SEP
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Subsecretaría de Educación Básica
Dirección General de Desarrollo e Innovación Educativa

2001-2011

LOGROS Y RESULTADOS
PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

CALIDAD EDUCATIVA

En 2007, en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EFA/PRELAC), se establecieron 3 atributos sustantivos que debe reunir una educación de calidad para todos:

- Relevancia
- Pertinencia
- Equidad

A los que se sumaron dos aspectos operativos centrales más, como atributos para la acción pública:

- Eficacia
- Eficiencia*

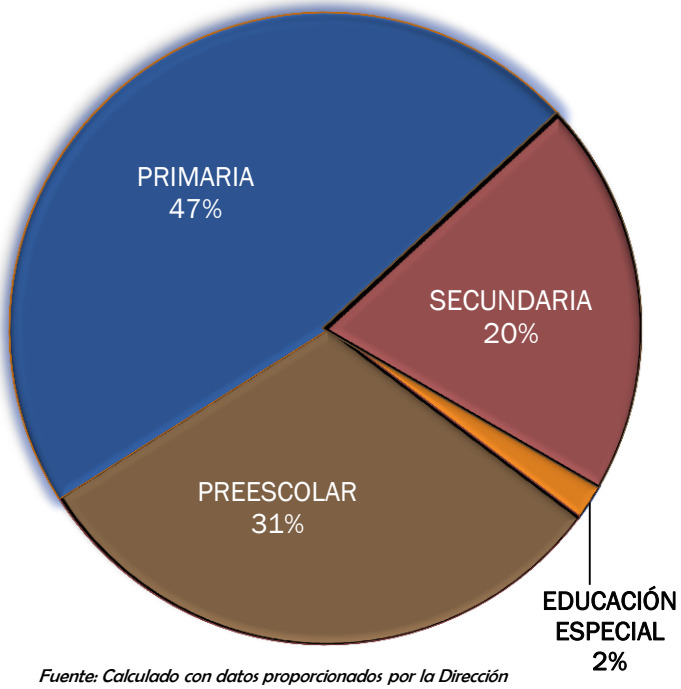
Es a partir de estos atributos que se ha realizado el presente análisis histórico del Programa Escuelas de Calidad (2001-2011).

UNESCO
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

*Información tomada del documento *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos.*

Documento de trabajo para discusión

COBERTURA



Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE.

Desde su inicio y hasta el ciclo escolar 2011-2012, el PEC ha beneficiado a 86,980 escuelas públicas de educación básica y especial. Tomando como universo las 204,898 escuelas del país en el ciclo escolar 2011-2012, la cobertura del PEC representa el 41.5%. Es decir, 4 de cada 10 escuelas públicas de Educación Básica y especial han sido escuelas PEC.

NIVEL	MODALIDAD	ESCUELAS	TOTAL
EDUCACIÓN ESPECIAL	EDUCACIÓN ESPECIAL CAM	1,468	1,664
	EDUCACIÓN ESPECIAL CAPEP	46	
	EDUCACIÓN ESPECIAL CRIEE	4	
	EDUCACIÓN ESPECIAL USAER	146	
EDUCACIÓN INICIAL NO ESCOLARIZADA	INICIAL NO ESCOLARIZADA	13	26,779
PREESCOLAR	PREESCOLAR COMUNITARIO	587	
	PREESCOLAR GENERAL	22,721	
	PREESCOLAR INDIGENA	3,174	
	PREESCOLAR INICIAL	284	
PRIMARIA	PRIMARIA COMUNITARIA	626	40,974
	PRIMARIA GENERAL	36,621	
	PRIMARIA INDIGENA	3,727	
SECUNDARIA	SECUNDARIA COMUNITARIA	274	17,543
	SECUNDARIA GENERAL	3,778	
	SECUNDARIA PARA ADULTOS	30	
	SECUNDARIA PARA TRABAJADORES	92	
	SECUNDARIA TECNICA	2,637	
	TELESECUNDARIA	10,732	
SIN IDENTIFICAR		20	20
TOTAL		86,980	

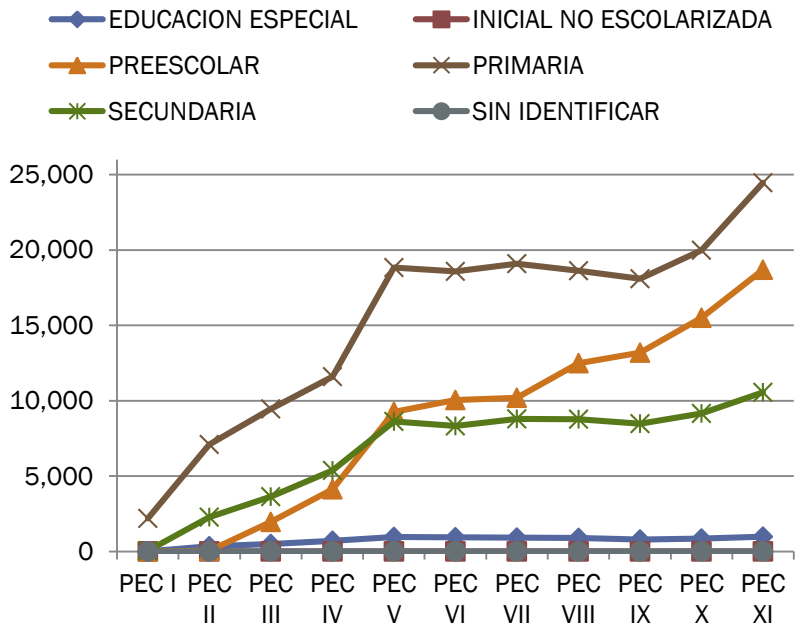
Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE.

Como se muestra en la tabla y en el gráfico, hasta 2011 el PEC tuvo mayor cobertura en educación primaria, seguida por preescolar. En ambos casos, su presencia es mayor en la modalidad de escuelas generales. En el caso de secundaria, la presencia del PEC predomina en Telesecundarias y, en Escuelas de Educación Especial, en los Centros de Atención Múltiple.

Con base en esta información, ¿cuál es el reto de cobertura para las siguientes fases del PEC? ¿Qué niveles y modalidades deberían priorizarse?

Documento de trabajo para discusión

COBERTURA

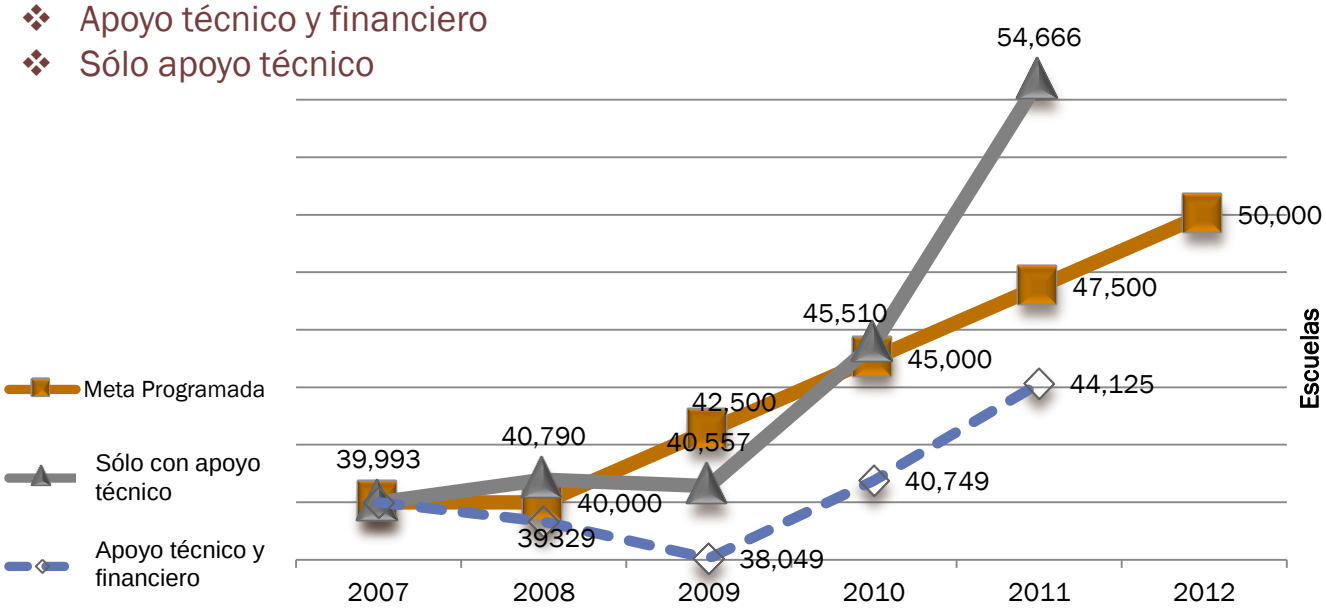


Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE.

El mayor incremento de escuelas beneficiadas en los nivel básico y especial, se da a partir del quinto año de operación del Programa. A partir de ese año los preescolares superan a las secundarias, que junto con las primarias, tienden a la baja, aunque en el ciclo 2010-2011 vuelven a repuntar.

Si bien las metas planteadas se han alcanzado cada año, es importante reconocer que algunas escuelas sólo reciben asistencia técnica, pues a partir de 2008 el Programa brinda 2 tipos de beneficios:

- Apoyo técnico y financiero
- Sólo apoyo técnico



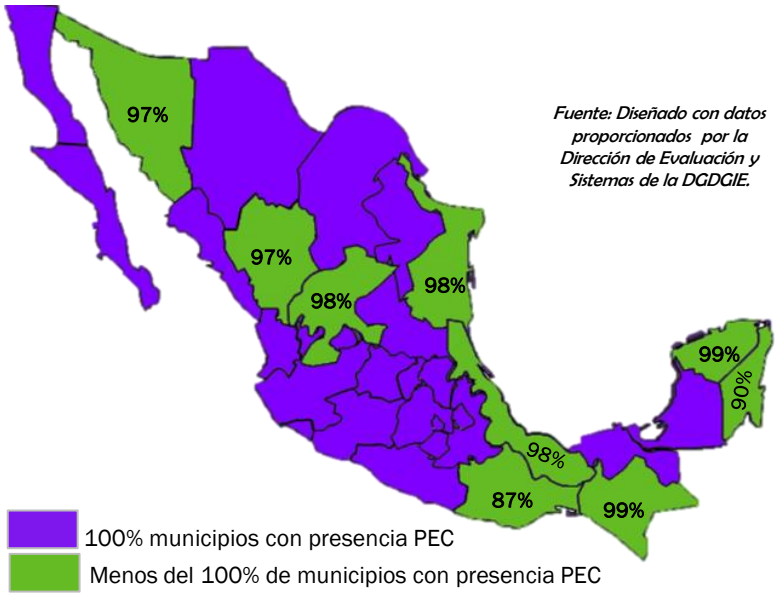
Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE.

Documento de trabajo para discusión

COBERTURA CON PERTINENCIA

El Programa Escuela de Calidad surge como respuesta para superar diversos obstáculos que impiden el logro educativo en las escuelas del país como son: el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones; el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación; la ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño; los excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores, supervisores y jefes de sector, y las condiciones poco propicias para el desarrollo de su liderazgo efectivo; la escasa vinculación real de los actores escolares; el ausentismo; el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela; la limitada participación social; las prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos; así como las deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento.

Desde su inicio a la fecha, el PEC ha contribuido a superar tales obstáculos en escuelas de educación básica y especial ubicadas en casi la totalidad de municipios de las 32 entidades del país. Debe reconocerse que, en algunos casos, el PEC ciertamente ha coadyuvado, en otros, ha contribuido a exacerbarlos, o bien, no ha generado los resultados esperados. ¿En cuál de estos casos se encuentra tu entidad? ¿Qué retos implica para el Programa en la entidad tal realidad?



Fuente: Diseñado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE.

Documento de trabajo para discusión

COBERTURA CON RELEVANCIA

- Del ciclo escolar 2001-2002 al 2011-2012, el número de escuelas beneficiadas por el PEC creció 24.4 veces su tamaño.

- Comparando el número de alumnos registrados en el ciclo escolar 2001-2002 con los registrados en 2011-2012, se ha beneficiado 1,046% más. Esta cantidad de alumnos, 8,396,001 representa 36% de la matrícula total de alumnos a nivel nacional para el ciclo escolar 2011-2012. En términos generales 2 de cada 5 niños en el país se han beneficiado con el Programa.

Ciclo Escolar	Escuelas	Estudiantes	Docentes	Directivos
2001-2002	2,239	732,591	24,930	2,387
2002-2003	9,780	2,613,309	96,583	9,293
2003-2004	15,578	3,765,360	143,438	14,168
2004-2005	21,824	5,005,551	200,470	20,089
2005-2006	37,692	7,241,434	297,663	30,102
2006-2007	37,897	6,920,995	294,367	28,935
2007-2008	39,993	7, 030,215	295,781	39,993
2008-2009	40,790	6,848,010	296,444	40,790
2009-2010	40,557	6,445,066	281,228	40,557
2010-2011	45,510	7,084,305	308,854	45,510
2011-2012	54,666	8,396,001	362,163	54,666

Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE.

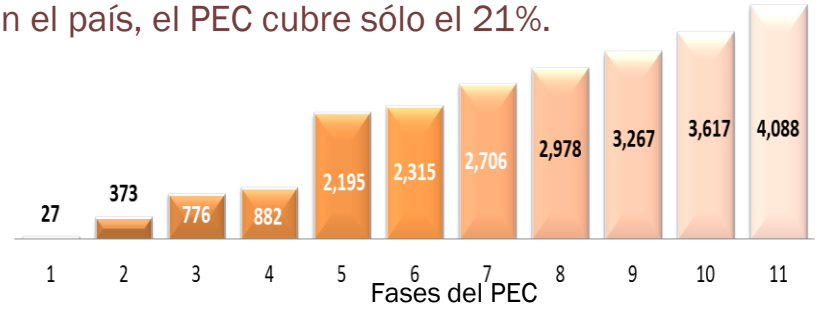
- En Promedio el número de alumnos atendidos por docentes ha disminuido de 29 en ciclo escolar 2001-2002 a 23 en el ciclo escolar 2011-2012.

Documento de trabajo para discusión

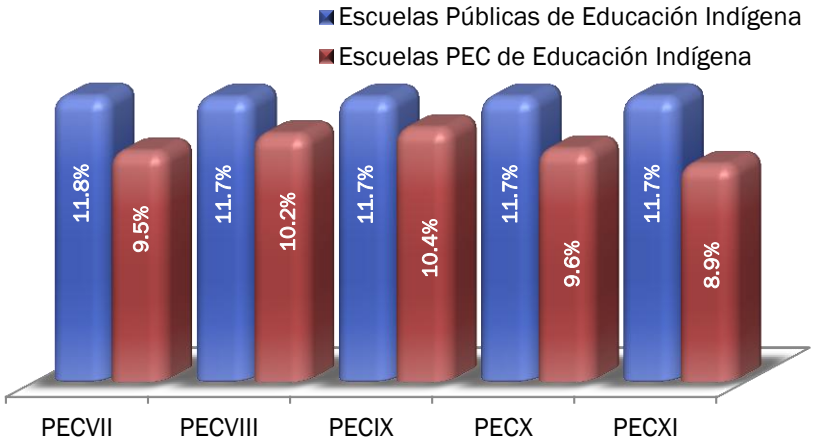
COBERTURA CON EQUIDAD I

Si bien el número de escuelas indígenas que participan en PEC ha crecido 151 veces, al pasar de 27 en el ciclo escolar 2001-2002 a 4,088 en el ciclo escolar 2011-2012 es necesario incrementar esta participación, ya que de las 19, 665 escuelas de educación indígena en el país, el PEC cubre sólo el 21%.

Haciendo un comparativo histórico de la focalización que hace el PEC del total de las escuelas indígenas frente a la focalización nacional, su porcentaje es muy cercano, pero aún por debajo de éste.

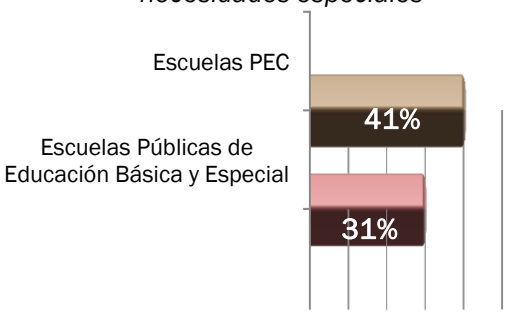


Por otro lado, el Programa se ha convertido en un apoyo relevante en escuelas inclusivas que cuentan con alumnos con discapacidad.

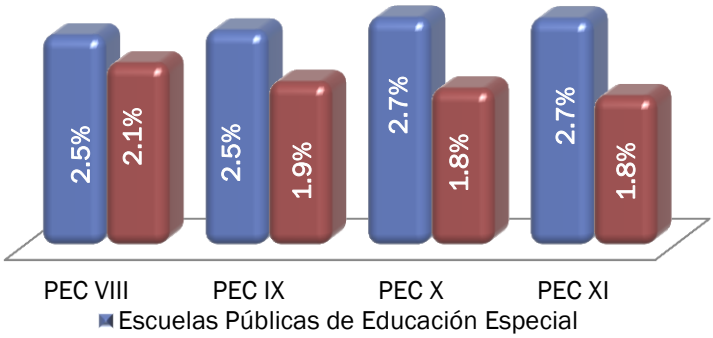


Nota: se calcula el porcentaje de escuelas de Educación Indígena (Nacional y PEC) respecto al total de Escuelas Preescolares y Primarias (Nacional y PEC). Fuente: SEB-Base de datos

Escuelas que atienden al menos un alumno con discapacidad o con necesidades especiales



Mientras que 31% de las Escuelas de Educación Básica y Especial a nivel nacional tienen al menos un alumno con discapacidad o necesidades específicas, 41% de las Escuelas PEC tienen al menos un alumno con estas características.

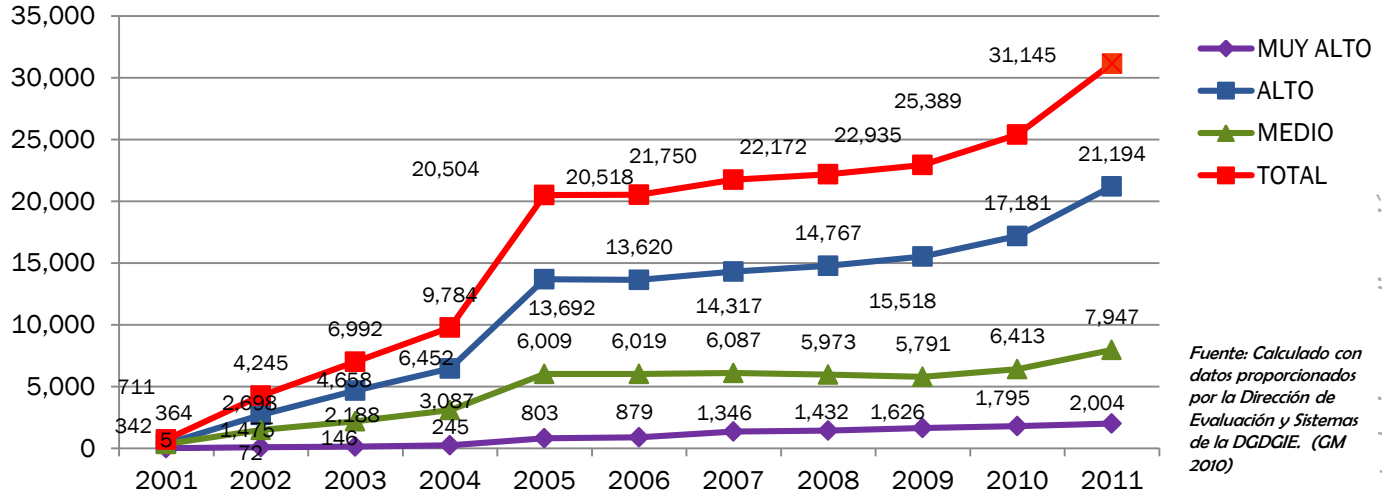


Haciendo un comparativo histórico de la focalización que hace el PEC del total de las escuelas CAM y USAER frente a la focalización nacional, su porcentaje es muy cercano, aunque continúa por debajo de éste.

Documento de trabajo para discusión

COBERTURA CON EQUIDAD II

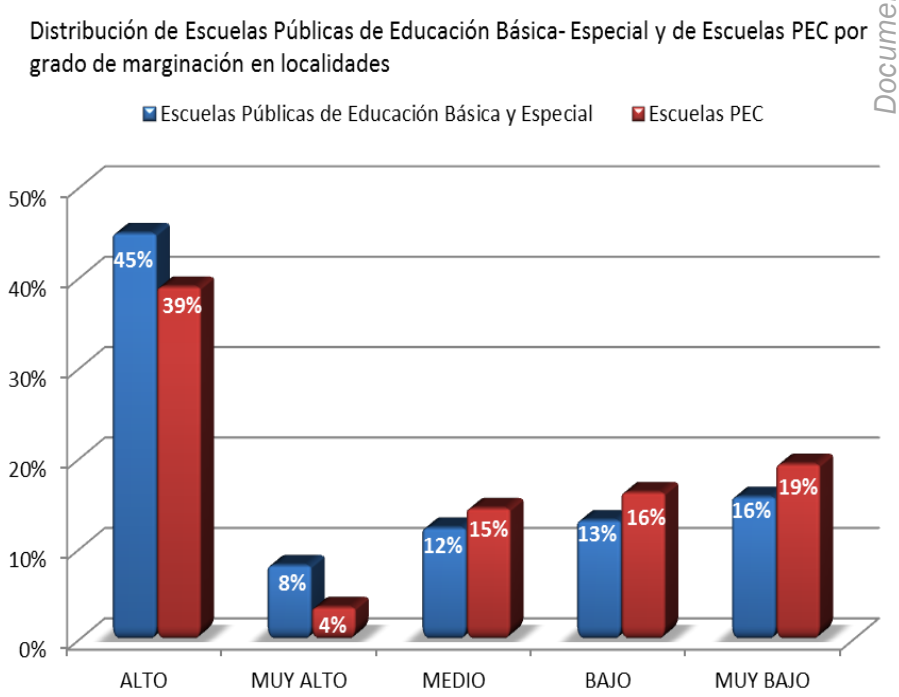
En la actualidad, las escuelas PEC que se encuentran en zonas de muy alta, alta y media marginación, representan más de la mitad de las escuelas en el Programa (58%); mientras que para el inicio (2001-2002) estas escuelas solo representaban el 32%. Es así que el PEC ha aumentado 43.8 veces las escuelas en zonas de muy alta, alta y media marginación, al pasar de 701 en 2001 a 31,145 en 2011.



Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE. (GM 2010)

Sin embargo, es necesario fortalecer la priorización del programa hacia estas localidades dado que haciendo un comparativo con el nivel nacional, el PEC focaliza mejor las escuelas en localidades con marginación media, baja y muy baja.

El reto es atender a más escuelas en localidades de muy alta y alta marginación. ¿Cómo podría el PEC focalizarse de mejor manera para atender escuelas con alumnos en situaciones de vulnerabilidad?

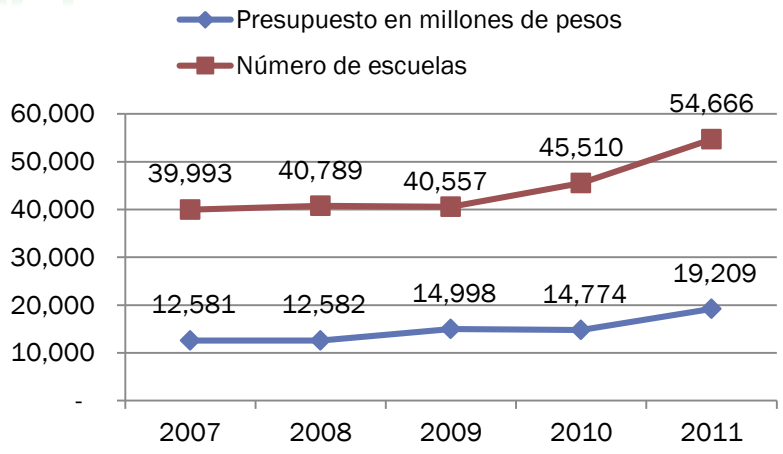


Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE. (GM 2010)

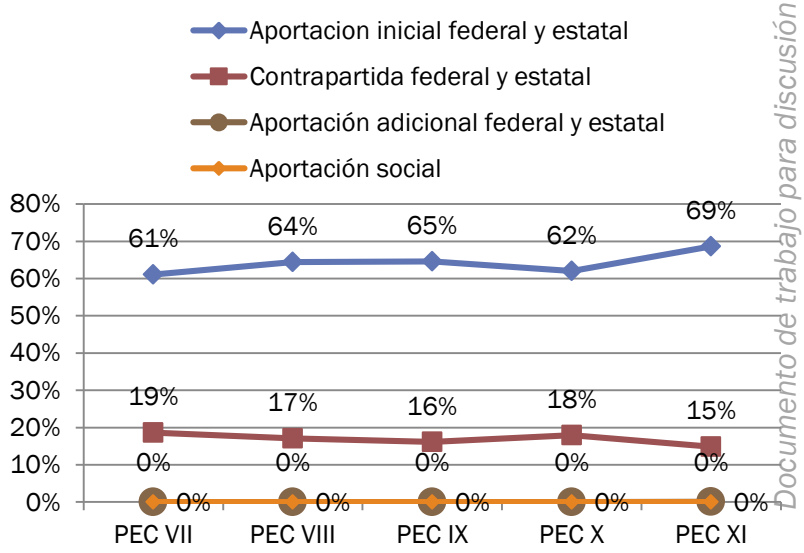
Documento de trabajo para discusión

COBERTURA CON EFICIENCIA I

De 2009 a 2011 el número de escuelas aumenta en 14,009, mientras que el presupuesto aumenta en 4, 211 millones. Es decir, que a partir del 2009 el número de escuelas en el Programa aumenta en mayor medida que el presupuesto autorizado al Programa.

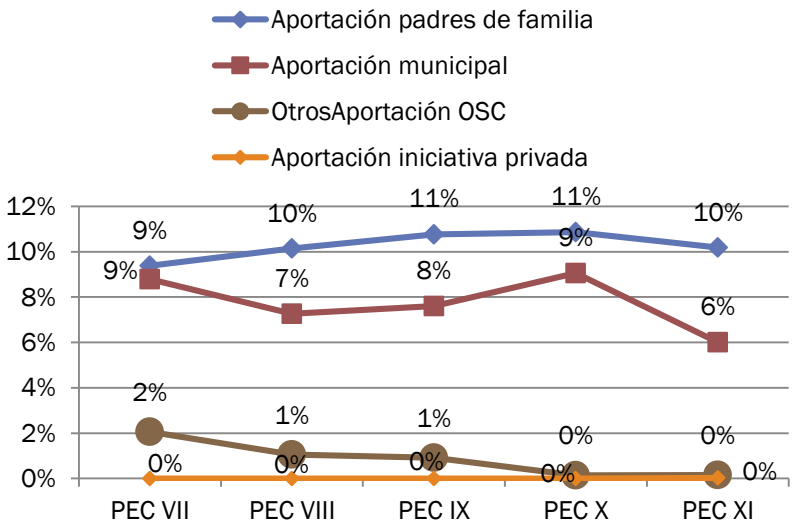


Como puede observarse el mayor monto que reciben las escuelas proviene de las aportaciones federales y estatales. Mientras que las aportaciones sociales gestionadas en cada escuelas son mínimas.



Si bien los padres de familia han contribuido más de PEC IX a PEC X (11%), los municipios y las OSC han disminuido sus aportaciones.

¿Esta información nos podría estar hablando de la falta de gestión escolar para generar recursos externos? ¿Las escuelas sólo se conforman con el presupuesto recibido de la aportación federal y estatal?



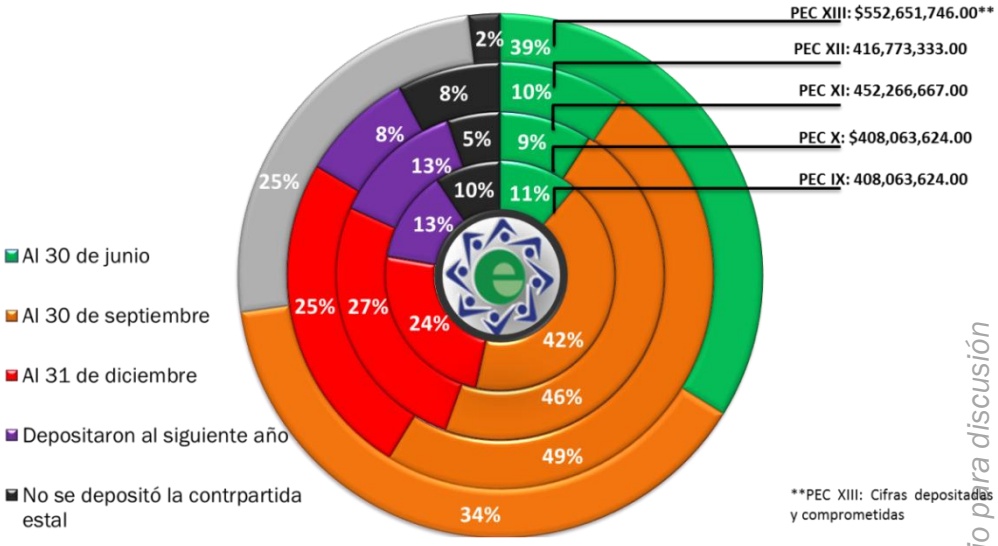
Fuente: Calculado con datos proporcionados por el área financiera del Programa.

Documento de trabajo para discusión

COBERTURA CON EFICIENCIA II

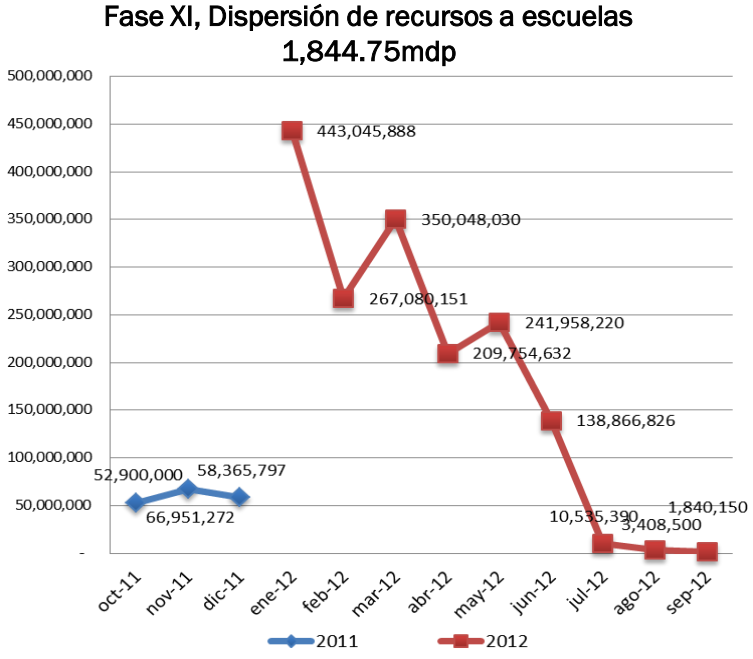
El Programa a implementadas esfuerzos y estrategias para evitar que los depósitos estatales extemporáneos se incrementen.

Uno de los retos principales del programa es que el recurso llegue a tiempo a las escuelas con el fin de hacer más eficiente las posibilidades de impacto. Para 2013 se realizaron esfuerzos para que los depósitos estatales se hicieran en tiempo y forma.



La llegada tardía de los recursos retrasa las actividades planeadas en las escuelas PEC; lo que propicia gastos poco estratégicos, le resta impacto al uso de los recursos, genera gastos de pánico y desventajas en las negociaciones para adquirir algún bien o servicio.

¿De qué forma podría hacerse más eficiente la entrega oportuna de recursos a las escuelas?



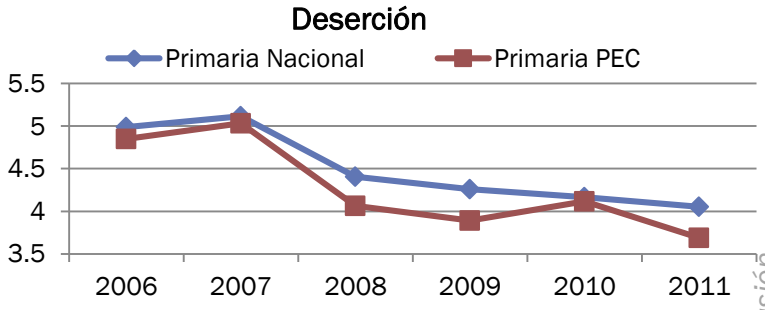
Fuente: Calculado con datos proporcionados por el área financiera del Programa.

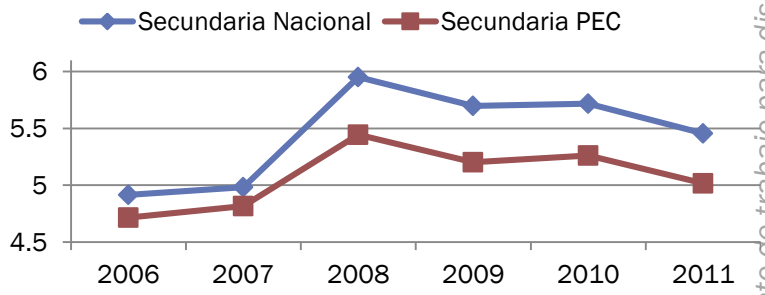
Documento de trabajo para discusión

COBERTURA CON EFICACIA (DESERCIÓN Y REPROBACIÓN)

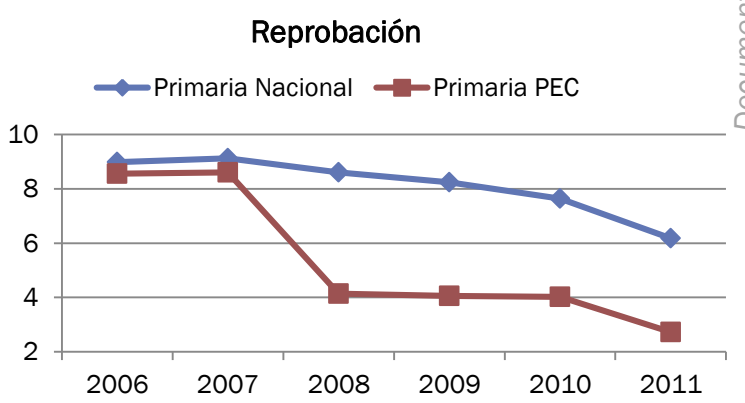
Uno de los elementos que permite considerar la eficiencia del Programa es el logro escolar, el cual puede valorarse mediante la disminución de la deserción y la reprobación de los alumnos de las escuelas primarias y secundarias PEC, comparado con el resto de las escuelas del Sistema Educativo Nacional no inscritas en el Programa para cada fase.

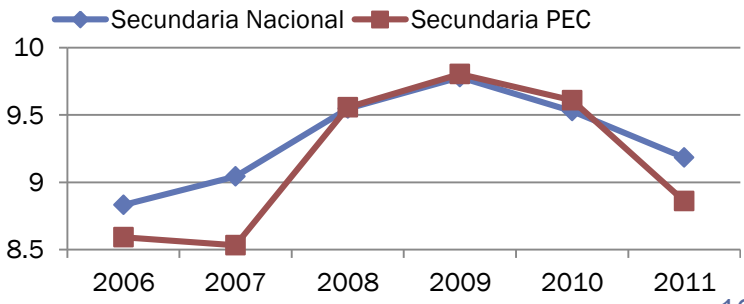
En primarias y secundarias la deserción en escuelas PEC se encuentra por debajo de las escuelas del resto del país.
Mientas que las primarias tienden a reducir su porcentaje de alumnos desertores, las secundarias aumentan este porcentaje y, aunque posteriormente tienen una disminución, el porcentaje de alumnos desertores en 2011 es mayor que en 2006.





En escuelas primarias la reducción del porcentaje de alumnos en reprobación es mayor en escuelas PEC que en el resto del país.
Por su parte, en secundarias, el Programa sigue la misma tendencia del resto de las escuelas del Sistema Educativo Nacional. Tanto en las PEC como en las no PEC los niveles de reprobación aumentan en lugar de disminuir en los años de 2006 a 2008, y aunque a partir de 2009 comienza a reducirse, el porcentaje de alumnos reprobados es mayor en 2011 que en 2006.





¿Cómo puede el PEC impactar en la disminución de la deserción y reprobación?

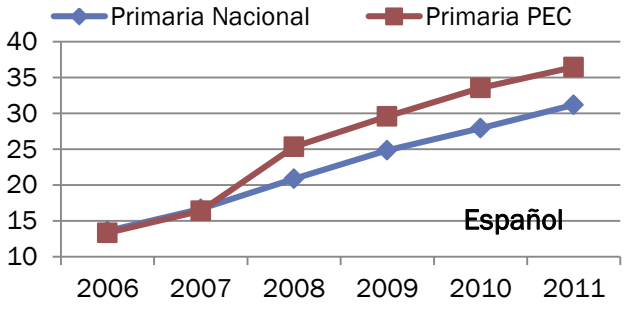
Documento de trabajo para discusión

Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE.

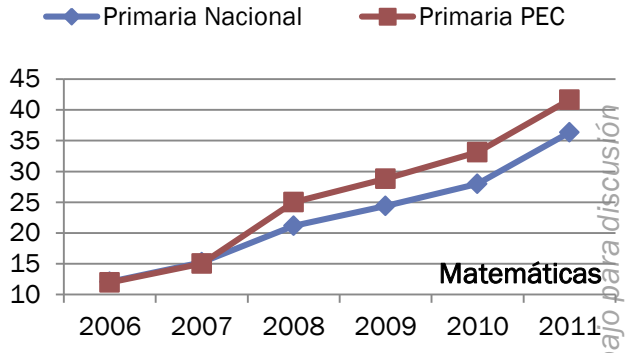
COBERTURA CON CALIDAD

Bueno y excelente en Español y Matemáticas

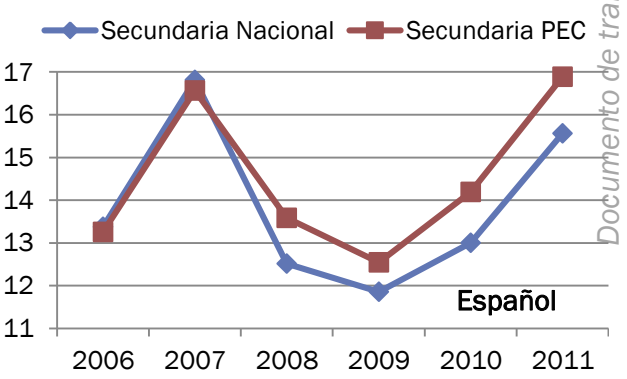
Para analizar la calidad se revisó el porcentaje de alumnos de escuelas primarias y secundarias en los niveles de bueno y excelente de la prueba ENLACE concretamente en las materias de español y matemáticas. Se consideró tanto a las escuelas PEC como a las del resto del país para comparar sus efectos y resultados en los distintos años de aplicación de esta prueba.



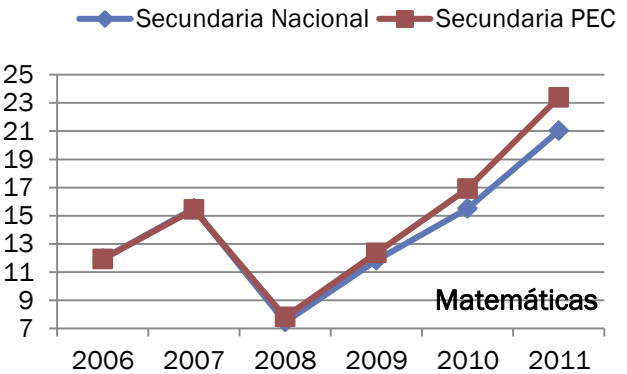
Vemos que las primarias PEC tienen un repunte en el porcentaje de alumnos de los niveles de bueno y excelente tanto en la materia de español como en matemáticas para el año 2008; sin embargo el resto de los años siguen la misma tendencia de las escuelas a nivel nacional.



Tanto en español como en matemáticas, el Programa sigue la misma tendencia del resto de las escuelas del Sistema Educativo Nacional. Después de 2007 ambos tienen una caída en el porcentaje de alumnos en bueno y excelente en las dos materias de la cual se empiezan a recuperar: en español, dos años después de la caída y en matemáticas en uno. Sin embargo, para el caso de español, el porcentaje de alumnos en 2011 queda casi igual que en su mejor año.



Es de destacarse que en el caso de matemáticas se observa un buen repunte de alumnos en bueno y excelente en escuelas PEC. Para el caso de español el porcentaje de alumnos en estos niveles también es superior que en el resto de las escuelas del país.



¿Cómo puede fortalecer el PEC el impacto en el aprendizaje?

Fuente: Calculado con datos proporcionados por la Dirección de Evaluación y Sistemas de la DGDGIE.

Documento de trabajo para discusión

ESTUDIOS REALIZADOS AL PEC

Estudios realizados al Programa expresan algunas diferencias en los indicadores de aprovechamiento de los alumnos y los resultados de la prueba ENLACE.

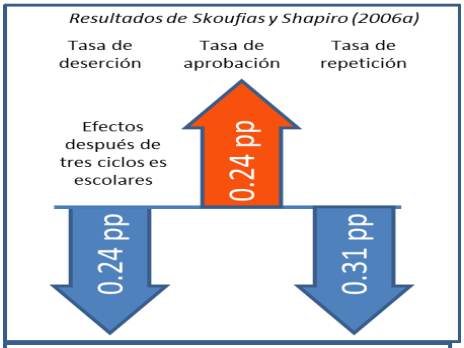
DE PEC I a PEC IV, Skoufias y Shapiro; y Murnane, Willett y Cárdenas encontraron que participar en PEC redujo la tasa de deserción en 0.24 puntos porcentuales (pp) en promedio y la de repetición en 0.31 pp; por otra parte, la tasa de aprobación aumentó en 0.24 pp.

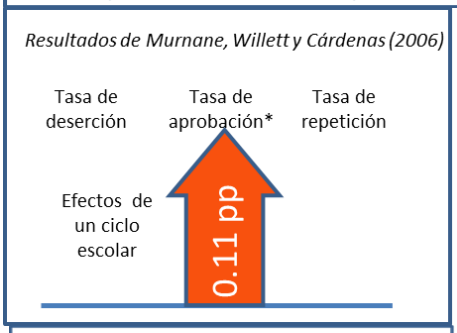
Un estudio actual (2012), que toma en consideración todos los años de la aplicación del Programa hasta la actualidad y adicionando la prueba ENLACE como una variable más de aprovechamiento, demostró que la mayor parte de los resultados son consistentes con los estudios anteriores.

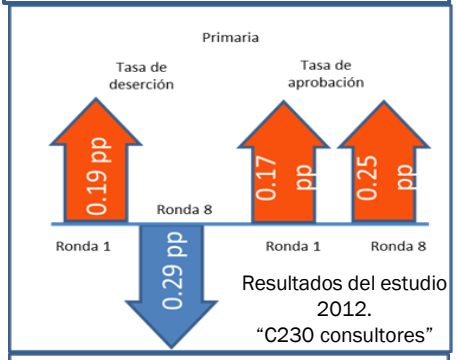
Sin embargo, en algunos años se obtuvieron resultados adversos. Para primaria, existió un aumento en la tasa de deserción en 2007 (0.24 pp). Para secundaria, existió un incremento de (0.5 pp) en la tasa de deserción en 2001.

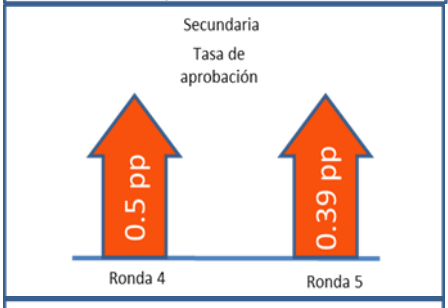
En el caso de secundaria, la tasa de aprobación aumentó en 2004 (0.5 pp) y en 2005 (0.39 pp).

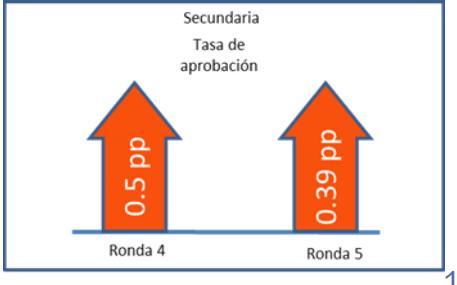
Los resultados señalan que PEC parece estar contribuyendo en cierta medida a explicar cambios en la tasa de aprobación y deserción de las escuelas tratadas. Sin embargo, existen restricciones metodológicas que impiden asegurar que las diferencias observables son atribuibles exclusivamente al PEC y no a otros factores.







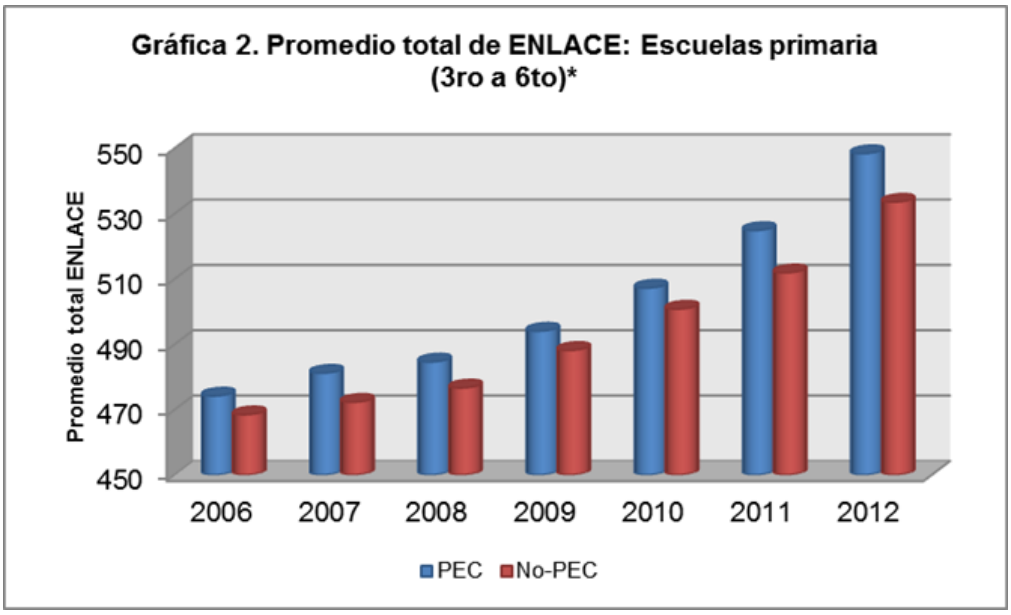




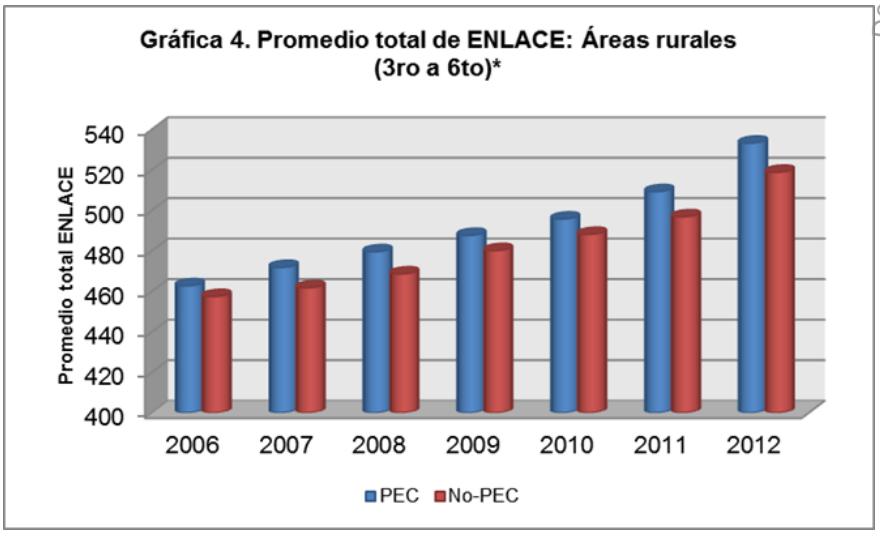
Documento de trabajo para discusión

ESTUDIOS REALIZADOS AL PEC

Según datos probados por el Banco Mundial, las escuelas primarias PEC siempre muestran mejoras significativas en su desempeño, en comparación con las que no lo son.



El Programa contribuye en mayo medida a mejorar el desempeño de los estudiantes en escuelas primarias que se ubican en localidades rurales, pues registran mejores resultados en ENLACE que los estudiantes de escuelas rurales no-PEC.



Documento de trabajo para discusión

ESTUDIOS REALIZADOS AL PEC

El Sistema de Propuesta para Mejores Resultados Educativos (**SABER**, por sus siglas en inglés), desarrollado por el Banco Mundial, estableció una fórmula para la medición de la autonomía escolar, a partir de 5 indicadores y 4 niveles de logro: avanzado, establecido, emergente y básico.

A continuación se presentan los resultados del PEC:

1. Autonomía escolar en la planeación y aprobación del presupuesto

Refleja el margen de maniobra que tienen las escuelas para administrar su presupuesto, así como la importancia que tiene la opinión de los padres de familia en la planeación y ejecución del plan presupuestario.

- Establecido ◉◉◉○
- Asemeja las mejores prácticas internacionales

2. Autonomía escolar en la administración del personal

Está vinculada con la capacidad de las escuelas para tomar decisiones que les permitan concentrar a los maestros y directivos cuyas habilidades compaginen de mejor manera con las necesidades de la escuela.

- Emergente ◉◉○○
- Refleja algunas buenas prácticas

3. Participación de los consejos escolares en las finanzas escolares

Relacionada con la participación que los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) tienen en la preparación, aprobación e implementación de los planes presupuestarios.

- Establecido ◉◉◉○
- Devela buenas prácticas, aunque con algunas limitaciones

4. Medición del logro de la escuela y los estudiantes

Refleja la existencia de un sistema de evaluación y el uso que se le da a los resultados obtenidos.

- Avanzado ◉◉◉◉
- Asemeja las mejores prácticas internacionales

5. Rendición de cuentas a la comunidad escolar

Que habla de los métodos y regulaciones que se siguen para dar cuentas de la labor y el logro educativo.

- Establecido ◉◉◉○
- Devela buenas prácticas, aunque con algunas limitaciones

Documento de trabajo para discusión

ANÁLISIS FODA

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

A partir de una revisión de las evaluaciones hechas al Programa desde sus inicios, se destacan los siguientes resultados relevantes:

Fortalezas	Oportunidades
▪ Las escuelas beneficiadas generan capacidad para reconocer y atender las propias debilidades y fortalezas (PETE). ▪ La gestión en la operación del Programa ha fomentado la coordinación y relación estrecha con autoridades educativas estatales. ▪ Escuelas PEC presentan mejores resultado en la prueba ENLACE que las escuelas No-PEC (desde 2006).	• Potencial del Programa para articular acciones educativas emprendidas desde el ámbito local hasta el nivel federal. • El impulso del Programa para elevar la calidad de la educación básica se complementa con esfuerzos de otros programas federales. • La identificación a nivel escolar de debilidades y fortalezas permite mayor certidumbre en la elaboración de planes, programas y estrategias a nivel gubernamental (respecto del trabajo académico, administrativo y gestión institucional). • Condiciones previas (a nivel escolar, local y estatal) que favorecen el logro de objetivos y metas institucionales del PEC.
Debilidades	**Amenazas**
• Criterio de focalización de la población objetivo poco claro. • El impacto en el logro educativo no crece significativamente en relación al número de escuelas beneficiadas. • El PETE y el PAT no son utilizados de manera articulada como instrumentos de gestión y planeación estratégica en las escuelas. • Insuficientes procesos de capacitación y acompañamiento técnico, académico e institucional vinculadas directamente a la gestión escolar. • Llegada tardía de los recursos del PEC propicia gastos poco estratégicos y resta impacto al uso de los recursos. • Evaluaciones escasas y poco vigentes, estudios cualitativos solo de los primeros ciclos de operación. • Desaliento de las escuelas PEC derivado de la limitada proporción entre los requerimientos y altas metas en relación al recurso recibido.	• Criterios de selección y focalización por parte de las AEE produce variación en el entendimiento del Programa y sus objetivos institucionales. • ENLACE muestra limitaciones para medir el impacto específico del PEC en el logro educativo con el paso del tiempo. • Limitaciones en los equipos estatales para la capacitación, asesoría y acompañamiento que demandan el PEC como otros programas de fortalecimiento escolar. • Las acciones entre lo que propone el PEC y la propia estructura duplican actividades.

Documento de trabajo para discusión

SEP
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Subsecretaría de Educación Básica
Dirección General de Desarrollo e Innovación Educativa

DOCUMENTO DE TRABAJO

Dirección General Adjunta de Gestión

Programa Escuelas de Calidad

Documento de trabajo para discusión