

Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC)

EVALUACIÓN EN MATERIA
DE DISEÑO CON MÓDULO
DE CONTRIBUCIÓN Y
GESTIÓN EN EL ESTADO
DE TLAXCALA

Ejercicio fiscal 2020

Programa Anual de Evaluación 2021

RESUMEN EJECUTIVO

La Nueva Escuela Mexicana ha establecido y operado los Programas “Escuelas de Tiempo Completo” y “La Escuela es Nuestra” como sus instrumentos principales.

En el ejercicio fiscal 2020 ambos Programas se operaron de manera independiente, ya que la selección de los planteles públicos de educación básica que se incorporaron al modelo de escuelas de tiempo completo la realizaron las autoridades educativas locales (AEL), mientras que los planteles públicos de educación básica que requirieron de obras mayores y menores, equipamiento, y materiales y servicios educativos, fueron seleccionados por la Secretaría de Bienestar bajo el criterio principal de encontrarse en territorios de alta y muy alta marginación.

En función de lo anterior, en la dinámica del proceso de formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 se identifica que - posterior a la definición de la estructura programática para elaborarlo, en la que aparecen ambos Programas – se tomó la decisión de mantener como base el criterio principal de selección de la Secretaría de Bienestar para beneficiar los planteles públicos de educación básica con los bienes y servicios que aportaron ambos Programas.

El objetivo general de la evaluación en materia de diseño del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, en el contexto de la incorporación de sus objetivos en el programa La Escuela es Nuestra, así como los aspectos relevantes de su gestión y contribución en el estado de Tlaxcala en el ejercicio fiscal 2020, es el de proveer información que retroalimente de manera solvente su diseño, gestión y resultados.

En el marco anterior, la evaluación de diseño propiamente dicha se efectuó para el Programa La Escuela es Nuestra en el ejercicio fiscal 2021 – que, al ser un programa federal, tiene como responsables a las instancias federales correspondientes - y, el análisis de los aspectos relevantes de la gestión y su contribución en el estado de Tlaxcala, se efectuó sobre el Programa Escuelas de Tiempo Completo del ejercicio fiscal 2020, que tuvo como Autoridad Escolar Local a la Coordinación del PETC.

El Programa La Escuela es Nuestra 2021 (LEEN 2021) pertenece al “Ramo 11. Educación Pública” con la clave U282, y tiene como Unidad Responsable de su operación a la Subsecretaría de Educación Básica.

Al no disponer del diagnóstico base para el diseño del LEEN 2021, en el que se encuentre identificado el problema o necesidad que se pretende resolver con su operación, puede señalarse que en el marco de la NEM, el programa orienta sus esfuerzos de inclusión y equidad para escuelas con carencias y que, en atención a la prioridad establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para la educación, las primeras escuelas en incorporarse han sido las ubicadas en las comunidades indígenas de nuestro país.

La fundamentación legal es muy robusta: queda establecida en el artículo 3º de la CPEUM, particularmente en las disposiciones y definiciones programáticas y, en su función de ley

reglamentaria del mandato del artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación (LGE) en el articulado 3, 8, 9, 41, último párrafo del artículo 104, 105 y 106.

El Programa "La Escuela es Nuestra" estableció sus operaciones el 3 de octubre de 2019, con la participación de la Secretaría de Bienestar y de la Coordinación General de Programas de Desarrollo. La organización, convocatoria, instalación y registro de los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP), es operada por los Servidores de la Nación.

La mecánica operativa para la instalación y operación de los CEAP consiste en los pasos siguientes:

1. Se lleva a cabo una asamblea escolar. Participa la comunidad escolar: los padres de familia, maestros, alumnos, y algunos miembros de la comunidad según sus usos y costumbres.
2. En la asamblea se elige un presidente, secretario y, preferentemente, una tesorera. Además, se eligen dos vocales y un estudiante – este último sólo con derecho a voz – que se encuentre cursando del cuarto grado en adelante.
3. El CEAP recibe los recursos que administra y toma las decisiones para aplicarlos en lo que más haga falta a la escuela.

La cobertura del programa es nacional. Tiene como población objetivo a las comunidades escolares representadas en el CEAP, así como el personal educativo de las escuelas participantes en el Programa a través de la entrega directa y sin intermediarios de las escuelas públicas de educación básica, priorizando las que se encuentren en localidades de población indígena, que presentan un alto índice de pobreza y marginación, situación de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social, así como aquellas que carecen de agua potable; de igual forma se dará una atención prioritaria a los 79 municipios que integran el Istmo de Tehuantepec, vinculándose y coordinándose con el organismo público descentralizado, no sectorizado, denominado "Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec".

Los apoyos se otorgan de manera directa, en una sola exhibición, en tres tipos de montos, en función del número de alumnos:

1. Hasta 50 alumnos, reciben 150 mil pesos;
2. De 51 a 150, 200 mil pesos; y
3. De 151 y más 500 mil pesos.

A pesar de lo asentado en la estrategia programática del "Ramo 11. Educación" y el artículo décimo octavo transitorio del PEF 2021 para que se incluyan los objetivos y, por lo tanto, los componentes y actividades con la mecánica y procedimientos operativos del modelo pedagógico del Programa Escuelas de Tiempo Completo, que se establece de manera explícita y clara en los Lineamientos de Operación 2021 del Programa La Escuela es Nuestra,

falta considerar los propósitos, componentes y actividades del Programa Escuelas de Tiempo Completo en la Matriz de Indicadores de Resultados 2021 (MIR 2021) del Programa LEEN 2021.

De acuerdo con el punto 2.4 del apartado "2. CRITERIOS GENERALES" de sus Lineamientos de Operación, los componentes del programa LEEN 2021 se establecen como sigue:

a) "Componente 1. Infraestructura y Equipamiento, recursos directos a las Comunidades Escolares a través del CEAP, para el mantenimiento, rehabilitación, equipamiento de Planteles, así como acciones de construcción y adquisición de equipo y material didáctico, deportivo y artístico.

b) Componente 2. Ampliación de la Jornada Escolar, apoyos económicos directos y sin intermediarios y preferentemente a través de cuentas del Banco del Bienestar al Personal Educativo de las escuelas participantes, a fin de extender la Jornada Escolar entre seis y ocho horas diarias, así como llevar a cabo actividades para promover un mejor aprovechamiento del tiempo disponible, generar un mayor desempeño académico, el desarrollo integral de los educandos, y la implementación de Líneas de Trabajo Educativas de apoyo al proceso de enseñanza aprendizaje.

c) Componente 3. Servicio de Alimentación, recursos directos a las Comunidades Escolares a través del CEAP, para fortalecer la seguridad alimentaria del Alumnado."

En el apartado "7. OPERACIÓN DEL PROGRAMA" se consignan las actividades a realizar respecto a cada uno de los componentes, mismas que aplican los procedimientos operativos de conformidad a las disposiciones respectivas, de acuerdo a los manuales que han sido elaborados por las instancias ahí consignadas (las secretarías de Educación, de Bienestar y de Salud).

En el PEF 2020 a los Programas La Escuela es Nuestra y Escuelas de Tiempo Completo se les asignaron los recursos siguientes:

PEF 2020 (millones de pesos)			
Concepto	Programa		Suma
	LEEN	ETC	
Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes ⁱ	1,965.7	765.0	2,730.7
Atención de niñas, niños y adolescentes ⁱⁱ	7,280.3	5,100.0	12,380.3
Prevención del delito y proyectos productivos ⁱⁱⁱ	5,241.8	5,100.0	10,341.8
Total	14,487.8	10,965	25,452.8

ⁱ Etiquetados por Programa en Anexo 17 del PEF 2020 como "Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes".

ⁱⁱ Etiquetados por Programa en Anexo 18 del PEF 2020 como "Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes".

ⁱⁱⁱ Etiquetados por Programa en Anexo 19 del PEF 2020 como "Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos".

Dada la desaparición del PETC en el decreto del PEF 2021, los recursos asignados en sus Anexos 10, 17, 18 y 19 al LEEN 2021 se muestran a continuación:

PEF 2021 (millones de pesos)	
Concepto	LEEN
Desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas ^{iv}	577,1
Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes	3,315.7
Atención de niñas, niños y adolescentes	12,280.3
Prevención del delito y proyectos productivos	8,841.8
Total	25,015.8

^{iv} Etiquetados al Programa LEEN en el PEF 2021 como “Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas”.

Establecidas las referencias normativas del artículo dieciocho transitorio y de la asignación de recursos presupuestales que establece el PEF 2021, éstas no se reflejan en la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa LEEN 2021 (MIR LEEN 2021) al no incorporar de manera congruente y consistente los objetivos de los componentes que corresponden a los que operó el PETC en 2020.

La falta de oportunidad en los acuerdos interinstitucionales, y entre los poderes de la Unión que intervienen para lograr la planeación de la programación y ejecución del gasto requerido, propició que no se cumplieran a cabalidad las disposiciones en materia del Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Por lo anterior, y previas consideraciones, la muy baja valoración final de la evaluación de diseño del LEEN 2021 resulta en una calificación promedio de los seis apartados con valoración cuantitativa de 1.63 puntos respecto a 4.00 posibles.

Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

El programa cuenta con una justificación teórica y empírica documentada que sustenta el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo.

Para efectos de identificar el problema o necesidad prioritaria que resuelva las carencias de las escuelas y comunidades escolares localizadas en áreas de alta y muy alta marginación, así como de manera primordial las ubicadas en comunidades indígenas en las que se aplique el modelo de jornada escolar extendida con servicio de alimentación, se propone formular el diagnóstico que establecen los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y los oficios No. 419-A-16-0221 y No. VQZ.SE.026/16 emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Contribución del programa a las metas y objetivos nacionales y estatales

El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, y es posible determinar su vinculación con todos los aspectos establecidos en la relación antes señalada.

Por su parte, el programa LEEN 2021 cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados que define el Propósito del programa y existen conceptos comunes entre éste y los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2020-2024 y del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 (PED 2017-2021) del Estado de Tlaxcala.

En cuanto a la vinculación entre el Propósito del Programa y los objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 es indirecta porque el logro del primero aporta, sin ser suficiente, al cumplimiento de los objetivos 4 "Educación de Calidad", 2 "Poner fin al hambre" y 10 "Reducir la desigualdad en y entre los países".

Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elegibilidad

Los potenciales beneficiarios no formulan solicitudes de apoyo de manera individual. Los apoyos son dirigidos en función de la pobreza y marginación de los territorios en que se localizan las comunidades escolares a beneficiar, y son aplicados por las acciones (por tipos de obras y/o equipamientos) que se derivan de los diagnósticos que realizan los CEAP de las escuelas seleccionadas.

El Programa LEEN 2021 cuenta con Lineamientos de Operación en los que se define la población objetivo, aunque no la potencial, y no señala la metodología para la cuantificación de ambas poblaciones.

Se propone formular los procedimientos del Programa por componente para la selección de beneficiarios y/o proyectos que incluyan criterios de elegibilidad claramente especificados, que estén estandarizados, sistematizados, difundidos públicamente y sean congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

Además de la información sistematizada del Formato 911 por plantel de educación básica, los CEAP constituidos en asambleas abiertas especifican el tipo de apoyo otorgado, están registrados con una clave única de identificación y cuentan con mecanismos documentados para su depuración y actualización al ser elegidos por año escolar.

No se dispuso de evidencia establecida en su documento normativo que incluya las características individuales de los beneficiarios, y tampoco las actividades para el otorgamiento de los apoyos a los CEAP definidas con el detalle que debería establecerse en un manual de procedimientos.

Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

Las actividades de la MIR del LEEN 2021 no se especifican de manera clara dado que cada una de ellas es un conjunto de actividades a realizar; aunque están ordenadas cronológicamente sólo corresponden a la generación del Componente de infraestructura y equipamiento.

La MIR del Programa no permite considerar el conjunto de "Objetivo-Indicadores-Medios de verificación" porque no cuenta con medios de verificación, por lo que se reitera la recomendación de aplicar.

Se propone establecer el Fin de la MIR del LEEN 2021 en el marco legal constitucional y de su ley reglamentaria, alineado con los objetivos estratégicos 1 y 4 del Programa Sectorial de Educación 2020-2024.

En la lógica horizontal de cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del LEEN 2021 existen indicadores para medir el desempeño del programa, pero menos del 49% de los indicadores son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados.

De manera adicional se propone la identificación de los medios de verificación de los indicadores de desempeño y cumplir con sus elementos básicos para su adecuado seguimiento y evaluación, como lo establece la "Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos" y la "Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados" emitidas por la SHCP.

Presupuesto y rendición de cuentas

No se dispuso de la información específica y en detalle para identificar y cuantificar los gastos desglosados en los que incurre el Programa para generar los bienes y servicios que ofrece. Debe señalarse que, de conformidad con el artículo 175 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los recursos del Programa son del Capítulo de gasto 4000 y, al ser entregados a los CEAP, se consideran como devengados, circunstancia que no facilita la transparencia y la rendición de cuentas.

La circunstancia anterior tiene forma de superarse si se aplican los términos que indica la norma para el desglose del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública de cada uno de los programas presupuestarios (Pp).

Es de recomendarse que los CEAP realicen en este año lectivo 2020-2021 los diagnósticos y los programas de trabajo del año 2021-2022 con el desglose del gasto con el que se formulará el anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022 de conformidad al desglose con que se presenta el presupuesto del Ramo 11 para la educación pública.

Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Respecto al Propósito del LEEN 2021, es amplia la coincidencia y/o complementariedad con otros programas federales y estatales; destacan los orientados a la equidad por la cobertura geográfica de zonas de alta y muy alta marginación para incrementar el acceso a la educación básica, y también para la mejora de la calidad educativa, el incremento en las tasas de eficiencia terminal y la aplicación de modelos pedagógicos que mejoran el desempeño escolar.

Módulo de evaluación de la contribución y gestión del Programa Escuelas de Tiempo Completo en el estado de Tlaxcala.

Los criterios de distribución de recursos están estipulados en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo (RO 2020 PETC) y en el documento "Criterios para el ejercicio de los Rubros de Gasto del Programa Escuelas de Tiempo Completo 2020" (Acuerdo número 21/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del PETC para el ejercicio fiscal 2020). Cada Escuela de Tiempo Completo determina internamente las acciones que llevará a cabo con base en su diagnóstico y al Programa Escolar de Mejora Continua. En opinión de los responsables de la operación, se sugiere que el mecanismo para la entrega de los recursos sea homologado y/o que se establezcan condiciones mínimas para otorgarlo.

Conclusiones

Se dividen en dos partes, la primera hace referencia a los hallazgos de la Evaluación en Materia de Diseño del Programa La Escuela es Nuestra y el segundo a los correspondientes al Programa Escuelas de Tiempo Completo en su Módulo de Contribución y Gestión Estatal, en atención al planteamiento metodológico establecido en el capítulo correspondiente.

Conclusiones Evaluación en Materia de Diseño del Programa La Escuela es Nuestra

El Programa La Escuela es Nuestra fue operado por instancias del Gobierno Federal responsables de su diseño y operación por lo que los resultados son responsabilidad de estas instancias. El gobierno de Tlaxcala no ha operado este programa.

El diseño de este Programa presenta importantes áreas de mejora en el orden federal que, de atenderse, permitirían operarlo de manera completa y más eficiente, lo que implica una mejora de sus resultados en beneficio de la población potencial y objetivo.

El Programa "U282 La Escuela es Nuestra" (LEEN 2021) tiene un marco constitucional, legal, de planeación y normativo sólido y robusto que fundamenta su instrumentación y operación para cumplir sus objetivos generales y específicos de manera esencial y amplia.

La eficacia de este modelo pedagógico está comprobado a nivel internacional, los resultados han sido positivos, aunque sólo pueden verse a largo plazo, en un periodo mayor a 3 años.

El Programa LEEN 2021 no cuenta con un diagnóstico que le permita identificar el problema o necesidad a atender para diseñar la estrategia, elaborar los procedimientos, identificar los medios y realizar las acciones que conduzcan a resolverlo o satisfacerla.

El Programa se opera a través de los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP) que actúan con el acompañamiento del Facilitador Autorizado (FA) como enlace entre el CEAP y las autoridades federales, bajo un enfoque donde las comunidades escolares pueden desarrollar capacidades para la toma de decisiones, que debe ir de la mano de capacitación a los tomadores de decisiones.

Este problema es crítico para el desarrollo de capacidades de autosupervisión por parte de las comunidades escolares. Aunado a esto, debe considerarse un lenguaje simplificado y accesible de los contenidos de los documentos normativos, considerando el usuario al que van dirigidos.

A pesar de lo estipulado en el artículo dieciocho transitorio, que se refleja en la asignación de recursos presupuestales del PEF 2021, tales disposiciones no se cumplen en la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa LEEN 2021 (MIR LEEN 2021) al no incorporar de manera congruente y consistente los objetivos y componentes que operó el PETC en 2020.

El programa cuenta con Lineamientos de Operación del Programa LEEN 2021 que define la población objetivo, aunque no la potencial, y no señala la metodología para su cuantificación; además, no cuenta con información específica ni define un plazo para su revisión y actualización. La información de sus bases de datos permite conocer la demanda total de apoyos y está sistematizada, pero no muestra las características de los solicitantes.

Conclusiones del Módulo de Evaluación de la Contribución y Gestión del Programa Escuelas de Tiempo Completo

El Programa Escuelas de Tiempo Completo fue operado por las instancias locales del Gobierno Estatal por lo que los resultados les son atribuibles a estas instancias del estado de Tlaxcala.

La operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo en el ejercicio fiscal 2020 se vio afectada por la emergencia sanitaria de la pandemia provocada por el SARS CoV2 (COVID 19), que ha limitado las actividades presenciales de las comunidades escolares participantes en el Programa. Para tales efectos se emitieron en tiempo y forma las disposiciones pertinentes.

Las áreas y personas involucradas de las dependencias o entidades responsables de la operación del Programa conocen y utilizan criterios de distribución de recursos, mismos que están homologados y se encuentran integrados en un solo documento. No se definen plazos para su revisión y actualización, y no fue posible saber si las comunidades que reciben estos recursos conocen estos criterios de distribución.

Personal responsable del programa manifestó que los procedimientos administrativos no prevén un esquema de sensibilización y capacitación a los beneficiarios directos, ni de adaptabilidad a las condiciones y circunstancias sociales que llegan a afectar su operación.

También mencionaron que para la implementación de las líneas pedagógicas deberán establecer una participación más activa y formal de los padres de familia por lo que sugieren que se establezcan planes de capacitación sobre los alcances cualitativos del programa. Al respecto, proponen simplificar los procesos y establecer mecanismos de capacitación para los beneficiarios directos.

El Programa contó con el Plan de Inicio 2020, elaborado por la Coordinación Local del Programa para el ejercicio fiscal 2020, y formalizado por la AEL, en el que se establecieron las metas, acciones y periodo de ejecución para la operación, seguimiento y evaluación del Programa. Este Plan se elabora para cada ejercicio fiscal conforme con lo establecido en las ROP, publicadas anualmente. Esta es la periodicidad con que el plan se revisa y actualiza.

La página de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) del estado de Tlaxcala contiene los documentos de seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) del PETC y las Actas en las que la Dirección de Evaluación del Desempeño de la SPF que, en su caso, los da por solventados.

Propuestas

Con base en el amplio y robusto soporte constitucional, legal y normativo del Programa La Escuela es Nuestra, se plantean las propuestas siguientes:

- ✓ Con el fin de identificar el problema o necesidad prioritaria que resuelva en forma integral las carencias de las escuelas y comunidades escolares localizadas en áreas de alta y muy alta marginación, así como de manera primordial las ubicadas en comunidades indígenas, se propone que el gobierno federal formule el diagnóstico que establecen los Lineamientos generales para la evaluación de nuevos Programas Federales de la Administración Pública Federal y los oficios No. 419-A-16-0221 y No. VQZ.SE.026/16 emitidos por el CoNEval) y la SHCP.

Con el propósito de sustanciar la propuesta anterior, se sugiere que se incorporen en el Programa La Escuela es Nuestra, las buenas prácticas realizadas por la Autoridad Educativa Local en los ejercicios fiscales que operó los Componentes del Programa Escuelas de Tiempo Completo, y sean consideradas como procedimientos específicos que – con sus respectivas propuestas de mejora - obtuvieron buenos resultados en la ampliación de la jornada escolar y la prestación del servicio de alimentación.

- ✓ Con el fin de contribuir al logro de una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral y de calidad, mediante la mejora de sus entornos pedagógico, de alimentación

y de infraestructura para el proceso de enseñanza-aprendizaje en la educación básica del Sistema Educativo Nacional, se propone que el gobierno estatal analice la conveniencia de aportar recursos en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal para asegurar la inclusión de los elementos culturales de interés estatal que considera el modelo educativo del Programa La Escuela es Nuestra.

