



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México
Secretaría de Educación Pública de Puebla - Subsecretaría de
Educación Obligatoria

**Programa Escuelas de Excelencia Para Abatir el
Rezago Educativo, ciclo escolar 2014-2015, Estado
de Puebla**

EVALUACIÓN DE PROCESOS, RESULTADOS Y DESEMPEÑO

Coordinador general: Dr. Martín De Los Heros Rondenil

Co-responsable del estudio: Mtro. Gregorio Neftalí García Pérez

Co-responsable del estudio: Dr. Carlos Luis Sánchez y Sánchez

Agosto de 2015

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	7
2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....	8
3. ESTADO DEL ARTE.....	12
3.1 La infraestructura escolar y su incidencia en los ambientes de trabajo y la eficacia escolar.....	9
3.1.1 Infraestructura escolar y rendimiento escolar: una relación causal compleja.....	12
3.1.2 La investigación precedente en México.....	18
4. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA DEL PROGRAMA	20
4.1 Problemática que se pretende atender	20
4.2 Vinculación entre el diagnóstico y los objetivos	21
4.3 Diagnóstico de la infraestructura escolar del Estado de Puebla.....	21
5. CONGRUENCIA DE LAS POBLACIONES DEL PROGRAMA.....	33
6. EVALUACION DE PROCESOS	35
6.1 Etapa 1. Publicación de los Lineamientos de Operación del PEEARE.....	37
6.2 Etapa 2. Entrega de cartas compromiso.....	38
6.3 Etapa 3. Elaboración de Convenio de ejecución.....	40
6.4 Etapa 4. Selección de escuelas.....	41
6.5 Etapa 5. Sustitución de escuelas.....	45
6.6 Etapa 6. Entrega de los apoyos financieros a las escuelas	48
6.7 Etapa 7. Entrega de apoyos técnicos a las escuelas	50
6.8 Etapa 8. Acompañamiento, seguimiento y asistencia.....	52
6.9 Etapa 9. Evaluación.....	55
6.10 Etapa 10 comunicación y Difusión.....	55
7. EVALUACION DE PRODUCTOS Y RESULTADOS	58
7.1 Evaluación de productos del componente 1.....	58
7.2 Evaluación de productos del componente 2.....	65
7.3 Evaluación de Normalidad Mínima	69

8. EVALUACION DE DESEMPEÑO	80
9. MATRIZ FODA	92
10. PROPUESTA DE MATRIZ DE MARCO LÓGICO.....	93
11. RECOMENDACIONES	94
BIBLIOGRAFIA.....	100
ANEXOS	

Evaluación de procesos, resultados y desempeño del Programa de Escuelas de Excelencia Para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) Estado de Puebla, Ciclo Escolar 2014-2015

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la evaluación de procesos, resultados y desempeño realizada al Programa Escuela de Excelencia para abatir el Rezago Educativo (PEEARE). Este programa presupuestario es diseñado por el gobierno federal y opera en las 32 entidades federativas del país. Esta evaluación expone la forma en que se implementó los componentes 1 y 2 del Programa¹ en el Estado de Puebla durante el ciclo escolar 2014-2015. La presente evaluación es realizada por FLACSO-México a petición de la Subsecretaria de Educación Básica Obligatoria de Puebla.

El documento consta de ocho apartados. En el primer apartado se exponen los objetivos de la presente evaluación. En el segundo apartado se describe la metodología empleada para la consecución del objetivo general y los objetivos particulares de esta evaluación. La metodología queda estructurada en tres aspectos: a) el contexto de la evaluación, b) la tipología evaluativa y c) las técnicas de investigación. En el tercer apartado se elabora un estado del arte sobre los estudios que se han elaborado para establecer la importancia que tiene la infraestructura y el equipamiento de las escuelas en la eficacia y el desempeño escolar. La literatura revisada, señala que la mejora de la infraestructura escolar puede elevar el nivel de aprovechamiento de los alumnos, disminuir la deserción

¹ El programa cuenta con 3 componentes: Componente 1. Para la atención de las carencias físicas de las escuelas. Componente 2. Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. Componente 3. Supervisiones de Zona que atienden a las escuelas cuyas comunidades escolares sean beneficiarias del Programa. Este último componente no se implementó en Puebla, por ese motivo no formó parte de la evaluación.

escolar e incluso, motiva a mejorar el trabajo docente. Cabe señalar que en este apartado, se enfatiza también que los estudios sobre mejora de la infraestructura educativa en América Latina y en nuestro país principalmente, apuntan que el rezago en infraestructura se presenta con mayor incidencia en escuelas públicas y rurales. En el cuarto apartado se analiza la formulación del diagnóstico del PEEARE. En esta sección se hace una revisión y valoración sobre la problemática que el programa pretende atender: el rezago de las condiciones físicas de las escuela de educación básica. Este apartado, finaliza ofreciendo una descripción estadística sobre algunas de las dimensiones que presenta esta problemática en el Estado de Puebla. Dichos datos son obtenidos a partir de los resultados que arroja el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) elaborado por la Secretaría de Educación Pública a nivel federal. El quinto apartado, analiza la congruencia entre la definición/estimación de las poblaciones objetivo y beneficiaria del programa. En el sexto apartado se realiza la evaluación de cada una de las etapas que conforman el proceso de ejecución del programa. De acuerdo a la normatividad del programa, las etapas que identificamos y evaluamos en esta sección son: 1) Publicación de las Reglas de Operación, 2) Entrega de Carta Compromiso, 3) Elaboración del Convenio de Ejecución, 4) Selección de Escuelas, 5) Sustitución de Escuelas, 6) Entrega de Apoyos Financieros, 7) Entrega de Apoyos técnicos, 8) Acompañamiento, Seguimiento y Asistencia, 9) evaluación y 10) Comunicación y Difusión. En cada una de estas etapas, se emiten juicios valorativos en función de si estas actividades se cumplieron o no, si lo hicieron dentro de las fechas establecidas y con qué calidad. En este último aspecto, señalamos que la calidad está determinada por la valoración que hacen los actores involucrados en cada una de estas etapas, acerca de las deficiencias y aciertos que se presentaron en el cumplimiento o no de cada una de estas diez actividades. En el séptimo apartado se realiza la evaluación de resultados del programa en cada uno de sus dos componentes durante el ciclo escolar 2014-2015. En el componente 1 se muestran datos sobre el monto total otorgado, el monto promedio de las escuelas, el tipo de obra realizada y el avance de la misma. En el componente 2, se expone el monto total otorgado, el monto promedio de las escuelas y el tipo de

equipo comprado. En el octavo apartado, se realiza una evaluación del desempeño del programa. En esta parte se analizan la carga que el programa representó para los directores de las escuelas), si el programa incrementó la autonomía escolar y por último, la valoración que los directores de las escuelas tienen acerca de la cooperación y asistencia los actores involucrados en la ejecución del programa, en la suficiencia o insuficiencia de los montos y en los efectos (positivos) que ha generado el programa.

En el noveno apartado se ofrece la elaboración de un análisis FODA con el propósito de identificar las debilidades-fortalezas y las oportunidades-amenazas que hay al interior y exterior de la implementación del programa, tomando en cuenta todo lo observado en el caso del Estado de Puebla.

En el décimo apartado se ofrece la construcción de una Matriz de Marco Lógico. Con dicho instrumento de planeación se pretende fortalecer los indicadores y los aspectos que deben presentarse para que el programa no presente los problemas de ejecución que se suscitaron en esta entidad federativa.

La presente evaluación termina exponiendo un apartado de Anexos. En dicho apartado se muestran datos generales de la problemática central sobre el rezago educativo en el Estado de Puebla y la explicación metodológica de cómo se estructuró y aplicó la Encuesta a los Directores de las Escuelas beneficiadas por el programa.

1. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

1.1 Objetivo general:

- Analizar los procesos, resultados y desempeño del PEEARE en el Estado de Puebla durante el ciclo escolar 2014-2015 y conforme a la normatividad establecida en los Lineamientos de Operación de este programa educativo.

1.2 Objetivos particulares:

- Conocer elementos básicos del diseño del programa: diagnóstico, objetivos, vinculación con la política educativa y el marco normativo a nivel federal y estatal.
- Describir la organización y gestión operativa del programa.
- Identificar los elementos que facilitan u obstaculizan la ejecución del programa.
- Analizar y contrastar la percepción que tienen los actores involucrados en la ejecución del programa.
- Determinar mediante indicadores y juicios valorativos si los procesos, resultados y desempeño alcanzados por el programa contribuyen al logro de su objetivo general.
- Elaborar recomendaciones que contribuyan a la mejora de los procesos, resultados y al desempeño del programa para los próximos ciclos escolares.

2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La metodología en esta evaluación hace referencia a un conjunto de aspectos que permiten obtener información y construir evidencias empíricas para valorar el desarrollo de los procesos y el tipo de resultados alcanzados por el programa en el Estado de Puebla durante el ciclo escolar 2014-2015. De manera específica, la metodología que empleamos para analizar la gestión del programa quedó estructurada en tres aspectos: a) Contexto de la evaluación, b) tipos de evaluación y c) Técnicas de investigación. (Bañon i Martínez R., 2003, Pág. 25-30)

2.1 Contexto de la evaluación

La evaluación que se realizó al PEEARE en el Estado de Puebla es la primera que se realiza al programa en dicha entidad. El PEEARE fue creado a partir de la reforma educativa emprendida por el gobierno federal en 2013, por lo cual, esta evaluación representa la primera valoración que se hace a la operatividad y los logros alcanzados por el programa en esa entidad federativa durante su primer año de implementación. Por tal motivo, esta evaluación se vuelve el primer referente para identificar los aciertos y fallos que se presentan en la ejecución del programa, así como, para mejorar los procesos y los resultados del mismo en dicho Estado.

b) Tipos de evaluación

Dadas las características y el objetivo general que se plantea este trabajo, se establece que la evaluación realizada responde a la siguiente tipología:

- Evaluación ex-post. La evaluación del PEEARE se realiza después de haber finalizado el ciclo escolar 2014-2015. Este ciclo escolar representa el primer año de operación del programa.

- Evaluación externa. La evaluación es realizada por un equipo de personas académicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Evaluación integral. La evaluación es integral porque pretende describir y valorar el diseño (algunos aspectos básicos), los procesos y los resultados del PEEARE. En la parte de diseño se describen y emiten valoraciones sobre las características generales del programa como serían el diagnóstico, los objetivos y la definición de la población objetivo/beneficiaria del programa. En la parte relativa a los procesos se tratan de identificar aspectos que se cumplieron o incumplieron durante la gestión del programa conforme a lo estipulado en los LOPEEARE, conforme a la percepción que tienen los actores involucrados (responsables del programa, directores, supervisores, empresas constructoras y organismos reguladores) en la implementación del programa. En la parte de productos se analiza mediante distintos indicadores el listado de escuelas beneficiarias por el programa. Los resultados que exponemos permiten conocer el nivel de cobertura del programa en el Estado de Puebla, la relación entre montos de apoyo y número de alumnos, tipos de obras realizadas con el componente 1, nivel de avance de las obras realizadas, adquisiciones hechas con el componente 2 y utilidad del equipamiento adquirido en este último componente. En el desempeño se analiza la percepción de los directores sobre el apoyo recibido del programa y la valoración de procesos.
- Evaluación Mixta. La evaluación de acuerdo a su enfoque epistemológico se considera mixta debido a que emplea un enfoque de investigación tanto cualitativo como cuantitativo. La metodología cualitativa es empleada para obtener información que permita conocer la valoración que los responsables del programa, los directores de las escuelas y los supervisores escolares tienen acerca del diseño y los procesos que se generan a partir de la ejecución del programa. La metodología cuantitativa sirve para exponer datos estadísticos sobre el diagnóstico y los indicadores que se dan cuenta de cada uno de los aspectos señalados en la evaluación de resultados.

c) Técnicas de investigación empleadas en la evaluación

Al ser esta una evaluación integral y mixta, se establece que las técnicas de investigación utilizadas para generar información estuvieron determinadas de acuerdo a las etapas de diseño (diagnóstico y congruencia de poblaciones), procesos, desempeño y resultados del programa. El siguiente cuadro menciona y explica con más detalle las técnicas utilizadas, el momento de su aplicación, el propósito que persiguen y las fuentes de información que se consultaron.

Cuadro 1. Técnicas de investigación empeladas en la evaluación al PEEARE

Etapas del programa	Técnica de investigación	Propósito	Fuente de información
Diseño	Recopilación y Análisis Documental	Identificar las evidencias documentales normativa que rigen el diseño y la implementación del PEEARE y los sistemas de información para monitorear y ponderar los resultados del programa.	LOPEEARE Criterios operativos del PEEARE
Procesos	Entrevistas y grupos focales	Conocer las percepciones y vivencias que los actores involucrados tienen sobre el problema, destacando los aspectos positivos/negativos del programa, los problemas que se presentan en la ejecución, en los registros de información y la constatación del uso de los recursos.	Responsables del programa Supervisores Escolares
	Encuesta	Conocer detalles sobre la forma en que se conoce el programa y en que se desarrolla la participación de la comunidad escolar. La encuesta aplicada también ofrece información sobre los montos otorgados, el tipo de obra, el costo de la obra, el equipamiento adquirido y la asistencia técnica que se reciben las comunidades escolares por parte de los responsables del programa.	Directores de las escuelas apoyadas por el PEARE
Resultados	Análisis Estadístico	Ponderar los resultados que el PEEARE obtiene en el Edo. De Puebla durante en el ciclo escolar 2014-2015, en materia de cobertura, apoyos otorgados, avance de las obras, gasto en equipamiento	Listado de Escuelas Beneficiarias del PEEARE

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas realizadas con los responsables del programa fueron semiestructuradas. Se realizaron con el Coordinador Estatal del PEEARE en el Estado de Puebla (Lic. Marco Antonio del Castillo Hernández) y con la Responsable Operativo y del Sistema de Información (Mtra. Rosalía Hernández Arroyo). Los grupos de enfoque con los supervisores escolares se dividieron en dos grupos de 13 y 9 personas respectivamente. La duración de cada una de esta actividad fue de tres horas.

La encuesta aplicada a los directores de las escuelas se estructuró mediante un esquema de muestreo aleatorio simple. La distribución de la muestra aseguró las proporciones de los elementos principales tales como: nivel escolar (preescolar, primaria, secundaria, escuela para adultos, general, indígena, técnica y telesecundaria). El levantamiento de la información se realizó en una sola etapa. Se visitaron un total de 250 escuelas para obtener 243 entrevistas en todo el estado de Puebla.

3. ESTADO DEL ARTE SOBRE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

3.1 La Infraestructura Escolar y su Incidencia en los Ambientes de Trabajo y la Eficacia Escolar

Introducción

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recientemente publicó el estudio: “*Revisiones de la OCDE sobre la evaluación en Educación. México*” de Santiago, McGregor, Nusche, Ravela y Toledo (2012), en éste trabajo se reconoce que, a la par del difícil contexto social, los retos de la profesión docente, la desigualdad de financiamiento que enfrentan las escuelas y la limitada autonomía escolar, entre las principales características del sistema educativo mexicano, se encuentra una infraestructura escolar deficiente.

El papel que juega la infraestructura escolar se inscribe en una agenda de investigación más amplia, concerniente a la discusión que existe acerca de la capacidad que tienen las escuelas para incidir en el desarrollo de los alumnos; de esta forma existe una preocupación acerca del potencial explicativo que tiene la calidad de la infraestructura escolar en lo que se conoce como Eficacia Escolar.

Para Murillo (2006) la eficacia escolar es una línea o agenda de investigación, esencialmente de indagación empírica que esencialmente busca conocer por un lado “qué capacidad tienen las escuelas para incidir en el desarrollo de los alumnos y, por otro, qué hace que una escuela sea eficaz” (Murillo, 2006: 14).

Lo anterior conduce a dilucidar en torno a la eficacia escolar como concepto, el cual hacer referencia a los procesos pedagógicos, con los que se consiguen mejor los objetivos en este caso dirigidos a la consecución de un desarrollo integral de los alumnos, tomando en cuenta su rendimiento escolar previo y su situación familiar desde el plano social, económico y cultural (Murillo, 2006).

Desde una perspectiva más amplia, lo que se busca es que una escuela eficaz brinde la oportunidad de que los alumnos tengan un progreso constante, tomando en cuenta el contexto social en el que se desenvuelven; que promueva la equidad entendida esta como no discriminación de ningún alumno o integrante del centro escolar, y ante todo se busca que la escuela desarrolle de manera integral al alumno; es decir que no sólo exista un mejor aprovechamiento y rendimiento en términos académicos sino también es de interés que la escuela incentive la creatividad, crítica y la felicidad en general de los alumnos.

De esta manera, los estudios sobre Eficacia Escolar en sentido amplio se refieren a los factores escolares asociados con el rendimiento de los alumnos. Para Murrillo (2006), se pueden reconocer como trabajos pioneros en este rubro en Latinoamérica los de Morales (1977), Comboni (1979), Virreina (1979) y Millán (1978) y más recientemente el trabajo de Schmelkes, Martínez, Noriega y Lavín (1997).

Paulatinamente, los estudios sobre eficacia escolar comenzaron a tener en cuenta los factores asociados al aula como la eficacia docente, entendida esta como los rasgos, las actitudes y el comportamiento docente que tienen un impacto positivo en el desarrollo del alumnado. Investigaciones de este tipo fueron hechas por Rodríguez Pérez (1984) y Arancibia y Álvarez (1991) que estuvieron centrados en las características de los docentes relacionadas con el logro y el fracaso escolar de los alumnos respectivamente.

Otro tipo de estudios que se han apartado de una línea tradicional de factores escolares asociados al desempeño de los alumnos, son aquellos centrados en el clima escolar del aula o del centro educativo como un elemento relacionado con el rendimiento. De esta manera, se desarrollaron trabajos como los de López, Neumann y Assael (1983) que se abocan al conjunto de interacciones sociales que se suscitan al interior del aula; el de Pertierra Rodríguez (1989) centrado en los aspectos psicopedagógicos del clima escolar y su influencia en el rendimiento académico o el trabajo de González Galán (2000) que invierte la relación explicativa

y coloca al clima escolar como una variable dependiente y se preocupa por aquellos factores que lo influyen positiva o negativamente.

Otra de las líneas de trabajo que han recibido una atención relevante, es aquella que se ha preocupado por la relación entre los niveles de nutrición de los alumnos y su aprovechamiento escolar, en este caso la desnutrición juega un papel de variable interviniente, cuyo valor explicativo viene dado más que nada por la clase social que la determina y a su vez ésta terminará afectando el rendimiento escolar.

Los trabajos que a manera de sub-agendas de investigación se han mencionado, reflejan no de manera exhaustiva, un camino de indagación académica que de manera heterodoxa ha buscado empíricamente los factores que estarían afectando el rendimiento escolar más allá de las características de los alumnos o de la utilización de evaluaciones estándar basadas en puntuaciones brutas del rendimiento escolar.

Sin este camino previo, no sería posible estar hablando de la posible relación entre las condiciones y calidad de la infraestructura de las escuelas y la eficacia escolar.

De esa forma, de acuerdo a Murillo (2006) siguiendo a Reynolds (2000), si bien la investigación clásica sobre eficacia escolar en un principio consideraba a la escuela como un sistema insumo-proceso-producto, a partir de la década de los noventa ha venido a complementarse al incorporar como posible variable explicativa del rendimiento escolar el entorno físico de la escuela.

De igual manera, tal y como se pone de manifiesto en este estudio, el mejoramiento de la infraestructura escolar deriva en nuevos modos de organización escolar y de gestión de los recursos que involucran a todos los actores que conforman a la escuela como una entidad dinámica: docentes, alumnos, directivos, personal de apoyo, los padres de familia y las autoridades locales y nacionales en materia educativa.

La particularidad de los estudios que involucran el papel de la infraestructura escolar, como una variable explicativa del desempeño escolar es que conciben a la

escuela como una institución “en la que todos los sujetos implicados son, a la vez, agentes y beneficiarios del producto generado por las relaciones, el reparto de poder, el protagonismo y responsabilidades entre los distintos actores” (Murillo, 2007).

Finalmente, antes de abordar las particularidades de los estudios centrados en la infraestructura de las escuelas y su incidencia en los ambientes de trabajo y el rendimiento escolar, es necesario puntualizar que ante cualquier efecto que ésta pueda tener la escuela debe ser considerada como un agente activo; como una organización que debe ser capaz de auto-regularse, de gestionar de forma autónoma los recursos otorgados por diversas instancias gubernamentales, en suma detrás de cada problemática de gestión escolar e infraestructura, se suscitan verdaderos dilemas de acción colectiva y la necesidad de procesos amplios de gobernanza.

3.2 Infraestructura Escolar y Rendimiento Escolar: Una relación causal compleja

Existe un consenso acerca de la importancia que tienen la infraestructura y los diversos recursos escolares para llevar a cabo los distintos procesos y dinámicas que realizan al interior de las escuelas.

Uno de esos procesos fundamentales es el aprendizaje, distintos estudios han abordado el papel que tiene la infraestructura como una variable capaz de explicar los diferenciales en el aprendizaje.

En principio el estudio de Murillo (2003) reconoce la importancia que ha tenido en Iberoamérica el estudio de la infraestructura como un factor directamente relacionado con el rendimiento de los alumnos.

Al respecto, tal y como se ha mencionado en la introducción, el interés por los recursos materiales y la calidad de las instalaciones escolares ha constituido una

innovación en los estudios sobre eficacia escolar; lo cual fundamentalmente obedece por un lado, a la profunda heterogeneidad en materia de calidad de infraestructura y en la oferta de insumos escolares en los países del Tercer Mundo, principalmente en América Latina (INEE, 2007 y Cervini, 2003) y por otro al interés que representa el peso diferencial, es decir no concluyente, de la infraestructura escolar como variable independiente en el aprendizaje y rendimiento de los alumnos.

Al respecto, los estudios de Lockheed y Hanushek (1993) y de Fuller (1987) reportan diferencias acerca del impacto que tiene la infraestructura y los recursos escolares en países desarrollados así como una mayor variación en países en vías de desarrollo (INEE, 2007).

En este mismo tenor, la revisión hecha por Vélez, Schiefelbein y Valenzuela (1994) de estudios latinoamericanos señala que indicadores de infraestructura escolar tales como: calidad de la construcción, mobiliario, servicios de agua y electricidad, no mostraron una asociación contundente con el desempeño escolar o una variación significativa con aquellos estudios en que si se encontró una asociación importante.

No obstante, años antes Schiefelben y Simmons (1978) encontraron que el hecho de contar con el servicio de electricidad, así como la existencia y el uso de la biblioteca constituyeron factores que se relacionaron positivamente con el rendimiento y aprendizaje de niños de primaria.

Para Fernández, Banegas y Blanco (2004) en su investigación reportan que en la mayoría de los sistemas educativos en América Latina, tiene poca influencia la infraestructura en el aprendizaje (INEE, 2007), no obstante reconocen la pertinencia de seguir estudiando el posible impacto de la infraestructura considerando la incidencia de *ítems* como: Superficie edificada, disponibilidad de salones, existencia de servicios básico, calidad en pizarrones, salones, mesas y en su caso – dado el contexto – climatización de las aulas (véase INEE, 2007).

Para Filp, Cardemil, Latorre y Gálvez (1991) la infraestructura y las condiciones propias del aula inciden biológica y psicológicamente en los profesores y en los alumnos y por lo tanto tendrían un efecto en el aprendizaje. Las autoras consideran en su estudio, aspectos como la disponibilidad de espacios abiertos, áreas protegidas ante las inclemencias del tiempo y el funcionamiento de los sanitarios.

En Uruguay un estudio realizado por la ANEP/UMRE en 1996 y publicado en 1999, si bien muestra que no hay un impacto significativo de las condiciones materiales en el aprendizaje, si existe un rendimiento menor en estudiantes que interactúan en condiciones vulnerables. Por otra parte, en Argentina, Cervini (1999) centrándose en el aprovechamiento en matemáticas, descubrió que el aprovechamiento es mayor en escuelas urbanas; en su estudio incluía el impacto de variables asociadas a la infraestructura.

Los componentes relacionados a la infraestructura que se abordaron en el estudio fueron: El estado material del edificio, la biblioteca, los baños, el patio y en lo que respecta al aula se analizó la importancia de que éstas cuenten con calefacción, iluminación, ventilación y lo aparentemente esencial, bancos y pizarrones.

En Perú, el reporte del INEE nos dice que en operativos nacionales de evaluación, asociados al logro escolar, el rol de la infraestructura concretamente el material de techos y paredes , servicio de agua potable, electricidad y drenaje, acceso y presencia de laboratorios, biblioteca, sala de cómputo y talleres tuvieron un efecto mínimo en el rendimiento en asignaturas como comunicación y matemáticas; sin embargo el estudio develó la inequidad existente en las condiciones materiales y equipamiento de las escuelas urbanas no estatales y rurales estatales.

También en materia internacional resalta el estudio hecho en 2002 por el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación, en el cual se presentó evidencia acerca de los factores asociados al rendimiento escolar en 13 países de América Latina, entre ellos destaca el papel de la infraestructura y específicamente el de las bibliotecas.

Recientemente la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación publicó en 2010, el estudio “Factores Asociados al Logro Cognitivo de los Estudiantes de América Latina y el Caribe”, el trabajo realizado por los investigadores Ernesto Treviño, Héctor Valdés, Mauricio Castro, Roy Costilla, Carlos Pardo y Francisca Donoso Rivas analiza lo que ellos denominan insumos de las escuelas relacionados con el aprendizaje; entre los insumos escolares analizados están el número de computadoras disponibles para los estudiantes, el acceso a servicios básicos en la escuela, el hecho que el docente tenga o no otro trabajo, los años de experiencia del profesor y por supuesto el rol de la infraestructura escolar.

Como se puede observar los autores separan el acceso a servicios básicos de lo que es propiamente la infraestructura escolar; en este sentido se mide, a través de un índice de cinco servicios básicos: luz eléctrica, agua potable, desagüe, teléfono y baños, que el acceso a servicios básicos es una variable que predice el aprendizaje en Lectura y Ciencias.

De acuerdo al estudio “Los resultados indican que para Lectura 3º el acceso a servicios básicos predice el logro en Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y el promedio de los países. En Lectura 6º se da la misma situación en Colombia, Ecuador, Nicaragua, Nuevo León, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y el promedio de los países. En Matemática este índice es significativo en Nuevo León para 3º y 6º, en Argentina, Panamá, Perú y el promedio de los países. Finalmente en Ciencias se encuentra una relación entre el índice de servicios básicos de la escuela en Argentina, El Salvador, Nuevo León, Panamá, Perú, República Dominicana y el promedio de los países” (Ernesto Treviño et.al., 2010: 99)

Por otra parte, el estudio también conocido como SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo), señala que la disponibilidad de infraestructura afecta el rendimiento escolar, aunque la incidencia se presentó en un número mucho menor de países. Los investigadores construyeron un índice en el que

consideraron que la inclusión de un elemento más de la siguiente lista, conlleva un incremento en el aprendizaje de los estudiantes, el cual oscila entre 1 y 3 puntos. Los elementos de infraestructura son:

- 1) Oficina para el Director
- 2) Oficinas adicionales (de secretaria, de administración, etc)
- 3) Sala de reuniones de profesores
- 4) Campo o cancha deportiva
- 5) Laboratorio de Ciencias
- 6) Gimnasio
- 7) Huerto escolar
- 8) Sala de computación
- 9) Auditorio
- 10) Cocina
- 11) Comedor
- 12) Sala de artes o música
- 13) Enfermería
- 14) Servicio psicopedagógico
- 15) Biblioteca de la escuela

Los resultados más significativos se presentan en la manera en que el índice de infraestructura se asocia al aprendizaje en Brasil, Chile, Nicaragua y Perú. De igual manera, el índice tiene efectos sobre el aprendizaje en matemáticas en 6º grado en Brasil, Colombia, El Salvador y República Dominicana; finalmente en caso de Ciencias el índice solo tuvo un impacto significativo en Colombia; el estudio revela que sólo en Brasil la infraestructura escolar se asocia con el logro en todas las áreas y grados, lo cual revela la existencia de importantes disparidades de infraestructura en la nación sudamericana (Treviño, et.al, 2010)

Recientemente se publicó en 2011 el estudio “Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE”,

auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, realizado por Jesús Duarte, Carlos Cargiulo y Martín Moreno. El estudio profundiza en los hallazgos del SERCE en tanto estudio precedente y destaca que en la relación entre infraestructura y aprendizaje; los elementos que están más alta y significativamente relacionados con el rendimiento escolar son: La presencia de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de cómputo); la conexión a servicios públicos de electricidad y telefonía, la existencia de agua potable, drenaje y baños adecuados.

La investigación es concluyente en el sentido de señalar que los países de la región latinoamericana deben de invertir en infraestructura para reducir la brecha que afecta principalmente a las zonas rurales, a las escuelas del sector público y a las escuelas que atienden a los estudiantes provenientes de las familias más pobres.

No obstante, es importante que las políticas públicas estén dirigidas a priorizar las áreas de infraestructura que tienen mayor relación con el aprendizaje que son la construcción de bibliotecas, laboratorios de ciencias, salas de cómputo o espacios de usos múltiples.

En el caso de las zonas rurales, los esfuerzos deben ir dirigidos con subsanar la falta de agua potable, desagüe, baños insuficientes, conexión de energía eléctrica y teléfono.

El trabajo tiene también la virtud de remitirnos a estudios que han encontrado asociaciones positivas y significativas entre la infraestructura escolar y aprendizaje; estudios como los de Berner (1993), Cash (1993), Earthman (1996) y Hines (1996) que evaluaron variables de infraestructura y pruebas estandarizadas en diversas ciudades de la Unión Americana.

El estudio del SERCE también nos menciona que edificios escolares nuevos ayudaron a mejorar las calificaciones, tal y como lo muestran los trabajos de Anderson (1999), Ayres (1999).

3.3 La investigación Precedente en México

Además de haber sido incluido en varios de los estudios mencionados, en México se han llevado investigaciones acerca de la relación entre infraestructura escolar y aprendizaje.

Una cuestión medular en estos estudios es el contraste entre escuelas que se ubican en distintos contextos socioeconómicos y culturales (INEE, 2007). Ya sea considerando muestras con numerosas unidades de observación o con pocos casos.

El estudio “Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias en México” publicado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, menciona que entre los estudios nacionales más importantes se encuentra el realizado por Schmelkes (1997), sobre la calidad de la educación primaria en cinco regiones de Puebla. La investigadora recabó información sobre los servicios con los que contaba la escuela en materia de agua potable, electricidad, sanitarios, canchas deportivas, oficinas, patio y salón de usos múltiples.

Schmelkes señala que en las regiones en estudio se cuenta con los insumos básicos pero la disponibilidad de recursos materiales didácticos extra y buenas condiciones de infraestructura se correlaciona con los resultados en el aprendizaje. De igual manera, el funcionamiento de las escuelas se corresponde con las condiciones materiales disponibles, es decir, escuelas pobres cuentan por lo general con recursos escasos.

Un estudio descriptivo fue el de Santos y Carvajal (2001), abocado a indagar sobre las condiciones en que operaban las Telesecundarias; descubriendo que en zonas de alta marginación las escuelas de este tipo presentan mayores carencias.

Conclusión Preliminar.

Como se ha podido observar, en la revisión sucinta de la literatura sobre la relación existente entre infraestructura escolar y rendimiento escolar existe todavía una ambivalencia o falta de consistencia en los resultados; es decir, no se puede hablar de una relación causal estricta o plenamente consistente entre ambos elementos. Sin embargo la inclusión de la infraestructura escolar como una variable explicativa del rendimiento escolar se justifica precisamente por las diferencias existentes en los resultados en el aprendizaje en las escuelas de México y América Latina.

De cualquier forma, tal y como lo señala el informe del INEE (2007) la investigación en este campo, ha servido para ilustrar la profunda desigualdad y carencias que aún persisten en las escuelas de México y América Latina; la disparidad en condiciones materiales e infraestructura, que necesariamente conduce a evaluar si esto constituye un factor a considerar en el desempeño escolar resultante. Por otro lado, un nuevo elemento a considerar en la relación infraestructura – desempeño escolar se ha introducido y es aquel relacionado con la gestión de los recursos destinados al mejoramiento de las condiciones materiales de las escuelas.

Al tomar en cuenta a los integrantes de la comunidad escolar, se pone sobre la mesa nuevas formas de gestión de lo público, en concordancia con lo que estipula el paradigma de la Gobernanza que pone en el centro al ciudadano como un eje rector a considerar en cualquier diseño e implementación de políticas públicas, en este caso en materia educativa.

4. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA DEL PROGRAMA

4.1 Problemática que se pretende atender

Los LOPEEARE contienen la formulación de un diagnóstico que define la problemática que pretende afrontarse y en su caso resolverse con la implementación del programa.

De acuerdo a los LOPEEARE se observa que la problemática central que pretende afrontar el programa es el rezago de las condiciones físicas (infraestructura y equipamiento) de las escuelas públicas de educación básica. Este diagnóstico reconoce que esta problemática puede influir de manera significativa en el abandono escolar. Por tal motivo, estos lineamientos del programa terminan reconociendo que el rezago de las condiciones físicas es visto como un factor interno que pueden controlar las propias comunidades escolares para evitar la deserción escolar (LOPEEARE, 26/12/2014, Pág.7). Sin embargo, la formulación del diagnóstico que se esboza en los LOPEEARE tiene deficiencias, por lo cual debe corregirse y mejorarse.

El diagnóstico se define como un tipo de investigación que tiene como finalidad conocer la definición, magnitud, causas y consecuencias de una problemática que aqueja a un grupo de personas en una realidad social determinada (Pichardo Muñiz A., 2008, Pág. 28). De acuerdo a esta definición, establecemos que el diagnóstico formulado en los lineamientos de operación del programa sólo define la problemática central y establece que esta problemática central puede generar otra problemática educativa que sería el abandono escolar. Por tal motivo, se dictamina que este diagnóstico no ofrece ningún dato cuantitativo o cualitativo que dé cuenta de la magnitud de la problemática central. Los datos estadísticos que se exponen en los LOPEEARE versan sobre la deserción escolar a nivel primaria, secundaria y sobre la población que no se atiende a nivel preescolar. Por ello, no se cuenta con información que permita conocer algunos resultados generales del CEMABE, como serían el total de escuelas con rezago en sus condiciones físicas, la carencia de

infraestructura más común en las escuelas (falta de salones, bibliotecas, espacios cívicos o deportivos, etc.) o la falta de equipamiento más recurrente (computadoras, internet, libros, impresoras, artículos deportivos, etc.). Tampoco se esboza alguna explicación o listado de factores que permitan identificar cuáles son las causas que generan este rezago de las condiciones físicas de los centros educativos.

4.2 Vinculación entre el diagnóstico y los objetivos

Existe una congruencia entre la problemática central definida en el diagnóstico y los objetivos del programa. Esto es un aspecto que da cuenta de un buen diseño del programa.

De acuerdo a los LOPEEARE se observa que la problemática central que pretende afrontar el programa es el rezago de las condiciones físicas (infraestructura y equipamiento) de las escuelas públicas de educación básica. En ese mismo documento se establece que el objetivo general del programa 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 para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad.” (LOPEEARE, 2014, Pág.8) Esta congruencia también se fortalece en los objetivos específicos, pues uno de esos objetivos señala que ese rezago es ponderado mediante el índice de Carencias (ICE), el cuál es calculado a partir de la información estadística derivada del CEMABE.

4.3 Diagnostico de la infraestructura escolar del estado de puebla

En este documento se expondrá un diagnóstico, **con base en el “Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013” realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)**, sobre la

infraestructura escolar del estado de Puebla, en el cual se abarcan las siguientes temáticas:

4.3.1 Materiales de los cuartos de las escuelas

En esta sección se encontrará la descripción del tipo de material con que están construidas las escuelas de educación básica regular², primero se aborda el tema de la barda o cerco perimetral, posteriormente se habla sobre los pisos, techos y paredes de las aulas y finalmente se trata el acceso al agua.

Tabla 1: Material de las bardas

Barda o cerco perimetral	Material de la barda o cerco perimetral					Total
	Tabique, Reja	metá	Malla cic	Madera	Otro	
Completo	3,830	235	3,028	6	82	7,181
Incompleto	627	75	1,077	10	32	1,821
Total	4,457	310	4,105	16	114	9,002

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En la tabla, se puede observar de manera general que 4 de cada 5 escuelas de educación básica regular registradas en Puebla tienen una barda o cerco perimetral completo. En una indagación por el tipo de material de la barda, del total de escuelas registradas, el 42.5% cuenta con una barda o cerco perimetral completo hecho con tabique o reja. Asimismo el 33.6% cuenta con una barda o cerco perimetral completo fabricado con malla ciclónica. El material menos utilizado para la barda es la madera donde únicamente 6 escuelas fueron registradas con el uso de este material.

² No se incluye las escuelas de CONAFE.

Tabla 2: Material del piso del inmueble

Material del piso del inmueble	Porcentaje
Madera, mosaico u otro recubrimiento	31.16
Cemento o firme	68.63
Tierra o materiales removibles	0.21
Material de la pared del inmueble	
tabique, ladrillo, block, piedra, cante, above o madera	99.98
Embarro o bajaranque, carrizo, bambú, lámina metálica, cartón o material de	0.02
Material de l techo del inmueble	
Losa de concreto o vigetas con bovedil	99.44
Teja, terrado con vigueria, madera, tejamanil, palma o paja	0.47
Lámina metálica, de asbb, material de desecho.	0.1

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En la tabla previa, se muestra que más de las dos terceras partes de las escuelas del estado, el material del piso del inmueble está elaborado con cemento firme y solo el 31.16% se construyó de madera, mosaico u otro recubrimiento. Por otro lado con respecto al material de la pared, casi el 100% de ellas está construida de tabique o ladrillo. Con respecto al techo, puede notarse que el 99.4% está hecho de losa de concreto o vigetas con bovedil.

Una parte importante de la infraestructura en las escuelas es el abastecimiento de agua, dado que forma parte integral de la higiene de las escuelas. Datos de esta temática se observan en la siguiente tabla.

Tabla 3: Fuente principal de abastecimiento de agua

	Porcentaje
De la red pública	77.6
Pipa	5.22
Pozo o noria de la escuela	7.84
Por acarreo	4.19
Otra	3.67
No tiene	1.48

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

Se nota en la tabla que el 77.6% de las escuelas obtienen el agua de la red pública y solo el 1.4% no cuenta con este servicio.

En esta sección puede notarse que la mayoría de las escuelas en Puebla estas construidas con materiales firmes en los techos, bardas y pisos, así como contar con una barda completa y de material firme, además de contar con una fuente de abastecimiento de agua de la red pública. Este último tema, da pie a otra infraestructura de las escuelas como la construcción de los baños. El contar con agua dentro de la escuela tal vez pueda ser un factor para la decisión del tipo de instalación en un baño escolar. Este tópico se abordará a continuación.

2. Infraestructura en el baño.

En este apartado se encontrará información referente a los aditamentos y la calidad de los baños escolares, primero se mostrará un cuadro que de manera general muestra el porcentaje de escuelas que cuentan o no con una lista de infraestructura del baño, posteriormente se muestran dos índices, uno referido al uso de las instalaciones y el otro que indica la calidad de la misma, al último se encuentran datos respecto al número de cuartos de baño que tienen las escuelas y cuántos de esos cuartos usan.

Tabla 4: Infraestructura del baño

Infraestructura	Respuesta	Porcentaje
Cisterna o aljibe	Sí	65.7
	No	34.24
Letrina u hoyo negro	Sí	19.24
	No	80.76
Servicio de baño o sanitario	Sí	93.15
	No	6.85
Drenaje	Sí	69.69
	No	30.17
Rampas útiles para el acceso y circulación	Sí	21.89
	No	78.09
Cuartos de baño o sanitarios con regadera	Sí	11.38
	No	88.19

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En la tabla se puede notar que el 9 de cada 10 escuelas cuentan con servicio de baño o sanitario, además el 69.6% de las escuelas cuentan con drenaje, el 65.7% cuenta con alguna cisterna o aljibe. Por otro lado, el 19.2% de las escuelas cuentan con una letrina u hoyo negro, y solo el 21.8% cuenta con rampas útiles para el acceso y circulación.

A continuación se muestran dos índices, el primero es el de Índice de infraestructura del baño, el cual trata sobre la calidad de los baños, el cual está compuesto por las siguientes variables: Cuartos de baño o sanitarios con fisuras o cuarteaduras graves en techos o muros, cuartos de baño o sanitarios con goteras o filtraciones de agua, cuartos de baño o sanitarios con vidrios rotos y por cuartos de baño o sanitarios sin luz eléctrica.

Por otro lado el índice de Uso del baño que se refiere el número de aditamentos que se usan en un baño escolar, el cual está compuesto por las siguientes variables: uso de cuarto de baño, sanitario o letrina para alumnos, uso de cuartos de baño para docentes o administrativos, uso de bebederos y uso de lavamanos.

Tabla 5: Índices de Uso de baño e Índice de infraestructura en el baño

Índice de Uso de baño		Índice de infraestructura del baño	
Usan todos	65.35%	Eficiente	92.60%
Usan algunos	33.49%	Calidad Regular	7.30%
No usan ninguno	1.16%	Deficiente	0.10%

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En la tabla se muestra que el 92.6% de las escuelas tienen una infraestructura eficiente, y menos del 1% cuenta con baños de baja calidad. Por otro lado. Asimismo el 65.3% utilizan todos los aditamentos marcados en el índice de Uso de baño, el 33.4% de los colegios utilizan algunos de los complementos del baño solo el 1.16% no usa ninguno de los señalados por el índice.

En las siguientes tablas se muestra información detallada con respecto al número de las escuelas que cuentan con la infraestructura relacionada al baño y el número de escuelas que usan este material.

Tabla 6: existencia y uso de cuartos de baño

Uso de cuarto baño para alumnos	Cuartos de baño, sanitarios o letrinas para uso de alumnos					total
	0-10	11-20	21-30	31-40	41 en adelante	
0-10	7,808	15	10	8	2	8,385
11-20	124	108	3	2	0	248
21-30	29	28	16	0	0	77
31-40	1	0	2	4	0	7
41 -en adelante	0	0	0	6	8	14
Total	486	4	0	0	0	638
Total	8,448	155	31	20	10	9,369

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En la tabla anterior se puede observar que del total de escuelas, el 83.3% de los colegios cuenta con 0 a 10 baños para alumnos y esa misma cantidad son los que usan. Un caso sobresaliente es que existen 2 escuelas que tienen más de 41 cuartos de baño sin embargo únicamente usan de 0 a 10. Otro caso destacado es

que existen 8 escuelas que tienen de 41 cuartos de baños en adelante y esa misma cantidad de baños son los que se usan.

Tabla 7: Existencia y uso de cuartos de baño para docente

Uso de cuarto de baño para docentes	Cuartos de baño para uso de docentes o administrativos				Total
	0-4	5-9	10-14	15- en adelante	
0-4	7,364	27	6	5	7,896
5-9	0	188	0	3	208
10-14	0	0	45	3	50
15-adelante	0	0	0	5	5
total	1,059	5	2	0	1,210
Total	8,448	220	53	16	9369

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En la tabla anterior se observa que el 78.5% de las escuelas cuentan de 0 a 4 baños para docentes o administrativos y esa misma cantidad es la que utilizan. El 2% de las escuelas tienen de 5 a 9 cuartos y es la misma cantidad que utilizan, un caso relevante es que existen 5 colegios que cuentan con 15 cuartos en adelante pero solo usan de 0 a 4 y 5 colegios cuentan con 15 cuartos de baño en adelante y los usan.

En esta sección se pudo describir que la mayoría de las escuelas tienen de 0 a 10 cuartos de baño y que usan esa misma cantidad para los alumnos y de 0 a 4 cuartos de baños que usan los docentes o administrativos. Por otro lado, la mayor parte de los baños se encuentran en una calidad deficiente.

Los baños son una parte fundamental para mantener al alumno en condiciones higiénicas dentro del plantel escolar, aunado a esto se encuentran los espacios físicos de apoyo a la enseñanza, puesto que toda esta infraestructura es fundamental para el aprendizaje. En seguida se muestran datos de los espacios dedicados a la instrucción del escolar.

3. Espacios Físicos de Apoyo a la enseñanza

En este apartado se muestra la existencia de espacios físicos de apoyo a la enseñanza, primero se muestran los porcentajes de los diferentes materiales referentes a la enseñanza y posteriormente se muestra un índice³ de lo adecuada que es la infraestructura para la enseñanza.

Tabla 8: Existencia de espacios físicos de la enseñanza

Infraestructura	Respuesta	Porcentaje
Existencia de comedor de alumnos	Sí	24.95
	No	75.05
Existencia de canchas deportivas	Sí	51.12
	No	48.88
Existencia de alberca o chapoteadero	Sí	3.77
	No	96.23
Existencia de aula de usos múltiples	Sí	24.44
	No	75.56
Aula para impartir clase con goteras o filtraciones de agua	0-10	98.04
	11-30	1.75
	21-30	0.21

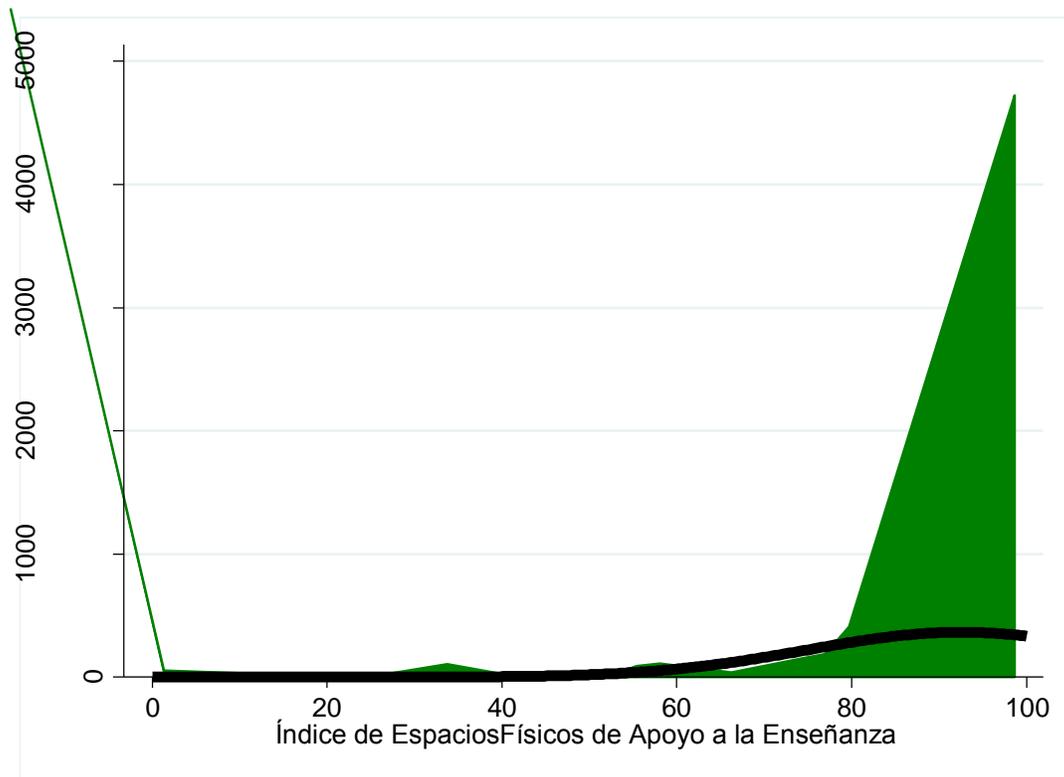
Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En el cuadro se puede notar que más del 95% de los colegios tienen de 0 a 10 aulas para impartir clase con goteras o filtraciones de agua, así como no contar con alberca o chapoteadero. El 75% no cuenta con un comedor para alumnos y tampoco con la existencia de aulas de usos múltiples. Y solo el 51.1% cuenta con canchas deportivas. Adelante se muestra un índice que habla de los espacios físicos de apoyo a la enseñanza, el cual abarca los siguientes tópicos: existencia de sala

³ La información concerniente al índice se encuentra en el anexo correspondiente.

audiovisual, existencia de cubículo o sala de maestros, existencia de área para gimnasio, existencia de enfermería o servicio médico.

Gráfica 1: Índice de espacios físicos de apoyo a la enseñanza



En la gráfica se observa que los datos tienen un claro sesgo a la derecha lo que implica que la mayoría de las escuelas cuentan con una infraestructura inadecuada para la enseñanza. Más datos de infraestructura de la enseñanza se muestran a continuación.

Tabla 9: Existencia de espacios físicos de la enseñanza

Existencia usos múltiples	Uso usos multiples	
	Sí	No
Sí	1,177	48
No	0	0
Existencia de biblioteca	Uso biblioteca	
	Sí	No
No	0	0
Si	166	2
Existencia audiovisual	Uso audiovisual	
	Sí	No
Sí	396	18
No	0	0
Existencia de sala maestros	Uso de sala maestros	
	Sí	No
Sí	666	39
No	0	0
Existencia gimnasio	Uso gimnasio	
	Sí	No
Sí	142	6
No	0	0
Existencia de chapoteadero	Uso de chapoteadero	
	Sí	No
Sí	185	7
No	0	0
Existencia de canchas	Uso de canchas deportivas	
	Sí	No
Sí	4,173	27
No	0	0
Existencia de comedor de	Uso de comedor de alumnos	
	Sí	No
Sí	1,242	27
No	0	0

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En la tabla anterior se muestra que del total de escuelas, el 44.5% cuenta con canchas deportivas y se usan, solo el 12% cuenta con sala de usos múltiples que se usan, el 13.5% cuenta con comedor de alumnos que también se usa. Un caso sobresaliente es que solo 142 escuelas que representan el 1.5% cuentan con

gimnasio y lo usan y solo 6 escuelas si tienen un área de gimnasio y no lo usan. Así también hay 48 escuelas que cuentan con sala de usos múltiples y no la usan.

Por otro lado en cuanto a infraestructura referida a seguridad, los datos se muestran a continuación.

3. Infraestructura de Recursos de Seguridad

En esta sección se mostrara la existencia de materiales de seguridad en las escuelas y posteriormente se muestra un índice de recursos de seguridad.

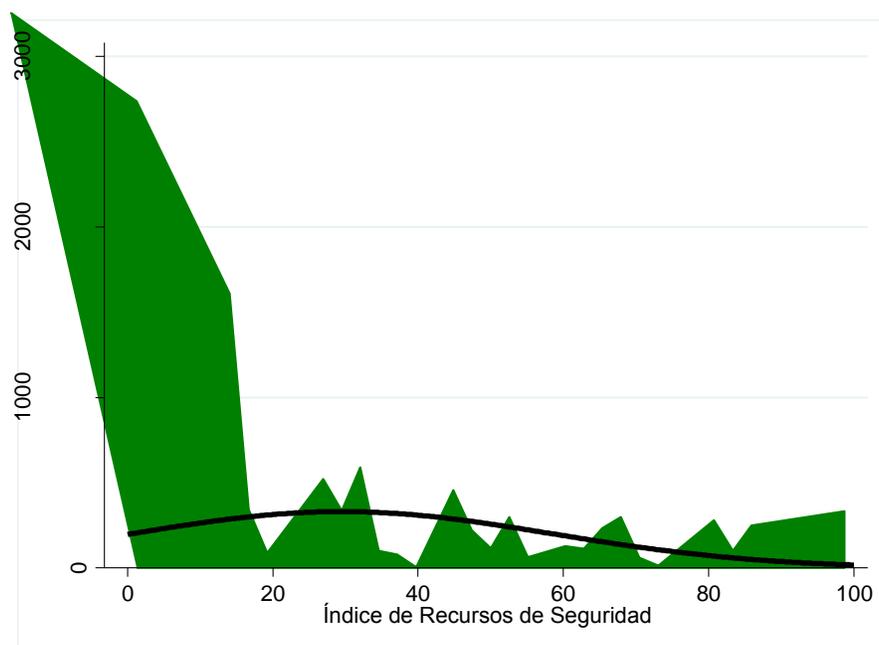
Tabla 10: Infraestructura de Recursos de Seguridad

Infraestructura	Respuesta	Porcentaje
Existencia de salidas de emergencia	Sí	73.77
	No	26.23
Existencia de zonas de seguridad	Sí	86.05
	No	13.95
Existencia de botiquín de primeros auxilios	Sí	74.54
	No	25.46

Fuente: INEGI, 2013. Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica y Especial.

En la tabla anterior se muestra que el 73.7% de las escuelas existen las salidas de emergencia, el 86.05% tiene zonas de seguridad y el 74.5% tiene botiquín en el colegio.

Ahora se muestra un índice de existencia de recursos de seguridad el cual incluye las siguientes variables: existencia de extintor, existencia de señales de protección civil, existencia de salidas de emergencia, existencia de zonas de seguridad y existencia de botiquín de primeros auxilios.

Gráfica 2: Índice de espacios físicos de apoyo a la enseñanza

En la gráfica se observa que los datos tienen una tendencia hacia la izquierda por lo que sugiere que la mayoría de las escuelas cuentan con una infraestructura de seguridad adecuada. Aunque se muestran algunos casos donde la seguridad es deficiente, pero estos casos son mínimos.

A manera de conclusión general se indica que la mayoría de las escuelas en Puebla tienen materiales de construcción firmes como el cemento en sus diferentes aulas, sus baños son de adecuados para las escuelas y tienen eficientes recursos de seguridad, sin embargo mantienen áreas de apoyo a la enseñanza altamente deficientes.

5. CONGRUENCIA DE LAS POBLACIONES DEL PROGRAMA

Los LOPEEARE definen una población objetivo y beneficiaria del programa. De acuerdo a este documento, ambas poblaciones se caracterizan de la siguiente manera: (LOPEEARE, 26/12/2014, Pág.8)

Población objetivo:

“Las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica que se encuentran en condiciones de mayor rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento de acuerdo con la información del CEMABE, así como las supervisiones de zona que atienden a estas escuelas.”

Población Beneficiaria:

“Son susceptibles de ser beneficiadas con los recursos autorizados para el ejercicio 2014 del Programa, las comunidades escolares que se integran por alumnos, padres de familia y tutores de las escuelas públicas de educación básica que se encuentran en estado de alto y muy alto rezago en sus condiciones físicas según el Índice de Carencias por Escuela elaborado por la SEP a partir de los datos del CEMABE. Asimismo, serán beneficiarias del Programa las Autoridades Educativas Locales y las supervisiones escolares de zona, que atienden a las escuelas cuyas comunidades escolares sean beneficiarias.”

La caracterización que hacen estos lineamientos de operación es incorrecta. La valoramos incorrecta porque durante la ejecución del programa hay dos etapas o subprocesos que hacen referencia a la validación y sustitución de escuelas.⁴ Ambos subprocesos están determinados por la Autoridad Educativa Local (AEL) y el Organismo Estatal de Infraestructura Educativa (OEIE). Por lo tanto, su definición únicamente podría ser correcta en aquellas validaciones donde las instituciones educativas estatales no hicieran ninguna modificación en la lista original que la SEP

⁴ Véase el apartado 6 de esta evaluación, relativa a la evaluación de procesos.

presenta para su validación; escenario que de acuerdo a lo observado en el Estado de Puebla no se cumple, debido a que la lista final de escuelas beneficiadas por el programa presenta discrepancias con el listado original que la SEP federal entregó a los responsables del programa en la entidad.

La recomendación que haríamos para mejorar este aspecto del diseño del programa, es distinguir a estas dos poblaciones en función del proceso de validación. Por tal motivo, proponemos que para la publicación de los próximos lineamientos de operación, la definición de ambas poblaciones debería modificarse de la siguiente manera:

Población Objetivo: “Las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica que se encuentran en condiciones de mayor rezago de acuerdo al Índice de Carencias (ICE) elaborado a partir de los resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) elaborado por la Secretaría de Educación Pública.

Población Beneficiaria: “Las comunidades escolares que reciben los apoyos económicos debido a que fueron validadas por la AEI y el OEIE.”

Para las evaluaciones estatales que se realicen al programa, es importante que los responsables del programa en cada uno de los estados, soliciten a la SEP, el dato sobre el total de escuelas que de acuerdo al CEMABE presentan un alto y muy alto ICE dentro de su entidad federativa. Esto no sólo permite conocer de manera cuantitativa la población objetivo que se desea atender en la entidad, sino también, permite calcular el nivel de cobertura del programa.

6. EVALUACIÓN DE PROCESOS

De acuerdo a lo revisado en los LOPEEARE, publicadas el 26 de Diciembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se establece que los actores involucrados en la implementación del programa son: la Secretaría de Educación Pública a nivel federal (SEP), la Autoridad Educativa Local (AEL) (representada por los responsables del programa en los Estados), el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) (representado principalmente por padres de familia, maestros, director) y el Organismo Estatal de Infraestructura Educativa (en el caso del Estado de Puebla, este está representado por Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCEE)). Cada instancia desarrolla y/o participa en procesos que orientan la ejecución del programa en cada una de las entidades federativas.

La misma normatividad de los LOPEEARE nos permite identificar diez etapas o subprocesos que componen todo el proceso de implementación del programa. Dichas etapas son: 1) Publicación de las reglas de operación, 2) Entrega de Cartas Compromiso, 3) Elaboración de Convenio, 4) Selección de escuelas, 5) Sustitución de escuelas, 6) Entrega de apoyos financieros, 7) Entrega de apoyos financieros, 8) Acompañamiento, seguimiento y asistencia, 9) Evaluación, 10) Comunicación y Difusión.

La evaluación que se hace a cada una de estas etapas expone juicios valorativos que dan cuenta sobre el cumplimiento o no de estas diez actividades, si estas actividades se llevaron a cabo dentro de las fechas establecidas y con qué calidad se realizaron. La calidad con que se realizan estas acciones es vista como la valoración que hacen los actores involucrados en cada una de estas etapas, acerca de las deficiencias y aciertos que se presentaron en el cumplimiento o no de cada una de estas diez actividades. A continuación se expone una línea temporal de procesos, (Gráfica 4), la cual muestra la cronología en que se van realizando cada una de estas diez etapas.

6.1 Publicación de los Lineamientos de Operación

Descripción del proceso: Los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (LOPEEARE) son el documento normativo que determina las características generales y los aspectos que regulan el funcionamiento del programa. Durante el ciclo escolar 2014-2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos lineamientos operativos del programa. Los primeros lineamientos fueron publicados con fecha del 18/06/2014 y los segundos con fecha del 26/12/2014.

Valoración del proceso:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	Si
Calidad del proceso	Si/Parcialmente

Fuente: Entrevista con los responsables del programa del PEEARE en el Estado de Puebla, Julio 2015.

Este proceso se cumple porque el PEEARE cuenta con lineamientos de operación que rigen la operatividad el programa. La publicación de estos lineamientos de operación del programa se realiza en tiempo y forma porque los primero LOPEEARE se publican el 18 de Junio de 2014, dos meses antes del inicio el ciclo escolar 2014-2015. El calendario oficial del ciclo escolar 2014-2015 estipuló que el inicio de clases fue el 14 de Agosto de 2014 (https://www.sep.gob.mx/es/sep1/Calendario_2014_2015). Por tal motivo, la publicación en tiempo y forma de estos lineamientos permite proyectar que cada uno de las etapas subsecuentes que conforman la operatividad del programa puede llevarse acabo de acuerdo a la planeación descrita en este documento normativo.

La publicación de estos lineamientos operativos es un proceso que presenta calidad, pero parcialmente. Se valora con calidad porque el contenido de los dos lineamientos operativos que se publicaron en el ciclo escolar 2014-2015, permiten

conocer las características generales del programa, los actores involucrados en la ejecución del mismo y los procesos que se deben realizar para la operatividad del programa. No obstante, hay que señalar que la publicación de los segundos lineamientos de operación, contribuyó a que el proceso de selección de escuelas tuviera que ser modificado por los responsables del programa, ya que en estos segundos lineamientos se integró como parte de la población objetivo del programa a las escuelas de nivel preescolar. Por ende y como detallaremos en la etapa 5, la revisión del listado de escuelas beneficiadas por el programa en el Estado de Puebla muestra que hay escuelas con el status “SUSTITUCIÓN”.

La evidencia que da cuenta de este hecho se encuentra en los lineamientos operativos publicados el 26/12/2014, los cuales añaden un párrafo en la parte denominada “CONSIDERANDO” (la cual justifica la creación del programa), que dice:

“Todos los niños de entre 3 y 5 años deben cursar la educación preescolar, como parte de la educación básica obligatoria, significando esta obligación para el Estado mexicano que las escuelas que ofrezcan educación preescolar deben contar con las condiciones básicas de infraestructura y equipamiento necesarios para la prestación del servicio educativo y la formación integral de los alumnos, principalmente para las poblaciones que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.” (LOPEEARE, 26/12/2014, Pág. 1).

6.2 Entrega de Cartas Compromiso

Descripción del proceso: Las cartas compromiso son redactadas por cada una de las comunidades escolares que serán beneficiadas por el programa. Dichas cartas son entregadas a la AEL. Las cartas compromiso debían manifestar de manera colegiada, la disposición del CEPS (conformado por directores, maestros, supervisores escolares y padres de familia) de participar en el programa, cumpliendo con los requisitos, términos y condiciones que exija la normatividad del mismo. Todas las escuelas mandaron su carta compromiso vía correo electrónico.

De acuerdo a los LOPEEARE fechados el 26/12/2014, todas las escuelas beneficiadas por el programa debieron entregar su carta compromiso, a más tardar, el 16 de julio de 2014. ." (LOPEEARE, 26/12/2014, Pág. 9).

Valoración del proceso:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	Si/parcialmente
Calidad del proceso	No

Fuente: Entrevista con los responsables del programa del PEEARE en el Estado de Puebla, Julio 2015.

De acuerdo a la entrevista realizada a los responsables del programa en el Estado de Puebla,⁵ todas las escuelas beneficiarias del programa entregaron su carta compromiso. Sin embargo, la encuesta aplicada a los directores de las escuelas apoyadas por el programa (EDE)⁶, muestra que este proceso no se realizó en tiempo aunque si en forma. En cuanto al tiempo, la encuesta muestra los siguientes resultados: el 76.1% de los directores firmo la carta en 2014. Mientras que el 18.9% firmó la carta hasta 2015. Si se toma como referencia la fecha de publicación (18/06/2014) de los primeros LOPEEARE, se observa que sólo el 1.2% de los directores pudiera haber firmado la carta antes de la fecha límite (16 de julio de 2014), pues expresaron que la carta compromiso la firmaron en el mes de junio. El 83.5% de los directores firmaron la carta compromiso entre los meses de Agosto y Diciembre. El restante 15.3% firmó la carta compromiso entre los meses de Enero y Abril de 2015.

En cuanto a la forma, la EDE nos permiten proyectar que la carta compromiso es un documento que efectivamente se firma de manera colegiada. El 94.7% de los directores encuestados reconoce que la carta compromiso fue firmada por el representante del CEPS, el 70.8% reconoció la participación en la firma de supervisor escolar y el 66.3% la colaboración de la AEL.

⁵ La entrevista a los responsables del programa fue realizada el 14 de Julio de 2015.

⁶ La EDE se realizó durante los meses de junio y julio del 2015

Los datos que muestra la encuesta muestran que la calidad con que se debe desarrollar este proceso quede cuestionada por la deficiencia que hay en el retraso de la entrega de las cartas compromiso. Esta deficiencia podría ser subsanada en la medida en que se mejoren los mecanismos para difundir y comunicar a las escuelas su participación en el programa. La misma EDE nos permite comprender que la entrega de las cartas no podía ser oportuna, dado los tiempos en que los directores fueron notificados de su participación en el programa. Sólo un director de los 243 encuestados, expuso que fue notificado durante el mes de julio que su escuela participaría en el programa, por lo cual, sería el único que potencialmente pudo haber entregado su carta compromiso en el tiempo establecido en los lineamientos de operación. El 85.5% señaló que se enteraron de su participación en el programa después del mes de Agosto, lo que hace comprensible que más del 80% las cartas compromisos fueran firmadas con por lo menos un mes de retraso.

6.3 Elaboración de Convenio de Ejecución

Descripción del proceso: Durante la implementación del PEEARE se debe elaborar un documento denominado Convenio de Ejecución. Dicho convenio es firmado por la AEL y el Organismo Estatal de Infraestructura Educativa (OEIE). Este convenio de ejecución detalla el papel que el OEIE tendrá en el componente 1 del programa, el cual remite a la creación o mejora de infraestructura de las escuelas beneficiadas por el programa.

En el caso del Estado de Puebla, este convenio de ejecución fue firmado por el coordinador del programa y el responsable del Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCEE).

De acuerdo a lo expresado por los responsables del programa, el convenio firmado establece que el CAPCEE debe cumplir con dos actividades durante la ejecución del programa: 1) otorgar asesoría a las escuelas mediante un dictado de recomendaciones sobre el tipo de obra y construcción que se debe realizar en las escuelas. Por esta función, el CAPCEE se hace acreedor de un pago por asesoría

que equivale al 2% del valor la obra que pretendan realizar las comunidades escolares y 2) elaborar un listado de empresas constructoras que preferentemente deben ser las responsables de la construcción o de la remodelación de la infraestructura en las escuelas apoyadas por el programa.

Según lo descrito en los LOPEEARE, el Convenio de Ejecución debe realizarse en un periodo no mayor a 30 días hábiles posteriores a la publicación de estos mismos lineamientos. Si se toman como referencia los primeros publicados con fecha del 18/06/2014, se puede proyectar que este Convenio de Ejecución entre la AEL y el CAPCEE debió firmarse antes del 29/07/2014 aproximadamente.

Valoración del proceso:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	Si
Calidad del proceso	Si

Fuente: Entrevista con los responsables del programa del PEEARE y supervisores escolares en el Estado de Puebla, Julio 2015.

Los responsables del programa en el Estado de Puebla, aseveraron que este convenio de ejecución fue firmado por las dos partes implicadas antes de la fecha establecida como límite en LOPEEARE. Además, señalaron que no se presentó conflicto ni dificultades para dictaminar el contenido de este convenio.

Es importante señalar que como evaluadores del programa, no se pudo revisar la evidencia documental que corrobore lo expresado. El documento fue solicitado, pero no fue entregado físicamente ni enviado por correo electrónico por los responsables del programa

6.4 Selección de escuelas

Descripción del proceso: La selección de la población beneficiaria del programa es determinada por la AEL (responsables del programa en cada una de las entidades) y el Organismo Estatal de Infraestructura Educativa. En el caso del Estado de Puebla, el proceso de selección de escuelas corresponde a los responsables del programa y al CAPCEE.

La selección de escuelas comienza cuando los responsables del programa en cada una de las entidades federativas y personal del Organismo Estatal de Infraestructura Educativa validan el listado de las escuelas que la SEP les presenta en una base de datos. Dicha base de datos resume los resultados del Índice de Carencias (ICE) elaborado a partir del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), el cual fue realizado en 2013. La validación de escuelas consiste en determinar si las escuelas cumplen o no con los requisitos de elegibilidad, proponer sustitución de escuelas en caso de ser necesario y corroborar los datos de directores y supervisores de las escuelas.

La validación final en el Estado de Puebla determinó que la población beneficiaria del programa sería de 691 escuelas. Una vez que la AEL elabora su dictamen, la SEP a nivel federal publica en el portal de internet (www.escuelas.transparenciapresupuestaria.gob.mx) el padrón de escuelas beneficiarias por el programa. Por su parte, la AEL debe difundir este mismo padrón en medios locales y antes de que empiece el ciclo escolar 2014-2015.

De acuerdo a los LOPEEARE con fecha del 26/12/2014, el proceso de validación debió quedar finalizado a más tardar el 15 de Julio del 2014. ." (LOPEEARE, 26/12/2014, Pág. 9).

Valoración del proceso:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	No
Calidad del proceso	No

Fuente: Entrevista con los responsables del programa del PEEARE en el Estado de Puebla, Julio 2015.

La entrevista con los responsables del programa nos permitió constatar que se cumplió con este proceso de selección de escuelas. La SEP federal presentó a los responsables del programa una primera lista que proyectaba que había 821 escuelas de educación básica susceptibles de ser apoyadas por el programa. La validación de los responsables del programa en el Estado de Puebla redujo el listado a 705 centros educativos. El monitoreo hecho a estas escuelas terminó estableciendo que la población beneficiaria del programa sería de 691 escuelas.⁷

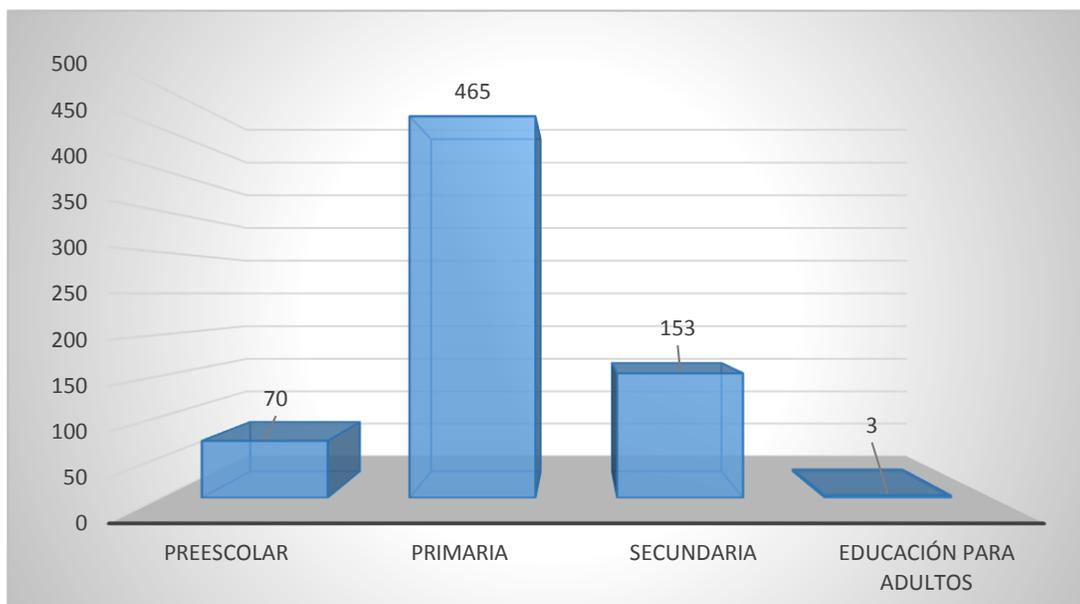
La población beneficiaria de este programa se clasificó de la siguiente manera: 70 escuelas corresponden al nivel preescolar, 465 a nivel primaria, 153 a nivel secundaria (126 telesecundarias, 14 técnicas industriales y 13 secundarias generales) y 3 a escuelas dirigidas a la educación para adultos (Ver Gráfica 3).

Las 14 escuelas concebidas como población objetivo pero que no terminaron siendo apoyadas por el programa, presentan los siguientes dictámenes para su descarte:

⁷ El portal de la SEP destinado a dar información nacional del programa, se registra que el padrón de beneficiarios para el Estado de Puebla da cuenta de 881 escuelas. Esta diferencia de 190 escuelas se explica a razón de que el portal de información suma las escuelas apoyadas por el Consejo Nacional del Fomento Educativo (CONAFE). Dado que CONAFE es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene la capacidad de autonomía y de gestión ajena a los responsables del programa en la entidad federativa, para validar su grupo de escuelas. Véase en www.escuelas.transparenciapresupuestaria.gob.mx

- En el caso de 4 escuelas, la AEL/CONAFE establecieron que las carencias físicas de estos centros educativos han sido atendidas por otro programa federal.
- En el caso de 6 escuelas, la AEL/CONAFE dictaminó que estos centros educativos ya cerraron o no se tienen prevista la continuidad del servicio hasta el ciclo 2017-2018,
- Las restantes 4 escuelas no fueron apoyadas porque se determinó que el inmueble no cumple con los requisitos normativos para recibir inversión en infraestructura.

Gráfica 4: Número de Escuelas Beneficiadas por el PEEARE en el Estado de Puebla: Ciclo Escolar 2014-2015



Fuente: Elaboración propia. Con base en datos proporcionados por los responsables del programa.

Sin embargo, el proceso de selección de escuelas no se realizó en la fecha establecida en los LOPEEARE publicados el 14/06/2014. Como se dijo anteriormente, la validación que hiciera la AEL y el Organismo Estatal de Infraestructura Educativa tendría que haber estado lista a más tardar el 15 de Julio del 2014. La entrevista realizada a los responsables del programa, reveló que

proceso de validación concluyó hasta finales del mes de Octubre de 2014, lo que representa una demora de casi 2 meses y medio de acuerdo a lo programado en los lineamientos de operación.

La demora que se tiene en este proceso de selección de escuelas, hace comprensible que los mismos responsables del programa, cuestionen la calidad de este proceso. El factor que explica este retraso es la falta de información que la SEP manejó para explicar la construcción de su base de datos y la inconsistencia de algunos de estos datos.

Los responsables del programa expresaron que la base de datos que la SEP federal entregó fue recibida sin asistencia u orientación técnica sobre la construcción del ICE. Meses después de haber entregado la primera lista de escuelas, (principios del mes de octubre), personal de la SEP explicaron la construcción del índice, los niveles de carencias y los remitieron a consultar los datos del CEMABE en un portal de internet. Esta falta de información, llevó a los responsables del programa en el Estado a formular dos propuestas de validación “alternativas”, elaborados durante el mes de Septiembre, bajo criterios independientes y autónomos que obviamente fueron rechazadas por la SEP federal. Las dos propuestas presentadas estuvieron basadas en dos criterios: 1) dar preferencia a las escuelas con expedientes históricos que solicitaban la asistencia gubernamental para la construcción de infraestructura y 2) dar preferencia a las escuelas ubicadas en municipios de la cruzada contra el hambre.

Los responsables del programa señalaron que el listado original de la SEP presentaba inconsistencias. Las inconsistencias más graves remitieron a la vigencia de los datos de los directores de las escuelas y a los criterios de selección (Estos serán últimos serán analizados en la etapa siguiente). En cuanto a los datos de los directores, el staff administrativo del programa en el Estado, observó que la gran mayoría de los nombres de los directores expuestos en la base de datos de la SEP federal, correspondían a directores de gestiones pasadas. Cabe señalar, que durante la entrevista se comentó el caso de una escuela que tenía en la base de

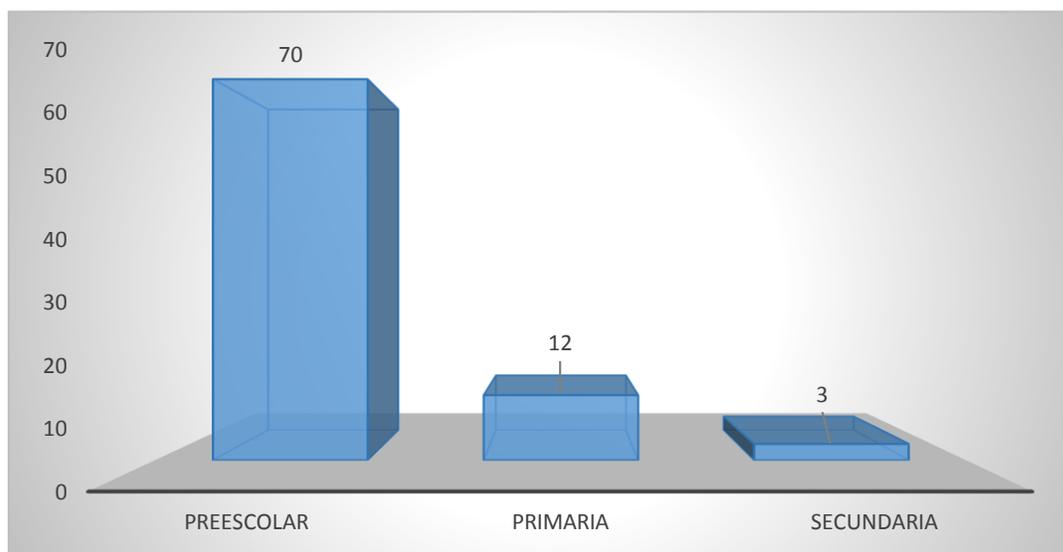
datos el nombre de una persona que había fungido como director desde hace cuatro gestiones anteriores.

6.5 Sustitución de escuelas

Descripción del proceso: La sustitución de escuelas es un subproceso que se genera durante la validación de escuelas. Una vez que la SEP presenta su listado a los responsables del programa, estos pueden descartar y sustituir escuelas. La sustitución de escuelas debe quedar finalizada dentro del plazo general para presentar la validación final, es decir, antes del 15 de Julio del 2014. (LOPEEARE, 26/12/2014, Pág. 9).

De las 691 escuelas que se escogieron para ser beneficiadas por el programa, 85 presentaron un status de validación denominado “sustitución”. Estas escuelas fueron beneficiadas por el programa a pesar de que no estaban en la lista original propuesta por la SEP federal. De manera detallada, cabe mencionar que del total de estas sustituciones, 70 correspondieron a escuelas de nivel preescolar, 12 a escuelas primarias y 3 a escuelas secundarias. (Ver Gráfica 6), lo que representa un porcentajes del 82.4%, 14.1% y 3.5% respectivamente.

Gráfica 5: Número de Escuelas beneficiadas por el programa con status de sustitución en el Estado de Puebla: Ciclo escolar 2014-2015



Fuente. Elaboración propia. Con base en datos proporcionados por los responsables del programa

Valoración del proceso:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	No
Calidad del proceso	Si

Fuente: Entrevista con los responsables del programa del PEEARE en el Estado de Puebla, Julio 2015.

El subproceso de sustitución de escuelas se presenta en la validación que los responsables del programa y el CAPCEE realizaron en el Estado de Puebla para determinar a la población beneficiaria del PEEARE. Del total de escuelas beneficiarias, el 12% presentan status de "SUSTITUCIÓN" ($85/691 \times 100 = 12.3$). Evidentemente, este proceso forma parte del retraso que se presenta para finalizar la validación de escuelas.

De acuerdo a los responsables del programa, la sustitución de escuelas es visto como un proceso que contribuye a la calidad del programa porque permite focalizar

de mejor manera la entrega de los recursos a las escuelas. Este proceso de sustitución cuestiona de manera implícita la confiabilidad del CEMABE. Durante la entrevista con los responsables del programa en el Estado de Puebla, se afirmó que no todas las escuelas del listado original debieron ser consideradas como población objetivo. Dicha pre-selección resulta cuestionable dado que incluye centros educativos que por sus condiciones de infraestructura conocidas o por el horario de servicio no deberían concebirse como posibles beneficiarios. En el aspecto de las condiciones de infraestructura, los responsables del programa exponían el caso de los llamados “Centros Escolares”, escuelas que a pesar de su carácter público, presentan una infraestructura promedio por encima del resto de escuelas públicas tanto en la capital como al interior del Estado. En el aspecto del horario de servicio, los responsables del programa descartaron el apoyo a las escuelas nocturnas, dado que estos centros educativos sólo ofrecen servicio educativo de dos horas diarias, comúnmente a personas adultas que laboran.

6.6 Entrega de los apoyos financieros a las escuelas

Descripción del proceso: De acuerdo con el documento titulado los Criterios Operativos del Programa de la Reforma Educativa: Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (COPEEARE), se establece que las comunidades escolares beneficiadas recibirán los apoyos a través de un Fideicomiso. A partir de dicho fideicomiso y para que las comunidades escolares reciban los recursos directos que les fueron asignados se ordenará la apertura de una subcuenta ante la institución fiduciaria, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), a nombre del Director de cada escuela apoyada por el programa. (COPEEARE, Enero 2015, Pág. 9)

Los recursos asignados depositados en cada cuenta bancaria se podrán ejercer mediante el uso de una tarjeta de débito. Estas tarjetas bancarias podrá usarse como medio de pago directo para las adquisiciones de bienes y de obras en las

tiendas departamentales, comercios o negocios que cuenten con el uso de terminales electrónicas bancarias, o en su caso, como pago indirecto, retirando dinero en efectivo en cajeros automáticos BANSEFI, para el pago de las adquisiciones de bienes, obras y jornales.

Valoración del proceso:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	Indeterminado
Calidad del proceso	No

Fuente: Entrevistas realizadas a los responsables del programa y algunos supervisores escolares de escuelas beneficiadas por el programa en el Estado de Puebla, Julio 2015.

La entrega de tarjetas de débito a los directores se realizó el 19 de Septiembre del 2014. Los registros de un archivo Excel, denominado “ANALITICA VERIFICADA”, proporcionado por los responsables del programa muestran que se entregaron un total de 691 tarjetas de débito. Sin embargo, es imposible dictaminar si este proceso se realiza en el tiempo acordado, porque ninguno de los dos lineamientos operativos del programa (publicados en 2014) ni el documento denominado COPEEARE establecen fecha límite de las entregas.

En cuanto a la forma, podemos decir que este proceso se desarrolla de manera satisfactoria. Según la información de la EDE, el 58.8% de los directores reconoció que BANSEFI si les comunicó la fecha de entrega de los recursos. El 87.7% señaló que los responsables del programa les dieron a conocer el monto total de los apoyos que recibirían. El 79.4% expresó que además, se les informó sobre el desagregado de este monto total en función del componente 1 y 2 del programa.

La entrevista con los responsables del programa muestra que este proceso es cuestionado en su calidad, ya que se presentó una deficiencia importante: se tuvieron que sustituir un total 545 tarjetas de débitos, lo que representó el 79% del total de las tarjetas entregadas. Esta deficiencia operativa puede explicarse por la inconsistencia de los datos que presentaba el listado original propuesto por la SEP

federal a los responsables del programa, el cual presentaba datos equivocados y no actualizados de los nombres de los directores. Se puede inferir que esta deficiencia genera costos extras, tanto en términos económicos como de tiempo, a todos los actores involucrados en este proceso: responsables del programa, BANSEFI y directores de las escuelas.

A este respecto, cabe señalar que los supervisores escolares entrevistados⁸ valoraron como deficiente la entrega de los apoyos financieros. La queja generalizada por parte de los supervisores fue la serie de inconvenientes que se generan por depender de una sola institución bancaria, en este caso BANSEFI. Los inconvenientes que se enunciaron fueron: 1) el número reducido de oficinas que esta institución tiene en relación a otros bancos privados, 2) la distancia que muchos directores tenían que recorrer para retirar efectivo o hacer depósitos bancarios. Testimonios de algunos supervisores escolares, muestran que debido a la distancia que muchos directores tenían que recorrer para acudir a una oficina de BANSEFI, ocasionó que algunas veces los directores de escuela no pudieran llegar a tiempo para realizar una transacción bancaria (lo cual muchas veces generó retraso de las obras) o en algunos casos, que los directores fueran víctimas de robo y extorsiones en el camino de su recorrido.

Etapa 7. Entrega de apoyos técnicos a las escuelas

Descripción del proceso: Los apoyos técnicos que ofrece el programa remiten a las asesorías y entrega de materiales que las comunidades escolares reciben de parte de los responsables del programa y del Organismo Estatal de Infraestructura Educativa.

Los responsables del programa organizaron reuniones con los directores y supervisores escolares a lo largo del ciclo escolar 2014-2015. Tales reuniones tuvieron como propósito dar a conocer los beneficios-obligaciones que contraerían

⁸ La entrevista con los supervisores escolares se realizó el 15 de julio de 2015

por participar en el programa, el medio por el cual se harían llegar los recursos (entrega de tarjetas), explicar la forma en que se tendrían que realizar informes de seguimiento e informar sobre el papel de vinculación-asesoría que tendría CAPCEE en la operatividad el programa.

Además, los responsables del programa entregaron diversos documentos de planeación y gestión del PEEARE a los 691 directores de las escuelas beneficiarias. De manera específica, entregaron un CD a cada uno de los directores, el cuál contenía todos los documentos normativos que deberían consultarse para conocer el diseño y la gestión del programa. La revisión del CD muestra que su contenido consta de los siguientes documentos: LOPEEARE, COPEEARE, Listado de empresas CAPCEE (LECAPCEE) y Cedula de planeación (CP) para el componente 1 y 2.

Por su parte, CAPCEE dio conocer a las comunidades escolares un listado de empresas constructoras que podrían ser responsables de las obras de infraestructura y que además, coadyuvarían al control y transparencia de los recursos empleados para el componente 1 del programa. Del total de escuelas beneficiarias por el programa, 618 optaron por realizar la obra de infraestructura del componente 1 con una empresa registrada y avalada por CAPCEE. 73 escuelas optaron por llevar a cabo sus obras de infraestructura ajenas a ese listado de CAPCEE.

Valoración del proceso:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	Si/parcialmente
Calidad del proceso	No

Fuente: Entrevista con los responsables del programa del PEEARE en el Estado de Puebla, Julio 2015.

Se presentaron evidencias documentales que permiten corroborar que los responsables del programa y CAPCEE brindaron asistencia técnica a las comunidades escolares. La EDE establece que el 71.2% de los directores reconoció

que si recibió capacitación y entrega de materiales. Un 28.4% emitió que no recibió ni capacitación ni entrega de materiales.

Sin embargo a igual que el proceso anterior, ningún documento normativo (LOPEEARE/COPEEARE) establece fechas o tiempos en que deben otorgarse estos apoyos técnicos no existe un parámetro para valorar este aspecto. En cuanto a la forma, puede afirmarse que la asistencia técnica brindada es satisfactoria. El CD que los responsables del programa entregan a los directores, contiene todo los documentos normativos que son necesarios conocer el programa y para saber la forma en que se debe realizar la gestión de los recursos en las comunidades escolares.

Este proceso queda cuestionado en su calidad por los supervisores escolares. Ellos argumentan que la participación de las empresas de CAPCEE y la asesoría misma de este organismo aumenta los costos de las obras y merma la disponibilidad de los recursos. En cuanto a la asesoría técnica, los supervisores escolares comentaron que el documento denominado COPEEARE, se difundió en las comunidades escolares en el mes de Febrero del 2015, para ese tiempo y tomando en cuenta que las tarjetas BANSEFI y los recursos se habían entregados en los meses de septiembre y noviembre del 2014 respectivamente, muchas escuelas comenzaron a ejercer los recursos del programa sin conocimiento de esos criterios operativos. La consecuencia más significativa de esta falta de información oportuna, fue que para validar la comprobación de gastos de las 73 escuelas que se fueron por la “libre” para realizar su obra de infraestructura, los responsables del programa tuvieron que abrir un periodo de regulación que amplía el plazo para que estas escuelas presenten su informe final de comprobación de gastos.

En el caso señalado de que la participación de las empresas de CAPCEE eleva los costos de las obras, la entrevista con los supervisores escolares reveló que antes de que fueran notificados de sujetarse a una de estas empresas, muchos directores habían presupuestado las obras con contratistas o grupos de albañiles independientes, el análisis comparativo fue que estas personas ofrecían la realización de obras en un costo menor al que proyectaba la empresa avalada por CAPCEE. Por tal motivo, los supervisores escolares de manera unánime

consensaron que la intermediación de estas empresas avaladas por CAPCEE, disminuye la creación de más y mejor infraestructura. En este sentido, los supervisores escolares también señalaron algunos casos donde se realizó el pago del 2% del valor total de la obra a CAPCEE y este organismo no brindó ninguna asesoría ni realizó ninguna acción de supervisión de la obra.

Etapa 8. Acompañamiento, seguimiento y asistencia.

Descripción del proceso: El acompañamiento, seguimiento y asistencia hace referencia a las acciones de monitoreo y asesoría que llevaron a cabo los responsables del programa para garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos que reciben las escuelas beneficiadas por PEEARE.

Los responsables del programa difundieron materiales impresos (Manual de Componentes) y digitales (archivo Excel) para monitorear el uso de los recursos. El Manual de Componentes permite a las comunidades escolares llevar un control sobre la disponibilidad de los recursos, el costo de atender las necesidades infraestructura, el seguimiento a las obras emprendidas y al equipamiento adquirido (Componente 1 y 2 del programa). El archivo Excel permitió elaborar una base de datos estadística de cada escuela beneficiada por el programa en el Estado de Puebla. Esta base permitió a los responsables del programa cumplir con el llenado de información que exige el portal federal de transparencia.

El Manual de Componentes es un documento impreso que debe ser llenado por los directores de las escuelas o por una persona encargada. Consta de 23 páginas. En las primeras páginas se ofrece información general del programa, los montos mínimos a recibir en función del número de alumnos y el porcentaje máximo de asignación de recursos en función del monto y la relación de alumnos. En la parte nodal del documento se compone de una serie de actas: acta de acuerdo, un acta de planeación, un acta de seguimiento y un acta de cierre. (Programa de la Reforma Educativa, Manuela de Componentes, 23 Págs.)

La base datos es una síntesis de la información registrada por cada escuela en el Manual de Componentes. De manera resumida, esta base da cuenta del nombre de la escuela, ubicación de la escuela, nombre del director, el monto total asignado, el tipo de obra realizada, el tipo de equipamiento adquirido, el monto ejercido y subejercido, avance y terminación de las obras, entre otras.

Valoración del proceso:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	Si/parcialmente
Calidad del proceso	No

Fuente: Entrevista con los responsables del programa del PEEARE en el Estado de Puebla, Julio 2015.

Valoramos que se cumple con este proceso porque los responsables del programa cuentan con referentes empíricos que permiten corroborar que existen actividades monitoreo/supervisión en el uso de los recursos públicos y los resultados generados.

Se puede establecer que dicho proceso carece de parámetros para dictaminar si estos documentos materiales y digitales se entregaron a tiempo. El manual de componentes no establece fechas límites para que los directores o personas encargadas dentro de las comunidades escolares suban la información de uso de recursos y resultados alcanzados. Por otra parte, se puede establecer que el monitoreo de este proceso tiene una planeación lógica adecuada, puesto que se hace uso de software que permiten llevar el control de la información relativa al uso de recurso y resultados alcanzados. No obstante, este proceso queda cuestionado en su calidad en lo relativo a la elaboración de la base datos. La entrevista con los responsables del programa reveló que proporcionar ese archivo en Excel fue una acción improvisada. Originalmente, los directores de las escuelas eran los responsables de subir directamente a un portal de internet de la SEP Federal, la información solicitada. Para tener acceso al portal y subir los datos todos los

directores compartirían una clave de acceso o contraseña. Sin embargo, a la mayoría de los directores les fue difícil el llenado de información. Muchos hicieron el llenado de manera incorrecta. Por tal motivo, los responsables del programa hicieron directamente el llenado de información al portal federal, previamente, solicitando el llenado de información a los directores en un archivo Excel que les fuera más accesible y menos complicado.

Finalmente, habría que señalar que un aspecto que pudiera afectar negativamente tanto la eficiencia como la calidad de este subproceso en el mediano plazo, sería el reducido número de personas que componen el staff administrativo de los responsables del programa. De acuerdo a información proporcionada por los responsables del programa son tres personas las que tienen a su cargo la gestión del programa en Estado. A este respecto, hay que señalar que estas personas no están dedicadas de tiempo completo al programa, son responsables de otros programas que operan en el Estado. Por tal motivo, es factible pensar que una evaluación más detallada sobre el acompañamiento, seguimiento y asistencia de los responsables del programa a las comunidades escolares beneficiadas no sea expedita y en determinados casos oportuna.

Etapa 9. Evaluación.

El programa no ha sido evaluado a nivel nacional. Se proyecta que en el corto plazo el PEEARE será evaluado por los lineamientos que emita el Consejo Nacional de Evaluación la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional Evaluación Educativa (INEE) y la misma Secretaría de educación Pública a nivel federal. Se contempla que el programa puede ser evaluado anualmente o periódicamente mediante evaluaciones internas o externas

Etapa 10. Comunicación y difusión

Descripción de los procesos: La comunicación y difusión hace referencia al proceso que se tiene que llevar a cabo para notificar a las comunidades escolares que serán beneficiarias del PEEARE, así como para hacer público el padrón de beneficiarios de este programa.

Valoración de los procesos:

Criterio	Dictamen
Cumplimiento de la acción	Si
En tiempo y forma	No
Calidad del proceso	No

Fuente: Entrevista con los responsables del programa del PEEARE en el Estado de Puebla, Julio 2015.

Hay evidencias para aseverar que este proceso se cumple. Sin embargo, a pesar de que el padrón de beneficiarios está disponible en la página de internet www.escuelas.transparenciapresupuestaria.gob.mx¹⁰, la EDE muestra que solamente el 4.9% de los directores dijo haberse enterado por este medio.

⁹ Para el caso del Estado de Puebla, se tienen registradas 881 escuelas beneficiarias. Sin embargo, hay que hacer la aclaración que la diferencia de 190 escuelas con respecto a la población beneficiaria que hemos venido manejando (691 escuelas), es porque 190 escuelas pertenecen a CONAFE, un organismo educativo descentralizado, el cual, valida por cuenta propia las escuelas que serán beneficiadas por el programa. Esta página de internet puede ser concebida como un sistema de información interactivo. El portal contempla que se puede consultar el nivel educativo, el tipo de escuela (regular, adultos indígena, etc.), nombre de la institución, dirección del centro educativo, etc.

¹⁰ Para el caso del Estado de Puebla, se tienen registradas 881 escuelas beneficiarias. Sin embargo, hay que hacer la aclaración que la diferencia de 190 escuelas con respecto a la población beneficiaria que hemos venido manejando (691 escuelas), es porque 190 escuelas pertenecen a CONAFE, un organismo educativo descentralizado, el cual, valida por cuenta propia las escuelas que serán beneficiadas por el programa. Esta página de internet puede ser concebida como un sistema de información interactivo. El portal contempla que se puede consultar el nivel educativo, el tipo de escuela (regular, adultos indígena, etc.), nombre de la institución, dirección del centro educativo, etc.

7. EVALUACIÓN DE PRODUCTOS Y RESULTADOS

En esta parte se realiza una evaluación de los productos y resultados del PEEARE. La evaluación de productos hace referencia a los bienes o servicios que se producen o que se pretenden producir a través el programa.¹¹ Tomando en cuenta las características particulares del programa, la evaluación de productos que realizamos la desarrollamos en tres apartados: 1) productos generales del programa, 2) productos específicos del componente 1 y 3) productos específicos del componente 2.

En los productos generales se analizan dos aspectos: proyecciones de mejora en las escuelas y coordinación entre los actores. En los productos específicos del componente 1 se analizan aspectos como son: recursos asignados, recursos ejercidos, asistencia del organismo estatal de infraestructura educativa, obras realizadas y avance de las obras. En los productos específicos del componente 2, se analizan aspectos como son: recursos asignados, recursos ejercidos, rubros de gasto y equipo adquirido.

La evaluación de resultados remite a los efectos que generan los bienes o servicios producidos por el programa en la percepción de los actores involucrados en la implementación del programa, primordialmente en la población beneficiaria.¹² En este tipo de evaluación se identifican cuatro aspectos clave que son importante conocer después de implementado el programa en cada una de las escuelas beneficiadas. Dichos aspectos son: monitoreo/evaluación, transparencia. Días efectivos de clase y movilidad docente.

¹¹ Roberto Salcedo (Compilador), Evaluación de Políticas públicas, Editado por la Escuela de Administración Pública y Siglo XXI, Pág. 33

¹² Op. Cit. Pág. 33

7.1 Productos generales del programa

7.1.1 Proyecciones de mejora en las escuelas

Un primer aspecto para comenzar a desarrollar la evaluación de productos comunes del PEEARE es conocer si los directores de las escuelas contemplaron realizar mejoras dentro de sus respectivos centros educativos durante el ciclo escolar 2014-2015. La EDE nos permite dar respuesta a esta cuestión. De acuerdo a los resultados de esta encuesta el 86.8% de los directores afirmó que en su plan escolar se contemplaba algún aspecto de mejora ya sea en la infraestructura o en equipamiento de la escuela. Sólo 6.6%, respondió que no proyectaban ninguna mejora en estos rubros.

Ante estos datos, llama la atención que el PEEARE se consolida como un programa educativo pertinente para cumplir con este propósito que enunciaron la mayoría de los directores, ya que en promedio, el 82.4% de los directores encuestados señaló que la escuela que dirigen no es beneficiada con ningún otro programa educativo, como podrían ser: Programa Escuelas de Calidad, Programa Escuela Segura, Programa para la inclusión y la Equidad Educativa, Programa de Fortalecimiento de Calidad de la Educación Básica o Programa para el Desarrollo Profesional Docente.

Valoración: Alta Pertinencia

Comentario: El PEEARE se proyecta como un programa educativo altamente pertinente para lograr el propósito señalado por parte de la mayoría de los directores encuestados, porque es un programa que de acuerdo a sus objetivos y sus componentes (componente 1 y 2) responden de manera directa a la consecución de lo que se enuncia en dicho propósito. Esta pertinencia se fortalece, cuando se observa que más del 80% de las escuelas beneficiadas por el PEEARE no son apoyadas por algún otro programa, por lo cual, el PEEARE no sólo se torna

pertinente sino como la púnica ayuda gubernamental que tienen la mayoría de las escuelas para combatir el rezago educativo.

7.1.2 Coordinación entre los actores

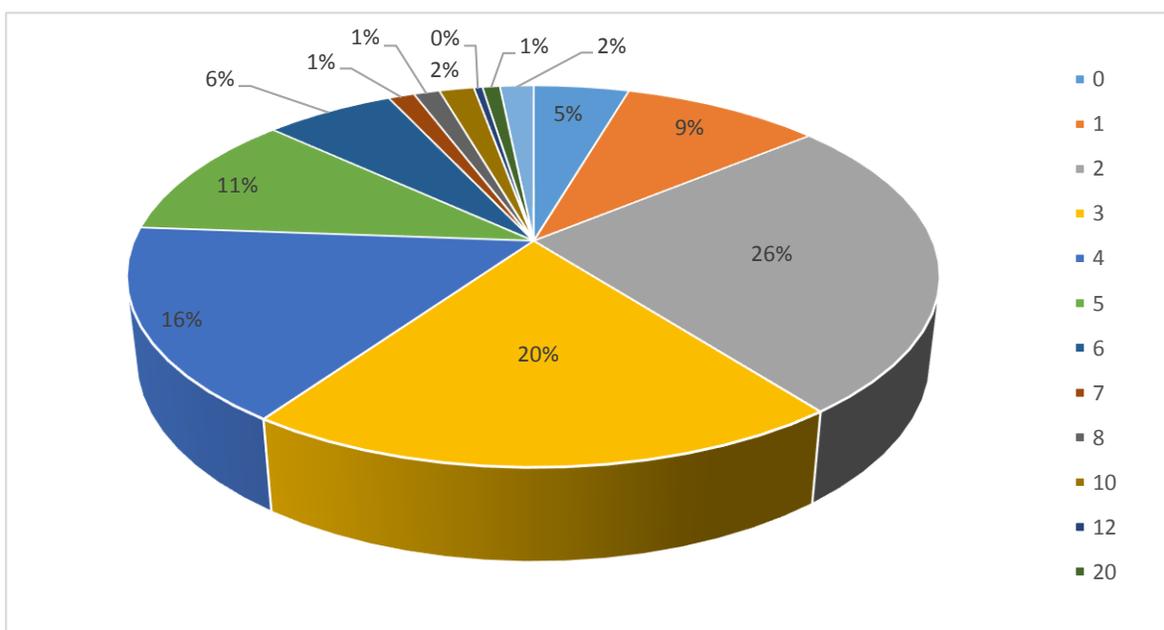
Un segundo producto que genera el PEEARE es la participación y coordinación social entre los actores involucrados en la implementación del programa. Tanto para la creación/mejora de infraestructura como para la compra de equipamiento, los actores deben coordinarse para llevar a cabo diferentes acciones. Los actores que se identifican en la fase de implementación del programa son: el coordinador estatal del programa, los directores, los supervisores y el Consejo Escolar de Participación Social. Apegados a los resultados de la EDE, se puede observar que bajo la perspectiva de los directores la coordinación entre actores se desarrolló de la siguiente forma:

- El 36.6% de los directores encuestados señaló que “siempre” y “casi siempre” se apoyaron con el coordinador del programa (o con alguien de su equipo de trabajo) para realizar acciones relativas a la gestión del programa dentro de sus escuelas. Llama atención que un 35.4% de los directores respondió que “nunca” se apoyó en la figura del coordinador estatal del programa para llevar a cabo acciones relacionadas con este escenario. Esta misma encuesta nos muestra que el 45.6% de los directores expresó que el número de reuniones que sostuvieron con el coordinador estatal del programa (o con alguien de su equipo de trabajo) osciló entre 2 y 3 veces. La gráfica 6 desglosa con mayor detalle esos porcentajes y el número de reuniones sostenidas con este actor.
- El 51% de los directores encuestados señaló que “siempre” y “casi siempre” se coordinaron con el supervisor escolar para operar el programa dentro de la escuela. El 26.7% de los directores respondió que “nunca” se coordinaron

con el supervisor escolar para llevar a cabo acciones relacionadas con la gestión del programa.

- El 71% de los directores encuestados señaló que “siempre” y “casi siempre” se coordinaron con el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) para operar el programa dentro de la escuela. El 23% de los directores respondió que “nunca” se reunió con este actor para llevar a cabo acciones relacionadas con la gestión del programa.

Gráfica 6: Porcentaje de directores encuestados, según el número de reuniones que sostuvieron con el coordinador del programa en el Estado de Puebla: Ciclo escolar 2014-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la EDE

Valoración: Cumplimiento baja.

Comentario: Los datos de la EDE muestran que la coordinación entre los actores involucrados en la operatividad del programa es poco frecuente, sobre todo en cuanto a la coordinación que debería haber entre los directores y el coordinador estatal del programa en el Estado de Puebla, así como también entre los directores y el supervisor escolar. La única relación de coordinación que parece satisfactoria

es la que sostienen los directores con su respectivo CEPS. Estos datos de la encuesta muestran que la operatividad del PEEARE está controlada y centrada principalmente entre los directores de las escuelas y los CEPS. Por tanto, es difícil proyectar que la implementación del programa en el caso del Estado de Puebla haya contribuido a estimular la participación colectiva de los actores clave dentro de una comunidad escolar.

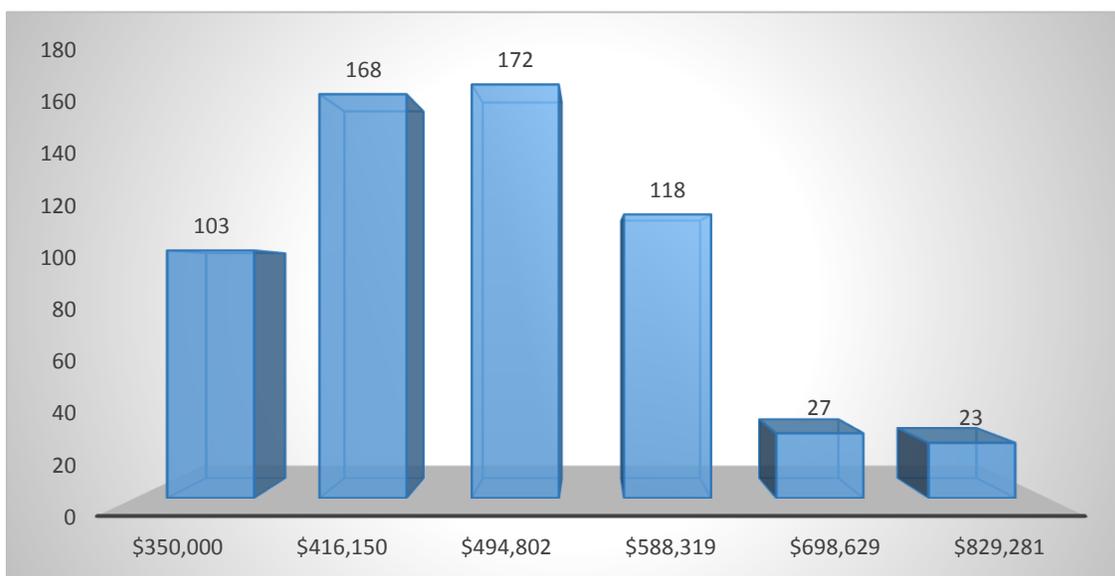
7.2 Evaluación de productos del componente 1.

7.2.1 Recursos Asignados

El PEERAE otorgó un total de \$369,313,618.12 para todas las escuelas beneficiarias en el Estado de Puebla. De este total, \$298,427,449.61 correspondieron al componente 1, por lo cual, se puede afirmar que dicho componente representó casi el 81% del total de los recursos asignados por el programa a las escuelas beneficiarias.

El número total de escuelas apoyadas por el componente 1 del programa fue de 611. La mayoría de los centros educativos (340 escuelas) recibieron apoyos entre los \$416,150.00 y los \$494,150.35 pesos. Esta cifra representa el 55.6% de total de las escuelas beneficiadas por este componente. Casi el 17% de las escuelas beneficiarias, recibieron el monto mínimo contemplado por el programa. Sólo 23 escuelas recibieron el monto máximo de \$829,281.22. La gráfica 6, muestra con mayor detalle la relación entre el número de escuelas y el monto de apoyo recibido.

Gráfica 7: Total de escuelas por montos de apoyos otorgados por el componente 1, en el Estado de Puebla: Ciclo escolar 2014-2015



Fuente. Elaboración propia. Con base en datos proporcionados por los responsables del programa

Valoración: Cumplimiento Alto

Comentario: Todas las escuelas seleccionadas recibieron el recurso que estaba planeado de acuerdo a lo establecido en sus LOPEEARE. Las diferencias en los apoyos económicos otorgados están en función de la matrícula que tiene cada escuela. El PEEARE trata de dar mayores apoyos económicos a las escuelas donde hay un mayor número de alumnos.

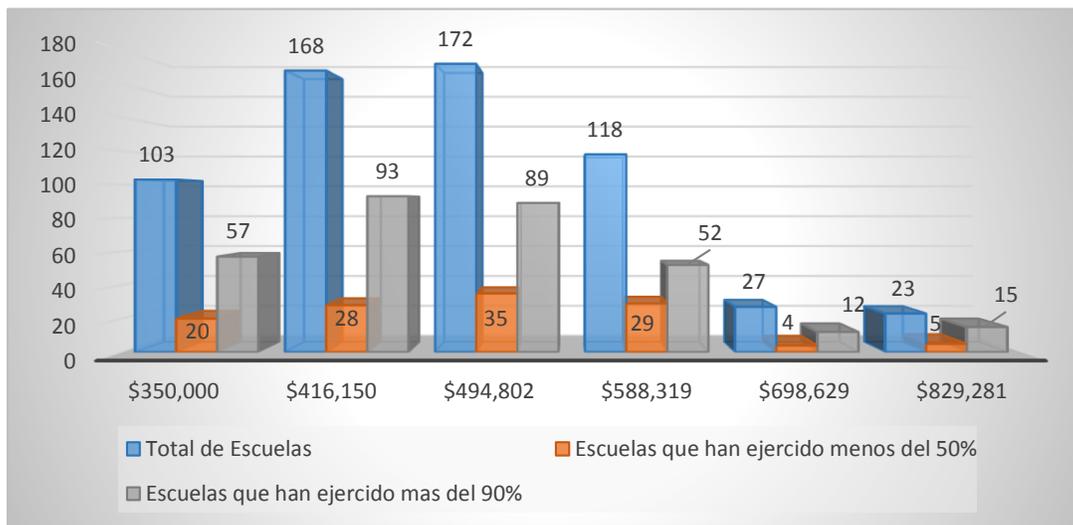
7.2.2 Recursos ejercidos

De acuerdo a la base de datos denominada "Analítica Verificada", se puede observar que se han ejercido \$229,873,328.27 de los \$298,427,449.61, lo que representa el 77% de los recursos asignados en el componente 1.

Esta misma base de datos nos muestra que 318 escuelas han ejercido el 90% o más de los recursos asignados. En un escenario diferente se encuentran 121 escuelas, las cuáles han ejercido menos del 50% de los recursos asignados. Cabe señalar que hay 11 escuelas que sólo han ejercido un monto de \$7,000 relativo al pago obligatorio que se tiene que realizar a CAPCEE por concepto de asesoría

técnica. Además, se registran 2 casos de escuelas que no gastado un solo peso de los recursos otorgados. Si estos datos son desagregados en base a los seis montos diferenciados otorgados a las escuelas, se observa que la mayoría de las escuelas que ya han ejercido el 90% o más de los recursos ministrados son aquellas que recibieron un apoyo de \$416,150 y de \$494,802. Por otro parte, el mayor número de escuelas que han ejercido menos de la mitad de su presupuesto son aquellas que recibieron un apoyo de \$494,802 y de \$588,319. La gráfica 7 muestra con mayor detalle estos datos.

Gráfica 7: Número de escuelas y montos de apoyos otorgados por el componente 1 del PEEARE en el Estado de Puebla: Ciclo escolar 2014-2015



Fuente. Elaboración propia. Con base en datos proporcionados por los responsables del programa

Valoración: Cumplimiento medio

Comentario: Dado que el 52% de las escuelas beneficiadas por el componente 1 han ejercido 90% o más de los recursos ministrados y el 20% de los centros educativos ha ejercido menos de la mitad de los recursos ministrados, se puede dictaminar que el uso de los recursos tiende a ser ineficiente. Se esperaría que para finales del ciclo escolar 2014-2015, el número y porcentaje de escuelas que hubieran ejercido el 90% o más de los recursos ministrados debería ser mayor. A estas alturas del calendario escolar no debería haber ningún caso de escuelas que

no hayan ejercido nada de los apoyos otorgados o que solamente hayan gastado en el pago obligatorio de la asesoría técnica. Uno de los factores que pudieran explicar esta ineficiencia en el uso de los recursos es que dichos recursos fueron otorgados de manera tardía. La encuesta aplicada a los directores muestra que el 47% de directores recibió el depósito bancario en 2015. Otro factor que influye en esta ineficiencia es el retraso que se presenta en el proceso de selección de escuelas y que se expuso en la parte de evaluación de procesos.

7.2.3 Asistencia brindada por el Organismo Estatal de Infraestructura Educativa

Los LOPEEARE y los COPEEARE contemplaban que el uso de los recursos que las escuelas beneficiadas harían del componente 1 estaría acompañado de una asistencia técnica por parte del Organismo Estatal de Infraestructura Educativa. Como se indicó en la evaluación de procesos, para el caso del Estado de Puebla, el organismo responsable de brindar tal asistencia fue CAPCEE.

De acuerdo a datos de la EDE, podríamos identificar y valorar la asistencia brindada en tres momentos: 1) selección de la empresa contratista, 2) ejecución de la obra y 3) recepción de la obra.

Conforme a los datos obtenidos a través de la encuesta, se observa que el 63.6% de los directores señaló que “nunca” recibieron asistencia técnica por parte de CAPCEE para elegir a la empresa contratista que sería la responsable de llevar a cabo la construcción o mejora de la infraestructura escolar. El 60.3% dictaminó que tampoco recibieron ningún tipo de asistencia por parte de este organismo durante la ejecución de la obra. Finalmente, el 70.3% afirmó que la asistencia de CAPCEE tampoco llegó, una vez que la obra concluyó y fue entregada a la comunidad escolar.

Valoración: Cumplimiento bajo

Comentario: En promedio casi el 65% de los directores encuestados manifestó que la asistencia que el Organismo Estatal de Infraestructura Educativa debe brindar a las escuelas es inexistente, lo que representa que casi 7 de cada 10 directores no recibieron la asistencia contemplada en la normatividad del programa. Lo que nos permite afirmar que esta asistencia es un hecho contemplado en el marco normativo pero que a la hora de ejecutar el programa casi nunca se presenta.

7.2.4 Obras realizadas

El componente 1 busca construir o mejorar las condiciones físicas y de equipamiento en las escuelas. De acuerdo a la EDE se observa que el 98% de los directores manifiesta que los recursos otorgados fueron utilizados para la construcción y/o remodelación de espacios educativos como son las aulas, bardas, áreas recreativas, áreas deportivas, salas multiusos, baños, entre otras.

Dentro de la construcción y/o remodelación de espacios educativos, los resultados de la EDE nos permiten conocer a detalle los gastos realizados. El 40.7% de los directores expresó que los recursos se utilizaron para construir aulas, el 42.1% señaló que tales recursos se emplearon para remodelar las que ya se tenían. El 22.6% de los directores expresó que los recursos se utilizaron para construir bardas, el 7.2% señaló que emplearon los recursos para remodelar las que ya se tenían. El 8.7% de los directores expresó que se gastó el recurso en la construcción de áreas recreativas, el 7.7% mencionó que sólo se remodelaron estas áreas. El 5.3% ejerció el gasto para la construcción de área deportivas, el 10.1% señaló que se emplearon los recursos en la remodelación de estas áreas. El 6.2% se gastó el dinero en la construcción de un salón multi-usos, el 4.8% empleo los recursos para la remodelación de estos mismos espacios.

En lo relativo a las obras hidrosanitarias y de acceso al agua potable, el 24.5% de los directores expresó que los recursos se utilizaron para construcción y el 38.9% para remodelación.

Valoración: cumplimiento alto.

La mayoría de los directores utilizaron los recursos de acuerdo a lo establecido en los LOPEEARE y en los COPEEARE. La mayoría del gasto ejercido se emplea en infraestructura básica como serían aulas, baños y bardas. Tales cuestiones se pueden percibir como elementales para afrontar el rezago educativo y la deserción escolar. No obstante, cabe destacar el bajo o casi inexistente porcentaje que se da de directores que hayan utilizado los recursos para infraestructura que beneficie de manera más directa y significativa a los docentes, como serían bibliotecas o salas de maestros.

7.2.5 Avance de las obras

Retomando datos de la EDE, encontramos que cerca del 60% de los directores encuestados afirman que las obras se han terminado. En el caso de las aulas, ya sea construidas o remodeladas, el 52.2% de los directos aseveró que las obras no han sido terminadas. En el caso de las bardas, el 39.5% de los directores aseveró que estas no han sido finalizadas. Para el caso de las áreas recreativas este porcentaje fue del 39.5%, en las áreas deportivas fue del 24.3% y en relación a las salas de usos múltiples fue de 27.6% respectivamente.

En cuanto a las obras sanitarias y de acceso al agua potable, se registra el mayor porcentaje de directores que expresan que la obra presenta retraso y no ha sido terminada, situándose en un 54.3%. La tabla 11 muestra con mayor detalle estos datos.

Tabla 11. Porcentaje de obras terminadas del componente 1 en el Estado de Puebla: ciclo escolar 2014-2015*

Tipo de obra	Porcentaje Si	Porcentaje No
Aulas	47.3	52.2
Bardas	66.7	31.8
Áreas recreativas	57.9	39.5
Áreas deportivas	73.0	24.3
Salón Multiusos	72.4	27.6
Baños y agua potable	43.6	54.3

* El 100% de estos porcentajes en cada uno de los rubros, se complementa con los directores que no quisieron o no supieron contestar en la encuesta.

Fuente: Elaboración propia. Con base en datos de la EDE

Valoración: Cumplimiento: Medio.

Comentario: La eficacia en cuanto a las obras terminadas presenta un promedio ligeramente mayor al 60%. La construcción/remodelación de las áreas deportivas, los salones multiusos y las bardas fueron las obras con mayor eficiencia terminal. En contraste, la construcción/remodelación de los baños, aulas y áreas recreativas son las obras que presentan la mayor ineficiencia terminal.

De acuerdo a la EDE se puede observar que desde la percepción de los directores de las escuelas, las causas principales en el retraso de las obras se deben al incumplimiento de las constructoras, así como el recurso no llegó a tiempo.

Un segundo factor que explica esta situación puede ser que la construcción o remodelación de los baños y salones de clase es una actividad más compleja que la de los otros rubros. Además, debería tomarse en cuenta que el incumplimiento de las obras puede estar en relación con el sub-ejercicio que varias escuelas presentan y que fue expuesto en el apartado recursos ejercidos.

Finalmente, hay que considerar que gran parte de los directores que reconocieron que las obras no se han terminado, señalaron que las obras no quedarán incompletas ni abandonadas, que en próximos meses, sus obras quedarán

finalizadas. A continuación se exponen algunas fotos que ponen en evidencia el hecho de obras inacabadas en diferentes escuelas.



Foto: Escuela Secundaria Técnica No. 97



Foto: Escuela Primaria Tlacaheel CCT: 21DPR3728C



Foto: Escuela primaria Ignacio Zaragoza CCT: 21DPB0759A



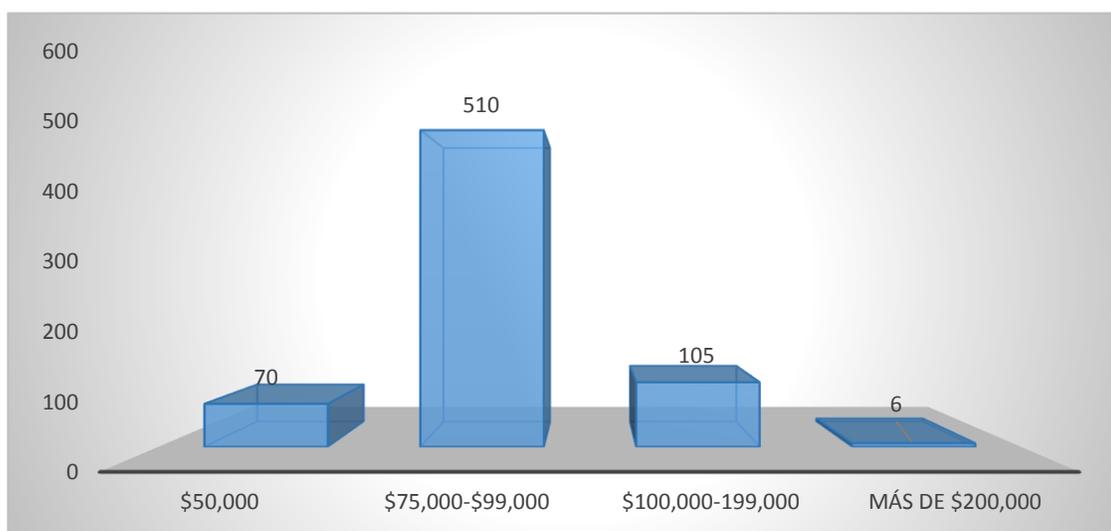
Foto: Escuela primaria Gabino Barrera CCT: 21EPRO302

7.3 Evaluación de productos del componente 2.

7.3.1 Recursos Asignados

Como se dijo anteriormente, el PEERAE otorgó un total de \$369,313,618.12 en el Estado de Puebla. De este total, \$70,886,168 correspondieron al componente 2, por lo cual, se puede afirmar que dicho componente representó casi el 19% del total de los recursos asignados por el programa a las escuelas beneficiarias en dicha entidad federativa. El número total de escuelas apoyadas por el componente 2 del programa fue de 691. Según la base de datos denominada “Analítica Verificada”, 70 escuelas recibieron el monto mínimo de \$50,000 pesos, 510 escuelas recibieron apoyos que van entre los \$75,000 y los \$99,000, 105 escuelas recibieron apoyos entre \$100,000 y \$199,000, sólo 6 escuelas recibieron apoyos superiores a los \$200,000. Estos datos representan el 10%, el 74%, el 15% y el 0.8% respectivamente. La gráfica 8, muestra con mayor detalle la relación entre el número de escuelas y los montos de apoyo recibidos.

Gráfica 8: Total de escuelas por montos de apoyos otorgados por el componente 2, en el Estado de Puebla: Ciclo escolar 2014-2015



Fuente. Elaboración propia. Con base en datos proporcionados por los responsables del programa

Valoración: Cumplimiento Alto

Comentario: Al igual que el componente 1, todas las escuelas apoyadas por el componente 2 recibieron la cantidad de recursos que establecían sus LOPEEARE y los COPEEARE. Las diferencias en los apoyos económicos otorgados están en función de la matrícula que tiene cada escuela. El PEEARE trata de dar mayores apoyos económicos a las escuelas donde hay un mayor número de alumnos.

7.3.2 Recursos ejercidos

De acuerdo a la base de datos denominada “Analítica Verificada”, se puede observar que se han ejercido \$68,295,900 de los \$70,886,168, lo que representa el 96.3%% de los recursos asignados para el componente 2.

Esta misma base de datos nos muestra que todas las escuelas que recibieron el apoyo mínimo de \$50,000 han ejercido el 100% de los recursos asignados. De las escuelas que recibieron apoyos entre \$75,000 y \$99,000, se observa el caso de 5 centros educativos que no han ejercido ni un peso de los recursos asignados y de 8 escuelas que han ejercido menos de la mitad de los recursos asignados. Del grupo de escuelas que recibió apoyos entre \$100,000 y \$199,000, solo se presentan 6 escuelas que han ejercido menos de la mitad de los recursos asignados. Del total de escuelas que recibieron un apoyo superior a los \$200,000, sólo una escuela ha ejercido menos del 50% de los recursos entregados.

Valoración: Cumplimiento Muy Alto.

Comentario: El 97.6 por ciento de las escuelas beneficiadas por el componente 2 han ejercido la mayoría de los recursos otorgados. Solo el 2.4% de las escuelas beneficiadas por el componente 2 presentan retraso en cuanto a los recursos ejercidos. Este escenario nos permite establecer que a diferencia del componente 1, el componente 2 resulta más eficiente para ejercer los recursos otorgados. En tal sentido, se puede afirmar también que este componente 2 favorece de manera más rápida a mejorar el rezago educativo a través de la compra de diversos equipamientos que favorezcan el aprendizaje escolar.

7.3.3 Rubros de gasto

De acuerdo a los LOPEEARE, los recursos asignados por el componente 2 del programa deberían responder a las prioridades del Sistema Básico de Mejora Educativa (SBME). Dichas prioridades establecen que los recursos de este segundo componente se ejerzan bajo los siguientes rubros:

- a) Desarrollo y fortalecimiento de las cuatro prioridades educativas del SBME: lectura, escritura y matemáticas; prevención del abandono escolar, normalidad mínima escolar y convivencia pacífica en la escuela.
- b) Desarrollo y/o fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar para ejercer corresponsablemente la autonomía de gestión escolar.
- c) Contratación de servicios para resolver problemas de operación básicos.
- d) Equipamiento de las escuelas en aspectos distintos a los considerados en el Componente 1.

Si retomamos los datos de la EDE, cerca del 90% de los directores afirmó que el uso de los recursos proporcionados por el componente 2 fue empleado para desarrollar las habilidades en lectura, escritura y matemáticas, prevenir el abandono escolar, procurar la normalidad escolar y garantizar una convivencia pacífica dentro de los centros educativos. Sólo un 11% expresó que los recursos de este componente 2 no correspondieron a estas cuestiones. Amparados en los resultados de esta encuesta, se aprecia que el 62% de los directores no realizó ningún gasto en algún bien o servicio que incrementará la autonomía escolar. En una visión contraria se sitúa el 22.6% de los directores. En cuanto a la contratación de servicios para resolver problemas operativos, se observa que el 74.1% de los directores no ejercieron recursos para este aspecto. Sólo el 10.5% de los directores señaló que si cumplieron con este aspecto. Finalmente, la EDE muestra que el 55% utilizó los recursos de este componente 2 para comprar equipamiento para las escuelas,

distintos a lo establecido en el componente 1. El 35.6% señaló que no compró equipamiento distinto al componente 1.

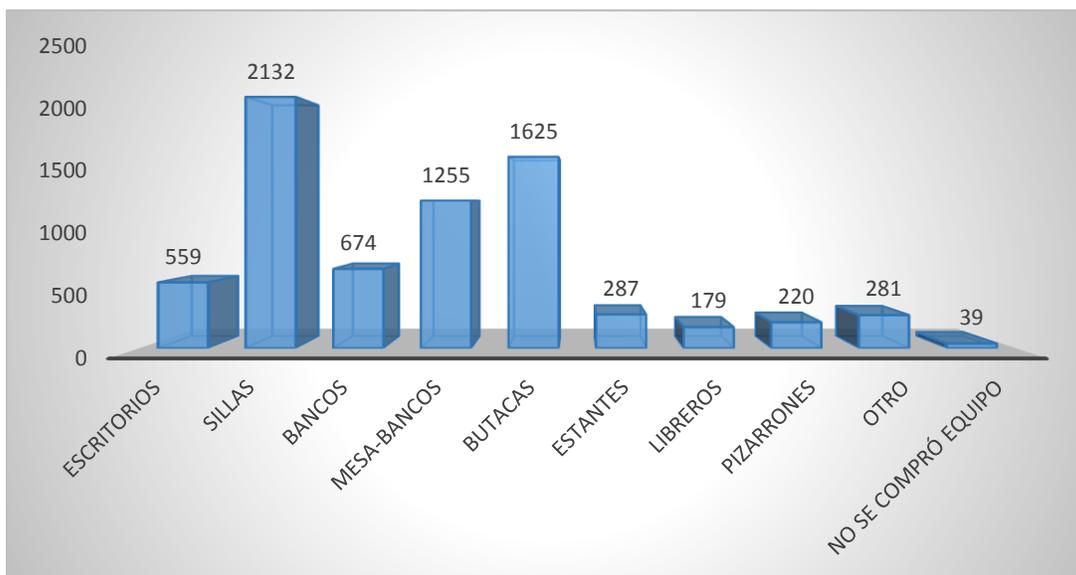
Valoración: Cumplimiento Bajo.

Comentario: Con excepción del primer aspecto, la EDE revela que más de la mitad de los directores utilizaron los recursos otorgados por el componente 2, sin tener como referencia los cuatro aspectos que trataban de orientar el gasto de este componente, según lo requerido por SBME. Este hecho puede explicarse a partir de la percepción negativa que tienen los directores sobre los apoyos y el seguimiento que brindada la AEL, la cual fue descrita y explicada en las etapas 7 y 8 de la evaluación de procesos.

7.3.4 Equipo Adquirido

La EDE nos permite tener información detallada sobre el equipamiento adquirido por las escuelas con ayuda del componente 2. Según los datos de esta encuesta, se observa que la mayoría de las escuelas compró sillas, butacas y mesas-bancos. Los rubros que presentan menor cantidad de compras son los pizarrones y los denominados “otros”. En este último aspecto es importante señalar que dentro de esta categoría se contemplan libros, televisores, computadoras, estéreos, entre otros. La gráfica 9 desagrega cada uno de los rubros de compra realizados con el componente 2.

Gráfica 9: Total de escuelas por montos de apoyos otorgados por el componente 2, en el Estado de Puebla: Ciclo escolar 2014-2015



Fuente. Elaboración propia. Con base en datos de la EDE.

Valoración: Cumplimiento Alto, pero con calidad cuestionable

Comentario: Los hallazgos encontrados para este componente, muestra que el equipamiento más comprado en los recintos escolares fueron las sillas, butacas y mesas. Por lo tanto, es comprensible que la cantidad de estos materiales sea mayor a la de escritorios, libreros, pizarrones. Incluso, si analizamos el rubro denominado “otros”, también resulta lógico entender que el número de sillas, mesas, butacas sea mayor al de las computadoras, televisores, estéreos, dvd’s, ya no solo por el factor de la magnitud de la matrícula estudiantil, sino por el costo de estos últimos bienes.

Sin embargo, es importante mencionar que la entrevista realizada a los supervisores escolares, reveló que gran parte de los equipamientos comprados no se han utilizado. Algunos de ellos, mencionaron que para el caso de sillas, libros, accesorios deportivos, accesorios musicales y juegos lúdicos, todavía estos productos aparecían con su empaque de plástico a días de finalizar el ciclo escolar 2014-2015. A continuación se exponen algunas fotos que ponen en evidencia lo dicho por los supervisores escolares.



Fuente: Preescolar Herlinda Sánchez de Velázquez CCT 21EJN0123B



Fuente: Preescolar Tlamashtili CCT 21DJN0977Z



Fuente: Primaria Álvaro Gálvez y Fuentes CCT 21EPR1579X



Fuente: Ignacio Zaragoza CCT 21DTV0141H

7.4 Resultados del programa

7.4.1 Monitoreo y evaluación.

El primer resultado que se debe exponer del PEEARE es identificar ciertos efectos que generan los productos del programa. El primer aspecto que habría que destacar son los procesos de monitoreo y evaluación que deben diseñarse para monitorear y valorar lo realizado mediante los recursos del programa.

Datos de la EDE nos revelan que para la cuestión del monitoreo, el 73.3% respondió que la AEL si ha establecido una actividad o labor de seguimiento sobre la implementación del PEEARE en su respectiva escuela. Para el caso de la evaluación, la encuesta revela que el 68.3% de los directores encuestados señaló que si establecieron criterios evaluativos tanto para las obras emprendidas como para el material de equipamiento. Esta acción es importante pues la transparencia en el ejercicio de los recursos no implica ni garantiza que las obras realizadas y el equipo adquirido sea supervisado y valorado como pertinente por un actor externo o por los miembros de la comunidad escolar.

Valoración: Cumplimiento alto.

Comentario: Se puede determinar que casi 7 de cada 10 directores encuestados, expresaron que si existe tanto un proceso de monitoreo sobre la implementación del PEEARE en las escuelas como una serie de criterios evaluativos para valorar la pertinencia de las obras realizadas y del equipo adquirido. No obstante, poco más del 30% de los directores soslaya percibe que los procesos de monitoreo y evaluación de lo realizado son inexistentes.

7.4.2 Transparencia en el uso de los recursos

Un segundo resultado que se debe analizar una vez implementado el PEEARE en el Estado de Puebla, es la forma en que se desarrolla la transparencia en el uso de los recursos otorgados por el programa.

Revisando datos de la EDE, se puede ver que pocos son los directores que afirman que los recursos asignados y ejercidos no son comunicados a la comunidad escolar. Sólo un 7.4% expresa que hay opacidad en la ejecución del programa. Por otra parte, se observa que el 74.9% de los directores reconocen que si existe transparencia, ya que ellos mismos son los encargados de transparentar los recursos asignados y ejercidos frente a la comunidad escolar. Esta misma encuesta nos permite conocer los diversos medios que los directores utilizaron para transparentar los recursos. Casi un 60% de los directores reconoció que dio a conocer los montos y el uso de los recursos a través de una reunión con padres de familia. Un 45% lo hizo también mediante una reunión con el CEPS. Sólo el 31% utilizó una circular dentro de la escuela para hacer transparente los beneficios del programa. Cabe señalar que sólo el 3.3% de los directores expresó que utilizó la página web de la escuela como medio para transparentar los montos asignados y los recursos ejercidos.

Valoración: Cumplimiento Alto

Comentario: Al igual que en el apartado anterior, se puede establecer que 7 de cada 10 directores encuestados, expresaron que si existe transparencia en el uso de los recursos, debido a que dan conocer el monto asignado por el programa, los recursos ejercidos y los rubros de gasto. Bajo estos mismos resultados, sería importante conocer las causas que motivaron a algunos directores a no informar a ningún actor de la comunidad escolar.

7.4.3 Días de clase efectivos

Los directores contestaron que en promedio tuvieron 193 días de clase. Este resultado representa el 93.2% del tiempo (en días) establecido para el ciclo escolar 2014 -2015 (207 días). Observando otros indicadores, relacionados con este rubro, encontramos que la mediana se ubica en 191 días, el rango de días de clase es amplio, va de 171 días (un director) a los 200 días (100 directores).

Con ello se observa que el 41.5% de los encuestados afirma que tuvieron 200 días efectivos de clase, un 96.6% de eficiencia terminal. Otro indicador que nos ayuda a conocer la concentración o dispersión de los días de clases en el año respecto al promedio es la desviación estándar, la cual fue de 13 días (el 92.5% de los directores se encuentran en un rango que va de los 180 a los 200 días).

Valoración: alto cumplimiento:

Comentario: Los resultados sobre el total de día de clases en el ciclo escolar puede tener sesgo porque fue contestada por los directores y es difícil que ellos mencionen los días que no hubo clase, lo que pondría en evidencia que ellos no trabajaron.

Es probable que el 25.3% de directores que mencionaron trabajar entre 170 y 190 días, este conformado por docentes que cumplen la función también de maestro además de ser director de la escuela y dado que tienen que acudir a reuniones del PEEARE, no pudo cumplir la jornada de los 207 días marcada para el ciclo escolar 2014- 2015. Ésta situación de realizar reuniones en horarios y días de clase, debe ser contemplada por los programas para evitar que los alumnos se queden sin docente y sin directivos.

7.4.2. Movilidad docente durante el inicio del ciclo escolar

La permanencia de los docentes en las escuelas es de suma importancia para garantizar condiciones estables de aprendizaje. Se solicitó a los directores información sobre la salida y llegada de docentes (se plantearon dos preguntas) en sus escuelas durante el ciclo escolar 2014-2015. La tabla 12 muestra con mayor detalle los resultados de esta movilidad docente en las escuelas que fueron beneficiadas por el PEEARE.

Tabla 12. Número de docentes movilizados: ciclos escolar 2014-2015

# de docentes movilizados	Número de Escuelas	
	Docentes que dejaron la Escuela	Docentes que llegaron a sustituir
0	173	177
1	48	48
2	8	5
3	4	5
4	3	1
5	2	3
6	1	1
Total	239	240

Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE 2014 - 2015

Valoración: cumplimiento Alto

Los resultados muestran que en 173 escuelas no salió ningún docente. En las 66 escuelas restantes (27.6%) que contestaron la pregunta¹³ si se registraron movimiento de docentes; desde un docente (en 48 escuelas) hasta seis docentes (en una escuela). El movimiento de salida tiene su contraparte con el arribo de

¹³ Existen datos perdidos o hubo directores que no contestaron la pregunta, de allí la diferencia con los 243 directores que contestaron el cuestionario.

docentes que debe ser en la misma cantidad para que se mantenga el equilibrio. Dicha condición se cumple en este caso, la columna “docentes que llegaron a sustituir” muestra que incluso se supera la cantidad de escuelas en las cuales habría sido necesario sustituir profesores.

Esto obedece a una dinámica particular, en principio resalta que si en 173 escuelas no salió ningún docente, el hecho de que sean 177 en las que se indique que no llegó ningún profesor, no necesariamente significa que no haya sido necesario sustituir, sino que posiblemente en cuatro escuelas hubo movilidad no compensada.

En el caso de 4 escuelas en donde se movilizaron 3 profesores, sólo en una se compensó ésta misma cantidad. También destaca el caso de 2 escuelas que se movilizaron cinco docentes, los cuales se pudieron recuperar, incluso con la adición de una escuela más.

La aparente inconsistencia en las respuestas conduce a tomar con precaución estos datos para no formular conclusiones erróneas.

8. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DEL PEEARE

Los temas que se evalúan como desempeño, retoman como dato de referencia, la valoración, percepción y calificación que realizaron los directores de las escuelas beneficiarias del programa en la encuesta aplicada.

8.1 Estrategias, medios y mecanismos de comunicación realizados por el Programa.

Los directores evalúan la forma como el programa ha comunicado a las escuelas, los diferentes aspectos que forman parte del diseño e implementación del mismo. Desde el monto de apoyo al recibir, hasta proporcionar materiales diversos, asesoría y asistencia técnica y operativa para que las comunidades escolares puedan identificar sus prioridades en materia de infraestructura y equipamiento.

Todos esos beneficios realizados a través de medios o mecanismos de comunicación fueron valorados por los directores y registra los siguientes resultados:

Tabla 13. Valoración de los directores sobre aspectos de comunicación del Programa

Aspectos de comunicación del Programa	%
1.- Informó sobre los derechos y obligaciones que la comunidad escolar contrae con su participación en el programa	78
2.- Informó de manera adecuada sobre los montos específicos a recibir	81
3.- Dio información y el apoyo técnico para que la escuela identifique sus prioridades en materia de infraestructura	73
4.- Dio la información y el apoyo técnico para que la escuela identifique sus prioridades en materia física o educativa	75
5.- Dio la información y el apoyo técnico para que la escuela identifique sus prioridades en materia de equipamiento	74
6.- Proporcionó apoyo y/o asesoría para el cumplimiento de las metas del programa	79

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE ciclo 2014 – 2015

Valoración: Cumplimiento Medio.

El aspecto de comunicación que desarrolló el equipo del Programa y que tiene una valoración de "cumplimiento alto" (más del 80%) según los directores, es el que corresponde a los "montos específicos a recibir". En todo caso, es lo que más recuerdan los directores y por eso alcanzó el mayor porcentaje. El apoyo para el cumplimiento de las tareas del programa, así como informarles sobre los derechos y obligaciones que la comunidad escolar contrae cuando participa en el Programa, son los otros aspectos de comunicación que se realizó en mayor medida.

La información y el apoyo técnico para que la escuela identifique sus prioridades en materia de infraestructura, así como sus prioridades en materia de equipamientos, son los que registran los porcentajes menores (73% y 74%, respectivamente). Estos resultados muestran que más de una cuarta parte de los directores encuestados no recibieron o no recuerdan haber recibido información de tipo técnico que les ayudara en seleccionar prioridades en los dos componentes del programa, infraestructura y equipamiento de las escuelas.

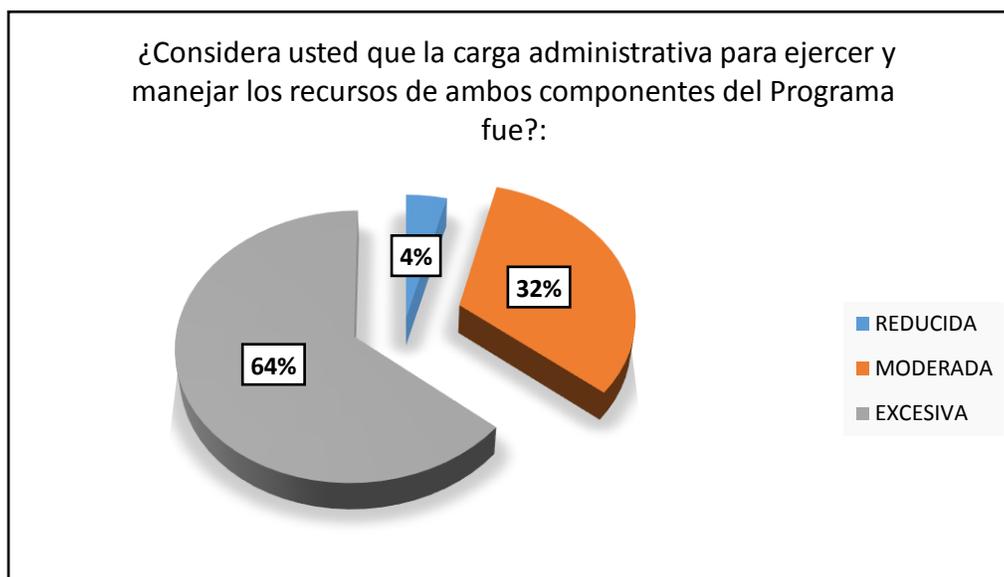
8.2 Carga administrativa para ejercer y manejar los recursos del PEEARE

Está contemplado en los lineamientos de operación del PEEARE que, en lo relacionado al desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar (componente 2) y la atención de las carencias físicas de las escuelas (componente 1), los recursos transferidos por el fideicomiso público encargado de administrar los montos del programa debe generar la carga administrativa mínima indispensable para una adecuada coordinación entre los Consejos Escolares de Participación Social y el director de la escuela en el ejercicio y comprobación de los recursos.

Lo que buscan los programas federales y el del PEEARE no era la excepción, es que no se incremente la carga administrativa para los directores por la incorporación de un programa a la escuela. En ese sentido, en la encuesta se planteó una pregunta que nos permitiera conocer si efectivamente, este Programa no había

provocado un incremento de trámites administrativos a las escuelas. Los resultados muestran lo siguiente:

Gráfica 10. Percepción de carga administrativa por participar en el programa



Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE ciclo 2014 – 2015

Valoración: Bajo cumplimiento

El objetivo de la descarga administrativa en el PEEARE, según la percepción de los directores, no se ha alcanzado. Cerca de dos tercios de los encuestados reporta que la carga administrativa fue excesiva, estos resultados coinciden con lo expresado en el estudio cualitativo; recurrentemente en los grupos de enfoque a supervisores, manifestaron que el manejo administrativo del programa era difícil y “engorroso” con “demasiado papeleo”, lo cual había generado en algunos casos problemas de coordinación y cooperación entre las diversas instancias encargadas de su implementación.

Estos resultados deben llevar a replantear procesos, mecanismos de solicitud de información a las escuelas, desde el diseño del programa, así como la implementación y el avance. Asimismo, coordinar que una sola instancia concentre la información y que cualquier solicitud de las diversas áreas de la administración

educativa, deba recurrir sólo a esa instancia, para que la escuela no esté entregando la misma información, a varias áreas, en distintos momentos.

8.3 Percepción sobre autonomía, necesidades, dificultades del PEEARE en la escuela.

La gestión relacionada con los recursos del PEEARE, tiene como objetivo fortalecer la autonomía de la escuela, una autonomía que se traduce en la posibilidad y capacidad de que los miembros de la comunidad escolar decidan, con el apoyo y asesoría necesaria de las instancias respectivas, por sí mismos que necesidades satisfacer en términos de infraestructura y equipamiento.

Los resultados de la valoración hecha por los directores en este sentido son los siguientes:

Tabla 14. Percepción sobre autonomía, necesidades, dificultades del PEEARE en la escuela

Autonomía, necesidades, dificultades	%
1.- ¿Considera usted que el PEEARE ha fortalecido la autonomía de gestión de la escuela?	93.4
2.- ¿Considera usted que recibió el apoyo del PEEARE de acuerdo a las necesidades de la escuela?	78.0
3.-¿Considera usted que la permanencia de la escuela en el PEEARE causa dificultades?	8.2

Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE ciclo 2014 – 2015

Valoración: Alto cumplimiento y Medio.

Comentario: Los directores consideran que el programa ha logrado fortalecer la autonomía de gestión y que han recibido los apoyos necesarios acorde a las necesidades de la escuela. Sin embargo, estos resultados contrastan con lo reportado en las entrevistas a profundidad, en donde se señala que se padeció una gestión administrativa “tortuosa”, que el programa los hizo gastar mucho tiempo y los “metió” en una dinámica con “muchísima carga administrativa”.

8.4 Valoración de asesorías y seguimiento

Los lineamientos de operación del PEEARE, señalan que se destinará el 1% del presupuesto autorizado para la operación del programa en acciones de seguimiento, asesorías, acompañamiento, desarrollo de competencias profesionales, asesorías, publicaciones y difusión para la implementación del programa a nivel nacional.

La amplia difusión del PEEARE a nivel nacional, señalando montos, beneficiarios y sus resultados, se considera una condición necesaria para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otra parte, los lineamientos de operación señalan que la AEL debe proporcionar a las comunidades escolares beneficiadas por el programa y a las escuelas, el apoyo técnico necesario para el cumplimiento de los propósitos con materiales, asesoría y asistencia técnica y operativa, que garantice la atención pronta y oportuna de los factores escolares que se encuentran asociados con el rezago educativo y el fortalecimiento de las capacidades de gestión del Consejo Técnico Escolar en materia de planeación, evaluación interna, seguimiento y uso eficiente de los recursos.

Como se puede observar las labores de supervisión y seguimiento involucran a las principales instancias involucradas en la operación e implementación del programa: SEP, INIFED, CTEB, CEPS, AEL además de las escuelas; éstas últimas deberán diseñar un sistema de gestión través de la Ruta de Mejora Escolar, que no solo ordene y sistematice sus decisiones sino que permita entre otros aspectos dar las labores de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación que los encuestados realizaron sobre la relación que se entabló con el Consejo Escolar de Participación Social; la disponibilidad de los recursos económicos y los diversos problemas que se pudieron haber presentado en la ejecución del programa.

Los resultados son los siguientes:

Tabla 13. Valoración de comunicación, asesorías y seguimiento del PEEARE

	Promedio
1.- Difusión del Programa	7.8
2.- Explicación del Programa	7.5
3.- Materiales del Programa	8.2
4.- Capacitación y asesoría sobre la operación del Programa	7.2
5.- Asistencia técnica sobre la operación del Programa	7.2
6.- Supervisión de avance de obras del Programa	7.0
7.- Seguimiento del Programa	8.0
8.- Relación con el Consejo Escolar de Participación Social	9.0
9.- Disponibilidad de los recursos económicos	8.4
10.- Relación con la coordinación del Programa	8.0
11.- Solución por parte del programa a problemas de operación	8.0
12.- Uso de los recursos económicos	8.9
13.- Estrategia de mantenimiento de equipo o nueva obra	8.3
Promedio General	8.0

Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE ciclo 2014 – 2015

Valoración: Cumplimiento alto. Predominan las calificaciones sobre y por encima del promedio, en el primer caso relacionadas con el seguimiento del programa, la estrategia de mantenimiento del equipo y la disponibilidad de los recursos. Por encima del promedio general se sitúan la asesoría para la disponibilidad y uso de los recursos económicos; así como la relación con el CEPS.

La Capacitación, la asistencia técnica y la supervisión del programa, presentan las calificaciones más bajas; estos resultados coinciden con valoraciones previas hechas por los directores en relación al desempeño específico de la AEL.

Estos resultados al parecer están indicando que los directores involucrados tuvieron un conocimiento suficiente del PEEARE y sus implicaciones, pero el contacto con su implementación y su manejo se refleja en las calificaciones otorgadas a aspectos como la capacitación, supervisión y asistencia que son evaluados por debajo del promedio general.

No obstante, la valoración general debe comprenderse en función de la coordinación que se establece entre el CEPS y el director de la escuela para ejecutar los subsidios transferidos por el PEEARE.

8.5 Satisfacción con los funcionarios vinculados a la implementación del PEEARE durante el ciclo escolar 2014 – 2015

Una evaluación expresada en la satisfacción con el trato que dieron los principales funcionarios vinculados al PEEARE a los directores, involucra en este caso al Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), al Coordinador o miembro del equipo estatal del programa y al Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCEE).

En este caso, de acuerdo a los lineamientos de operación del PEEARE, una evaluación al CEPS implica la opinión directa de los directores respecto a la dinámica que se estableció entre ellos y los padres; los representantes de las asociaciones; los representantes de la organización sindical; los maestros y los ex alumnos que habrán de discutir sobre el desarrollo de la escuela.

En el caso del CAPCEE la evaluación refiere a la coordinación que el Comité tuvo con la AEL y el organismo estatal, en cuestiones como el diseño, la selección del contratista, la ejecución y la recepción de las obras (componente 1) o en aspectos como el seguimiento y la verificación de las obras que se han llevado a cabo en el inmueble acorde a los lineamientos del programa.

Los resultados son los siguientes:

Tabla 14. Satisfacción con los funcionarios, entidades públicas.

Satisfacción con el trato de funcionarios vinculados al funcionamiento del PEEARE (Satisfecho y Muy Satisfecho)	%
Consejo Escolar de Participación Social	91.8
Coordinador o miembro del equipo estatal del programa	71.2
Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCEE)	25.9

Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE ciclo 2014 – 2015

Valoración: Cumplimiento Medio.

La valoración sobre la relación del director de la escuela con el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), alcanza un "alto cumplimiento" (más del 80%), muestra que los directores están satisfechos y muy satisfechos con el trato recibido, en contraparte el "Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos" es el que presenta el menor porcentaje de directores satisfechos con el trato respectivo.

Es probable que la insatisfacción con el trato de los funcionarios del CAPCEE se vincule con la calidad de la asesoría técnica que algunos recibieron para la operación del PEEARE, o que a pesar de no recibir la asesoría han tenido que pagar el 2% del presupuesto recibido o que no habiendo realizado infraestructura ha tenido que pagar ese porcentaje, esto representa un problema de la operación del CAPCEE y que se ve reflejado en la percepción de los directores.

La relación con el Equipo Estatal del Programa fue valorado con cumplimiento medio, existe casi 29% de directores que no han mostrado satisfacción en esa relación, lo cual debe cambiar porque es la instancia con la que tienen que coordinar toda la fase del programa.

8.6 Valoración sobre los montos asignados y la atención de las principales necesidades en materia de infraestructura y equipamiento de la escuela.

De acuerdo a los Lineamientos de Operación del PEEARE, los montos de inversión tanto para el componente 1 y para el componente 2, son establecidos en el Proyecto Técnico Presupuestado, el cual tiene que ser avalado por los Consejos Escolares de Participación Social en coordinación directa con los directores de las escuelas.

En el caso del componente 1 (Atención de las carencias físicas de las escuelas), los recursos para ser asignados, se definen considerando el número de alumnos, en este sentido los montos van desde los 350 mil pesos en escuelas de 1 a 25 alumnos,

hasta 829 mil 282 pesos en el caso de escuelas con más de 500 alumnos. La decisión de cómo emplear el monto asignado es decisión de la escuela.

En el caso del componente 2 (Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar) el monto mínimo por escuela, considerando también el número de alumnos, es de 50 mil pesos, pero en este caso el monto es definido por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Los resultados principales sobre la valoración de los montos recibidos son los siguientes:

Tabla 15. Percepción sobre suficiencia de los recursos asignados

Suficiencia entre los Montos recibidos y las necesidades atendidas en materia de infraestructura y equipamiento de las escuelas	%
Nada y Poco Suficiente	38.3
Suficiente y Totalmente Suficiente	39.9

Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE ciclo 2014 - 2015

Valoración: Cumplimiento Medio.

Los resultados que muestran que sólo el 40% de los directores consideran suficientes los recursos que recibieron. Esta percepción puede estar influenciada por los costos que representó la construcción de infraestructura que sólo alcanzó para una aula, la rehabilitación de baños, etc. y que aún queda pendiente la construcción de otros espacios educativos. Los resultados indican una valoración media acerca de la suficiencia de los recursos recibidos y las necesidades que fueron atendidas en las escuelas.

Una posible explicación no sólo debe centrarse en los montos, es posible que los directores que consideran nada y poco suficientes los recursos, sustenten su valoración vinculada a una mala supervisión o una insuficiente asesoría técnica que puede conducir a objetivos que no pudieron ser cumplimentados del todo a partir de los recursos ya disponibles.

Al respecto, en el reporte cualitativo los entrevistados afirman que *“muchas obras no se tienen referenciadas (sic) por que en algunas escuelas construyeron por la*

libre, pese a que les dijimos que no construyeran"; de igual manera se hace referencia a modificaciones en la planeación, que muchas veces no consideró las necesidades reales de las escuelas, esto derivó en que los recursos muchas veces "no alcanzaran".

De igual forma, se menciona en las entrevistas y grupos de enfoque, que los montos asignados muchas veces no correspondieron con los alumnos con los que realmente contaba la escuela, es decir algunas escuelas fueron censadas con menos alumnos de los que tenían.

8.7 Expectativas y Satisfacción con el PEEARE

Los siguientes rubros constituyen objetivos específicos que, en virtud de su cumplimiento, expresan la adecuada implementación de los recursos concernientes al componente 1: Ampliación de espacios educativos, permanencia de los alumnos, equipamiento de espacios escolares; del componente 2: Ambientes agradables de trabajo, fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar y de la autonomía de gestión escolar; así como también involucra un adecuado funcionamiento del Consejo Técnico Escolar. Los resultados son los siguientes:

Tabla 16. Expectativas y Satisfacción con el PEEARE

	Promedio
1.- Ampliación de espacios educativos	8.5
2.- Permanencia de los alumnos	9.0
3.- Ambientes agradables de trabajo para los docentes	9.1
4.- Mayor involucramiento de los padres de familia con las escuelas	8.5
5.- Equipamiento de espacios escolares	8.8
6.- Fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar	8.7
7.- Fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar	8.8
8.- Equipamiento de los espacios de trabajo del supervisor escolar	6.1
Promedio General	8.4

Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE ciclo 2014 - 2015

Valoración: Cumplimiento Alto

Comentario: Prevalcen calificaciones (por encima del promedio) asociadas con la permanencia de los alumnos, ambientes agradables de trabajo, equipamiento y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.

Estos resultados muestran el cumplimiento de los principales objetivos de la implementación del PEEARE.

Asimismo el programa parece haber generado un marco de cooperación significativo al interior de las comunidades escolares a las que pertenecen los directores encuestados.

Lo mismo ocurre con el equipamiento de los espacios escolares que en gran medida se vincula con el ya mencionado rubro de la generación de ambientes agradables para los docentes.

Finalmente la ampliación de los espacios educativos y el mayor involucramiento de los padres de familia con las escuelas obtienen puntajes de 8.5 que en conjunto con las calificaciones ya mencionadas, permiten otorgar una valoración alta de satisfacción con el cumplimiento de los objetivos particulares del PEEARE, esto a pesar del dato anómalo o discordante correspondiente a la evaluación en específico del equipamiento de los espacios de trabajo del supervisor escolar, que se explica porque no se desarrolló el componente 3 que hubiese atendido ese problema.

8.8 Cumplimiento de los objetivos generales del programa, satisfacción con sus resultados y continuidad en el PEEARE.

Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas y fortalecer la autonomía de gestión escolar constituyen los objetivos principales del PEEARE para lograr una mejora en la prestación del servicio educativo.

Lo anterior necesariamente contribuye a elevar el aprendizaje, fomentar la permanencia además de disminuir el rezago educativo y la deserción de los

alumnos. El grado de cumplimiento de estos objetivos puede variar y generar así una mayor o menor satisfacción con los resultados del programa, que conduzca finalmente a evaluar la permanencia de la escuela en futuras ediciones del PEEARE.

Tabla 17. Satisfacción con el programa

	Sí Disminuyó/Aumentó	Mucho	Satisfecho con los Resultados del PEEARE (Satisfecho/Muy Satisfecho)	Continuidad en el PEEARE (SI)
Deserción	58%	66%	89%	97.5%
Aprendizaje	73%	59%		
Permanencia	74%	81%		
Rezago	69%	49%		

Elaboración propia con base en datos de la encuesta a Directores de Escuelas Beneficiadas del PEEARE ciclo 2014 - 2015

Valoración: Cumplimiento Medio y Alto

Comentario: La valoración media, está relacionada con las metas u objetivos generales del programa y su grado de cumplimiento. En este caso la deserción y el rezago son los objetivos que en menor porcentaje se consideran cumplimentados en comparación con el aprendizaje y la permanencia que se ubican en proporciones por encima del 70%. De manera significativa, resalta que no haya una correspondencia entre las metas más valoradas y el grado de cumplimiento considerado. Por ejemplo, en el caso del aprendizaje menos del 60% considera que este disminuyó “mucho”, mientras que la permanencia no sólo es considerando el rubro mejor atendido por el PEEARE sino también es el que reportan los directores con el mayor grado de cumplimiento. Dicho cumplimiento obedece a la satisfacción con los resultados del programa y a la expectativa de permanecer en futuras ediciones del mismo, en el primer rubro casi el 90% de los directores encuestados manifiestan estar satisfechos con el PEEARE y poco más del 97%

9. MATRIZ FODA.

GESTIÓN DEL PEEARE EN EL ESTADO DE PUEBLA: CICLO ESCOLAR 2014-2015.

Factores	Éxito	Riesgo
Internos	<p style="text-align: center;">Fortalezas</p> <p>Cumplimiento en tiempo y forma con la entrega de cartas compromiso y convenio de ejecución</p> <p>Cuentan con sistemas de información</p> <p>Autonomía para validar escuelas</p>	<p style="text-align: center;">Debilidades</p> <p>Poca destreza de directores de escuelas para registrar información en el software proporcionados</p> <p>Staff administrativo reducido</p>
Externos	<p style="text-align: center;">Oportunidades</p> <p>Publicación oportuna de Lineamientos de operación</p> <p>Programa generado por la reforma educativa</p> <p>Programa creado por el gobierno federal actual</p>	<p style="text-align: center;">Amenazas</p> <p>Baja confiabilidad en los datos del CEMABE</p> <p>Formulación incompleta del Diagnostico</p> <p>Incongruencia en las definiciones poblacionales</p> <p>Infraestructura y servicio deficiente de BANSEFI</p> <p>Grupos del crimen organizado cercanos a las comunidades escolares o ubicados en los municipios donde se encuentran oficinas bancarias</p>

10. PROPUESTA DE MATRIZ DE MARCO LÓGICO EN BASE A LA GESTIÓN DEL PROGRAMA EN EL ESTADO DE PUEBLA.

OBJETIVOS	Resumen narrativo	Indicadores (enunciado, dimensión)	Fórmula de cálculo
Fin	Contribuir a disminuir el rezago educativo e incrementar el logro de los estudiantes	*Diferencia de logros entre alumnos de escuelas del PEEARE y alumnos de escuelas similares al del PEEARE *Con evaluación de impacto	Brecha = Promedio de logro de alumnos de escuelas PEEARE – Promedio de logro de alumnos de escuelas similar a PEEARE
Propósito	Condiciones mejoradas para el trabajo docente en escuelas del PEEARE	Porcentaje de docentes/directores que se sienten satisfechos de trabajar en la escuela del PEEARE = 90% Calidad	$\frac{(\text{No. de directores satisfechos por trabajar en escuelas PEEARE}) * 100}{\text{total de directores de escuelas del PEEARE}}$
Componentes	Apoyos monetarios para obra de infraestructura entregados	Porcentaje de escuelas que recibieron el apoyo monetario para obra = 100% Eficacia	$\frac{(\text{No. de escuelas con apoyo para obra de infraestructura}) * 100}{\text{total de escuelas del PEEARE}}$
	Aulas, bardas, baños... construidos, remodelados, habilitados	Porcentaje de obra* terminada *Aula, bardas, baños,... 44% Eficacia	$\frac{(\text{No. de aulas construidas y terminadas}) * 100}{\text{total de aulas programadas a construir}}$
	Apoyo monetarios para equipamiento escolar entregado	Porcentaje de escuelas que recibieron apoyo monetario para equipamiento = 100% Eficacia	$\frac{(\text{No. de escuelas con apoyo para equipamiento escolar}) * 100}{\text{total de escuelas del PEEARE}}$
	Asistencia Técnica del Organismo Estatal de Infraestructura educativa realizado	Porcentaje de escuelas que recibieron asesoría Técnica del CAPCEE = Porcentaje de escuelas que pagaron por la Asesoría Técnica del CAPCEE = 120% (no sólo cobraron a los que planearon obras).	$\frac{(\text{No. de escuelas que recibieron asistencia técnica}) * 100}{\text{total de escuelas que programaron construcción de obra}}$ $\frac{(\text{No. de escuelas que pagaron por asistencia técnica}) * 100}{\text{total de escuelas que programaron construcción de obra}}$

11. RECOMENDACIONES

Esta evaluación concluye emitiendo una serie de recomendaciones para mejorar el diseño, la implementación, los resultados y el desempeño del PEEARE.

En cuanto al diseño, se sugiere que los próximos lineamientos de operación deben fortalecer la descripción del diagnóstico. Los elementos que deben integrar son datos cuantitativos o cualitativos de la problemática central que se quiere afrontar o resolver con el programa. Estos datos apuntarían al número total de escuelas con un ICE alto y muy alto, al tipo de carencia de infraestructura más común en las escuelas de país (falta de ventanas, baños, biblioteca, etc.) y al tipo de carencia más común en equipamiento (falta de computadoras, libros, televisores, etc). Además, este diagnóstico debe describir no sólo las problemáticas-efecto que se generan de no atender el rezago de las condiciones físicas de las escuelas, sino las causas que generan esta problemática central del programa.

Un segundo aspecto que debe corregirse para mejorar el diseño del programa es lo referente a la definición de poblaciones. La SEP federal debe tomar en cuenta que la operatividad el programa contempla un proceso de validación/sustitución de escuelas por parte de los responsables del programa en los Estado y del Organismo Estatal de Infraestructura Educativa (OEIE). Por tal motivo, es muy poco probable que el listado original que la SEP federal entrega a estos actores estatales (población objetivo), sea igual al listado final (población beneficiaria) que elaboran los responsables del programa y el OEIE.

Es fundamental que en el estado se deba contar con una base de datos de escuelas, directores, lo más actualizada posible para evitar demora en la asignación de las tarjetas.

Se considera que debe incrementarse el número de integrantes del equipo estatal, de manera que puedan monitorear avances de los obras, tener actualizado la base de datos y haya comunicación más fluida con los directores.

En cuanto a la fase de implementación, se establecen las siguientes recomendaciones para mejorar este proceso.

La falla principal y que mayores repercusiones negativas tiene en la ejecución del programa, se presenta desde el inicio: el tiempo que tardan las comunidades escolares en conocer que pueden ser apoyadas por el programa. Para mejorar este proceso, es importante que la SEP federal y la coordinación estatal del programa tengan un papel más directo y participativo. Una vez que se publiquen los LOPEEARE para el próximo ciclo escolar y se dé a conocer el listado de escuelas susceptibles de ser apoyadas por el programa, la SEP federal podría comunicar directamente, vía correo electrónico o llamada telefónica, al director o representante del CEPS, la integración de la escuela al padrón potencial de beneficiarios del programa. En ese mismo sentido, la coordinación estatal del programa debe reiterar la notificación (vía correo electrónico o llamada telefónica) al director o representante del CEPS de cada una de las escuelas que integran el listado potencial de centros educativos susceptibles de ser apoyados por este programa en el Estado. Al realizar esta actividad de mejora, se puede proyectar que los procesos subsecuentes de entrega de la carta compromiso y la selección de escuelas se darán en tiempo y forma, por lo cual, la calidad de estos procesos mejoraría sustancialmente.

Se sugiere que para próximas ocasiones, se integre en el contenido del convenio de ejecución que celebra la coordinación estatal del programa con CAPCEE, la posibilidad de reembolsar el pago a las escuelas, cuando CAPCEE no realice o no pueda comprar la asesoría brindada a las comunidades escolares para el componente 1. Es decir, sólo se pagará a CAPCEE si realiza la asesoría y siempre y cuando la escuela realiza obras de infraestructura, en los demás casos, rehabilitación, remodelación, etc. no corresponde ese pago.

En la etapa de selección de escuelas se propone que los responsables del programa soliciten siempre a la SEP federal información sobre futuros cambios en la forma de calcular el ICE. Además, se recomienda que una vez que ha concluido el ciclo escolar 2014-2015, los responsables del programa vuelvan a supervisar la

actualización de los datos de los directores de las escuelas, para evitar que la base de datos repita inconsistencias para el próximo ciclo escolar. Esto podría ayudar a disminuir de manera significativa los costos económicos y de tiempo que se invirtieron en la reposición de tarjetas de débito a los directores.

Para el caso del sub-proceso que se deriva de esta etapa de la selección de escuelas, se establece que la “sustitución de escuelas” es un elemento que debe seguirse manteniendo, dado que contribuye a una mejor focalización de los recursos a las escuelas que más lo necesitan.

En lo relativo a la etapa de entrega de apoyos financieros propone que los responsables del programa hagan llegar a la autoridad federal correspondiente una sugerencia para que esta dictamine la factibilidad y visualice los posibles beneficios de ampliar la oferta de las instituciones bancarias (sobre todo bancos privados) que administren el fideicomiso y la entrega de tarjetas. Esto reduciría tiempo y las externalidades negativas que se expusieron en la evaluación de este proceso. De corregirse esta cuestión, es factible que la percepción positiva hacia el programa por parte de las comunidades escolares se incremente significativamente.

En lo correspondiente a la etapa de entrega de apoyos técnicos se vuelve a insistir en lo dicho en la primera recomendación, acerca de establecer normativamente la posibilidad de un reembolso a las escuelas cuando CAPCEE no cumpla o en su caso, no pueda comprar esa asistencia técnica. Además, se sugiere que el diseño del programa promueva y fortalezca más la autogestión de las comunidades escolares, mediante la participación de capital humano originario de la propia la comunidad y que esté dedicado a actividades relacionadas a la construcción, ya que finalmente, el pago por componente 1, garantizaría que los recursos se quedaran en la propia comunidad o cercana a ella y no en empresas que poca relación guardan con la comunidad. Un tercer aspecto que sería urgente atender es que se dé un mayor involucramiento de la coordinación estatal en la asistencia técnica a las comunidades escolares. Resulta criticable que siendo la figura central encargada de coordinar el programa en el estado, no tenga un reconocimiento

significativo con los actores centrales de las comunidades escolares; director y responsable del CEPS.

Los resultados de incremento de carga administrativa que expresan los directores, debe llevar a replantear procesos, mecanismos de solicitud de información a las escuelas, desde el diseño del programa, así como la implementación y el avance. Asimismo, coordinar que una sola instancia concentre la información y que cualquier solicitud de las diversas áreas de la administración educativa, deba recurrir sólo a esa instancia, para que la escuela no esté entregando la misma información, a varias áreas, en distintos momentos.

La última recomendación que haríamos para mejorar la implementación del programa, es que tengan mayor involucramiento la SEP federal y la coordinación estatal del programa. Ambas instancias pueden y deben notificar a las escuelas que están contempladas para ser apoyadas por el programa. Esto es fundamental para corregir las repercusiones negativas que se generan principalmente en la etapa 2, y en la etapa 4 de la ejecución del programa.

En cuanto a la fase de resultados y desempeño, se establecen las siguientes recomendaciones para mejorar este proceso.

En materia del cumplimiento y terminación de las obras, debe contemplarse en futuras ediciones del PEEARE, mecanismos de seguimiento y sanción directa para las constructoras que incumplan con los plazos y las especificaciones acordadas. El incumplimiento de las empresas constructoras fue señalado como la principal razón de obras inconclusas o que no fueron entregadas a tiempo. Al respecto sería importante incrementar la participación del Organismo Estatal de Infraestructura Educativa en materia de seguimiento y cumplimiento de las obras.

Deben optimizarse los procedimientos de asignación de los recursos, una de las principales razones esgrimidas por los directores para la no terminación de las obras, fue una asignación de recursos tardía.

Es necesario mejorar la capacitación en materia de gestión administrativa del PEEARE; esto puede reducir notablemente la curva de aprendizaje, considerando

que para muchos de los directores y personal involucrado, la implementación del programa constituye su primera experiencia en manejo de recursos e instrumentación de políticas de este tipo.

En una próxima convocatoria, el PEEARE, podría contemplar recursos extras; destinados únicamente para el traslado en grandes distancias de materiales e insumos. Los directores señalaron como uno de las principales problemas para la terminación y desarrollo de las obras el traslado de materiales a zonas que, por sus características físicas se dificultaba el acceso.

Se menciona un problema de información en materia administrativa, en cuestión de acceso a los recursos, de su gestión y de los mecanismos para rendir cuentas. Al respecto, es necesario mejorar la coordinación entre las distintas instancias encargadas del manejo del programa.

Es necesario capacitar a los directores en el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC`S), esto debería contemplar la suministración de un equipo de cómputo a cada escuela para procurar y facilitar el acceso a internet; lo cual ayudaría a incrementar el uso de la página WEB de la SEP como una herramienta de información, seguimiento y rendición de cuentas.

Para incentivar la participación en el programa, ayudaría que los directores y los distintos actores involucrados tuvieran mayor certidumbre de su continuidad. Es decir, desde un inicio hacer mención de que es una política de largo plazo, no coyuntural, por lo que una adecuada gestión del mismo garantiza que la escuela siga participando en futuras ediciones del programa.

Para solucionar el problema logístico, el desplazamiento y una mejor planeación y asesoría para la entrega de los informes respectivos; sería plausible que se contemplara un monto específico al que pudieran tener acceso los directores y así no tengan que sufragar con sus propios recursos cualquier gestión o informe que implique un desplazamiento mayor.

En el futuro, debe contemplarse incorporar apoyo técnico de las Universidades Estatales; ya sea con contadores, administradores, abogados, etc., que puedan

realizar su servicio social o prácticas profesionales ayudando a los directores en la gestión del programa.

Brindar capacitación en manejo de hojas de cálculo, procesadores de texto, etc., Aumentar el catálogo de prestadores de servicio, con reglas de operación y licitación claras podría ayudar a incrementar la eficiencia terminal de las obras, en virtud de que un aumento de la competencia entre constructores, ayude a generar la percepción de que quienes no cumplan con los compromisos adquiridos, puede ser sustituido, sancionado y no contratado en un futuro.

Es necesario mejorar la asistencia técnica en todas las áreas. Una mala asistencia técnica fue señalada continuamente como una debilidad del programa que afecta trámites, la gestión y la claridad en la manera de utilizar los recursos.

En el caso de las comunidades rurales es necesario se amplíen las opciones bancarias para la suministración de los recursos, además de que éstas sean más accesibles; en su defecto que se pueda acceder a un mayor monto en cada visita que implique salir de la comunidad de origen, esto para evitar desplazamientos recurrentes que generan gastos a los directores.

La información de los avances y los trámites a realizar para la implementación del programa debe ser con mayor antelación; sobre todo porque la realización de ciertos procedimientos implica el traslado de los directores.

Para evitar que se incremente el costo de las obras, puede contemplarse la posibilidad que los recursos concernientes al Componente 1, los maneje directamente el Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPS)

El margen de insatisfacción con el programa, reportado en la encuesta, se encuentra vinculado a la percepción de que el Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos ha sido distante o ha tenido un menor involucramiento con las necesidades particulares, tanto de recursos como de gestión, de los planteles del Estado. Para solucionarlo, el CAPCEE podría designar a personal a su cargo como enlaces directos, en estrecho contacto con los directores, y coadyuvar así en la gestión del programa.

BIBLIOGRAFÍA:

- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de Uruguay/Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) (1999). *Estudio de los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los aprendizajes de escuelas primarias de contextos sociales desfavorecidos en el Uruguay*. Recuperado el 31 de mayo de 2006.
- Anderson, Scott (1999). The relationship between school design variables and scores on the Iowa Test of Basic Skills. Tesis doctoral. University of Georgia.
- Ayres, Patti (1999). Exploring the relationship between high school facilities and achievement of high school students in Georgia. Tesis doctoral. University of Georgia.
- Bañon I Martínez, Rafel (2003), La evaluación de la acción y de las políticas públicas, Editorial Diaz de Santos.
- Berner, M.M. (1993) Building conditions, parental involvement, and student achievement in the District of Columbia Public School System. *Urban Education*, 28 (1), 6- 29
- Cash, C.S. (1993) Building condition and student achievement and behavior, Tesis doctoral, Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, V.A.
- CEPAL (2005). Indicadores de desempeño en el sector público, Serie Manuales No. 45
- Cervini, R. (1999). *Factores asociados al logro escolar 5. Calidad y equidad en la educación básica de Argentina. Alumnos de 7° año- escuela urbana. Rendimiento en Matemática. Operativo Nacional de Evaluación 1997*. Recuperado el 18 de mayo de 2006 en: <http://diniece.me.gov.ar/index.php?m=1&i=27>
- Cervini, R. (2003a). Relaciones entre composición estudiantil, proceso escolar y el logro en matemáticas en la educación secundaria en Argentina. *Revista electrónica de investigación educativa*, 5(1).
- Earthman, Glen (1998). The impact of school building condition on student achievement and behavior. *The Appraisal of Educational Investment*. Luxemburg: European Investment Bank and Organization for Economic Cooperation and Development.
- Fernández, T., Banegas, I. y Blanco, E. (2004). *Sistema de Cuestionarios de Contexto INEE 2005-2008. Fundamentos teóricos de los conceptos propuestos a ser observados en los módulos permanentes del Sistema de Cuestionarios de Contexto para el ciclo de evaluaciones 2005-2008*. México: INEE
- Hines, E.W. (1996) ; Building condition and student achievement and behavior. Tesis doctoral. Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, (2007), *Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias en México*, INEE, México.

- Murillo Torrecilla, Francisco Javier (2007). Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar, Colombia, Convenio Andrés Bello.
- O'Neil, David J. (2000). The impact of school facilities on student achievement, behavior, attendance, and teacher turnover rate in Central Texas middle schools. Texas A&M University.
- Pichardo Muñiz, Arlette (2008), Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales, Editorial Lumen-Humanitas.
- Ruiz, G. (1999). *Un acercamiento a la calidad de la educación primaria en Aguascalientes desde la perspectiva de la efectividad escolar*. Tesis del Doctorado Interinstitucional en Educación. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Salcedo Roberto (Compilador), Evaluación de políticas públicas, Editado por la Escuela Básica de Administración Pública del Distrito Federal y Siglo XXI.
- Santos, A. (2000). *La educación secundaria: perspectivas de su demanda*. Tesis del Doctorado Interinstitucional en Educación. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Santos, A. y Carvajal, E. (2001). Operación de la Telesecundaria en zonas rurales marginadas de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 31(2), 69-96
- Schiefelbein, E. y Simmons, J. (1978). *The determinants of school achievement. A review of the research of developing countries*. Ottawa: IDRC.
- Schmelkes, S. (Coord.). (1997). *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*. México: Fondo de Cultura Económica
- Treviño, E. y Treviño, G. (2004). Estudio sobre las desigualdades educativas en México: la incidencia de la escuela en el desempeño académico de los alumnos y el rol de los docentes. *Colección Cuadernos de Investigación* México: INEE.
- Treviño, Ernesto, Valdés, Héctor, Castro, Mauricio, Costilla, Roy, Pardo, Carlos y Donoso, Francisca (2010), Factores Asociados al Logro Cognitivo de los Estudiantes de América Latina y el Caribe”, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- Velez, E.; Schiefelbein, E. y Valenzuela, J. (1994). Factores que afectan el Rendimiento Académico en la Educación Primaria. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*. Recuperado en: <http://www.oei.es/calidad2/Velezd.PDF>
- Luna, M y Flores, U. (2012) **Salud y cohesión social en América Latina: brechas y paradojas en el acceso, disponibilidad y satisfacción de servicios** en (coords.) Puchet, Martín; Valdés, Francisco; Valenti Giovanna y Rojas, Mariano [América Latina en los albores del siglo XXI: economía, sociedad y política](#), México, FLACSO México.