

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para el Mejoramiento de la Educación Básica

2012-2013

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Equipo técnico

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

Consultores externos

César Velázquez Guadarrama, consultor independiente

Agradecimientos

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

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para el Mejoramiento de la Educación Básica, 2012-2013.

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

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales para el Mejoramiento de la Educación Básica, 2012-2013*. México, DF. CONEVAL, 2014.

Contenido

GLOSARIO	5
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL GRUPO TEMÁTICO	10
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA.....	18
CAPÍTULO 3. LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS	23
CAPÍTULO 4. RETOS Y RECOMENDACIONES.....	24
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29
ANEXO	32

Glosario

Absorción

Proporción de alumnos de nuevo ingreso a primer grado de un nivel respecto a los alumnos egresados del nivel y ciclo inmediato anterior. Señala la capacidad del sistema educativo de atender la demanda que se deriva de la transición dentro del mismo sistema.

Cobertura

Proporción de la matrícula total de un nivel educativo respecto a la población en edad normativa de cursar dicho nivel. Este indicador muestra en qué porcentaje se está atendiendo la demanda potencial de un nivel educativo determinado.

Complementariedad

Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.

Coincidencia

Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.

Deserción

Expresa el número o porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de terminar algún grado o nivel educativo. La deserción se clasifica en tres vertientes: intracurricular, intercurricular y total. El abandono que ocurre durante el ciclo escolar se denomina deserción intracurricular; al abandono que se efectúa al finalizar el ciclo escolar, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, se le llama deserción intercurricular. Por último, la deserción total es la combinación de ambas deserciones.

Diagnóstico

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

Evaluación

Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

**Matriz de Indicadores
para Resultados
(Matriz de Marco
Lógico)**

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Monitoreo

Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

**Padrón de
beneficiarios**

Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Población atendida

Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población objetivo

Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Población potencial

Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Pobreza extrema

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen

de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Programa social

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.

Rendimiento escolar

Conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos a través de un programa educativo escolarizado. Su expresión institucional radica en la calificación escolar asignada al alumno por el profesor.

Retos

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

Rezago educativo

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

Tasa de cobertura

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

Introducción

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

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

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

La evaluación está organizada en cinco capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas 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

¹ El periodo evaluado es 2012, por lo cual algunos de los retos citados pueden haber sido atendidos o estar en proceso de ello. De conformidad con el numeral 22 de los Mecanismos para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes 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 ello, para saber el estado en que se encuentran los retos mencionados, deberá consultarse la página institucional de cada una de éstas.

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

los problemas que buscan contribuir a solventar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

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

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

Cuadro 1. Programas federales para el mejoramiento de la educación básica, México, 2012-2013

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2014
S029	Programa Escuelas de Calidad	PEC	SEP	Sin cambios
S152	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	PFT	SEP	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
S221	Programa Escuelas de Tiempo Completo	PETC	SEP	Sin cambios
S222	Programa Escuela Segura	PES	SEP	Sin cambios

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

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

El acceso a la educación, y a la básica fundamentalmente, constituye un primer eslabón en el conjunto de factores que determinarán el acceso a las herramientas que requiere toda persona para desarrollarse, a la ampliación de sus capacidades y a mejores oportunidades de crecimiento en los distintos ámbitos de la vida de los individuos y del país (CONEVAL, 2012a).

En México se han alcanzado importantes logros en las últimas décadas en materia educativa. La cobertura en educación primaria en México ha llegado a ser casi universal, lo que representa un indudable logro de la política pública nacional en los últimos años (UNICEF, 2014). Sin embargo, aún existen áreas de oportunidad en las materias que se abordan en este capítulo sección. Para ello, primero se presentan los indicadores de pobreza y carencias sociales; posteriormente, se hace una descripción del Sistema de Educación Básica y se muestran los principales indicadores al respecto, como el gasto, la cobertura y calidad educativa.

REZAGO EDUCATIVO

Entre 2010 y 2012, los resultados de la medición de la pobreza revelaron que el rezago educativo³ en el país disminuyó. En 2010, la población que tenía esta carencia representó 20.7 por ciento (23.7 millones) y en 2012, la proporción descendió a 19.2 (22.6 millones) (ver cuadro 2).

³ La metodología de medición de la pobreza establece que las personas de tres a quince años de edad deben asistir a la escuela o, en su caso, haber terminado la educación básica obligatoria; las personas que nacieron antes de 1982, tener la educación primaria completa; y la población que nació a partir de 1982 y tiene más de dieciséis años, la educación secundaria completa (CONEVAL, 2010).

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

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

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

Las entidades federativas con mayor rezago educativo en 2012 fueron Chiapas, con 33.5 por ciento, Oaxaca, con 27.7, Guerrero, con 26.8, y Michoacán, con 26.1. Por el contrario, las de menor rezago educativo fueron el Distrito Federal, con 9.5, Coahuila, con 12.51, Nuevo León, con 12.7, y Sonora, con 13.6 (CONEVAL, 2012a).

SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA

El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que tanto la educación básica como la media superior son obligatorias.

En México, la educación básica comprende la formación preescolar (los alumnos, en general, inician a los tres años de edad y consta de tres niveles), la primaria (los alumnos inician a los seis años y consta de 6 grados) y la secundaria (de tres niveles, idealmente los alumnos la inician a los doce años). Asimismo, hay instituciones públicas y privadas; la primera es el grupo más importante por el número de alumnos que atiende. Las instituciones de educación pública, a su vez, se diferencian en varias categorías dependiendo del tipo de servicio que ofrecen. Las escuelas preescolar y primaria se

clasifican como generales, indígenas y comunitarias. Por su parte, las escuelas secundarias se dividen en escuelas generales, técnicas, telesecundaria, de trabajadores y comunitarias (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Alumnos en el Sistema Educativo Nacional, México, ciclo escolar 2011-2012

Grado escolar	Tipo de servicio	Absoluto	Porcentaje
Preescolar	General	4,146,594	88.1
	Indígena	398,188	8.5
	Comunitario	160,763	3.4
Total		4,705,545	100
Primaria	General	13,944,880	93.5
	Indígena	850,360	5.7
	Comunitaria	114,179	0.8
Total		14,909,419	100
Secundaria	General	3,097,925	50.2
	Técnica	1,733,419	28.1
	Telesecundaria	1,277,222	20.7
	Trabajadores	29,108	0.5
	Comunitaria	29,750	0.5
Total		6,167,424	100

Fuente: Panorama educativo de México INEE, 2013.

GASTO EN EDUCACIÓN

Una forma de examinar el gasto en educación es relacionándolo con la riqueza nacional de un país. En 2010, 6.2 por ciento del producto interno bruto (PIB) de México se destinó al gasto en instituciones educativas, monto similar a la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que fue de 6.3 por ciento, pero mayor que el porcentaje del PIB que se gasta en la educación en Australia (6.1 por ciento), Brasil (5.6), la Federación Rusa (4.9), España (5.6) y Suiza (5.6) (OCDE, 2013).

Entre 2005 y 2010, el gasto por estudiante e institución educativa a nivel primaria, secundaria y educación media superior aumentó en cuatro por ciento. Aunque este ritmo de incremento es muy inferior a la media de la OCDE, que es de 17 por ciento, el gasto en instituciones educativas en estos niveles representó el cuatro por ciento del PIB en 2010, mayor que la media de la OCDE, que fue de 3.9 ciento del PIB y superior al gasto en

Canadá (3.9 por ciento), Chile (3.4), España (3.3) y equivalente al de Estados Unidos (OCDE, 2013).

COBERTURA EDUCATIVA

La educación primaria logró en el ciclo 2011-2012 una tasa de cobertura de 101 por ciento. La educación preescolar y la secundaria tienen una tasa de cobertura más baja que la educación primaria, de 69.8 y 79.8 por ciento, respectivamente (INEE, 2013). Estos dos grados educativos han incrementado su tasa de cobertura en los últimos once años (del ciclo escolar 2000-2001 al 2011-2012) de manera sustancial. El aumento más grande se dio en preescolar, que pasó de una tasa de cobertura de 48.9 por ciento a una de 69.8, esto es, un crecimiento de más de 20 puntos porcentuales.

Igualmente, del ciclo escolar 2000-2001 al 2011-2012, la educación secundaria pasó de una tasa de 67.4 por ciento a una de 79.8 (INEE, 2013). A pesar de este avance, aún falta incrementar de modo sustancial la oferta educativa de preescolar y secundaria para lograr una cobertura universal.

La tasa de cobertura⁴ es ligeramente mayor para las mujeres que para los hombres. En educación preescolar, la tasa de cobertura para hombres fue de 69 por ciento y la de mujeres, de 70.6; en la educación primaria, esta tasa fue de 100.3 para hombres y 101.6 para mujeres; y para la secundaria, esta diferencia es un poco mayor: la tasa de los hombres fue de 78.4 y la de mujeres, de 81.3 (INEE, 2012).

Desde 1997, México aplica incentivos diferenciados por género para que las familias de bajos ingresos, empezando por las rurales, mantengan a sus hijas en la escuela. En 1990, la asistencia y permanencia en la escuela de las niñas era sustancialmente inferior a la masculina. Sin embargo, aún hay brechas pro-masculinas en ciertas zonas, y en particular en las áreas urbanas de bajos ingresos.⁵

⁴ Mide el número de alumnos en edades idóneas o típicas para cursar un nivel educativo, que efectivamente están inscritos en el inicio del ciclo escolar.

⁵ La equidad o inequidad del acceso a la educación y de la permanencia en ella se puede analizar de múltiples maneras. Una tarea pendiente es la de la cobertura y el logro escolares entre la población con discapacidades y sin ellas.

CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

Mejorar la calidad de la educación es uno de los retos importantes. Los resultados de 2012 de la prueba internacional Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA)⁶ indican que en México la media de resultados en lectura, matemáticas y ciencia es más baja en las escuelas públicas que en las privadas. Sin embargo, en relación con otros países latinoamericanos, la media de resultados de las escuelas públicas en México es más alta que en Chile, Uruguay, Brasil, Argentina, Colombia y Perú (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Resultados internacionales de evaluación PISA en escuelas públicas y privadas, 2012

País	Escuela pública			Escuela privada		
	Lectura Media	Matemáticas media	Ciencias media	Lectura media	Matemáticas media	Ciencias media
China (Shanghai)*	567	609	578	599	644	600
Japón	537	535	548	541	540	544
Finlandia	523	518	545	552	539	559
Canadá	519	514	523	567	570	557
Alemania	506	511	521	542	551	559
Australia	495	489	506	535	526	544
Francia	503	490	495	527	520	519
Reino Unido	492	485	506	512	508	529
Estados Unidos	497	482	498	519	486	508
España	476	471	485	512	510	519
Costa Rica*	430	396	419	501	468	489
México	418	408	410	463	449	449
Chile	410	390	412	459	442	463
Uruguay*	394	393	399	497	492	501
Brasil*	396	376	390	477	461	471
Colombia*	394	369	392	453	420	434
Argentina*	370	368	382	448	429	453
Perú*	366	350	358	439	424	419

Fuente: Elaborado con base en los datos de la OCDE, Programme for International Student Assessment (PISA), 2009.

* Países no miembros de la OCDE.

⁶ Programme for International Student Assessment.

De igual forma, resultados de la prueba nacional ENLACE en 2012 confirman no sólo la desigualdad en el logro educativo entre alumnos de las escuelas particulares y las públicas, sino que también evidencia la diferencia en el logro educativo en las distintas categorías de escuelas públicas. Los alumnos de las escuelas públicas de primaria, del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) e indígena y de las escuelas secundaria, técnica y telesecundaria registraron en promedio una calificación más baja y una mayor proporción de alumnos de estas escuelas obtuvieron una calificación insuficiente (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Resultados nacionales de la prueba ENLACE a nivel primaria y secundaria, México, 2006-2012

Resultados primaria								
	Español				Matemáticas			
	Media		% Insuficiente		Media		% Insuficiente	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012	2006	2012
CONAFE	436.8	459.3	42.7	37.4	441.1	482.5	43.5	33.6
General	496.7	546.6	20.4	15.1	497.5	569.3	20.9	13.0
Indígena	419.9	482.2	50.7	33.4	429.0	510.9	48.0	28.7
Particular	582.2	626.0	5.1	5.1	568.4	624.1	5.7	5.1
Global	500.0	550.9	20.7	15.0	500.0	571.6	21.0	13.0

Resultados secundaria								
	Español				Matemáticas			
	Media		% Insuficiente		Media		% Insuficiente	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012	2006	2012
General	504.5	496.8	37.8	39.3	489.5	517.4	62.2	52.9
Particular	583.6	584.2	14.4	18.8	568.2	593.2	28.4	28.8
Técnica	497.0	490.2	41.3	39.6	488.7	516.0	64.8	53.4
Telesecundaria	461.0	485.7	56.7	41.2	485.8	559.6	67.2	41.6
Global	500.0	500.0	40.7	38.0	495.3	532.2	61.1	48.6

Fuente: Elaboración del doctor César Velázquez Guadarrama para el CONEVAL con base en datos de la SEP (2013).

La gran disparidad en el rendimiento educativo de los estudiantes de distintos tipos de escuelas se da en el contexto de una gran inequidad de condiciones tanto del lado de la oferta como de la demanda educativa. En cuanto a la oferta educativa (las características de las escuelas), los factores que influyen en el rendimiento educativo son la

infraestructura y los recursos materiales de la escuela; el tiempo que los alumnos permanecen en ella; y el conocimiento y la metodología usadas por los maestros (Vegas y Petrow, 2008).

Entre los factores que afectan la demanda educativa (las características de los alumnos) están la salud y la nutrición de los estudiantes, la etnicidad y lengua de los alumnos, el tiempo que tienen para hacer la tarea, el nivel educativo de los padres y el apoyo que dan a los hijos, así como la existencia de libros en el hogar (Vegas y Petrow, 2008).

EDUCACIÓN BÁSICA EN EL CONTEXTO INDÍGENA

En lo referente a la demanda educativa, sólo a 39 por ciento de los alumnos indígenas de tercero de primaria les pudieron comprar materiales educativos; 64.6 por ciento de las mamás de los alumnos de tercero de primaria saben leer o escribir, lo que limita su ayuda en las tareas de la escuela; 21.1 por ciento cuentan con el apoyo de un familiar para elaborar sus tareas y 39 por ciento tienen familiares atentos a que la realicen (INEE, 2013).

En lo concerniente a la oferta educativa, en general, las escuelas indígenas cuentan con una infraestructura y procesos educativos más limitados que otras escuelas de educación pública básica: 49 por ciento de las escuelas preescolares indígenas tienen un solo docente que atiende a tres grados y, al mismo tiempo, se encarga de las funciones directivas y la gestión de su aula-escuela. Por otra parte, 66 por ciento de las escuelas indígenas se organizan como escuela multigrado. Sólo 22 por ciento de las escuelas primarias indígenas disponían al menos de una computadora para su uso educativo, mientras que este porcentaje fue de 52 en las escuelas generales (INEE, 2013).

Entre los docentes de las escuelas primarias indígenas públicas, hay una mayor proporción que atiende funciones directivas y, además, tienen menores oportunidades de mejorar su ingreso a través del programa de carrera magisterial que sus pares de escuelas generales del sector público. La educación indígena, aparte de infraestructura precaria, presenta un alto absentismo y rotación de docentes. Los alumnos de estas escuelas llegan a tener cuatro o cinco maestros distintos en el año (Sandoval, 2005).

Otro reto de la educación básica es la creación de ambientes de aprendizaje aptos para desplegar procesos continuos de innovación educativa, lo que requiere espacios educativos dignos y con acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Una mejor educación reclama un fortalecimiento de la infraestructura, los servicios básicos y el equipamiento de las escuelas (PND, 2013-2018).

En este primer capítulo de la evaluación integral se describieron algunas de las problemáticas en el Sistema de Educación Básica; esto, con la finalidad de hacer una caracterización general que permita entender los principales retos en la materia. De manera sucinta, los principales problemas son: 19.2 por ciento de la población reportó carencia por rezago educativo; lento aumento del gasto por estudiante e institución educativa; cobertura menor de cien por ciento en educación preescolar y secundaria; desigualdad en la calidad educativa entre escuelas privadas y públicas; bajo aprendizaje educativo (reflejado en los resultados de pruebas como PISA y ENLACE); y desigualdad en el acceso educativo entre la población indígena y la no indígena.

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

A través de diversas estrategias y acciones se ha buscado resolver las principales problemáticas que se presentan en el acceso y la calidad de la educación básica; entre ellas está la puesta en marcha de cuatro programas a cargo de la SEP, los cuales buscan mejorar la calidad de la educación básica. En este capítulo se analiza la pertinencia de estos programas para atender los problemas antes señalados.

El objetivo común de todos los programas analizados es mejorar la calidad de la educación básica mediante diversas estrategias, como implementar acciones que ayuden a desarrollar ambientes escolares más seguros e impulsar la mejora académica de los alumnos en las diferentes modalidades de este nivel educativo; por ejemplo, la educación escolarizada, la telesecundaria y las escuelas de tiempo completo (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 en donde operan).

Los programas llevan a cabo acciones de capacitación, asesoría técnica y entrega de materiales didácticos para desarrollar modelos de gestión educativa estratégica, fortalecer procesos de aprendizaje y capacitar docentes y asesores técnicos pedagógicos. También, otorgan financiamiento a escuelas públicas de nivel básico para la implementación y operación de las escuelas de tiempo completo y estrategias de acompañamiento, seguimiento y evaluación de las escuelas (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Programas federales para el mejoramiento de la educación básica, México, 2012

Programa	Objetivos
PEC	Mejorar la calidad de la educación de las escuelas públicas de educación básica a partir de la transformación del modelo de gestión educativa. Provee asesoría técnico-pedagógico a las escuelas y les otorga recursos financieros para la formación de docentes o directivos, infraestructura, mobiliario o compra de equipo técnico. Capacita a directivos de las escuelas y propicia la participación social en la vida escolar.
PFT	Mejorar el logro educativo de los estudiantes de las telesecundarias a través del fortalecimiento de su servicio. Transfiere recursos a las entidades federativas para que éstas organicen cursos propedéuticos, de reforzamiento y regularización para los alumnos de telesecundaria y cursos de capacitación y actualización de docentes, directivos y asesores técnico-pedagógicos de telesecundarias, tanto en gestión escolar como en el proceso de enseñanza.
PETC	Contribuir a mejorar el rendimiento de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, mediante la ampliación de las horas que los alumnos van a la escuela. Organiza cursos de capacitación para personal directivo, docente y de apoyo; provee a las escuelas material didáctico y equipo informático para uso educativo; da recursos para el acondicionamiento y equipo de espacios escolares; brinda seguimiento, acompañamiento y asesoría a las escuelas de tiempo completo; y ofrece apoyos para servicios e insumos para la alimentación de alumnos y docente.
PES	Generar condiciones favorables para que las escuelas de educación básica lleven a cabo procesos participativos de gestión de su seguridad y promuevan la cultura de la prevención y la legalidad con el propósito de convertirse en espacios seguros libres de violencia y adicciones. Focaliza su atención a las escuelas de educación básica en municipios de alta incidencia delictiva; diseña y promueve estrategias de capacitación para actores escolares en temas de seguridad escolar; elabora y difunde materiales educativos sobre temas de seguridad escolar; emprende jornadas artísticas, deportivas, científicas y culturales dirigidas a la comunidad escolar; y diseña mecanismos para efectuar la autoevaluación y formulación de agendas de seguridad escolar.

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

COBERTURA

Las poblaciones de todos los programas evaluados son, en general, las escuelas públicas de educación básica que pretendan mejorar la calidad de la educación en sus planteles tanto en la modalidad escolarizada como telesecundaria, implementar acciones en materia de seguridad y ampliar el horario escolar.

Los programas atienden dos tipos de poblaciones: por un lado, las escuelas públicas de educación básica del país (elegibles, que solicitan el apoyo o que entran en los criterios de factibilidad técnica), y por otro, alumnos, docentes y directivos de las escuelas telesecundarias, así como asesores técnicos pedagógicos y jefes de servicios estatales de telesecundaria de las 32 entidades federativas.

En 2012, los cuatro programas que se evalúan lograron una eficiencia igual o mayor de 100 por ciento. El PES logró atender a 140 por ciento de su población objetivo, como resultado de la gran demanda por el programa y los esfuerzos de éste por atenderla, lo que representa 70 por ciento de su población potencial. La población atendida por PETC también rebasó su población objetivo, al alcanzar una cobertura de 120 por ciento de éste. El PEC, el de mayor antigüedad, atendió a 25 por ciento de su población potencial, que incorpora a todas las escuelas de educación básica. El PFT cubrió alrededor de 10 por ciento de su población potencial, por lo cual todavía hay un gran segmento de la población telesecundaria por atender. En el cuadro 7 se presenta la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, así como la cobertura de los programas evaluados para 2012.

Cuadro 7. Cobertura de los programas federales para el mejoramiento de la educación básica, México, 2012

Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
PEC	Escuelas públicas de educación básica	205,232	50,000	49,769	99.5%
PFT	Alumnos, docentes, directivos y asesores técnicos pedagógicos	1,253,698	127,047	140,886	110.8%
PETC	Escuelas públicas de educación básica	62,470	5,500	6,708	121.9%
PES	Escuelas públicas de educación básica	74,415	37,000	52,231	141.1%

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

PRESUPUESTO

En conjunto, los programas del grupo temático ejercieron un presupuesto de 4,642.98 millones de pesos en 2012, 529.38 millones más que en 2011. Desde el año que iniciaron sus actividades hasta 2012, dos de los programas mostraron una reducción en su presupuesto ejercido y los dos restantes lo aumentaron. Aquí destaca el caso del PETC, que tuvo su primera ampliación presupuestaria significativa cuando pasó de 448.36 millones de pesos en 2010 a 1,548.14 en 2011. Al año siguiente, su presupuesto volvió a ampliarse de forma importante, al pasar de 1,548.14 a 2,508.72 millones de pesos. Así, quintuplicó su presupuesto de 2009 a 2011.

En el cuadro 8 se muestra la evolución de los presupuestos de los programas de 2007 a 2012.

Cuadro 8. Presupuesto de los programas federales para el mejoramiento de la educación básica (millones de pesos), México, 2007-2012

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PEC	1,574.58	1,480.61	1,632.01	1,584.5	1,970.7	1,675.03
PFT	185.06	686.75	424.51	421.93	307.87	148.94
PETC*	NA	SD	457.01	448.36	1,548.17	2,508.72
PES	SD	SD	154.7	223.24	286.86	310.29

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

*El programa inició en 2008.

SD: Sin datos.

NA: No aplica.

Capítulo 3. Logros y fortalezas de los programas

Puesto que se concentran en aspectos críticos para el rendimiento educativo de los alumnos, los programas resultan importantes para mejorar la calidad educativa de las escuelas públicas. Además, atienden a poblaciones vulnerables y en situación de marginación; con ello, contribuyen a disminuir las desigualdades educativas.

Todos los programas cumplieron con sus objetivos de cobertura, incluso el PES y el PETC la rebasaron. El desempeño de los indicadores de fin de los programas es uno de los avances relevantes. Éstos sugieren que el logro educativo de los estudiantes de escuelas pertenecientes a los programas se ha incrementado y, por lo tanto, influyeron, quizás, en la mejoría de los resultados en la prueba ENLACE en las escuelas de educación pública. Es necesario destacar que los programas han cumplido satisfactoriamente sus metas de propósito, componentes y actividades (ver cuadro 9).

Capítulo 4. Retos y recomendaciones

Estos programas deben llevar a cabo evaluaciones de resultados y procesos para saber con certeza en qué medida influyen en el mejoramiento del logro educativo de los alumnos y cómo pueden perfeccionar sus procesos y operaciones. De igual modo, los programas podrían tener beneficios positivos indirectos tanto para los estudiantes como para los padres de familia, por lo cual sería importante realizar estudios que den cuenta de las externalidades. Un reto general es realizar un análisis de factibilidad para determinar si pueden efectuar evaluaciones de impacto.

Otro de los retos se relaciona con los avances en las tasas de cobertura. Los programas no sólo deben enfocar sus esfuerzos a atender las escuelas en zonas marginadas y rezagadas, sino también a analizar de qué forma se puede atender de mejor manera las necesidades de estas escuelas; esto ayudaría a reducir la brecha en la desigualdad del rendimiento educativo (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Avances y retos de los programas federales para el mejoramiento de la educación básica, México, 2011-2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
PEC	Fortalece la gestión y autonomía de las escuelas. Incentiva un mayor compromiso de padres de familia, miembros de la comunidad y docentes con el proceso de aprendizaje. Es uno de los programas más evaluados del sector educativo. Fortalece el mecanismo de capacitación a directivos. Logró buenas prácticas sobre autonomía presupuestaria en las escuelas, al otorgar el poder de decisión sobre el uso de los recursos.	Llevar a cabo una evaluación o estudio de procesos que analice la facilidad o dificultad de llevar a cabo los procesos de gestión escolar y planeación estratégica. Discutir elementos que estimulen a los estados a cumplir los criterios de selección y focalización.
PFT	Cuenta con un sistema información que recolecta datos sobre los tipos de	Llevar a cabo una evaluación de procesos que ayude a identificar

	beneficiarios por entidad federativa.	mecanismos para mejorar su diseño y ejecución. Revisar las metas de sus indicadores de fin y de propósito. Simplificar la construcción de indicadores de componentes y actividades de la Matriz de Indicadores para Resultados. Establecer una sola unidad de medida para su población potencial, objetivo y atendida.
PETC	Es bien percibido por directores, docentes, padres de los alumnos beneficiados y alumnos beneficiados. Su sistema de información presenta datos de forma detallada sobre el desarrollo de las líneas de trabajo de la propuesta pedagógica y la operación de los aspectos organizativos, administrativos y de participación de la comunidad en la tarea educativa. Incrementó su cobertura en los últimos cinco años.	Realizar estudios sobre posibles efectos secundarios del programa, como incrementar la fuerza laboral de los padres de familia. Definir y cuantificar con mayor precisión la población objetivo.
PES	Focaliza efectivamente la población potencial, tiene presencia en los 32 estados del país y ha rebasado significativamente su población objetivo. Cuenta con un sistema de información orientado a proveer los datos básicos para monitorear la evolución del programa. Los procedimientos y mecanismos para asignar, seleccionar y otorgar apoyos a los beneficiarios y ejecutar obras y acciones están documentados, estandarizados, sistematizados y son difundidos públicamente por todas las instancias ejecutoras.	Revisar la metodología de cuantificación de la población objetivo para que ésta refleje de mejor manera la demanda y las capacidades del programa para atenderla. Realizar estudios sobre resultados de fin y de propósito, aunque no sea una evaluación de impacto. Efectuar un análisis del posible efecto de la reducción del presupuesto por escuela.

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

Capítulo 5. Buenas prácticas

En este capítulo se esbozan políticas y programas educativos de otros países y se incluyen descripciones de ciertas políticas educativas en materia de calidad, específicamente en Paraguay, Finlandia y Japón. A pesar de diferencias en sus enfoques, hay varios puntos de convergencia que vale la pena resaltar. El más importante es que tienen una política educativa integral, que atiende de manera conjunta a todos los factores de calidad de la oferta educativa, tales como maestros preparados y motivados, un método de enseñanza pedagógico y equitativo, infraestructura y materiales educativos.

Para empezar, conviene señalar que México posee experiencia significativa, a cargo del DIF, en alimentación escolar. Hay nuevas experiencias internacionales relacionadas con este tema que vale la pena atender, junto con las lecciones de estas prácticas propias. El panorama mexicano es mucho más complejo hoy que hace cuarenta años, cuando el problema fundamental que se abordaba era la desnutrición. Sin embargo, dichos programas se pueden actualizar siempre y cuando funcionen de modo articulado con diagnósticos individualizados de la situación nutricional de los alumnos, en particular en preescolar y educación básica (Banco Mundial, 2013), y reduzcan la anemia, la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad.

Un aspecto fundamental para la calidad educativa es el método de enseñanza. En Paraguay, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incorporó el programa Tikichuela, cuyo objetivo es que los estudiantes de tercer grado mejoren sus conocimientos de matemáticas. En un estudio se encontró que los alumnos paraguayos pasaban la mayor parte del tiempo copiando del pizarrón en vez de resolver problemas matemáticos. Se identificó que había conocimiento de cómo llevar a cabo los procedimientos, en lugar de una comprensión conceptual de cómo se realizaban las matemáticas con soluciones a problemas en la vida diaria. Con base en estos aprendizajes, se incorporó un programa que usa audios que contienen juegos interactivos y bilingües (español y guaraní) para que los alumnos apliquen conceptos matemáticos en situaciones diarias. El programa

tuvo un resultado exitoso, por lo cual el gobierno paraguayo decidió extenderlo (Näslund-Hadley *et al.*, 2012).

Otros ejemplos de métodos de enseñanza interesantes por su carácter equitativo son los de Japón y Finlandia. Un factor importante del éxito de la educación japonesa es la creencia de que todos los alumnos pueden tener un buen desempeño en la escuela. En el sistema educativo japonés se fomenta la equidad en el logro académico de estudiantes de distintos sectores socioeconómicos y se insta a los maestros a reforzar a los alumnos en desventaja. Los japoneses creen que el logro académico es más un resultado de esfuerzo que de dotación en inteligencia o suerte; por ello, demandan que los estudiantes se afanen más (OCDE, 2012).

La enseñanza japonesa está diseñada no sólo para dotar a los alumnos de capacidades cognitivas, sino también para inculcar valores éticos, el avance con base en el mérito y la cohesión social de los estudiantes. Otro aspecto significativo es que no se castiga a aquellos que se equivocan ni se elogia cuando alguien tiene un acierto. En Japón, un maestro propone un problema y los alumnos trabajan en él; éstos, después, exponen su visión en el pizarrón; si un alumno cree que el razonamiento es equivocado, tiene que sustanciar racionalmente su argumento (OCDE, 2012).

Prácticas encaminadas a crear entornos escolares seguros se han realizado desde el UNICEF, organismo que ha apoyado desde 2001, a través de diversas iniciativas, un proyecto dirigido a combatir la violencia en las escuelas, de preescolar hasta secundaria, incluida la educación para adultos. Una de estas iniciativas es el programa “Contra la violencia. Eduquemos para la paz: por mí, por ti y por todo el mundo”, un esfuerzo conjunto de la SEP, la organización civil Grupo de Educación Popular con Mujeres y el UNICEF (UNICEF, 2014).

Por medio de talleres con docentes y personal administrativo de las escuelas en todos los niveles, se forma en capacidades para la resolución no violenta de conflictos. Asimismo, el UNICEF apoyó la publicación de la carpeta didáctica *Contra la violencia*.

Eduquemos para la paz con actividades y dinámicas para la resolución pacífica de conflicto (UNICEF, 2014).

Por su parte, el programa Escuela Segura-Comunidad Segura de Costa Rica es una experiencia de prevención primaria enfocada a niños, niñas y adolescentes en el contexto escolar. La finalidad es la prevención de conductas problemáticas relacionadas con delitos o violencia en niños y adolescentes en el contexto escolar, familiar, barrial y otros espacios sociales o institucionales. En su componente educativo, se realizan talleres en centros educativos para el personal docente y administrativo, estudiantes y padres y madres de familia en el tema de la prevención de la violencia. Su objetivo es ayudar a que las comunidades tengan centros educativos seguros (IAP/BID, 2014).

En el proyecto Escuela Segura-Comunidad Segura se organizan talleres para padres y madres de familia, docentes y estudiantes de primaria y secundaria sobre cómo prevenir actos violentos en el centro educativo; cómo reconocer a un hijo/hija potencialmente violento; cuáles son los factores de riesgo por el niño acosador; manejo de los límites y la disciplina en los hijos; las características de una escuela segura, entre otros temas (IAP/BID, 2014).

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2013). *School Feeding as a Tool to Improve Access to and Quality of Education*. Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado en septiembre de 2013 de <http://go.worldbank.org/QYSUN7F830>

Behrman, J. et al. (2012) *Aligning Learning Incentives of Students and Teachers: Results from a Social Experiment in Mexican High Schools*. PIER Working Paper 13-004. Penn Institute for Economic Research, University of Pennsylvania, PA.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013). *Development Effectiveness Overview 2012*. Washington, DC.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). *Rezago educativo*. México, DF. Recuperado el 5 de mayo de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Rezago_educativo_Censo_2010/rezago_educativo_2010.pdf

_____ (2012a). *Informe de pobreza en México 2012*. México.

_____ (2012b). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*. México.

_____ (2013a). *Evaluación específica de desempeño del Programa Escuelas de Calidad 2012-2013*. México.

_____ (2013b). *Evaluación específica de desempeño del Programa Escuela Segura 2012-2013*. México.

_____ (2013c). *Evaluación específica de desempeño del Programa Escuelas de Tiempo Completo 2012-2013*. México.

_____ (2013d). *Evaluación específica de desempeño del Programa para el Fortalecimiento del Servicio de Educación Telesecundaria 2012-2013*. México.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2013a). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, 2012. Educación básica y media superior*. México, DF.

_____ (2013b). Breve panorama educativo de la población indígena. México, DF.

IAP/BID (2014). *Escuela Segura-Comunidad Segura*. Costa Rica: Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. Recuperado el 4 de junio de 2014 de <http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp.html>

Näslund-Hadley, E. et al. (2012). *El camino hacia el éxito en las matemáticas y ciencias: desafíos y triunfos en Paraguay: nuevos hallazgos del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el pensamiento crítico en la educación pre-primaria y primaria*. Washington, DC: BID.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). *Programme for International Student Assessment (PISA)*. París, Francia: OECD Publishing.

_____ (2012). *Lessons from PISA for Japan, Strong Performers and Successful Reformers in Education*. París, Francia: OECD Publishing.

_____ (2013). *Education at a Glance 2013. OECD Indicators*. París, Francia: OECD Publishing.

Sandoval, E. (s.f.). La educación básica en México, en L. Todd y V. Arredondo (eds.). *La educación que México necesita. Visión de expertos*. Monterrey, Nuevo León: Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica. Proyecto administrado por el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Nuevo León, México.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2014). *Violencia y maltrato*. Recuperado el 5 de mayo de 2014 de http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_6932.htm

Vegas, E. y J. Petrow (2008). *Raising Student Learning in Latin America. The Challenge for the 21st Century*. Washington, DC: The World Bank.

Anexo

Cuadro comparativo de los programas federales para el mejoramiento de la educación básica, México, 2012

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Entidades federativas donde opera el programa
Programa Escuelas de Calidad	Dependencias, entidades estatales e instituciones de educación	Ambos*	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento de servicios	Ambos**	Todas
Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	Estudiantes, instituciones de educación y personal docente	Ambos*	Capacitación	No monetario	Todas
Programa Escuelas de Tiempo Completo	Instituciones de educación, dependencias, entidades federales y equipos técnicos estatales	Ambos*	Compensación garantizada al ingreso	Monetario	Todas
Programa Escuela Segura	Instituciones de educación	Ambos*	Asesoría técnica, capacitación, libros y material didáctico	No monetario	Todas

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

*Rural y urbano.

** Monetario y No monetario.