aumentar la cobertura, contar mejores ambientes escolares y atender grupos vulnerables en las diferentes modalidades de la educación pública (en el anexo se detalla cada uno de los grupos y ámbitos de atención, los bienes y servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades federativas donde operan).

Los programas que se evalúan se reunieron en dos grupos según sus objetivos. El primer grupo se compone de los programas que, en conjunto, tienen como objetivo la atención de grupos vulnerables en cuanto al acceso a la educación. En el segundo grupo se encuentran los que buscan elevar la calidad de los servicios educativos (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Agrupación temática de los programas federales de promoción y apoyo a la educación, México, 2012

Temática	Programa
Igualdad de oportunidades educativas	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
	Educación para Personas con Discapacidad
	Subsidio a Programas para Jóvenes
Calidad de los Servicios Educativos	Programa Nacional de Lectura
	Escuela Siempre Abierta a la Comunidad
	Subsidios para Centros de Educación
	Sistema Nacional de Educación a Distancia

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

Los programas del primer grupo promueven la igualdad de oportunidades entre los grupos vulnerables de acceso a la educación. Atienden a alumnos con discapacidad auditiva, visual y motriz, personas que requieren atención especial, así como apoyan el desarrollo de los jóvenes. Los programas entregan apoyos para asesoría técnica, capacitaciones, material didáctico, servicios educativos, financiamiento de servicios, y para la realización de proyectos propuestos por los jóvenes (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Programas federales de promoción y apoyo a la educación de igualdad de oportunidades educativas, México, 2012

Programa	Objetivos
PEEIE	Contribuir a la ampliación de las oportunidades para que alumnos con necesidades educativas especiales tengan acceso, permanezcan y terminen la educación básica. El programa ofrece recursos económicos y técnicos a todos los estados de la república, los cuales identifican y atienden directamente a los niños con necesidades educativas especiales.
Educación para Personas con Discapacidad	Apoyar a estudiantes con discapacidad auditiva, motriz, visual, de lenguaje e intelectual para que puedan continuar o concluir sus estudios de educación media superior y superior. El beneficio otorgado en educación media superior se compone de una beca mensual equivalente a 1,500 pesos, suministrada bimestralmente durante doce meses, con la posibilidad de renovación hasta por seis años. En educación superior, el apoyo se da mediante la implementación y acondicionamiento de la universidad abierta y a distancia para que estudiantes con alguna discapacidad puedan iniciar o concluir sus estudios de educación superior en esta modalidad escolar.
Subsidio a Programas para Jóvenes	Articular políticas transversales en apoyo a los jóvenes a través de la coordinación institucional con dependencias de los tres niveles de gobierno y con organizaciones de la asociación civil. Opera nueve diferentes subprogramas o acciones que presentan objetivos diferentes y, por tanto, servicios y procesos distintos. Los nueve subprogramas son: Apoyo al Fortalecimiento de Instancias Estatales de Juventud; Apoyo al Fortalecimiento de Instancias Municipales de Juventud; Joven-es Servicio; Apoyo a Proyectos Juveniles Impulso México; Jóvenes Becari@s Beneficiados; Espacios Poder Joven; Red Nacional de Programas Poder Joven, Radio Televisión y Radio por Internet; Programa Emprendedores Juveniles y Estímulos a la Juventud.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

El segundo grupo de análisis está formado por los programas que apoyan, de manera integral y conjunta, diferentes aspectos en materia de calidad de los servicios educativos y mejoramiento de los ambientes escolares, específicamente buscan fortalecer la educación, así como las capacidades y competencias educativas mediante acciones de instalación de bibliotecas, generación de espacios de calidad en la educación y fortalecimiento de programas educativos. Otorgan apoyos monetarios para financiamiento de servicios educativos, realización de actividades culturales, además de asesoría técnica, capacitación y material didáctico (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Programas federales de promoción y apoyo a la educación, México, 2012

Programa	Objetivos
PNL	Contribuir a elevar el logro educativo de los estudiantes de educación básica mediante el acceso a bibliotecas escolares y de aula para el fortalecimiento de las habilidades comunicativas y de lectura. Las actividades que apoya incluyen la formación de figuras educativas (docentes, directivos, maestros bibliotecarios, asesores acompañantes y técnicos pedagógicos) para que éstas, a su vez, realicen la selección del acervo de libros de las bibliotecas, la promoción de instalación de las bibliotecas escolares y de aula, y fomenten su uso.
ProESA	Establecer en escuelas públicas de educación básica espacios de encuentro para el desarrollo de actividades lúdicas y recreativas fuera del horario de clases para niñas, niños, jóvenes, adultos y adultos mayores. Brinda recursos financieros a las autoridades educativas estatales y a las escuelas públicas de educación básica para cubrir los gastos de operación necesarios para la prestación de servicios, así como capacitación.
Subsidios para Centros de Educación	Apoyar a las entidades federativas a solventar gastos inherentes a la operación y prestación de servicios de educación mediante apoyos financieros extraordinarios no regularizables y a partir de la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal en curso. Estos subsidios son otorgados con base en las solicitudes enviadas por las secretarías de Educación de los estados dirigidas al secretario de Educación Pública.
Sistema Nacional de Educación a Distancia	Generar, coordinar y fomentar las acciones para el establecimiento y desarrollo de la educación a distancia a través de redes sociales educativas que utilizan tecnología, metodologías, productos y servicios innovadores para promover la calidad, cobertura y equidad de la educación en México. El programa cuenta con una red de 22 nodos periféricos instalados en instituciones de educación superior, ubicadas en diferentes entidades federativas. Los nodos actúan como puente de comunicación entre el nodo central, otros nodos y otras instituciones que ofrecen educación a distancia, con el fin de establecer vínculos, intercambiar información y producir conocimiento que fomente soluciones educativas.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

COBERTURA

A continuación, se exponen los resultados en materia de cobertura de los programas del grupo de promoción y apoyo a la educación, así como las definiciones de la población objetivo y su eficiencia de cobertura.

Los programas evaluados en conjunto buscan apoyar a las instituciones de educación pública y abarcar alumnos en los diferentes niveles educativos, directivos, docentes, asesores técnicos pedagógicos, asesores y bibliotecarios. En específico, algunos

programas atienden a personas con discapacidad, personas con necesidades especiales en el aprendizaje, jóvenes y entidades federativas.

El primer grupo apoya los planteles educativos y comprende distintos grupos, como servicios de educación especial en sus diferentes modalidades, instituciones de educación inicial y escuelas públicas de educación básica. También, uno de los programas se enfoca de manera específica a estudiantes con discapacidad que fueron aceptados en la universidad abierta y a distancia, así como estudiantes con discapacidad de bachillerato. El programa de Subsidios a Programas para Jóvenes no cuenta con definición ni cuantificación de sus poblaciones potencial, objetivo y atendida.

El segundo grupo de análisis atiende, de manera conjunta, a las escuelas públicas con condiciones de seguridad e instalaciones apropiadas para el desarrollo de actividades extracurriculares, así como al universo de figuras del sistema público nacional de educación básica, en las que abarca a docentes, directivos, asesores, y alumnos. El Sistema Nacional de Educación a Distancia no presenta definición ni cuantificación de sus poblaciones.

Respecto a la eficiencia en la cobertura, sólo tres programas lograron alcanzar una eficiencia superior a 90 por ciento (PEEIE, PNL y Subsidios para Centros de Educación). El ProESA alcanzó una eficiencia de 42.45 por ciento; del resto de los programas, no fue posible calcularla, ya que no disponen de la cuantificación de sus poblaciones (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Cobertura de los programas federales de promoción y apoyo a la educación, México, 2012

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
PEEIE	Servicios de Educación Especial	6,046	6,046	5,791	95.78%
Educación para Personas con Discapacidad	Personas	SD	SD	3,876	SD
Subsidio a Programas para Jóvenes	Jóvenes	36,210,692	SD	SD	SD
PNL	Personas	1,175,535	40,951	39,440	93.6%
ProESA	Escuelas	199,678	33,000	14,010	42.45%
Subsidios para Centros de Educación	Entidades federativas	32	32	32	100%
Sistema Nacional de Educación a Distancia	Estudiantes	SD	SD	SD	SD

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

SD: Sin datos.

PRESUPUESTO

Los programas evaluados ejercieron en conjunto un gasto de 22,362.83 millones de pesos en 2012, mayor que el de 2011, que fue de 17,239.11 millones de pesos.

Cuatro de los programas ejercieron presupuestos que no sobrepasaron los 65 millones de pesos; por otro lado, existen dos programas con un gasto mayor de los 100 millones de pesos, como el de Subsidios a Centros de Educación, que reportó el mayor gasto del grupo temático. En 2012, dicho programa ejerció 21,624.52 millones de pesos, más de 90 por ciento del total ejercido por el conjunto de los programas del grupo (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Gasto de los programas federales de promoción y apoyo a la educación, México, 2007-2012

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PEEIE	26.58	126.96	83.57	222.87	197.63	186.64
Educación para Personas con Discapacidad*	NA	NA	57.89	26.51	17.62	30
Subsidio a Programas para Jóvenes*	NA	NA	46.43	65.38	129.76	62.46
PNL	34.14	33.57	28.74	26.84	26.38	25.17
ProESA*	NA	NA	390.41	389.86	395.42	392.04
Subsidios para Centros de Educación*	NA	NA	13,571.86	16,760	16,430.66	21,624.52
Sistema Nacional de Educación a Distancia	SD	SD	72.89	53.83	41.64	42

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012. El programa inició actividades en: *2008.

NA: No aplica.

SD: Sin datos.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE LOS PROGRAMAS

Existe complementariedad en tres programas analizados, específicamente entre el PEEIE, el de Educación para Personas con Discapacidad y el de Atención Educativa a Grupo en Situación Vulnerable (el análisis de este último se realizó en la evaluación integral del desempeño de los programas para becas para estudios e investigaciones). Los tres incluyen dentro de su población objetivo a personas con discapacidad y entregan apoyos a través de modalidades extraescolares; el programa de PEEIE otorga apoyos en educación básica, y los otros dan continuidad a éste y brindan apoyo en educación media superior y superior.

Capítulo 3. Logros y fortalezas de los programas

En términos generales, seis de los siete programas analizados persiguen un objetivo bien definido (a excepción de Subsidios para Centros de Educación), a través del cual se muestra la vinculación de los programas con la reducción de las desigualdades educativas, sociales, económicas y culturales.

Otro logro que se identifica en el análisis es que los programas han aumentado su población atendida a pesar de que sus recursos se han mantenido relativamente fijos (a excepción de los programas que no cuentan con definición de poblaciones) (ver cuadro 9).

Capítulo 4. Retos y recomendaciones

Uno de los principales retos de este grupo temático es mejorar el diseño y la construcción de los indicadores. Una vez hecho lo anterior, se recomienda realizar estudios y evaluaciones –aunque no sean de impacto– que permitan obtener información sobre los logros y resultados de fin y propósito para tomar, así, decisiones para la mejora de los programas.

Un elemento importante es que el bien o servicio final es responsabilidad de las entidades federativas y no propiamente de la Federación y del programa. En ese sentido, se considera necesario discutir las reglas de operación o los criterios que deben seguir los estados en la operación de los programas, así como aprovechar buenas prácticas para que éstas se transfieran a las demás entidades.

Por último, al ser los alumnos los últimos beneficiarios de los programas analizados, los apoyos y las acciones dirigidas a éstos se deben reflejar en los indicadores y las metas (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Avances y retos de los programas federales de promoción y apoyo a la educación, México, 2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
PEEIE	<p>Cuenta con varios ejemplos de buenas prácticas a nivel estatal que pueden ser usados como base para generar otras similares en el ámbito nacional.</p> <p>Algunos estados han desarrollado procesos novedosos para identificar las necesidades específicas de los niños, registrar a la población potencial y dar seguimiento a su plan estratégico.</p> <p>El proceso de identificación y atención de niños con aptitudes sobresalientes está definido en un documento elaborado por la coordinación nacional del programa.</p>	<p>Analizar la definición y cuantificación de la población potencial y objetivo.</p> <p>Realizar un diagnóstico del problema que ayude a su propia definición, así como elaborar estudios que se dirijan a encontrar hallazgos de fin y de propósito (hasta ahora no se tienen).</p> <p>Generar mecanismos para que el programa obtenga mayor información de las entidades federativas.</p>
Educación para Personas con Discapacidad	<p>Ha implementado acciones que transparentan los procesos.</p> <p>Los instrumentos normativos se encuentran disponibles en las páginas correspondientes de las subsecretarías de Educación Media Superior y Superior.</p> <p>Los resultados están accesibles públicamente en los sitios web. En estas páginas electrónicas se encuentran teléfonos y correos electrónicos de contacto para solicitar información para quien así lo requiera.</p>	<p>Discutir la posibilidad de separar la operación del programa, ya que sus actividades se desarrollan a través de dos procesos separados.</p> <p>Considerar si apoyar a la universidad abierta y a distancia es la mejor forma de beneficiar a las personas con discapacidad, pues, como se sabe, no todos los alumnos de la universidad abierta y a distancia son personas con discapacidad.</p> <p>Considerar la opción de transitar a un sistema de becas, o bien, apoyar a un número más amplio de instituciones de educación superior para equipamiento y apoyo a personas con discapacidad.</p>
Subsidio a Programas para Jóvenes	<p>Existen diversos estudios y experiencias internacionales que sustentan la pertinencia de apoyos como los que el programa ofrece a los jóvenes.</p>	<p>Desarrollar un diagnóstico del problema o problemas que se quieren atender y a partir del cual reflexionar sobre los subprogramas o acciones.</p> <p>Generar mecanismos de información para poder contar con una cuantificación de la población atendida en cada subprograma y, si es posible, en el programa.</p>
PNL	<p>Cuenta con un sistema de información capaz de generar un registro de avances físicos y financieros de las actividades de planeación, operativas, administrativas y de ejecución que se realizan a nivel estatal, por lo que se facilita el monitoreo y cumplimiento de metas.</p>	<p>Diseñar un mecanismo para dar seguimiento a los apoyos otorgados, con la finalidad de conocer el efecto que éstos tienen sobre la población beneficiada.</p> <p>Llevar a cabo estudios o análisis que permitan identificar hallazgos de fin aun</p>

	Recaba información sobre sus beneficiarios y dispone de un sistema informático de seguimiento que le permite capturar datos generales de la población atendida.	cuando no sean evaluaciones de impacto. Discutir la definición de la población potencial y la objetivo y modificar los indicadores de fin y de propósito.
ProESA*	Identifica claramente el problema que busca resolver y tiene los elementos necesarios para lograr su propósito. Sus estrategias de cobertura están claramente definidas, lo que favorece una adecuada focalización de la población que se pretende atender.	Replantear los indicadores de resultados de la Matriz de Indicadores para Resultados, de tal modo que se pueda identificar con claridad el efecto del programa en sus objetivos. Desarrollar estudios o evaluaciones que busquen analizar elementos de fin y de propósito del programa (no necesariamente debe ser una evaluación de impacto), así como de satisfacción. Generar un documento que amplíe la estrategia de cobertura a largo plazo.
Subsidios para Centros de Educación	Dado que utiliza recursos extraordinarios y sólo transfiere recursos, no es posible determinar fortalezas.	Desarrollar reglas de distribución de los recursos entre las entidades federativas. Discutir la categoría presupuestal del programa dado que sólo transfiere recursos.
Sistema Nacional de Educación a Distancia	No se tiene información suficiente para hablar sobre fortalezas del programa.	Definir de manera clara cuál es el problema que atiende el programa y, así, plantear las poblaciones potencial y objetivo. Realizar un diagnóstico del posible problema a enfrentar.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2012-2013 (CONEVAL, 2013).

*El programa concluyó operaciones, por lo cual no se le asignó presupuesto para el ejercicio fiscal 2014.

Capítulo 5. Buenas prácticas

La identificación de buenas prácticas de acciones y programas encaminados a la promoción y el apoyo a la educación ayuda a encontrar elementos que, en dado caso y dependiendo del contexto, pueden replicarse para obtener mejores resultados en el alcance de los objetivos planteados. A continuación se presentan algunas recomendaciones emitidas por la OCDE referentes al tema de esta evaluación.

En los países con mejores sistemas educativos, la mayoría de los estudiantes tienen la oportunidad de acceder a altos niveles de educación sin que sus circunstancias personales o socioeconómicas sean un impedimento. En este sentido, se indica que los sistemas educativos con mejores resultados son aquellos en que se combina y garantiza tanto la equidad como la calidad educativa (OCDE, 2012).

Por lo tanto, diseñar diferentes esquemas de educación media superior que incentiven a los estudiantes a continuar y terminar este nivel educativo, verificar que las estrategias de financiamiento a las escuelas estén dirigidas hacia las necesidades específicas de cada escuela y sus estudiantes, así como generar estrategias para atender y retener a los mejores docentes y fortalecer el vínculo entre las escuelas, padres y comunidades, son prácticas que ayudan a mejorar la calidad de los servicios educativos (OCDE, 2012).

Además, se reconoce la importancia de diseñar medidas focalizadas para prevenir la deserción escolar en este nivel educativo, como la diversificación de oportunidades para estudiar la educación media superior, al ofrecer una variedad de caminos que permitan al estudiante escoger entre una educación más práctica basada en capacitación o entrenamiento del trabajo, o una tradicional, y dar incentivos a los estudiantes para permanecer en la escuela hasta completar la educación superior (OCDE, 2012).

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)(2012).

Informe de pobreza en México 2012. México.

_____ (2013a). *Evaluación específica de desempeño del Programa Educación para Personas con Discapacidad 2012-2013*. México.

_____ (2013b). *Evaluación específica de desempeño del Programa Escuela Siempre Abierta a la Comunidad 2012-2013*. México.

_____ (2013c). *Evaluación específica de desempeño del Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial de la Integración Educativa 2012-2013*. México.

_____ (2013d). *Evaluación específica de desempeño del Programa Nacional de Lectura 2012-2013*. México.

_____ (2013e). *Evaluación específica de desempeño del Programa Sistema Nacional de Educación a Distancia 2013-2013*. México.

_____ (2013f). *Evaluación específica de desempeño del Programa Subsidios para Centros de Educación 2012-2013*. México.

_____ (2013g). *Evaluación específica de desempeño del Programa Subsidios a Programas para Jóvenes 2012-2013*. México.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta). Encuesta Nacional de Lectura (2006). México:

_____ Encuesta Nacional de Hábitos Prácticas y Consumos Culturales (2010). Recuperado el 13 de junio de 2014 de

http://www.conaculta.gob.mx/recursos/encuesta_nacional/2010/Comparativo_Estados_2010.pdf

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C (INAP) (s.f.). *Informe resumen. Programa Nacional de Cultura Física y Deporte*. Recuperado el 11 de junio de 2014 de http://www.dgb.sep.gob.mx/04-m2/02-programas/ESDM/Resumen_e_%20Informe/INFORME_RESUMEN.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2012). *Panorama educativo de México: indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*.

_____ (2012). *Equality and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OCDE Publishing.

Parametría (2012). *Hábitos de Lectura en México, sin cambios positivos*. México.

PISA en México. Recuperado el 3 de junio de 2014 de http://www.pisa.sep.gob.mx/pisa_en_mexico.html

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Presidencia de la República.

Tuirán, Rodolfo (2012). *La educación superior en México 2006-2012*. Campus Milenio. Recuperado el 3 de junio de 2014 de http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/la_educacion_superior_en_mexico_2006-2012

UNESCO (2012). El libro en cifras. *Boletín estadístico del libro en Iberoamérica*, vol. 1.
Recuperado el 13 de junio de 2014 de
http://www.cerlalc.org/files/tabinterno/7ad328_Libro_Cifras_Ago2012.pdf

UNICEF (2014). *Educación*. Recuperado el 3 de mayo de 2014 de
<http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html>

Anexo

Cuadro comparativo de los programas federales de promoción y apoyo a la educación, México, 2012

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	Instituciones de educación, otro: equipos técnicos estatales	Ambos*	Asesoría técnica, capacitación, libros y material didáctico, servicios educativos y financiamiento de servicios	Ambos**	Aguascalientes, Morelos, Sinaloa, Baja California, Durango, Nayarit, Sonora, Baja California Sur, Guanajuato, Nuevo León, Tabasco, Campeche, Guerrero, Oaxaca, Tamaulipas, Chiapas, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Chihuahua, Jalisco, Querétaro y Veracruz
Educación para Personas con Discapacidad	Personas con discapacidad	Ambos*	Beca y financiamiento de infraestructura	Ambos**	Todas
Subsidio a Programas para Jóvenes	Otro: jóvenes	Ambos*	Actividades deportivas de acondicionamiento físico o equipo deportivo, actividades recreativas y culturales, asesoría técnica, beca, capacitación, certificaciones y constancias, difusión, campañas y promoción, financiamiento de proyectos productivos o microcrédito, financiamiento de proyectos sociales, libros y material didáctico, servicios de bolsa de trabajo, prácticas laborales, talleres ocupacionales, ferias de empleo y servicios educativos	Ambos**	Todas

Programa Nacional de Lectura	Personal docente e instituciones de educación	Ambos*	Asesoría técnica, capacitación, libros y material didáctico, servicios educativos, difusión, campañas y promoción	No monetario	Aguascalientes, Distrito Federal, Morelos, Sinaloa, Baja California, Durango, Nayarit, Sonora, Baja California Sur, Nuevo León, Tabasco, Campeche, Guerrero, Oaxaca, Tamaulipas, Chiapas, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Chihuahua, Jalisco y Querétaro
Escuela Siempre Abierta a la Comunidad	Instituciones de educación, dependencias/entidades federales, otro: equipos técnicos estatales	Ambos*	Actividades recreativas y culturales, difusión, campañas y promoción, capacitación y financiamiento de servicios	Ambos**	Todas
Subsidios para Centros de Educación	Dependencias/entidades federales e instituciones de educación	Ambos*	Financiamiento de servicios educativos	Monetario	Todas
Sistema Nacional de Educación a Distancia	Estudiantes, personas con discapacidad, otro: personas adultas en lugares sin acceso a la educación superior, otro: internos de centros penitenciarios	Urbano	Servicios educativos	No monetario	ND

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013.

*Rural y urbano.

**Monetario/No monetario.

ND: No disponible.