

coneval

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 básica e inicial

2014-2015

Lo que se mide se puede mejorar

www.coneval.org.mx

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de promoción y apoyo a la educación básica e inicial, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social
Boulevard Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, CP. 01060
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

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 básica e inicial, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2016*

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

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

Colaboradores

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Érika Ávila Mérida
Michelle Adriana Zempoalteca Nava

Consultores externos

El Colegio de México, AC
Emilio Blanco Bosco (coordinador)
Fernando Cortez Vázquez
Eréndira Negrete Flores

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Educación Pública en la revisión de este documento.

Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	9
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 DE PROMOCIÓN Y APOYO A LA EDUCACIÓN BÁSICA E INICIAL.....	23
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO	31
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO	32
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS	35
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES	43
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46
ANEXO.....	53

Glosario

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.
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.
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.
Línea de Bienestar	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Bienestar Mínimo	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
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.
Población vulnerable por carencias sociales	Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar.
Población vulnerable por ingresos	Aquella población que no presenta carencias sociales, pero cuyo ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
Pobreza extrema	Una persona está en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra 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 obtención de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Pobreza moderada	Una persona está en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Programa social	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.

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 veinte 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 los programas federales de promoción y apoyo a la educación básica e inicial en 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015,¹ llevadas a cabo por El Colegio de México, AC, con la coordinación del doctor Emilio Blanco Bosco, así como de otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados 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 la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

¹ La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014 y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones formuladas en estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y 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 otro lado, junto con los informes de las evaluaciones, se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en el sitio electrónico del CONEVAL: <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 solventar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de 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 y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto del programa y, con base en ello, se emiten algunas recomendaciones en materia de política social.

Los programas analizados están a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de promoción y apoyo a la educación básica e inicial, México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia o entidad	Estatus programático 2016
S178	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	NA	CDI	Sin cambios
S221	Programa Escuelas de Tiempo Completo	PETC	SEP	Sin cambios
S029	Programa Escuelas de Calidad	PEC	SEP	U082 Programa de la Reforma
U074	Escuelas Dignas	NA	SEP	Educativa*
U077	Programa de Inclusión y Alfabetización Digital	NA	SEP	Sin cambios
S222	Programa de Escuela Segura	PES	SEP	Eliminado
U031	Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo infantil	NA	SEP	Sin cambios

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

* Se fusionan también con el U082 Programa de la Reforma Educativa.

NA: No aplica.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática de promoción y apoyo a la educación básica e inicial

El derecho a la educación es consagrado en distintos instrumentos jurídicos² y retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el capítulo III: México con educación de calidad, y cuyo cumplimiento constituye un factor fundamental para la plena realización de otros derechos, así como para alcanzar el bienestar social. Una educación de calidad está vinculada al acceso a mejores empleos, buenas condiciones de salud y mayor esperanza de vida, entre otros beneficios.

En este capítulo se presenta el panorama general de los principales problemas educativos de México, relacionados con el acceso a los servicios educativos y la calidad de éstos y de los aprendizajes de los alumnos.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y PREESCOLAR EN MÉXICO

El porcentaje de personas en situación de pobreza prácticamente no ha cambiado desde 2010 (ver cuadro 2). En términos absolutos, en los últimos cuatro años esta tendencia ha implicado un incremento absoluto aproximado de dos millones y medio de personas en situación de pobreza.

En el mismo periodo, si bien se han reducido la pobreza extrema y la vulnerabilidad por carencias sociales, ha crecido la vulnerabilidad por ingresos. El saldo es un ligero incremento en el porcentaje y el absoluto de personas “no pobres” y “no vulnerables”. Un dato preocupante es que, al comparar las mediciones de 2012 y 2014, se observa un aumento de 600,000 personas en situación de carencia en el acceso a la alimentación. Asimismo, cabe destacar que, entre 2010 y 2014, 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 2014, la proporción descendió a 18.7 (22.4 millones) (CONEVAL, 2015h).

² Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, artículo 13; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3º; Ley General de Educación, artículos 2º, 3º y 4º.

Cuadro 2. Medición de la pobreza, porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, México, 2010-2014

Indicador	Estados Unidos Mexicanos			
	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2014	2010	2014
Pobreza				
Población en situación de pobreza	46.1	46.2	52.8	55.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	36.6	39.8	43.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.5	13.0	11.4
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	26.3	32.1	31.5
Población vulnerable por ingresos	5.9	7.1	6.7	8.5
Población no pobre y no vulnerable	19.9	20.5	22.8	24.6
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	20.7	18.7	23.7	22.4
Carencia de acceso a los servicios de salud	29.2	18.2	33.5	21.8
Carencia de acceso a la seguridad social	60.7	58.5	69.6	70.1
Carencia de calidad y espacios en la vivienda	15.2	12.3	17.4	14.8
Carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	25.4
Carencia de acceso a la alimentación	24.8	23.4	28.4	28.0
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	19.4	20.6	22.2	24.6
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.0	53.2	59.6	63.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2010 y 2014 (CONEVAL, 2015h).

Sin embargo, las diferencias entre entidades revelan un panorama de marcadas desigualdades internas. A manera de ejemplo, mientras que en Nuevo León la pobreza alcanzó 20.4 por ciento en 2014, en Chiapas fue de 76.2. Los porcentajes respectivos de pobreza extrema fueron de 1.3 y 31.8. En cuanto al rezago educativo, el Distrito Federal solo presenta 8.8 por ciento de individuos en esta situación, mientras que Chiapas alcanza 30.7 (CONEVAL, 2015h).

En síntesis, los niveles de pobreza y vulnerabilidad de la población se han mantenido relativamente sin cambios en el largo plazo. Asimismo, persisten desigualdades de gran magnitud en las entidades con mayores porcentajes de población rural e indígena. La investigación nacional e internacional en la materia muestra que las variables socioeconómicas son las que tienen mayor peso en la explicación de los resultados de la educación, por encima de los factores escolares o curriculares (Reynolds y Parker 1992; Teddlie y Stringfield, 2007; Fernández, 2007; Blanco, 2011). En consecuencia, en ausencia de un avance sustancial en las condiciones de vida de la población (reducción de la

pobreza, mejora en condiciones de alimentación, salud y vivienda, acceso a recursos culturales) solo es razonable esperar cambios inerciales en los indicadores educativos.

COBERTURA EDUCATIVA Y TRAYECTORIAS DENTRO DEL SISTEMA

En el ciclo escolar 2012-2013 se había logrado una cobertura universal en el nivel primario, mientras que en preescolar y secundaria, siete y ocho de cada diez niños, respectivamente, estaban escolarizados (ver cuadro 3). También se observa, en la última década, una disminución en las cifras de deserción –de por sí bajas en el nivel básico– y un incremento en los niveles de eficiencia terminal.

A pesar de que este panorama puede considerarse positivo en lo general, cabe realizar una acotación: las cifras de deserción y eficiencia terminal están basadas en estadísticas transversales agregadas de la SEP, lo cual las hace susceptibles de errores. Una estimación efectuada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a partir del método de reconstrucción de cohortes, reveló que el egreso total de educación básica para la generación que ingresó en el ciclo 2001-2002 alcanzó 70 por ciento, mientras que el egreso oportuno³ apenas fue de 51.5 por ciento. En Oaxaca, Chiapas y Guerrero, esta última cifra se ubicó en alrededor de 35 por ciento (INEE, 2013a) (ver cuadro 3).

Además, estas cifras no muestran en detalle el rezago en los cursos comunitarios y en las escuelas indígenas. A modo de ejemplo, estas modalidades registraron tasas de eficiencia terminal de 60 y 89 por ciento, respectivamente (INEE 2014a).

³ El egreso oportuno se constituye por todos los alumnos de la generación escolar que egresan del nivel educativo de referencia en el tiempo normativo (INEE, 2014a).

Cuadro 3. Indicadores educativos básicos, porcentaje de cobertura, deserción y eficiencia terminal en preescolar, primaria y secundaria, México, 2004-2013

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	2004	2013	2004	2013	2004	2013
Tasa neta de cobertura	65.5	70.0	98.6	100.3	72.1	82.4
Deserción	ND	ND	1.7	0.7	7.3	5.5
Eficiencia terminal	ND	ND	87.7	95.1	77.1	84.1

Fuente: Elaborado por El Colegio de México, AC, para el CONEVAL con base en el INEE (2004, 2014).ND: No disponible.

Si bien el acceso a la educación se ha ampliado en forma considerable en las últimas décadas, persisten problemas de permanencia y equidad que es necesario atender. La mejora paulatina en los indicadores no debe originar que se desatendan estos problemas, cuya incidencia está particularmente marcada en la población más vulnerable.

CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

Existe un conjunto importante de datos para evaluar el nivel de aprendizajes en México, así como su evolución reciente y su posición en relación con otros países. En 2013, en el nivel primario, 40 y 38 por ciento de los alumnos se ubicaron por debajo del nivel básico en español y matemáticas, en ese orden. En secundaria, en 2012, estas cifras ascendieron a 23 y 34 por ciento, en ese orden, también en español y matemáticas (INEE, 2012, 2013c).

Además, los porcentajes de alumnos con aprendizajes insuficientes son considerablemente superiores en las modalidades comunitarias, indígenas, rurales y telesecundarias en comparación con los datos a nivel agregado (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Porcentaje de alumnos por debajo del nivel básico de aprendizaje en los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos, por nivel educativo y modalidad, 2012-2013

	Estados Unidos Mexicanos	
	Español	Matemáticas
Primaria (2013)		
<i>Nacional</i>	40	38
Indígena	75	65
Cursos comunitarios (Consejo Nacional de Fomento Educativo)	66	57
Rural público	54	46
Urbano público	37	36
Privado	11	14
Secundaria (2012)		
<i>Nacional</i>	23	34
Telesecundaria	33	40
Técnica	23	36
General	22	33
Privada	7	13

Fuente: Elaborado por El Colegio de México, AC, para el CONEVAL con base en el INEE (2012, 2013c).

En el ámbito internacional, llama la atención que, si bien los resultados de México (para el sexto año de primaria) distan de ser satisfactorios, se encuentran por encima de la media de la región. Al respecto, México supera a países como Argentina, Brasil, Perú y Guatemala, y se ubica ligeramente por debajo de Chile y Costa Rica. Si se considera la evolución en el tiempo (2006-2013), México mejora de modo significativo en matemáticas y mantiene puntajes estadísticamente idénticos en lectura (Unesco, 2015a) (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Alumnos con aprendizajes insuficientes en 6° año de primaria, porcentaje de alumnos en los niveles I y II de lectura y matemáticas, por país, 2013

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos			
	Lectura		Matemáticas	
	Nivel I o inferior	Nivel II	Nivel I o inferior	Nivel II
Argentina	16.8	36.8	7.9	36.5
Brasil	11.5	35.4	9.6	38.7
Chile	5.9	24.4	2.0	22.6
Costa Rica	5.5	26.3	5.3	34.6
Guatemala	20.3	43.3	18.1	48.4
México	11.2	31.3	3.8	26.7
Perú	19.4	34.3	13.5	34.0
<i>Región</i>	<i>17.9</i>	<i>36.0</i>	<i>14.8</i>	<i>39.3</i>

Fuente: Elaborado por El Colegio de México, AC, para el CONEVAL (Unesco, 2015).

Desde una perspectiva comparada, es importante destacar que la mayor parte de los países de la región han mejorado el desempeño en ambas áreas. Asimismo, la dispersión de los aprendizajes en México (indicador aproximado de desigualdad) tiene una magnitud similar a la de la región (Unesco, 2015).

Las últimas evaluaciones de PISA,⁴ de 2009 y 2012, mostraron que México se encuentra por encima del promedio de países latinoamericanos, con resultados similares a los de Uruguay y Costa Rica; superiores a los de Brasil, Argentina, Colombia y Perú; y solo inferiores a los de Chile (OECD, 2014a). No ha habido cambios significativos en el aprendizaje de lectura entre 2000 y 2009, mientras que en matemáticas se produjo un crecimiento muy significativo entre 2003 y 2012, que ubicó a México entre los cinco países evaluados de mayor crecimiento. Lo anterior, debe recordarse, se da en un contexto de incremento sostenido de la escolarización de jóvenes de quince años, que pasó de 51.6 por ciento en 2000 a 69.6 en 2012 (INEE, 2013b).

⁴ El Programme for International Student Assessment (PISA, por sus siglas en inglés) evalúa el aprendizaje de los jóvenes escolarizados de quince años; esto es relevante porque la mayoría de ellos han finalizado recientemente, o se encuentran finalizando, la educación básica, lo que permite tener una idea general de qué habilidades adquieren los alumnos al concluir este trayecto educativo. Este programa facilita, asimismo, comparar los resultados de México con los demás países del mundo y observar la evolución de los resultados en periodos de diez años.

A pesar de estos elementos auspiciosos, los resultados no son buenos. Quienes no lograron niveles suficientes de aprendizaje fueron 40 por ciento en lectura y 55 por ciento en matemáticas (INEE, 2010, 2013). Además, existe una marcada diferencia entre modalidades educativas, con variaciones cercanas a los 20 puntos porcentuales entre escuelas públicas y privadas en los niveles de insuficiencia, en contra de las primeras (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Alumnos con aprendizajes insuficientes en México, porcentaje de alumnos en el nivel I o inferior de lectura y matemáticas en PISA, por sector educativo, 2000-2012

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos			
	Lectura		Matemáticas	
	2000	2009	2003	2012
Nacional	44	40	66	55
Público	50	43	71	57
Privado	12	21	41	36

Fuente: Elaborado por El Colegio de México, A.C. para el CONEVAL con base en la prueba PISA (INEE, 2010, 2013).

Destaca que, en 2012, en el ámbito estatal, las entidades con la mayor proporción de estudiantes en los niveles altos en lectura fueron Querétaro (10 por ciento), Chihuahua (9 por ciento), Colima (9 por ciento), Aguascalientes (8 por ciento) y el Distrito Federal (8 por ciento). Por su parte, Tabasco, Chiapas y Guerrero reportaron más de 50 por ciento de sus estudiantes en los niveles bajos. En relación con matemáticas, en ese mismo año, las entidades con un mayor porcentaje de estudiantes en los niveles altos fueron Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro y Chihuahua, con 8 por ciento. Por el contrario, las entidades con 70 por ciento o más de estudiantes en los niveles inferiores fueron Tabasco, Chiapas y Guerrero, muy por arriba del promedio nacional (55 por ciento) (INEE, 2013b). Lo anterior revela persistentes desigualdades regionales que afectan a la población más deprimida socioeconómicamente.

Estas cifras alcanzaron en Guerrero, 69 por ciento en lectura y 80 por ciento en matemáticas, en comparación con 28 y 47 por ciento en el Distrito Federal y 30 y 42 por ciento en Aguascalientes, lo que revela persistentes desigualdades regionales que afectan a la población más deprimida socioeconómicamente (INEE, 2010, 2013b).

Los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) realizados por el INEE en el último grado del nivel preescolar señalan que entre 42 y 50 por ciento de los niños se encuentran en el nivel básico de desempeño, mientras que entre 6 y 9 por ciento tienen resultados insuficientes, respectivamente, en lenguaje y pensamiento matemático. Los resultados más bajos fueron obtenidos en las escuelas comunitarias y rurales públicas (ver cuadro 7). Los cambios en el periodo 2007-2011 apenas son relevantes.

Cuadro 7. Alumnos con aprendizajes insuficientes en preescolar, porcentaje de niños por debajo del nivel básico en los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos, por modalidad, 2007-2011

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos			
	Lenguaje y comunicación		Pensamiento matemático	
	2007	2011	2007	2011
Nacional	9	6	9	9
Cursos comunitarios (Consejo Nacional de Fomento Educativo)	26	20	22	22
Rural público	19	10	16	14
Urbano público	7	6	8	9
Privado	1	1	1	1
Nacional	45	42	49	50
Cursos comunitarios (Consejo Nacional de Fomento Educativo)	51	46	56	50
Rural público	53	51	58	55
Urbano público	48	44	51	54
Privado	20	20	26	25

Fuente: Elaborado por El Colegio de México, A.C. para el CONEVAL (INEE, 2014b).

Existe una marcada desigualdad entre modalidades (comunitario, rural público, urbano público y privado), con los resultados más desfavorables para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad socioeconómica: indígenas, quienes viven en áreas rurales, y quienes provienen de hogares socioeconómicamente deprimidos.

Un conjunto amplio de investigaciones buscan explicar estos resultados utilizando un gran número de variables y métodos. El principal resultado de estos trabajos indica que la mayor parte de la explicación de los aprendizajes y de las decisiones sobre continuar en la escuela reside en factores externos al sistema educativo y a las escuelas (Fernández, 2007; Blanco, 2011), como el nivel económico y educativo de las familias de los alumnos, su condición

étnica y laboral, la intensidad de la jornada de trabajo, así como las expectativas y el apoyo que los alumnos reciben de la familia.

También se ha encontrado que el sistema educativo en su conjunto, y las escuelas en particular, tienen un margen de incidencia significativo sobre las trayectorias y los aprendizajes. El sistema educativo incide a través de la calidad de la oferta escolar, esto es, de la accesibilidad y las condiciones en las cuales se imparte educación, así como del currículo y la calidad de sus maestros. Por otra parte, las escuelas pueden influir por medio de su organización, liderazgo académico, trabajo colegiado y expectativas que los maestros tengan sobre los alumnos (Murillo, 2005; Fernández 2007; Blanco, 2011).

No obstante lo anterior, la influencia de las escuelas consideradas en forma aislada es relativamente pequeña. No sería realista, en consecuencia, pretender modificar los resultados mediante programas que no tomen en cuenta la estructura general del sistema educativo. En este sentido, uno de los mayores problemas de México es que la estructura de oportunidades educativas se corresponde de manera estrecha con el resto de los beneficios socioeconómicos; los alumnos más vulnerables acuden a las escuelas con mayores carencias en recursos materiales y humanos.

INFRAESTRUCTURA

En 2013 se revelaron carencias importantes en la infraestructura básica de muchos de los planteles (sanitarios, drenaje, agua corriente, energía eléctrica, entre otros) (ver cuadro 8). Asimismo, se puso en evidencia la magnitud de las deficiencias entre entidades que experimentaban las escuelas que atienden a los alumnos de menor nivel socioeconómico. Solo a modo de ejemplo, 82 por ciento de las escuelas en Chiapas carecían de drenaje frente a 5 por ciento del Distrito Federal (México Evalúa, 2014).

La gravedad de las carencias de una proporción considerable de escuelas del país ya había sido dada a conocer por el INEE en 2007 en dos estudios: uno sobre las condiciones de infraestructura del sistema y otro específico orientado a las poblaciones vulnerables. En las publicaciones de dichos estudios se evidenció que las condiciones de infraestructura y equipamiento en cursos comunitarios, escuelas indígenas y rurales, telesecundarias y

urbanas públicas de contextos desfavorables eran significativamente peores que en las escuelas privadas y las urbanas públicas de sectores medios (INEE, 2007a). Asimismo, se observaron grandes desigualdades en la distribución de los recursos humanos. Los cursos comunitarios y las escuelas indígenas tenían mayores porcentajes de docentes con solo un año frente a grupo (es decir, con menor experiencia), con solo un año de antigüedad en la escuela (esto es, menor capacidad de vincularse a los problemas de sus alumnos y de participar en el trabajo colegiado) o que deseaban cambiarse de escuela (menores niveles de satisfacción) (INEE, 2007b).

Cuadro 8. Escuelas con carencias en infraestructura, porcentaje de escuelas con carencias de infraestructura, entidades con mayores y menores carencias, Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013

Carencias en infraestructura	Nacional	Entidad con mayores carencias (porcentaje)	Entidad con menores carencias (porcentaje)
Sanitarios	11.3	Chiapas (33.3)	Distrito Federal (0.2)
Drenaje	46.0	Oaxaca (82.4)	Distrito Federal (3.2)
Agua corriente	31.0	Chiapas (59.9)	Distrito Federal (4.9)
Energía eléctrica	10.4	Chiapas (27.6)	Distrito Federal (0.0)
Techo inadecuado	22.5	Chiapas (57.9)	Yucatán (1.9)
Paredes inadecuadas	1.4	Chiapas (6.8)	Distrito Federal (0.2)
Piso de tierra	2.3	Chiapas (12.7)	Distrito Federal (0.03)

Fuente: Elaborado por El Colegio de México, A.C. para el CONEVAL con base en México Evalúa, 2014.

CONVIVENCIA Y SEGURIDAD AL INTERIOR DE LAS ESCUELAS

En las escuelas no se adquieren únicamente conocimientos curriculares; también son espacios de socialización y adquisición de habilidades sociales, valores y actitudes. En este sentido, es importante atender la situación de la convivencia intraescolar y los problemas que podrían derivarse de distintos procesos de desintegración social.

Un estudio realizado por el INEE, en 2007, a una muestra aleatoria de escuelas de primaria y secundaria para conocer los niveles de agresiones y violencia al interior de los centros, mostró que las peleas con golpes son las incidencias reportadas con mayor frecuencia por los participantes, seguidas de amenazas, robos y daños a la escuela. Sin embargo, la magnitud de estos reportes es baja. En cambio, si se atienden los reportes de quienes fueron víctimas de eventos de este tipo, se advierte la elevada incidencia de los robos. Las

agresiones físicas y amenazas no ocurren tan a menudo y, lo que es más llamativo, no parece reflejarse en la sensación de seguridad de los alumnos, lo que sugiere que se trata de interacciones relativamente aceptadas (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Violencia en las escuelas de México, porcentaje de alumnos que participaron o fueron víctimas de actos de violencia en sus escuelas, primaria y secundaria, 2007

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos	
	Primaria	Secundaria
Participación		
Peleas con golpes	19.0	11.1
Amenazas o robos a otros alumnos	10.9	6.8
Daños a la escuela	9.0	7.3
Robos en la escuela	2.1	1.3
Victimización		
Robos	46.4	43.6
Burlas constantes	24.2	13.6
Agresión física	17.0	14.1
Miedo de ir a la escuela	2.5	ND
Amenazas	ND	13.1

Fuente: Elaborado por El Colegio de México, A.C. para el CONEVAL con base en el INEE, 2007c.

EL GASTO EN EDUCACIÓN

México gasta en total más de 6 por ciento de su producto interno bruto en educación (6.5 en 2013); esto lo ubica ligeramente por encima del promedio de gasto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el producto interno bruto per cápita de México es reducido en comparación con la mayoría de los países de la OCDE, a la vez que su sistema educativo es de los de mayor tamaño de dicho grupo. Una correcta evaluación comparativa del gasto requiere que se utilice el indicador de gasto por alumno (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Gasto educativo en México y la OCDE, gasto anual por estudiante por nivel educativo, en dólares convertidos mediante paridad de poder adquisitivo, 2011

País	Primaria	Secundaria
Estados Unidos	10,958.46	12,338.38
Finlandia	8,159.26	12,544.87
España	7,287.62	9,335.37
Corea del Sur	6,975.86	6,673.69
Chile	4,551.12	4,494.01
Brasil	2,673.49	2,699.73
México	2,621.96	2,343.52
Turquía	2,217.58	2,249.58
Argentina	2,167.32	2,947.41
Colombia	1,094.10	1,158.58
Promedio OCDE	8,295.84	8,387.78

Fuente: Elaborado por El Colegio de México, A.C. para el CONEVAL con base en OECD, 2014b.

Tanto en primaria como en secundaria, el gasto de México es más de tres veces inferior al gasto promedio de la OCDE. Con poco más de 2,600 dólares anuales por alumno en primaria y 2,300 en secundaria, se ubica en niveles similares a los de Brasil o Turquía. Este gasto se ha mantenido relativamente constante en ambos niveles educativos desde 1998 (INEE, 2014a).

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática de promoción y apoyo a la educación básica e inicial

Los siete programas evaluados tienen como objetivo común la mejora de los resultados escolares en el nivel básico de educación (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). El programa cuyo objetivo inmediato es el aprendizaje es el PETC; los demás se enfocan a otros aspectos del proceso escolar: infraestructura (Escuelas Dignas), gestión escolar (PEC), convivencia (PES), y acceso a la tecnología (Alfabetización Digital). Vale la pena mencionar que Educación Indígena es el único programa de los evaluados que busca incidir en las condiciones básicas de alimentación y alojamiento de los alumnos en situación más vulnerable. En cambio, Educación Temprana no ha definido en sus lineamientos objetivos concretos, más allá de su alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Programas federales de promoción y apoyo a la educación básica e inicial, México, 2014

Programa	Objetivos
Programa de Apoyo a la Educación Indígena (Educación Indígena)	Apoyar la permanencia escolar de estudiantes indígenas en todos los niveles. Opera cuatro modelos de atención: Casas del Niño Indígena, en las cuales se brinda diariamente alimentación, hospedaje y actividades complementarias a estudiantes indígenas que no cuentan con servicios educativos; Comedores del Niño Indígena, en los que se otorga a diario alimentación y se realizan actividades complementarias; Apoyos a Instancias Comunitarias y Organizaciones de la Sociedad Civil, que operan espacios comunitarios dirigidos a estudiantes indígenas de nivel básico y medio superior; Becas de Educación Superior, otorgadas cada mes; y Apoyo a Titulación para estudiantes indígenas que cursan estudios de licenciatura.
Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	Contribuir a que los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mejoren sus aprendizajes e incrementen sus posibilidades de formación integral mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar, el desarrollo de una propuesta pedagógica eficaz, así como el fortalecimiento de la autonomía de gestión y el fomento de ambientes escolares propicios. Entrega subsidios a los estados y al Distrito Federal, así como recursos económicos a las escuelas (principalmente, pagos mensuales a los maestros complementarios a su salario). Además, proporciona asistencia técnica a las autoridades educativas locales, quienes la brindan al personal docente, directivo y de supervisión para mejorar la práctica

Programa	Objetivos
	profesional y la eficacia escolar. Dicha asistencia consiste en normas, asesoría y acompañamiento técnico y operativo, así como apoyo para el desarrollo de competencias locales que faciliten el cumplimiento de los objetivos del programa.
Programa Escuelas de Calidad (PEC)	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 con base en la normativa; se privilegian 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, su ubicación, sus indicadores educativos, así como la aportación estatal.
Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (Alfabetización Digital)	Contribuir a los procesos de aprendizaje de los alumnos de primaria al ofrecer dispositivos electrónicos tanto a los alumnos de primaria como a otras figuras educativas de primarias públicas (directores, maestros frente a grupo de 5º grado, supervisores, jefes de zona, centros de maestros, escuelas normales); asimismo, se proporciona a las escuelas otros bienes complementarios denominados "soluciones de aula", las cuales tienen por objetivo garantizar la conectividad en los planteles educativos.
Programa de Escuela Segura (PES)	Contribuir a fortalecer en las escuelas públicas de educación básica la gestión de ambientes de convivencia favorables para la mejora de los aprendizajes de los alumnos. 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 cinco mil pesos y el máximo, de treinta y cinco 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.
Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil (Educación Temprana)	Contribuir a solventar gastos inherentes a la operación y prestación de servicios de los centros de desarrollo infantil mediante subsidios económicos a las entidades federativas. Una vez entregados éstos, el programa no realiza un monitoreo sustantivo de su distribución o del uso o efectos de estos recursos. La transferencia del recurso se hace de manera anual por una sola ocasión.
Escuelas Dignas	Mejorar las condiciones de infraestructura de los planteles educativos de nivel básico para que obtengan una certificación total o parcial en siete componentes, los cuales se listan en orden de prioridad: seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento, servicios sanitarios, mobiliario y equipo, accesibilidad, áreas de servicios administrativos, infraestructura para la conectividad y espacios de usos múltiples. Para lograr lo anterior, el programa otorga subsidios por plantel educativo a fin de que se ejecuten proyectos de mejora de la infraestructura. El programa atiende de manera obligatoria zonas indígenas,

Programa	Objetivos
	rurales y de alta marginación, escuelas de tiempo completo y planteles del Programa Escuelas de Calidad 2013, así como los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-g).

Nota: En el anexo se muestran los grupos y ámbitos de atención, los bienes o servicios otorgados, el tipo de apoyo y las entidades donde operan los programas.

Como se señaló en la sección anterior, existe un gran abanico de factores asociados a la mejora en los aprendizajes y en el acceso/permanencia escolar: factores socioeconómicos y factores escolares o curriculares; los que tienen mayor influencia son las condiciones socioeconómicas de los alumnos y la forma en que éstos se agrupan en las escuelas.

En lo que toca a los factores escolares o curriculares, si bien la atención al mejoramiento de la infraestructura, la extensión de la jornada escolar y el fortalecimiento de la gestión de las escuelas son clave, en los programas que extienden la jornada y contribuyen al fortalecimiento de la gestión se ha observado una relativa debilidad en el diseño de los marcos conceptuales, es decir, de la lógica y congruencia del diseño de los programas, lo que puede llegar a debilitar la pertinencia o eficacia de los apoyos técnicos a las escuelas.

En otros casos, el vínculo entre el objeto de los programas y la mejora de los aprendizajes no está expresado con claridad, por ejemplo, es el caso de los programas orientados a la mejora de los ambientes escolares (PES) y del acceso a la tecnología (Alfabetización Digital). A pesar de lo anterior, se reconoce que estos programas tienen un valor propio en función de sus propósitos. En este sentido, cabría recomendar que destacaran el valor de sus fines, sin tener que vincularlos por fuerza a los aprendizajes tradicionales.

Finalmente, es necesario mencionar algunas problemáticas no atendidas por estos programas y que son fundamentales para la mejora de los aprendizajes y los resultados en la escuela. En primer lugar se encuentra la calidad de la formación de los maestros. Los exámenes de ingreso a la función docente en 2014 y 2015 mostraron que entre 50 y 65 por ciento de quienes buscaban ser maestros y ya habían completado sus procesos de formación no tendrían los conocimientos básicos para hacerlo (INEE, 2015, p. 139). De

continuar este problema, México podría llegar a enfrentar una escasez de candidatos “idóneos” para la docencia.

En segundo lugar, la distribución de los maestros entre las escuelas continúa teniendo un sesgo que favorece a los centros en mejores condiciones socioeconómicas, urbanas y de oferta completa. Tal como se indicó, las escuelas en mayores condiciones de marginación, las rurales y las indígenas reciben a los maestros con menos experiencia y menores capacidades. En muchas entidades, a estas escuelas se les concibe como “escuelas de castigo”. En consecuencia, una gran proporción de los maestros asignados a estos planteles (donde los alumnos tienen mayores necesidades de atención) tienen pocas capacidades para desempeñar su tarea. Asimismo, dado que muchos de estos maestros no desean permanecer en dichos centros, existe una alta rotación que lleva a que los alumnos pierdan días de clase o tengan a varios maestros en un año. Actualmente, no existe un programa que busque atender esta inequidad, por ejemplo, mediante el ofrecimiento de incentivos a los maestros más capacitados para que trabajen en zonas relegadas.

Un tercer problema está relacionado con el uso del tiempo en las escuelas. Algunas investigaciones en México, basadas en observaciones directas de aula, han reportado usos ineficientes del tiempo de instrucción, lo que muy probablemente redunde en una mengua de las oportunidades de aprendizaje (Aguilar, 1991; Razo, 2015). En parte, este uso ineficaz del tiempo se explica por las múltiples actividades ajenas a la instrucción que la organización escolar o del sistema educativo requieren (administrativas, protocolares o de gestión). Sin duda, es posible diseñar programas que busquen atacar ambos aspectos del problema a fin de concentrar la actividad escolar en el proceso de instrucción.

COBERTURA

En materia de cobertura, salvo los casos de Educación Indígena, Inclusión y Alfabetización Digital, así como Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil, los programas tienen como población objetivo a escuelas (ver cuadro 12).

Cuadro 12. Cobertura de los programas federales de promoción y apoyo a la educación básica e inicial, México, 2014

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Educación Indígena	Personas	805,249	446,891	77,604	17.37%
Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	Escuelas	131,767	40,000	23,182	57.96%
Programa Escuelas de Calidad (PEC)	Escuelas	205,649	47,000	51,227	108.99%
Alfabetización Digital	Personas	ND	ND	ND	ND
Programa de Escuela Segura (PES)	Escuelas	46,314	60,000	60,392	100.65%
Educación temprana	Entidades federativas	32	15	17	113.33%
Escuelas Dignas	Escuelas	26,930	3,330	4,082	122.58%

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

ND: No disponible.

Como se puede observar, Educación Indígena solo presenta 17.37 por ciento de eficiencia de cobertura, ya que tiene dificultades para definir con claridad y rigor metodológico las poblaciones potencial y objetivo, en virtud de la diversidad de los apoyos otorgados y los múltiples beneficiarios potenciales. Mientras tanto, el PETC alcanzó 57.96 por ciento de eficiencia, debido a los recortes presupuestarios en el ciclo escolar 2014-2015. Por otro lado, para el Programa de Alfabetización Digital no fue posible calcular su eficiencia en cobertura, ya que no dispone de la cuantificación de sus poblaciones.

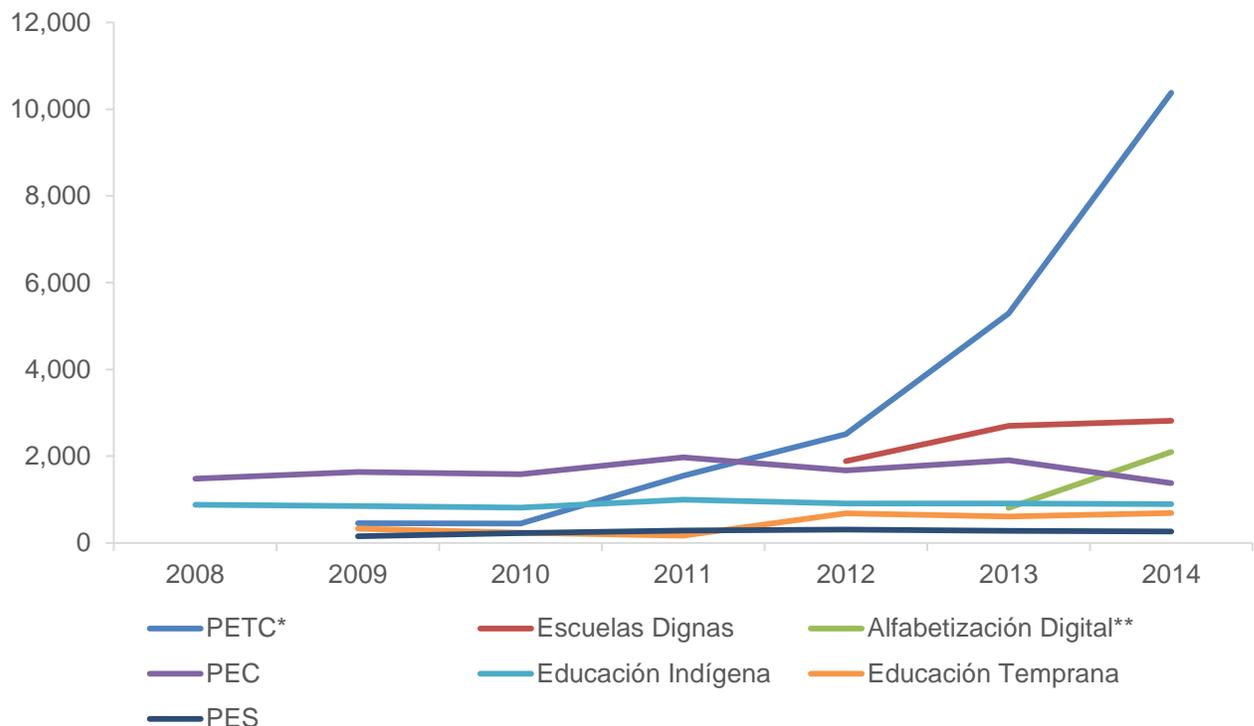
Los programas con eficiencia de cobertura de cien por ciento o más son cuatro: el PES, el PEC, Educación Temprana y Escuelas Dignas. Cabe destacar que la población potencial del PES disminuyó en 2014, lo que propició que las poblaciones objetivo y atendida fueran superiores a aquella en 13,686 y 14,078 escuelas, respectivamente; este cambio podría explicarse por la modificación de los criterios de selección de demarcaciones prioritarias: antes se utilizaba el Subsidio para la Seguridad en los Municipios y, a partir de 2014, se

usan las demarcaciones definidas por el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

PRESUPUESTO

En 2014, los programas en su conjunto ejercieron un gasto de 18,524.59 millones de pesos, lo que representa un aumento de 32.53 por ciento más que en 2013, cuando fue de 12,498.8 millones de pesos. Los programas del grupo que recibieron mayor presupuesto en ese año fueron el PETC, Escuelas Dignas y Alfabetización Digital, con 10.38, 2.81 y 2.09 mil millones de pesos, respectivamente, lo que significa 82.58 por ciento del total del presupuesto ejercido por los siete programas del grupo evaluado (ver gráfica).

Gráfica. Gasto ejercido por los programas federales de promoción y apoyo a la educación básica e inicial (millones de pesos), México, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-g); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012. El programa inició actividades en *2009 y **2013.

Se recomienda considerar la necesidad de revisar las prioridades en la asignación de recursos y de privilegiar a aquellos programas que muestren resultados concretos en el mejoramiento de la situación de los alumnos más vulnerables. En este sentido, algunos programas reciben una proporción de recursos no justificada por sus resultados (concretamente, Educación Temprana y Desarrollo Infantil), mientras que otros, como el de Educación Indígena, recibe recursos insuficientes para lo extenso, disperso y relevante de su función.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Estos programas presentan como elemento común mejorar los resultados educativos a partir de la colaboración en diversos aspectos del proceso de aprendizaje; la mayoría a nivel escolar (infraestructura, gestión, convivencia, oferta educativa) y el resto en el ámbito individual (alimentación y alojamiento, acceso a la tecnología).

En los cuatro programas cuyos beneficiarios son las escuelas (PEC, Escuelas Dignas, PETC y PES) se registra un potencial de articulación entre las distintas intervenciones. Esto se hace explícito en la propia normativa de los programas, específicamente en el acento que ponen todos en la “Ruta de mejora escolar” como herramienta en la cual integran las acciones derivadas de cada uno de ellos. Dicha ruta es un proceso sistemático de planeación de las escuelas públicas de educación básica, a través del Consejo Técnico Escolar,⁵ para intervenir en la mejora de su gestión, que toma como base los resultados de la evaluación interna, como el plan de mejora, proyecto o plan escolar, plan anual de trabajo, plan estratégico de transformación escolar, programa de mejoramiento u otros similares (SEP, 2013). En 2015 se especificó que la elaboración de la ruta no debía sujetarse a una metodología o formato específico, ya que es un proceso abierto en el cual la escuela debe, de manera periódica, revisar avances, evaluar el cumplimiento de acuerdos y metas, así

⁵ El Consejo Técnico Escolar es el órgano integrado por el (la) director(a) del plantel y el personal docente, así como por los actores educativos que se encuentran directamente relacionados con los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos(as) de las escuelas de educación básica. En los casos de escuelas migrantes, unitarias y multigrado, estos consejos están formados por profesores(as) de diversas escuelas y presididos por el supervisor(a) escolar, o bien, se integran a partir de mecanismos que respondan a los contextos específicos de la entidad federativa o región, de acuerdo con las disposiciones que emitan las autoridades educativas locales.

como efectuar ajustes en función de los retos que enfrenta y retroalimentar la toma de decisiones (SEP, 2014).

En esta dirección, se considera conveniente que los programas destaquen, en la operación escolar, la importancia de integrar de modo coordinado las acciones escolares en las evaluaciones y los planes de mejora de cada centro; por ejemplo, mediante el trabajo en los consejos escolares en el marco del PEC, se podrían retroalimentar los diagnósticos externos realizados por Escuelas Dignas para la mejora de la infraestructura. Asimismo, el PEC, el PETC y el PES deberían entregar sus beneficios a las escuelas –en particular los técnicos– de forma que atiendan los objetivos, necesidades y demandas de éstas, expresadas en la “Ruta de mejora escolar”.

Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

En primer lugar, los programas entrañan una mejora de los recursos materiales y técnicos para la escolarización, con lo cual contribuyen al desarrollo de mayores oportunidades de aprendizaje. La oferta de alimentación y alojamiento a los alumnos indígenas, la atención a la mejora de la infraestructura, el acceso masivo a la tecnología, la extensión de la jornada escolar, la mejora de las condiciones de convivencia y el fortalecimiento de la gestión son todos aspectos importantes en este sentido.

En segundo lugar, en sus lineamientos o reglas de operación, la mayor parte de los programas subraya la necesidad de atender a las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad. Si bien, como se mencionó ya, las definiciones varían y pueden ser más específicas, se destaca la intención de privilegiar a las escuelas que operan en condiciones más desfavorables.

En tercer lugar, se hace hincapié en la apuesta de los programas centrados en las escuelas para hacer de estos espacios donde las diversas iniciativas se articulen en una ruta de mejora escolar. De esta forma, se pone en el centro la gestión de la escuela, lo cual podría fomentar el desarrollo de capacidades de planeación estratégica y la evaluación por parte de las comunidades escolares.

Finalmente, un elemento no menor es el establecimiento de una estructura de gasto que, salvo excepciones, privilegia la entrega de apoyos a los beneficiarios y minimiza los gastos de operación, lo que abona al uso eficaz de los recursos.

Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

Es importante recordar que la mayor parte de los programas de este grupo tienen por objetivo elevar los niveles de aprendizaje de los alumnos. En este sentido, los retos comunes que enfrentan pueden agruparse en tres grandes categorías: diseño: ajustar la relación entre propósitos y fines; gestión: superar los desafíos derivados del federalismo educativo, o bien, la descentralización de operadores; y cobertura: incrementar la cobertura de los programas en un contexto de restricciones presupuestarias.

En relación con el primer punto, si bien la mayoría de los programas se orienta a mejorar los resultados educativos, no buscan modificar los factores que inciden en forma directa en ellos, esto es, las prácticas pedagógicas. En su lugar, proveen ciertas condiciones para el desarrollo de procesos de enseñanza de calidad. Esto tiene dos implicaciones principales: se dificulta la construcción de una justificación teórica del programa, en tanto implica privilegiar conceptos apenas definidos, como los de gestión escolar, convivencia o extensión de la jornada, y cuyo vínculo con los resultados no siempre está fundamentado de manera empírica; y se reduce la probabilidad de incidir significativamente en los aprendizajes, dado que no se tiene control sobre las mediaciones propiamente pedagógicas que envuelve este impacto. Expresado en síntesis, los programas todavía enfrentan dificultades para explicar cómo se conectan con el objetivo de mejora de los aprendizajes, y esto impacta sobre su capacidad de incidir en los procesos de enseñanza.

Con base en lo anterior, en términos de diseño sería recomendable precisar y enriquecer la justificación conceptual, y en lo operativo, procurar que los beneficios otorgados a las escuelas se articulen más directamente con las prácticas pedagógicas.

El segundo reto, no del todo desvinculado al anterior, reside en los desafíos del federalismo y la operación descentralizada de los programas. La cantidad y diversidad de actores involucrados en diversos niveles podría suponer una amenaza al cumplimiento de los objetivos como producto de la descoordinación o de la existencia de fines divergentes. Salvo algunas excepciones, los programas evaluados descansan en las autoridades educativas locales como operadoras principales. Además, hay una segunda instancia de operación, las escuelas, sin las cuales los programas no podrían funcionar. Esto abre varios

frentes. Las facultades estatales en la operación de los programas podría dificultar el cumplimiento de los objetivos originales de éstos, quizá porque las escuelas seleccionadas no corresponden a los criterios de focalización, porque los apoyos técnicos llegan débilmente, o porque no se monitorea en forma adecuada la operación y los resultados a nivel escolar. Esto incrementa el riesgo de que los recursos lleguen a las escuelas sin que se desarrollen en ellas los procesos sustantivos que buscan detonar los programas. En consecuencia, se recomienda establecer lineamientos, reglas de operación y sistemas de monitoreo que minimicen estos riesgos.

En relación con lo anterior, un tercer reto consiste en la evaluación de la operación y los resultados de los programas, ya que en la actualidad los mecanismos de seguimiento no hacen posible conocer la contribución de los programas al objetivo ni las razones que podrían explicar este impacto o su ausencia. Los indicadores reportados son, por lo general, parte de un mecanismo formal de seguimiento, pero no permiten disponer de información sobre la implementación y los desafíos que surgen en el terreno. De hecho, no existen evaluaciones de resultados y menos aún de impacto. Quizá más importante es que no son frecuentes las evaluaciones de procesos o de implementación, fundamentales para corregir aspectos del programa que podrían no estar funcionando de acuerdo con lo planeado. En esta dirección, se recomienda a los programas diseñar evaluaciones sistemáticas, de procesos y resultados para corregir esta ausencia, difundir avances y tomar decisiones eficaces.

Finalmente, los programas enfrentan el desafío de mantener y mejorar su cobertura en un contexto de restricciones presupuestarias, que amenazan la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos. Es importante mejorar tanto la focalización como la capacidad de mostrar resultados, así como los recursos para explicar por qué se producen. De particular relevancia es fortalecer los apoyos técnicos por encima de los económicos, y privilegiar la formación de capacidades de las escuelas. En los programas que otorgan directa o indirectamente apoyos materiales, como Escuelas Dignas, Educación Indígena o Alfabetización Digital, esto no sería posible. Sin embargo, en los orientados a mejorar la gestión, la convivencia y las oportunidades de aprendizaje, el recurso económico no es tan necesario como el desarrollo de apoyos técnicos atractivos y apropiables por parte de las escuelas.

Respecto a los criterios de focalización, casi todos los programas evaluados los incluyen en sus documentos normativos (las excepciones son Educación Temprana y Alfabetización Digital). Si bien este aspecto se considera positivo, se identificaron elementos que conviene revisar por parte de los programas. En primer lugar, los criterios de focalización están definidos como orientaciones “preferentes” y de manera muy general (se habla de “bajos resultados”, “atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad”). Se considera que estos criterios deberían ser más específicos y enfáticos, a fin de dejar menos lugar a la interpretación o la ambigüedad por parte de las autoridades de tomar las decisiones finales de asignación de los programas; por ejemplo, podrían establecerse umbrales mínimos de marginación para que las escuelas recibieran los beneficios.

En segundo lugar, dado que los programas tienen el objetivo de mejorar los resultados educativos, deberían incluir como un criterio prioritario de focalización los niveles de aprendizaje y deserción; esto, por supuesto, agregado a la atención a escuelas en localidades de alta y muy alta marginación (un buen ejemplo es la definición de la población objetivo en el PEC).

Capítulo 5. Buenas prácticas externas

Las diferentes características de los programas evaluados hacen difícil la identificación de buenas prácticas comunes o útiles para todos ellos. Por esta razón, se opta por una presentación por separado, limitada a los programas orientados de manera más directa a incidir sobre los aprendizajes.

FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN

En relación con el PEC, y en virtud de su enfoque hacia aspectos de mejora de la gestión escolar para favorecer el desempeño académico de los alumnos, la mejor síntesis de buenas prácticas es la que arroja la investigación sobre eficacia escolar (Murillo, 2005). Numerosas investigaciones a lo largo de cuatro décadas han terminado por concluir que existe un conjunto de factores de gestión que distinguen a las escuelas con buenos resultados. De estos factores, los más importantes son: una misión y objetivos en común; énfasis en el trabajo colaborativo y en el intercambio de información entre maestros; liderazgo académico eficaz por parte del director; énfasis en los aprendizajes de los alumnos; altas expectativas respecto del aprendizaje; una atmósfera ordenada; y evaluaciones frecuentes (Edmonds, 1979).

Estos elementos recuerdan que, más allá de las mejoras abstractas en la gestión, es necesario vincular estos procesos con las prácticas docentes. De otra forma, no se observará una mejora en los resultados educativos (Arcia, Macdonald, Patrinos y Porta, 2011).

Además de los citados, los siguientes elementos de gestión caracterizan a las escuelas que obtienen buenos resultados educativos, aun en contextos desfavorables: fuerte cultura profesional entre los docentes y planeación colaborativa; orientación hacia la resolución de problemas; desarrollo profesional de los docentes basado en la práctica; descentralización de las decisiones; involucramiento de distintos actores; información disponible y accesible; y apoyo por parte de las instancias supervisoras de las escuelas (Monsey, Gozali-Lee y Mueller, 1997). Como puede verse, el acento está puesto en el desarrollo de las

capacidades locales, en la participación de múltiples actores y en la atención especial dirigida a los aprendizajes.

Una interesante recopilación de elementos asociados a la autonomía pedagógica y la autonomía de gestión en América Latina que inciden en los aprendizajes es la realizada para el Banco Interamericano de Desarrollo. En ella se destacan un conjunto de elementos que un programa como el PEC podría considerar: el monitoreo de la asistencia y puntualidad de los maestros, tanto por parte del director como de los directores; la evaluación externa del rendimiento académico y retroalimentación a los maestros; el seguimiento a los alumnos fuera de la escuela por parte de los maestros; el involucramiento de los padres en la escuela con el fin de disminuir la inasistencia de los alumnos; y la dotación al cuerpo docente de autonomía pedagógica en relación con los proyectos escolares, lo que, si bien tiene un impacto modesto sobre los aprendizajes, incrementa las capacidades de gestión del director, así como la motivación de los maestros y el trabajo colegiado (Espínola, 2000).

Entre los modelos que buscan mejorar la gestión escolar enfocándose en los resultados educativos en los países desarrollados, destaca el Programa de Desarrollo Escolar (Monsey, Gozali-Lee y Mueller, 1997), implementado en forma conjunta entre la Universidad de Yale y las escuelas públicas de New Haven, Estados Unidos de América, desde fines de los años sesenta. Las escuelas de este programa organizan su trabajo en torno a tres equipos: uno orientado a definir los objetivos escolares, otro a prevenir problemas de comportamiento y promover un ambiente ordenado, y el tercero a fomentar la colaboración activa de las familias. El trabajo de los tres grupos debe articularse para lograr mejoras continuas mediante el consenso y el incremento de la comunicación entre todos los actores. Entre 1998 y 2003, este programa se implementó en cinco distritos educativos y los principales resultados se tradujeron en una reducción notable en las brechas de aprendizaje (Comer y Emmons, 2006).

MEJORA DE LA CONVIVENCIA ESCOLAR

En lo concerniente al PES, conviene destacar los resultados de un extenso reporte realizado para la Organización Panamericana de la Salud, en el cual se realiza una exhaustiva revisión de 54 programas en 19 países, orientados a mejorar las condiciones de convivencia y seguridad en las escuelas. La investigación sistematizó los marcos conceptuales, modelos de intervención y resultados de estos programas (Krauskopf, 2006); a partir de ello ha sido posible identificar enfoques y procedimientos que podrían ser de utilidad para orientar al PES.

El documento hace referencia a la necesidad de que los programas cuenten con un marco conceptual sólido para identificar problemas y justificar las formas de intervención. Los programas analizados se caracterizan por enfoques centrados en el clima escolar y la convivencia, o en la cultura de paz, muy vinculada a una perspectiva de derechos. Asimismo, los programas exitosos reconocen, al mismo tiempo, el peso del contexto escolar, las situaciones de desigualdad y marginación socioeconómica, pero otorgan a los problemas de convivencia una dimensión cultural que les es propia (Krauskopf, 2006).

Los programas destacan, en forma alternativa, dos niveles de análisis: los aspectos sociales, de marginación y asimetrías de poder,⁶ o bien, los aspectos individuales y grupales, que justifican intervenciones más dirigidas. De los programas que carecen de enfoques y marcos analíticos claros, se resalta que acaban por privilegiar enfoques represivos (Krauskopf, 2006). Para esta autora, todos los programas, en general, tienen problemas para reportar de modo sistemático hallazgos y resultados; en este sentido, recomiendan combinar metodologías que, a la vez que permiten valorar cuantitativamente la incidencia de problemas de convivencia, sean capaces de conocer de manera cualitativa los procesos y significados involucrados en su emergencia, así como en las características del funcionamiento de los programas.

Los siguientes programas analizados en el documento son los más destacados: Paz nas Escolas, Ciranda da Paz (Brasil); Habilidades para la Vida (Colombia); Sevilla Anti-Violencia Escolar, Andalucía Anti-Violencia Escolar (España); Bullying Prevention Program y

⁶ Las asimetrías de poder están referidas a cualquier relación o situación social en la que una persona o grupo tiene autoridad sobre otra debido a que el equilibrio de poder es más o menos unilateral.

Promoting Alternative Thinking Strategies (Estados Unidos de América); y Proyecto contra la Intimidación (Inglaterra). De su análisis, emergen un conjunto valioso de prácticas. En primer lugar, se trata de programas que funcionan de manera horizontal a través de la cooperación de actores y la atención a las demandas específicas de los centros escolares. En segundo, hacen un énfasis permanente en el diálogo y la integración social dentro de las escuelas y con el entorno. En tercero, buscan empoderar a los estudiantes –en particular en el nivel secundario– para equilibrar las relaciones de poder dentro de los centros educativos. Esto caracteriza, en especial, a los programas latinoamericanos.

De la revisión concreta de buenas prácticas (Caballero, 2010; Conde, 2012; Luna, s.f.), se destacan: la participación de los alumnos en todas las etapas del proceso de mejora de la convivencia, sea como mediadores, como coordinadores de actividades de integración o como co-elaboradores de las normativas escolares; la definición de estructuras claras para la participación de los alumnos, con objetivos precisos; el establecimiento de normas compartidas por todos los actores, en cuya elaboración participen también las familias; la definición de protocolos claros de tratamiento de situaciones (absentismo, llegadas tarde, peleas, acoso); la aplicación de técnicas de mediación y la capacitación en dichas técnicas tanto a los maestros como a los alumnos; la creación de figuras de tutores para los alumnos más problemáticos, tarea a ser cumplida por maestros descargados de sus funciones frente a grupo; y el diseño de planes de acogida para los alumnos de nuevo ingreso, en el cual los alumnos tengan una participación principal.

Estas prácticas podrían ser implementadas dentro del marco provisto por el PES, mediante una capacitación adecuada a los docentes; salvo la creación de figuras de tutores para los alumnos más problemáticos, ninguna requeriría recursos adicionales. Cada comunidad educativa debería determinar cuáles considera que son los mecanismos más adecuados y relevantes para su realidad.

EXTENSIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR

El PETC podría servirse de un amplio cuerpo de investigaciones sobre programas que lo han antecedido, especialmente en países de la región que comparten problemas similares.

Los casos de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela son algunos de los más notorios (Rivas, 2013).

Las mejores prácticas de las escuelas de tiempo completo se han dado mediante una combinación de flexibilidad y orientación, de prácticas tradicionales y modelos innovadores, con foco en el fortalecimiento de los aprendizajes básicos. En este contexto, los centros logran aprovechar la oportunidad para romper con las formas tradicionales de enseñanza y emprender nuevas aproximaciones al aprendizaje a través de la reorganización de los espacios escolares, los agrupamientos y los tiempos (Rivas, 2013). Un apoyo práctico y conveniente por parte de la autoridad educativa es la elaboración de un guion curricular con variantes, acompañado con materiales como cuadernillos o cajas curriculares, de los cuales las escuelas puedan escoger los elementos a desarrollar (Rivas, 2013).

El impulso a las escuelas de tiempo completo es una oportunidad para que éstas desarrollen, de manera autónoma, pero con contención y asesoría, una visión integral sobre sus problemas y fortalezas por medio de evaluaciones sustantivas de sus capacidades, formas de trabajo y resultados. Los proyectos escolares son vistos como un instrumento fundamental de este proceso (Rivas, 2013). También representan una muy buena oportunidad para motivar a los actores de la comunidad escolar. No obstante, esto es un desafío para los programas que buscan la masificación del modelo, como es el caso en México. Para esto, es fundamental que las administraciones locales se apropien del proyecto, definan una estructura específica para éste, e involucren al sector intermedio del sistema, en particular a los supervisores (Veleda, 2013). Asimismo, es importante que existan directrices generales muy claras desde el principio, así como varios escenarios de implementación posibles (Rivas, 2013).

Respecto a la focalización, se considera una buena práctica el privilegiar a las escuelas con alumnos de menor nivel socioeconómico y aprendizajes menos satisfactorios, no solo porque están en una situación de mayor vulnerabilidad, sino también porque es en estos centros donde los resultados positivos son más claros (Veleda, 2013).

Uno de los puntos destacados en los estudios revisados es el uso del tiempo. Mayor tiempo de clases no siempre significa tiempo de mayor calidad, en especial porque la jornada escolar no puede concebirse de manera uniforme (la capacidad de atención de los alumnos

cambia a lo largo del día); el modelo organizacional y pedagógico de la jornada extendida no puede ser simplemente una réplica de los esquemas tradicionales, dado que se corre el riesgo de abrumar a los alumnos. Otro aspecto resaltado es la calidad de los espacios educativos, dado que sin éstos no puede aprovecharse y diversificarse en forma adecuada el uso del tiempo (Rivas, 2013). Esto conecta a los programas de extensión de la jornada con otros, como los de mejoramiento de la infraestructura.

ENTREGA DIRECTA DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS A LOS ALUMNOS (UNO-A-UNO)

Al igual que con los programas de extensión de la jornada, la entrega de recursos tecnológicos directamente a los alumnos en modo “uno-a-uno” se ha extendido con rapidez a nivel internacional en la última década, en especial en los países en desarrollo. Estos programas varían de modo significativo en sus objetivos, grado de institucionalización, componentes y formas de implementación. Los objetivos, en particular, van desde aquellos centrados en los aprendizajes y la productividad a aquellos orientados a la inclusión social y la reducción de las desigualdades.

En América Latina, algunas de las iniciativas más notorias y masivas se han llevado a cabo en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Los casos mencionados son relevantes debido a que se trata de programas masivos y pueden servir de lección para el Programa de Alfabetización Digital en México.

Cabe destacar el caso de Uruguay, que presenta características sobresalientes en lo que se refiere a su concepción e implementación (Rivoir y Lamschtein, 2012). El Plan Ceibal surgió en 2007 con el objetivo de dotar a todos los niños y maestros de nivel primario del país de una computadora portátil con base en el esquema One Laptop per Child, de Nicholas Negroponte. Si bien no descuida la dimensión del aprendizaje, su objetivo principal es la inclusión social y la reducción de la brecha digital. El objetivo de universalización fue cubierto en primaria en 2009, con 350,000 niños y 16,000 maestros. Luego se amplió a secundaria, y superó los 600,000 equipos en total. Los alumnos son los propietarios de las computadoras, diseñadas y pensadas exclusivamente para un uso adecuado por parte de los niños.

Parte de la fortaleza del programa consiste en que se gestionó a través de una estructura específica en la que participaron, de manera coordinada, diversas agencias (el Laboratorio Tecnológico del Uruguay, el Consejo de Educación Primaria, la empresa estatal de telecomunicaciones, la Universidad de la República y organizaciones civiles independientes). Asimismo, se crearon diversas plataformas digitales, recursos y contenidos para uso de los alumnos. El programa puso especial cuidado, además, en la capacitación de los maestros, tanto de forma presencial como en entornos virtuales.

Estas experiencias permiten extraer diversas lecciones prácticas. En primer lugar, es fundamental contar con una estructura sólida que dé continuidad a los programas, sobre todo a los aspectos de infraestructura, reparación y uso por parte de los alumnos. En segundo término, se debe apostar por la conectividad universal en las escuelas a fin de que la herramienta sea aprovechada al máximo por alumnos y maestros. En tercer lugar, el desarrollo de contenidos, no solo precargados, sino también en plataformas de internet, es prioritario para la apropiación de la iniciativa. Por último, la capacitación a los maestros constituye un soporte básico sin el cual las herramientas probablemente queden subutilizadas.

RECOMENDACIONES GENERALES A PARTIR DE LAS PRÁCTICAS ANALIZADAS

A partir del análisis anterior, es posible formular cuatro recomendaciones generales sobre buenas prácticas identificadas en programas similares a los analizados que se podrían trasladar a este conjunto, con el objetivo de mejorar sus resultados:

- Involucrar a las familias. La participación de estos actores es fundamental para construir una red de soporte para los programas escolares. Esta participación no necesariamente debería restringirse a los consejos de participación social, sino que podría tomar otras modalidades más flexibles, menos rutinarias y adaptadas a objetivos específicos.
- Concentrar las actividades colectivas promovidas por los programas en torno a aspectos específicos de aprendizajes básicos. La gestión y el manejo de los programas por parte de las escuelas deberían estar dirigidos al máximo hacia la

mejora de los aprendizajes. Para esto, es necesario que los programas busquen descargar a las escuelas de trámites burocráticos.

- Ofrecer herramientas múltiples para el uso de los recursos por parte de los actores escolares. Los programas deben acompañar sus beneficios con guías y herramientas de capacitación diversas, no directivas, flexibles, a fin de que los educadores puedan utilizarlos según sus objetivos, necesidades y contextos.
- Monitorear los procesos. Entre el diseño de los programas, la entrega de los recursos y los resultados de éstos existe un conjunto de mediaciones fundamentales que deben ser evaluadas para tomar posibles decisiones de corrección. Las mediaciones principales están relacionadas con las formas de trabajo colectivo que implementan las innovaciones a nivel micro, así como con el uso de los recursos.

Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

Los programas evaluados representan un esfuerzo importante que implica la movilización de cantidades ingentes de recursos financieros, materiales y humanos en pos de la mejora del acceso, la permanencia y los aprendizajes en el nivel básico de educación. En su mayor parte, todos estos programas se alinean adecuadamente al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y a los objetivos sectoriales. Se advierte en ellos una preocupación por establecer normas de operación claras y por constituir equipos de trabajo comprometidos.

Entre las principales fortalezas de estos programas en conjunto está el amplio rango de factores asociados al desempeño escolar que buscan mejorar desde aspectos materiales externos a la escuela hasta otros propiamente escolares, como la oferta escolar y la convivencia. Una segunda fortaleza de la mayoría de estos programas es la preocupación por mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y operar a través de los actores educativos, al mismo tiempo que se mejoran sus capacidades de establecer proyectos estratégicos. También se destaca la tendencia a focalizar los apoyos en las escuelas que atienden a las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad.

Los retos principales que enfrentan estos programas radican en el ámbito de su diseño y objetivos; el seguimiento de sus procesos y resultados; y el contexto actual de restricciones presupuestarias. En el primer ámbito se considera que la justificación de la atención a determinados aspectos del proceso educativo no siempre está adecuadamente fundamentada. En el segundo, se advierte que la operación de los programas por parte de las entidades implica una tendencia a la pérdida de control de los procesos principales, como la selección de escuelas, la entrega de apoyos técnicos, o el monitoreo de su apropiación por parte de los centros. Por último, las restricciones presupuestarias suponen una amenaza directa a la capacidad de los programas de incrementar o incluso mantener su cobertura.

Este panorama conduce a formular un conjunto de recomendaciones generales en diversas áreas. A nivel financiero, la principal es no reducir el presupuesto asignado a estos programas. Una amenaza externa a ellos es que las decisiones sobre continuidad, fusión o cancelación de los programas, así como el incremento o disminución de los recursos, suelen tomarse sin tener en cuenta sus resultados. Por consiguiente, antes de tomar

decisiones de recorte presupuestario deberían realizarse evaluaciones rigurosas con el propósito de tomar decisiones mejor informadas.

Un modo de hacer más eficiente el uso de los recursos consiste en destinarlos a aquellas escuelas en situación de mayor vulnerabilidad, dado que la mejora en los resultados suele ser mayor cuanto menor es el punto de partida. El carácter progresivo o equitativo de los programas no está reñido con la eficacia; por el contrario, la aumenta. En este sentido, se recomienda mejorar las definiciones de poblaciones vulnerables de los programas y fortalecer el monitoreo de la focalización.

En cuanto a diseño, la principal recomendación es el fortalecimiento de los marcos conceptuales de los programas. Esto, en dos sentidos: en primer lugar, aun cuando se busque afectar factores relacionados indirectamente con los aprendizajes, como la infraestructura, la gestión, la convivencia o las horas de asistencia, deben construirse marcos conceptuales sólidos que permitan vincular estos componentes a los resultados educativos a través de las prácticas pedagógicas de los maestros. En segundo lugar, debería destacarse la mejora directa de los aprendizajes de los alumnos y la reducción de la probabilidad de abandono escolar de quienes asisten a la escuela. Lo anterior supone concentrarse de manera directa en los aspectos pedagógicos y en la atención a los alumnos en mayor situación de riesgo, así como una focalización de alumnos por escuela, dado que en todas las escuelas del país, sin importar sus condiciones generales, se encuentran alumnos en situación de riesgo o déficit educativo.

De aquí se desprende una recomendación más general: el fortalecimiento de los aspectos técnicos de los programas. Tanto por parte de la operación del programa como de las propias escuelas que reciben los apoyos, predomina una visión que privilegia la entrega de recursos materiales a los apoyos técnicos. Esto tiene como consecuencia una desmedida atención a los aspectos administrativos en comparación con los operativos; en las escuelas puede prestarse también a situaciones de simulación. Por lo tanto, se impone que los programas privilegien el desarrollo de los componentes técnicos dado que constituyen las herramientas que pueden dar lugar a mejoras en los resultados.

En este sentido, incluso es conveniente abandonar el lenguaje que refiere a la “entrega” de los apoyos técnicos. Para que los programas funcionen adecuadamente, no es necesario

fomentar entre los educadores nuevas habilidades y competencias, y éstas no pueden ser entregadas como un recurso material, sino que deben ser generadas en cada espacio educativo, a partir de las propias necesidades de las escuelas. Los maestros, directores y supervisores deberían estar en el centro de estos procesos, acompañados por equipos de asesoría por escuela para desarrollar proyectos acordes con las necesidades locales.

Es fundamental, en consecuencia, que los programas se visualicen como oportunidades para fortalecer los equipos de trabajo dentro de las escuelas, lo que implica también que debe darse a los actores educativos la posibilidad de que los programas operen de manera integrada. El PEC y el PETC pueden constituirse en estos grandes programas-eje que articulen otras iniciativas en áreas como la convivencia, el uso de tecnologías y las decisiones sobre la infraestructura escolar.

Ahora bien, el fortalecimiento y monitoreo de estos procesos requiere una atención y un seguimiento mucho más cercanos a la operación, desde el proceso de selección de escuelas hasta la evaluación de resultados. Por ello, se recomienda construir sistemas de monitoreo y seguimiento sustantivos para el trabajo de las entidades, y diseñar evaluaciones de procesos que permitan identificar fortalezas y debilidades en la implementación técnica de los programas.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo número 703 por el que se emiten las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2014 (2013). *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2013. México.
- Acuerdo número 19/12/14 por el que se emiten las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015 (2014). *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2014. México.
- Aguilar, C. (1991). *El trabajo de los maestros. Una reconstrucción cotidiana*. México: Cinvestav-IPN.
- Arcia, G., Macdonald, K., Patrinos, H. y Porta, E. (2011). *School autonomy and accountability*. Background Paper. System Assessment and Benchmarking for Education Results (SABER).
- Blanco, E. (2011). *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México.
- Caballero, M. (2010). Convivencia escolar. Un estudio sobre buenas prácticas. *Revista de Paz y Conflictos*, núm. 3, pp. 154-169.
- Comer, J. y Emmons, C. (2006). The Research Program of the Yale Child Study Center School Development Program. *The Journal of Negro Education*, vol. 75, núm. 3, pp. 353-372.
- Conde, S. (2012). *Estudio de la gestión de la convivencia escolar en centros de educación secundaria de Andalucía: una propuesta de evaluación basada en el Modelo EFQM*. Memoria para optar al grado de doctora. Universidad de Huelva, Departamento de Educación.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

- _____ (2015a). Evaluación específica de desempeño del Programa de Apoyo a la Educación Indígena. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/CDI/S178_PAEI/S178_PAEI_IC.pdf
- _____ (2015b). Evaluación específica de desempeño del Programa Escuelas de Calidad. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S029_PEC/S029_PEC_IC.pdf
- _____ (2015c). Evaluación específica de desempeño del Programa Escuelas Dignas. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U074_EDIGNAS/U074_EDIGNAS_IC.pdf
- _____ (2015d). Evaluación específica de desempeño del Programa Escuelas de Tiempo Completo. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S221_PETC/S221_PETC_IC.pdf
- _____ (2015e). Evaluación específica de desempeño del Programa de Escuela Segura. Recuperado de: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S222_PES/S222_PES_IC.pdf
- _____ (2015f). Evaluación específica de desempeño del Programa Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U031_DESINFANTIL/U031_DESINFANTIL_IC.pdf
- _____ (2015g). Evaluación específica de desempeño del Programa de Inclusión y Alfabetización Digital. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/U077_ADIGITAL/U077_ADIGITAL_IC.pdf

_____ (2015h). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. Resumen ejecutivo*. México. Recuperado el 10 de mayo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

Departamento de Monitoreo y Evaluación del Plan Ceibal (DMEPC) (2014). *Evaluación anual en primaria, 2013. Resumen ejecutivo*. Plan Ceibal.

Edmonds, R. (1979). *A discussion of the literature and issues related to effective schooling*. Ponencia presentada en la Conferencia Nacional sobre Educación Urbana. St. Louis, EUA.

Espínola, V. (2000). *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. Documento de discusión, BID.

Fernández, T. (2007). *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistema educativo en América Latina*. México: El Colegio de México.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2004). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2003*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/101/P1B101.pdf>

_____ (2007a). *Infraestructura escolar en las primarias y secundarias de México*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://www.inee.edu.mx/index.php/76-publicaciones/recursos-y-procesos-escolares-capitulos/577-infraestructura-fisica-y-equipamiento-en-las-primarias-y-secundarias-de-mexico>

_____ (2007b). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://www.inee.edu.mx/index.php/68-publicaciones/informes-anales-capitulos/409-la-educacion-para-poblaciones-en-contextos-vulnerables-informe-2007>

_____ (2007c). *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de

<http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Recursosyprocesos/Disciplina/Completo/disciplinacompletoa.pdf>

_____ (2010). *México en PISA 2009*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios_internacionales/PISA_2009/Completo/pisa2009.pdf

_____ (2012). *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Tercer grado de secundaria, ciclo escolar 2011-2012*. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-09-ciclo-2011-2012>.

_____ (2013a). *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos. Sexto grado de primaria, ciclo escolar 2012-2013*. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2012-2013>

_____ (2013b). *México en PISA 2012*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11149/1/images/Mexico_PISA_2012_Informe.pdf

_____ (2013c). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2012*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/111/P1B111.pdf>

_____ (2014a). *El aprendizaje en preescolar en México. Informe de resultados EXCALE 00, aplicación 2011. Lenguaje y comunicación y pensamiento matemático*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/312/P1D312.pdf>

_____ (2014b). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/112/P1B112.pdf>

_____ (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf>

Krauskopf, D. (2006). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. Washington: Organización Panamericana de la Salud. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/arte.violencia.escolares.pdf?ua=1>

Luna, F. (s.f.). Repertorio de buenas prácticas. *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 359.

México Evalúa (2014). *Censo Educativo. Radiografía del dispendio presupuestal*. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/08/Estudio-Censo-Educativo.pdf>

Ministerio de Educación (2011). *Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad*. Argentina: Presidencia de la Nación. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://observatoriotic.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/Conectar%20Igualdad%20-%20Nuevas%20voces%20nuevos%20escenarios.pdf>

Monsey, B., Gozali-Lee, E. y Mueller, D. (1997). *Lessons learned about effective school management strategies*. Literature review prepared for achievement plus, a partnership for community schools. Wilder Research Center, St. Paul. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <https://www.wilder.org/Wilder-Research/Publications/Studies/Lessons%20Learned%20About%20Effective%20School%20Management%20Strategies/Lessons%20Learned%20About%20Effective%20School%20Management%20Strategies%20-%20A%20Best%20Practices%20Literature%20Review.pdf>

Murillo, F. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona: Octaedro.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2015). *Tercer estudio regional comparativo y explicativo. Informe de resultados. Logros de aprendizaje*. Santiago. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002439/243983s.pdf>

- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2014a). *PISA 2012 results: What students know and can do –Student performance in Mathematics, Reading and Science*, vol. I (revised edition, February 2014). OECD Publishing. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-I.pdf>
- _____ (2014b). *Education at a glance 2014: OECD indicators*. OECD Publishing. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <https://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>
- Razo, A. (2015). *Tiempo de aprender. El uso y organización del tiempo en las escuelas primarias en México*. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educacional. México, Distrito Federal.
- Reynolds, D. y Parker, A. (1992). School effectiveness and school improvement in the 1990s. En D. Reynolds y P. Cuttance (eds.). *School effectiveness. research, policy and practice*. Nueva York: Cassell.
- Rivas, A. (2013). *Escuelas de jornada extendida. Documento de diagnóstico*. Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de República Dominicana. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-348928_Escuelas_de_Jornada_Extendida.pdf
- Rivoir, A. y Lamschtein, S. (2012). Plan Ceibal, un caso de usos de las tecnologías de información y de las comunicaciones en la educación para la inclusión social. En G. Sunkel y D. Trucco (eds.). *Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina. Algunos casos de buenas prácticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Severin, E. y Capota, C. (2011). *One-to-One Laptop programs in Latin America and the Caribbean. Panorama and perspectives*. Technical Note, IDB, Education Division. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4919/One-to->

One%20Laptop%20Programs%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20.pdf?sequence=1

Teddlie, C. y Stringfield, S. (2007). A history of school effectiveness and improvement research in the USA focusing on the past quarter century. En T. Townsend (ed.). *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*. Holanda: Springer.

Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC/UNICEF. Recuperado el 25 de mayo de 2016 de http://files.unicef.org/argentina/spanish/educacion_NuevosTiemposEducacionPrimaria_VERSION-WEB.pdf

Anexo. Cuadro comparativo de los programas federales de promoción y apoyo a la educación básica e inicial, México, 2014

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Estudiantes	Ambos*	Albergues	Ambos**	Cobertura nacional, a excepción de Aguascalientes y Tlaxcala
Programa Escuelas de Tiempo Completo	Escuelas	Ambos*	Subsidios	Ambos**	Todas
Programa Escuelas de Calidad	Escuelas	Ambos*	Financiamiento de proyectos sociales	Ambos**	Cobertura nacional, a excepción de Chiapas y Veracruz
Escuelas Dignas	Escuelas	Ambos*	Infraestructura	No monetario	Todas
Programa de Inclusión y Alfabetización Digital	Estudiantes	Ambos*	Tecnología, equipos de cómputo y electrónicos	No monetario	Colima, Distrito Federal, México, Puebla, Sonora y Tabasco
Programa de Escuela Segura	Escuelas	Ambos*	Subsidios	Ambos**	Todas
Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	Guarderías	Ambos*	Servicios de estancias infantiles	No monetario	Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas

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

*Rural y urbano.

**Monetario y no monetario.