

Programa de la Reforma Educativa: avances y pendientes

El **Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo**, mejor conocido como el **Programa de la Reforma Educativa** ha sido uno de los estandartes del actual gobierno, además de ser la línea de acción más concreta que se ha dado a partir de los resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE).

El siguiente documento pretende hacer un primer ejercicio de monitoreo de los avances que ha tenido este programa con la finalidad de propiciar el debate público sobre la eficiencia de los programas gubernamentales en materia educativa. La fuente de los datos de avance del programa son documentos proporcionados por cada estado de la República al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) como resultado de solicitudes de información.

1. Información general del programa

El 18 de agosto de 2014, con motivo del inicio del ciclo escolar 2014-2015, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció la puesta en marcha del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, una de las acciones más importantes del Gobierno Federal que se derivó de la presentación de los resultados definitivos del CEMABE. Se anunció que el programa daría inicio a partir del ciclo 2014-2015, en el mes de septiembre, con un presupuesto de \$7,349,579,415.81¹.

Este programa identifica al rezago y el abandono escolar como una problemática apremiante a atender, y señala como una de sus causas la falta de infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuado de las escuelas. Indica, además, que el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas será condición indispensable para que mejoren estas condiciones de infraestructura y otras necesidades que tengan los centros escolares, y por ende, condición indispensable para abatir el rezago y abandono escolar.

¹ Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Respuesta a solicitud de información, 6 marzo 2015.

El objetivo que persigue, de acuerdo a las reglas de operación del programa², es **contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión**. Los recursos que reciben las escuelas se destinarán a ambos componentes y son también las escuelas, a través de su Consejo de Participación, las que acuerdan cómo se aplicarán los fondos. Las mismas reglas de operación indican que una escuela, para atender las necesidades de carencias físicas, puede acceder hasta un monto máximo de \$829,282 pesos, dependiendo de la cantidad de alumnos con los que cuente, y a un monto mínimo de \$50,000 pesos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión. En el caso de las escuelas CONAFE, podrán acceder a \$50,000 pesos para atender los dos componentes.

Para seleccionar las escuelas beneficiadas por el programa se construyó un Índice de Carencias por Escuelas (ICE), en donde se tomó en cuenta la intensidad de las carencias en las siguientes variables:

- Tipo de construcción del inmueble.
- Material del inmueble.
- Disponibilidad de agua.
- Disponibilidad de baño, letrina u hoyo negro.
- Equipamiento básico de aula.

La base de datos de escuelas seleccionadas se hizo pública en el portal de [Transparencia Presupuestaria](#), y de acuerdo a lo que ahí se publica, se incorporarían un total de 20,154 escuelas.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa, señala entre sus indicadores³:

- Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica.
- Porcentaje de escuelas públicas de educación básica en condiciones de alto y muy alto rezago en sus carencias físicas que son beneficiadas por el programa.

² Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2014. ACUERDO número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349156&fecha=18/06/2014

³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2015. Matriz de Indicadores para Resultados, Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: http://sistemas.coneval.gob.mx/paemir/viewPrograma.action?id_matriz=514525&ciclo=2015&ramo=11&unidad=0&pmodalidad=U&pclave=082&punidad=310&pramo=11&rutaLogo=Logos%2FMIR-2015%2F&logoPrograma=headers_st_2013_sep.jpg

- Porcentaje de escuelas con acciones de infraestructura o adquisición de equipamiento.
- Porcentaje de escuelas con recursos financieros para la implementación de acciones que atiendan las prioridades educativas.
- Transferencia de recursos a las Autoridades Educativas Locales (AEL) para fortalecer la supervisión escolar.
- Número de escuelas seleccionadas por la SEP con problemas de infraestructura.
- Porcentaje de escuelas validadas por las AEL, al respecto de sus carencias en infraestructura.
- Herramientas de apoyo a las escuelas para el ejercicio de los recursos.
- Bases de datos de supervisiones validadas por la SEP para fortalecer la atención a las escuelas.

En las reglas del programa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2014, se menciona que entre los mecanismos para garantizar la rendición de cuentas está la entrega de reportes trimestrales por parte de las entidades sobre los avances en las obras y la aplicación de los recursos. Además de esto, se señala que se desarrollará un portal en Internet en el cual se informará el estado de las escuelas durante y al finalizar las acciones del programa, así como los avances en la ejecución de los recursos. En este sentido, también el Presidente Peña Nieto, al anunciar el programa, mencionó la creación de este portal como una herramienta en la que se tendría información georeferenciada de cada plantel para revisar los avances de las escuelas⁴.

2. Desarrollo de la investigación

Para realizar este análisis, se identificó el proceso general que debían seguir las escuelas para acceder a los recursos, ejercerlos y reportarlos, a partir de las reglas de operación del programa. De igual forma, se detectaron las obligaciones que tenían las autoridades tanto locales como federales, los tiempos de dichas obligaciones y sus facultades en la operación del programa.

⁴ Reséndiz, Francisco. (2015). Arranca EPN autogestión en 20 mil centros escolares, *El Universal*, México D.F., 19 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/arranca-epn-autogestion-en-20-mil-centros-escolares-1031383.html>

A partir de esto, se identificó que: **las autoridades locales tenían la obligación de reportar trimestralmente los avances en el ejercicio de los recursos:** *“Reportar al término de cada trimestre en el Portal de Transparencia y Seguimiento, los avances de obra y aplicación de los recursos en las escuelas participantes”*. Dado que esta información no se localizó en los portales de las secretarías de educación de las entidades, a partir del 17 febrero del 2015, se realizaron solicitudes de acceso a la información a cada entidad, en las que se llamaba a proporcionar dichos reportes. La solicitud especificó lo siguiente:

“Por medio de la presente solicito los reportes trimestrales correspondientes al año 2014 sobre los avances de obra y aplicación de recursos de todas las escuelas del estado de XXX participantes en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”.

3. Resultados generales

De las 32 solicitudes de información que se enviaron, hasta el 31 de marzo del presente año, contestaron un total de 27 entidades. Las cinco entidades que no respondieron son:

- **Guerrero**⁵: el plazo reglamentario para responder la solicitud venció el tres de marzo del presente año.
- **Morelos**: contestó que los informes trimestrales están en poder del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, se procedió a enviar solicitud a dicho instituto, el cual no respondió en el plazo reglamentario que venció el 13 de marzo.
- **Nuevo León**: informa que los reportes no están en su poder y que la información se le debe solicitar a la Unidad de Integración Educativa de Nuevo León. Se envió solicitud de información a dicha unidad el 17 de marzo de 2015, la cual, el 13 de abril respondió que solicitaban prórroga de 10 días hábiles.
- **Tlaxcala**: el plazo reglamentario para responder la solicitud venció el 10 de marzo de 2015.
- **Veracruz**: el plazo reglamentario para responder la solicitud venció el 7 de abril del presente año.

⁵ En el portal de Infomex en Guerrero no se indica la fecha de vencimiento de la solicitud, sin embargo, el artículo 65 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, señala que la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información deberá notificar al solicitante, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, la determinación adoptada.

De las 27 entidades que respondieron, en las que se enuncian a continuación, el reporte entregado no se realizó conforme a las reglas de operación del programa lo señalan y por lo tanto, este estudio no ha podido incluirlas en un análisis más detallado:

1. **Baja California Sur:** no reporta avances a nivel escuela.
2. **Chiapas:** entregó sólo información sobre existencia de un contrato firmado, proyecto elaborado y obras iniciadas. No incluye montos, ni asignados ni ejecutados.
3. **Chihuahua:** no reporta avance de acciones del programa.
4. **Campeche:** indica que al 31 de diciembre de 2014, no tiene información sobre el detalle de aplicación de los recursos ni de los avances de obra.
5. **Durango:** informa que no cuentan con los informes trimestrales por la siguiente razón: “el reporte financiero sobre los planteles educativos beneficiados se encuentra en la institución bancaria titular, lo que se hace evidente por medio de los estados de cuenta de los cuales solo tiene acceso el titular de la misma, reiterando lo expresado en párrafos anteriores, las acciones o avances físicos de obra mayor se encuentran en etapa de inicio”⁶.
6. **Estado de México:** indica que la información no está disponible debido a que durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2014, las escuelas estuvieron recibiendo los recursos y en aquellas escuelas que requerían de la intervención del instituto de infraestructura local, los trabajos se iniciaron hasta febrero de 2015.
7. **Guanajuato:** indica que la información solicitada no es competencia de la entidad sino del Gobierno Federal.
8. **Michoacán:** la Secretaría de Educación de la entidad respondió el 17 de febrero que no era de su competencia sino del instituto de infraestructura física de la entidad, se envió una solicitud a dicha instancia que contestó, el 19 de febrero que tampoco era de su competencia.
9. **Nayarit:** su reporte no informa sobre avances de obra en cada escuela.
10. **Querétaro:** indica que no se ha remitido un informe trimestral ya que los recursos asignados al programa fueron entregados a finales del mes de octubre.
11. **Puebla:** señala que la información solicitada no es competencia de la entidad sino del Gobierno Federal.
12. **San Luis Potosí:** entregó reportes especificando los montos asignados a cada escuela y las obras mayores y menores que se están llevando a cabo en cada una, sin embargo, no especifica el monto utilizado para estas obras ni el porcentaje de

⁶ Fuente: Reportes de transparencia, entregados por cada entidad al IMCO

avance de dichas obras. El informe sobre el fortalecimiento de la gestión escolar se entregó en blanco.

13. **Sinaloa:** entregó listado de escuelas con los montos asignados y separados por componente, sin embargo, el reporte no detalla el monto utilizado, la obra que se realiza en cada centro y el porcentaje de avances.
14. **Sonora:** no entregó avances en las acciones ni montos utilizados.
15. **Tabasco:** reportó el seguimiento trimestral de las actividades generales del programa, por ejemplo, “Informar a las autoridades correspondientes del cumplimiento en la aplicación de recursos de las escuelas en las supervisiones y escuelas beneficiadas”. No proporciona datos de avances de obra en las escuelas y montos utilizados. Se volvió a mandar una solicitud a la que se dio respuesta con el mismo documento.
16. **Tamaulipas:** no reporta avances en acciones del programa.
17. **Oaxaca:** señala que el convenio entre la entidad y el Gobierno Federal, se firmó en el mes de octubre de 2014, por lo que al mes de febrero se encuentra en etapa de información, recepción de documentos y capacitación a las escuelas.

En la siguiente tabla se resume la información sobre los montos que se asignaron para cada entidad, la cantidad de recursos que se les han entregado a las escuelas y el porcentaje que representan esos recursos del total asignado para cada entidad:

Tabla 1: Recursos asignados y ejercidos por entidad

Entidad	Recursos asignados para el programa a la entidad ¹	Total de recursos entregados a las escuelas según reportes proporcionados por las entidades ^{2,3}	Recursos entregados a las escuelas como porcentaje del total asignado a la entidad
Tamaulipas	\$65,091,140.04	\$59,314,307.96	91.13%
Quintana Roo	\$34,413,968.70	\$16,948,418.81	49.25%
Nayarit	\$89,034,156.71	\$39,392,889.89	44.24%
Yucatán	\$83,269,485.10	\$36,143,887.39	43.41%
Campeche	\$67,949,174.26	\$28,906,450.32	42.54%

Chihuahua	\$316,205,817.04	\$123,738,181.70	39.13%
Coahuila	\$68,190,064.73	\$18,610,710.04	27.29%
Baja California	\$64,212,503.55	\$13,154,686.71	20.49%
Colima	\$9,134,387.48	\$1,639,609.98	17.95%
Hidalgo	\$214,650,130.03	\$23,155,435.70	10.79%
Baja California Sur	\$17,866,292.44	\$1,745,804.64	9.77%
Zacatecas	\$117,026,750.90	\$9,832,528.60	8.40%
Distrito Federal	\$25,372,460.50	\$810,970.41	3.20%
Jalisco	\$254,324,299.36	\$1,675,645.75	0.66%
Aguascalientes	\$3,101,210.63	\$0.00	0.00%
Chiapas	\$487,778,325.81	SD	SD
Durango	\$227,656,010.22	SD	SD
Guanajuato	\$217,755,764.92	SD	SD
Guerrero	\$1,010,131,227.24	SD	SD
México	\$317,361,061.96	SD	SD
Michoacán	\$162,610,032.42	SD	SD
Morelos	\$27,962,831.39	SD	SD
Nuevo León	\$89,744,109.00	SD	SD
Oaxaca	\$477,888,453.44	SD	SD
Puebla	\$368,763,618.11	SD	SD
Querétaro	\$37,040,658.10	SD	SD
San Luis Potosí	\$399,303,995.48	SD	SD
Sinaloa	\$155,330,150.52	SD	SD
Sonora	\$116,968,817.04	SD	SD
Tabasco	\$343,172,427.57	SD	SD
Tlaxcala	\$13,333,041.50	SD	SD
Veracruz	\$1,466,937,049.64	SD	SD

SD= Sin datos para la entidad.

¹Fuente: Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Respuesta a solicitud de información, 6 marzo 2015.

² Fuente: Reportes de transparencia, entregados por cada entidad al IMCO. Febrero y marzo 2015.

³ Los recursos ejercidos a la fecha de corte del reporte de cada estado, se refieren a la suma del monto utilizado para las obras y fortalecimiento escolar reportado por cada escuela incluida en el reporte trimestral de la entidad.

Como se puede apreciar en la tabla, el único estado que reporta haber entregado más del 50% de los recursos asignados es **Tamaulipas**. Seis entidades han entregado entre 25-50% de los recursos: **Campeche, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo y Yucatán** y otras tres han entregado entre 10-25%: **Baja California, Colima e Hidalgo**. Al final de las

lista se encuentran: **Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal, Jalisco y Zacatecas** que han entregado menos del 10% del presupuesto asignado.

Es importante resaltar que los porcentajes de la Tabla 1 reflejan avances monetarios, es decir, las entidades reportan un monto entregado a cada escuela. Este dato no informa de los avances de las acciones del programa, el cual se explica a continuación en la Tabla 2, que contiene:

- **Escuelas incorporadas al programa:** número de escuelas que reporta el Gobierno Federal como inscritas al programa.
- **Escuelas que han ejercido recursos:** número de escuelas a las que, según los reportes proporcionados por las entidades han ejercido recursos para ser utilizados en el componente de infraestructura o en el de fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.
- **Escuelas que han iniciado acciones del programa:** número de escuelas en las que el reporte de cada estado detalla que ya han iniciado acciones del programa. Por ejemplo, adquisición de material didáctico, comienzo en obras de construcción o mantenimiento.
- **Porcentaje de escuelas que han iniciado acciones del programa:** escuelas que han iniciado acciones como porcentaje del total de escuelas que reporta el Gobierno Federal como inscritas al programa.

Tabla 2: Avance de acciones en escuela por entidad

Entidad	Escuelas incorporadas al programa ¹	Escuelas que han ejercido recursos ²	Escuelas que han iniciado acciones del programa ³	% de escuelas que han iniciado acciones del programa
Baja California	134	85	80	59.70%
Coahuila	151	86	81	53.64%
Distrito Federal	35	2*	18	51.43%
Yucatán	186	89	90	48.39%
Zacatecas	329	138	139	42.25%
Quintana Roo	121	51	49	40.49%
Colima	31	25	8	25.81%
Hidalgo	535	133	53	9.91%
Chiapas	2,128	SD	141	6.63%

Jalisco	722	SD**	12	1.66%
Aguascalientes	8	0	0	0.00%
Chihuahua	835	507	SD	SD
Nayarit	263	135	SD	SD
Tamaulipas	201	110	SD	SD
Baja California Sur	56	SD	SD	SD
Campeche	177	SD	SD	SD
Durango	780	SD	SD	SD
Guanajuato	600	SD	SD	SD
Guerrero	2,626	SD	SD	SD
México	671	SD	SD	SD
Michoacán	661	SD	SD	SD
Morelos	64	SD	SD	SD
Nuevo León	260	SD	SD	SD
Oaxaca	1,545	SD	SD	SD
Puebla	881	SD	SD	SD
Querétaro	94	SD	SD	SD
San Luis Potosí	1,096	SD	SD	SD
Sinaloa	534	SD	SD	SD
Sonora	263	SD	SD	SD
Tabasco	716	SD	SD	SD
Tlaxcala	46	SD	SD	SD
Veracruz	3,405	SD	SD	SD

SD= Sin datos para la entidad.

¹Fuente: Secretaría de Educación Pública (2015). Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Respuesta a solicitud de información.

²Fuente: Reportes de transparencia, entregados por cada entidad al IMCO. Febrero y marzo 2015.

³ Fuente: Reportes de transparencia, entregados por cada entidad al IMCO. Febrero y marzo 2015.

*Distrito Federal indica avance de obras en las escuelas pero no indica recursos utilizados en las mismas.

** Jalisco, reporta que 388 escuelas han recibido los recursos pero sólo reporta el ejercicio de los mismos en 12 escuelas.

La tabla anterior muestra que sólo 10 entidades han ofrecido información sobre avances de acciones del programa en las escuelas participantes. Baja California y Coahuila muestran los avances más significativos al señalar que se han comenzado acciones en el 50% de las instituciones. El Distrito Federal, por su parte, indica que se han comenzado acciones en el 50% de las escuelas incorporadas al programa, sin embargo, el informe que envió no permite identificar los montos utilizados para llevar a cabo dichos avances. Por su

parte, Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo y Jalisco son las que reportan rezagos en los avances, ya que señalan el inicio de acciones en menos del 10% de sus escuelas.

Llama la atención el caso de Tamaulipas que reporta haber entregado ya 90% de sus recursos, sin embargo su reporte no detalla en qué lo han utilizado las escuelas.

4. Análisis de resultados

En el apartado anterior se describió la información sobre los avances en la aplicación de los recursos y en el desarrollo de las acciones del programa. A continuación, se presentarán algunos elementos para aportar al debate público sobre la efectividad del programa, sus retos y pendientes.

4.1. Avances de aplicación de los recursos en las entidades

Los datos proporcionados por las entidades sobre avances en las acciones del programa, no muestran un panorama claro sobre la ruta que está siguiendo pese a las necesidades urgentes que se necesitan atender en temas de infraestructura educativa, y en general, sobre mejora de calidad en la educación. **A siete meses de la fecha en la que se estipulaba la entrega de recursos, sólo 10 entidades han reportado inicio de acciones en sus escuelas. Las entidades solo pudieron confirmar el inicio del ejercicio del gasto en 1,361 escuelas. Esto es sólo el 6.8% de las 20,154 escuelas que fueron seleccionadas como beneficiarias del programa.**

En este escenario, destacan los casos de **Chiapas** y **Oaxaca** dado el índice de rezago educativo que tienen las dos entidades y las necesidades que presentan sus escuelas. En cuanto a resultados educativos, en la prueba EXCALE de 2013, Chiapas obtuvo el resultado promedio más bajo de toda la república para español y el segundo más bajo de toda la república para matemáticas, con promedios de 478 y 479 respectivamente (en una escala de 200-800 puntos)⁷.

En carencias de infraestructura, el censo de escuelas encontró que en Chiapas existían 1,011 escuelas sin agua, 1,424 sin baño o letrina y de estas, 410 no tienen ni uno u lo otro. En Oaxaca, por su parte, de las escuelas que se pudieron censar, se encontraron 516 escuelas sin agua, 545 sin baño o letrina y de estas, 153 no tienen ni uno o el otro.⁸

⁷ INEE (2013). Resultados Prueba EXCALE 2013. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2012-2013>

⁸ Fuente: INEGI. (2013) Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial. Consultado en Marzo 2015. Disponible en: <http://www.censo.sep.gob.mx/>

En Chiapas sólo se han comenzado obras en 141 de las 2,128 escuelas seleccionadas. Oaxaca respondió a la solicitud de información indicando que, a cuatro meses de que finalice el ciclo escolar, **el programa se encuentra en etapa de información y capacitación.**

Por otro lado, Veracruz y Guerrero son las entidades a las que se les otorgó mayores recursos, \$1,466,937,049.64 pesos y \$1,010,131,227.24 pesos respectivamente. Hasta el momento de la redacción del presente estudio, no han respondido a las solicitudes enviadas, por lo que **no se conoce el uso de cerca del 34% del presupuesto del programa.**

4.2 Transparencia y rendición de cuentas

Las reglas de operación del programa establecen que cada entidad debería generar un reporte de avance al cierre de cada trimestre describiendo cómo se han ejercido los recursos en cada una de las escuelas seleccionadas en el estado. Por tanto, todas las entidades tuvieron que realizar este ejercicio al cierre de diciembre y fueron estos reportes los que el IMCO pidió vía transparencia a cada entidad en febrero 2015.

En este sentido, llama la atención la respuesta de entidades como Puebla y Guanajuato, al indicar que no era de su competencia sino del Gobierno Federal. De igual forma, sobresale la respuesta de Durango cuando señala que no entrega reportes porque no tiene acceso a los estados financieros. **Estas entidades están incumpliendo con las reglas de operación del programa y obstruyendo la rendición de cuentas del mismo.**

En esta misma línea, al tres de abril del presente año, **el portal de Internet que se desarrolló para informar sobre el programa, no contiene toda la información necesaria para garantizar la transparencia y rendición de cuentas**, información que, de acuerdo con las reglas de operación, debería aparecer: reportes sobre el estado de las escuelas durante y al finalizar las acciones del programa, y avances en la ejecución de los recursos. Los únicos datos que sí se encuentran disponibles son los padrones de escuelas beneficiarias y los lineamientos generales.

Por otro lado, un aspecto importante para la rendición de cuentas es contar con indicadores de resultados del programa que den certidumbre a la ciudadanía sobre la eficacia en la aplicación de los recursos. En este sentido, como se mencionó en párrafos anteriores, la MIR, como parte de sus indicadores de propósito y componentes, es decir, aquellos que nos hablan de los resultados y de los cambios directos que produce el programa, y de los productos y servicios que otorga, incorporan el porcentaje de escuelas

con acciones de infraestructura o adquisición de equipamiento. **Un aspecto importante para conocer si realmente las escuelas mejoraron sus condiciones físicas, sería saber no sólo si se llevaron a cabo acciones de infraestructura, sino de qué tipo fueron y a qué necesidad inmediata respondieron.**

4.3 Pertinencia del programa

El programa de la Reforma Educativa (PEEARE) atiende dos componentes que son actualmente abordados por otros dos programas que impulsa la Secretaría de Educación Pública: Programa Escuelas Dignas (PED) y Programa Escuelas de Calidad (PEC). Los recursos asignados para estos dos programas en 2014 fueron considerablemente menores en comparación con el presupuesto del PEEARE.

Programa Federal	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	Programa Escuelas Dignas (PED)	PEEARE
Objetivo	Contribuir al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar de las escuelas públicas de educación básica.	Mejorar el estado físico de los planteles de educación básica en 7 componentes: 1) seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento, 2) servicios sanitarios, 3) mobiliario y equipo, 4) área de servicios administrativos, 5) accesibilidad, 6) infraestructura para la conectividad y 7) espacios de usos múltiple Beneficiarios serán aquellos que presentan mayores condiciones de rezago, y serán atendidos hasta que sus condiciones físicas sean susceptibles a la certificación de “Escuela Digna” que emite el gobierno federal.	Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad.

Recursos asignados 2014	1,515.9 (Millones de pesos)	3,330.0 (Millones de pesos)	7,189 (Millones de pesos)
--------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	---------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en: Diario Oficial de la Federación. ACUERDO número 661 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo.

Lineamientos Generales para la operación, aplicación de recursos, rendición de cuentas y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2014.

Importante resaltar que el PEC lleva en operación desde el 2001 y en estos 14 años se le han realizado diferentes tipos de evaluación y por lo tanto, cuenta con aprendizajes y recomendaciones importantes en el tema del fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, mismos que no se ven incorporados en el diseño del PEEARE.

Entre las recomendaciones realizadas por CONEVAL (2011) está brindar las herramientas necesarias a directivos y profesores para elaborar la planeación escolar que conlleva la autogestión, dado que, por las características y diversidad de condiciones en las entidades, existen grandes diferencias entre los estilos de gestión, lo que provoca que en los estado de bajo desarrollo no se observen mejoras en las escuelas.⁹

En este sentido, es significativo mencionar al **Programa PEC-FIDE**, un proyecto piloto basado en el esquema general de operación del PEC, pero con mecanismos de financiamiento distintos y con una participación importante de Organizaciones de la Sociedad Civil, entre ellas la organización Mexicanos Primero. Este proyecto, en las evaluaciones que se le han realizado, mostró mejores resultados de los estudiantes en la prueba ENLACE entre las escuelas que se incorporaron al programa, mejores prácticas pedagógicas, mayor integración del trabajo colaborativo y participación de padres y madres de familia¹⁰, sin embargo, no ha tenido continuidad ni apoyo de parte de las autoridades educativas, sobre todo, a nivel estatal.

En el caso del Programa Escuelas Dignas, la Auditoría Superior de la Federación (2015), señaló que en las escuelas que revisaron, el 88.7% de las acciones de mejora

⁹ CONEVAL. (2011). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010- 2011. Programa Escuelas de Calidad. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PEC/completo.pdf

¹⁰ Verduzco y Tapia. (2012). Organizaciones de la Sociedad Civil: presentes en las escuelas, ausentes en las políticas educativas. Alternativas y Capacidades, A.C. Internet. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/publicacion_file/Investigaci%C3%B3nSEP-OSCs.pdf

emprendidas en la infraestructura escolar, no fueron consistentes con las necesidades diagnosticadas. Además menciona que los indicadores con los que cuenta no permiten identificar el tipo de mejoras que se están realizando en las escuelas.

Adicional a esto, incluye como una de las recomendaciones que se establezcan mecanismos de control para que las acciones que se realicen correspondan a las necesidades identificadas¹¹. Lo anterior, también representa un insumo importante para el Programa Escuelas de Excelencia que sin embargo no se ve incorporado en su planeación y diseño, por ejemplo, **no incluye mecanismos para asegurar que se atiendan las necesidades más apremiantes ni elementos para valorar si las características de la construcción que se está llevando a cabo, los materiales utilizados, o el equipo adquirido, es lo más adecuada para garantizar que los alumnos tengan un ambiente propicio para el aprendizaje.** Surge la pregunta entonces: **¿las políticas en materia educativa están utilizando la evidencia disponible?**

Por otro lado, es importante analizar que para la ejecución de los recursos, en los lineamientos se establece como requisito la participación de la comunidad escolar a través de los Consejos de Participación. Son ellos, en conjunto con el director, los que deciden cómo se utiliza el dinero. Esta acción se da bajo la idea de que sea la propia comunidad quien se administre, decida y por lo tanto se involucre en el mejoramiento de las escuelas. Sin embargo, **por simple que parezca, la participación en las escuelas es un ejercicio que requiere un gran cambio cultural y que necesita ser acompañado por acciones que permitan a todos los involucrados adquirir las competencias necesarias para participar efectivamente en la administración escolar.**

Santizo Rodall (2013) menciona en *El papel de la sociedad civil en la autonomía escolar*, que antes de plantear una propuesta de gestión escolar, es necesario tomar en cuenta las percepciones de padres de familia, maestros y directores, sobre los causas de los problemas en los aprendizajes. También afirma que un mal diagnóstico puede ocasionar un clima adverso a la colaboración en las escuelas. Estos diagnósticos o acompañamiento, no se aprecian dentro de las acciones del PEEARE, mucho menos, como antecedente para la formulación del programa.

5. Conclusiones y recomendaciones

Mejorar la infraestructura en las escuelas es, sin duda, un tema de atención prioritaria en el sector educativo, sin embargo, esta misma urgencia por tener espacios dignos, seguros y

¹¹ Auditoría Superior de la Federación. (2015). Informes de las Auditorías de Desempeño: Programa Escuelas Dignas. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0230_a.pdf

propicios para el aprendizaje de los estudiantes mexicanos, demanda de la implementación de programas que estén cuidadosamente diseñados, que consideren la evidencia disponible y que establezcan mecanismos que permitan medir los avances, resultados y la rendición de cuentas.

El Programa de la Reforma Educativa, con un presupuesto de más de siete mil millones de pesos, debe ejecutarse antes de que termine el presente ciclo escolar, en el mes de julio. Sin embargo, hoy la ciudadanía sólo conoce el destino de \$375,069,527 pesos, lo que representa el 5.1% del total. Aunado a esto, no existe información suficiente para evaluar si las condiciones de las más de 20 mil escuelas seleccionadas, efectivamente mejoraron.

Algunas recomendaciones que hacemos en el IMCO para mejorar los programas en el sector educativo y en especial el Programa de la Reforma Educativa:

- Garantizar que el sitio de Internet creado para monitorear el programa, se encuentre actualizado e incorpore la información necesaria para conocer los avances y resultados que tiene el programa en cada escuela seleccionada. La ciudadanía debe poder monitorear los avances y el Gobierno Federal debe tener evidencia suficiente para presionar a los estados que no están cumpliendo con sus responsabilidades.
- Los programas, en particular los de infraestructura, deben de tener metas claras que faciliten el monitoreo y la auditoría del programa por parte de sociedad civil. Por ejemplo, una meta de garantizar que cada escuela en nuestro país tenga techo y baño.
- Entregar los recursos a las escuelas a tiempo, si se les otorga a cuatros meses de terminar el ciclo escolar, es muy probable que las decisiones sobre cómo ejercer los fondos o qué proveedores seleccionar, se realice con premura para no perder los recursos y eso sea en detrimento de la calidad.
- Realizar capacitaciones pertinentes y constantes a las comunidades escolares para que la utilización de los recursos se realice de la forma más eficiente. No es suficiente con dar un taller en el que se les hable de forma general sobre la operación del programa, el proceso para lograr la autonomía de gestión debe incluir un acompañamiento constante.

5.1 El PEEARE dentro de la discusión del Presupuesto Base Cero

Tras el anuncio por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre la instrumentación del Presupuesto Base Cero en 2016, el Subsecretario de Egresos de la

SHCP, Fernando Galindo, comentó en entrevista para el periódico *El Universal* que: “...el tema educativo, por ser el rubro donde se ejerce el monto más importante del gobierno, es donde se va tener una revisión más profunda para destinar los recursos a aquellos programas que incidan de mejor manera en la reforma educativa”¹²

El presupuesto base cero es una metodología a partir de la cual se asignan los recursos a programas tomando como referencia un análisis del costo-beneficio de los mismos, basado en la justificación de objetivos, metas y actividades. Los pormenores de cómo se llevará a cabo este proceso aún no se dan a conocer y sin duda hay muchas más interrogantes que respuestas sobre el tema, sin embargo, es relevante plantear si, bajo éste o cualquier otro tipo de análisis que se realice a los programas educativos, se podría decir que están realmente mejorando la calidad de la educación y disminuyendo las brechas de desigualdad educativa. Ante esto es importante centrar la atención en:

- Revisar cómo están contruidos los indicadores que permiten identificar los resultados e impacto de los programas. No sólo se trata de saber cuántas aulas se construyeron, cuántas computadoras entregaron, sino si estas aulas y computadoras contribuyen a brindar mejores oportunidades educativas.
- Analizar las experiencias, de éxito y fracaso de los programas. Hacer un análisis detallado anual de las obras finalizadas y el gasto asociada a estas para poder identificar aquellos procedimientos que conllevan a una obra eficaz, de calidad y de bajo costo. Una vez identificados, dichos procedimientos podrán ser incorporados a la actualización del programa.

¹² Verduco, Mario Alberto. (2015). SHCP define para 2016 achique de gobierno. *El Universal*, México, D.F. 26 de marzo de 2015. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primeraplana/2015/impreso/incluire-a-la-burocracia-el-recorte-presupuestal-2016-49005.html>

6. Referencias

Auditoría Superior de la Federación. (2015). Informes de las Auditorías de Desempeño: Programa Escuelas Dignas. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0230_a.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2015. Matriz de Indicadores para Resultados, Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: http://sistemas.coneval.gob.mx/paemir/viewPrograma.action?id_matriz=514525&ciclo=2015&ramo=11&unidad=0&pmodalidad=U&pclave=082&punidad=310&pramo=11&rutaLogo=Logos%2FMIR-2015%2F&logoPrograma=headers_st_2013_sep.jpg

----- (2011). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010- 2011. Programa Escuelas de Calidad. Consultado el 6 de abril de 2015. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS POLITICAS_DS/EED_2010-2011/SEP/PEC/completo.pdf

Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2014. ACUERDO número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo.

Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349156&fecha=18/06/2014

-----, Diario Oficial de la Federación. 25 de febrero de 2013. ACUERDO número 661 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. Consultado el 6 de abril de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288865&fecha=25/02/2013

-----, Diario Oficial de la Federación. 19 de mayo de 2014. Lineamientos Generales para la operación, aplicación de recursos, rendición de cuentas y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2014.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). 2013. Panorama Educativo de México. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/112/P1B112.pdf>

----- (2013). Resultados Prueba EXCALE 2013. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2012-2013>

INEGI. (2013) Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial. Consultado en Marzo 2015. Disponible en: <http://www.censo.sep.gob.mx/>

Ley número 374 de transparencia y acceso a la información pública del estado de Guerrero. (2010, 15 de junio). En línea. Guerrero: Periódico Oficial del Estado de Guerrero. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/08/14-OCT-2005.pdf>

Reséndiz, Francisco. (2015). Arranca EPN autogestión en 20 mil centros escolares, *El Universal*, México D.F., 19 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/arranca-e-pn-autogestion-en-20-mil-centros-escolares-1031383.html>

Santizo Rodall, Claudia (2013). El papel de la sociedad civil en la autonomía escolar. Subsecretaría de Educación Básica. Consultado el 8 de abril de 2015. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/seb2010/pdf/bpa2013/1SeminariorInternacionalSEPyBML.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.

Verduzco y Tapia. (2012). Organizaciones de la Sociedad Civil: presentes en las escuelas, ausentes en las políticas educativas. Alternativas y Capacidades, A.C. Internet. Consultado el 9 de abril de 2015. Disponible en: http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/publicacion_file/Investigaci%C3%B3nSEP-OSCs.pdf

Verdusco, Mario Alberto. (2015). SHCP define para 2016 achique de gobierno. *El Universal*, México, D.F. 26 de marzo de 2015. Disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/primer-plana/2015/impreso/incluire-a-la-burocracia-el-recorte-presupuestal-2016-49005.html>