

**Secretaría de Educación Pública**

**Gestión Escolar en Educación Básica**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-11100-07-0147-2018

147-DS

***Criterios de Selección***

Trascendencia y Antecedentes de Fiscalización.

***Objetivo***

Fiscalizar el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar en las escuelas públicas de educación básica para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

**Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

***Alcance***

La auditoría comprendió el análisis del diseño del programa, en los componentes 2 y 3, relacionados con la gestión escolar; del otorgamiento del subsidio, en términos del cumplimiento de los requisitos por parte de las Autoridades Educativas Locales (AEL) y de la distribución de los subsidios a los planteles educativos y a las Supervisiones Escolares de Zona (SEZ); de la cobertura del programa, respecto de las escuelas y SEZ beneficiadas; de la contribución del programa en el desarrollo de la Ruta de Mejora Escolar y en el fortalecimiento de las SEZ y de la autonomía de la gestión escolar; del ejercicio del gasto del PRE en los componentes 2 y 3; del seguimiento del programa; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

La revisión se enfocó en el ejercicio 2017, y se realizó el análisis comparativo de la cobertura del programa, en el periodo 2014-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública, para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la SEP en el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar en los planteles públicos de educación básica.

### **Antecedentes**

La gestión escolar es “el conjunto de labores realizadas por los actores de la comunidad educativa vinculadas con la tarea fundamental que le ha sido asignada a la escuela: generar las condiciones, ambientes y procesos necesarios para que los estudiantes aprendan conforme a los fines, objetivos y propósitos de la educación básica”.<sup>1/</sup> La gestión escolar se conduce mediante el proceso participativo de toma de decisiones entre las autoridades educativas y escolares, el personal docente y los padres de familia, respecto de medidas pedagógicas y organizativas, orientadas a responder a las necesidades de los alumnos y de los planteles.<sup>2/</sup>

El 28 de abril de 2000, en el marco del Programa “Educación para Todos”, promovido por la UNESCO, México suscribió los propósitos del “Marco de Acción de Dakar”, en el que se estableció el objetivo de “mejorar la calidad de la educación y crear sistemas de buen gobierno y gestión de la educación que sean capaces de suscitar la participación y rendir cuentas”.<sup>3/</sup>

En respuesta a lo anterior, en el 2001, el Gobierno Federal implementó el Programa Escuelas de Calidad (PEC), a efecto de transformar la gestión educativa en las escuelas públicas de educación básica.<sup>4/</sup> No obstante, el programa no fue generalizado en todo el subsistema de educación básica, por ser de carácter voluntario, por lo que a 2006 atendió al 19.3% (36,723 escuelas) de su población objetivo (190,170 escuelas), lo que significó 2 de cada 10 escuelas.

---

<sup>1/</sup> SEP, **Modelo de Gestión Educativa Estratégica, Programa Escuelas de Calidad**, México, 2009, p. 60.

<sup>2/</sup> Poder Ejecutivo Federal, **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, apartado 3.1.4.3. Impulso a las funciones directivas y de supervisión**, Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 1996, p. 44.

<sup>3/</sup> UNESCO, **Declaración Mundial sobre Educación para Todos**, Dakar, Senegal.

<sup>4/</sup> SEP, **Libro blanco del Programa Escuelas de Calidad 2006**, y **Modelo de Gestión Educativa Estratégica, Programa Escuelas de Calidad**. México, 2009, p. 13.

En el PND 2007-2012, el Ejecutivo Federal reconoció la baja participación de las familias en la dinámica escolar, y que el sistema escolar daba mayor énfasis a los aspectos administrativos del proceso educativo que a los factores de aprovechamiento académico.<sup>5/</sup>

En el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, se señaló que el modelo de gestión institucional que había prevalecido en las escuelas de educación básica estaba centrado en los requerimientos de la estructura administrativa y alejado de las necesidades de la escuela, lo cual había provocado que la comunidad escolar se encontrara desprovista de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que facilitaran su labor educativa. Lo anterior, aunado a la ausencia de un marco normativo actualizado y promotor de la corresponsabilidad por los resultados educativos, es una fuerte limitante para el desarrollo de las escuelas.<sup>6/</sup>

En el “Decreto por el que se reforman los artículos 3o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación” se señaló la necesidad de fortalecer las políticas educativas y formular aquéllas que permitan satisfacer la necesidad de contar con un Sistema Educativo Nacional de mayor eficacia.

El 25 de febrero de 2013 se promulgó la Reforma Educativa, que estableció el mandato para el Estado de “garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que [...] la organización escolar [...] garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Para dar cumplimiento a lo mandado en el artículo 3o. constitucional, se dispuso la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), que retomara los resultados del censo de escuelas, maestros y alumnos realizado en la educación básica en 2013 para tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permitiera una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas.<sup>7/</sup>

En la fracción III, del artículo quinto transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mandató el fortalecimiento de la gestión de las escuelas, con el objetivo de mejorar su infraestructura, adquirir materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

En observancia de lo dispuesto en la Reforma Educativa, se mandató, en el artículo 28 Bis, de la Ley General de Educación, la operación de programas y acciones tendientes a fortalecer la

---

<sup>5/</sup> DOF, **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, publicado el 31 de mayo de 2007.

<sup>6/</sup> DOF, **Programa Sectorial de Educación 2013-2018**, publicado el 13 de diciembre de 2013.

<sup>7/</sup> En el artículo décimo transitorio de la Ley General de Educación se estableció que el Sistema de Información y Gestión Educativa debería estar en operación a más tardar el 12 de septiembre de 2015.

gestión de las escuelas. Asimismo, el 7 de marzo de 2014 entró en vigor el “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar”, con el objetivo de instaurar los parámetros que deberán seguir las autoridades educativas para diseñar los programas orientados a fortalecer la gestión de las escuelas de educación básica.

Para atender esta problemática, en 2014, la SEP instrumentó el programa presupuestario (Pp) U082 “Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo” (PEEARE), con el objetivo de fortalecer la gestión escolar y mejorar las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica.<sup>8/</sup>

Al inicio del ciclo escolar 2014-2015, el Pp U082 cambió su denominación por la de “Programa de la Reforma Educativa” (PRE), debido a que respondía a los mandatos de la reciente reforma constitucional y legal de fortalecer la autonomía de gestión para impulsar la calidad y equidad del sistema educativo nacional, atendiendo las carencias identificadas por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE).

En 2015, se fusionó el Pp S029 “Programa Escuelas de Calidad” (PEC) al U082 “Programa de la Reforma Educativa” (PRE), con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.

En 2017, el Programa de la Reforma Educativa<sup>9/</sup> se enfocó en propiciar las condiciones para que las escuelas públicas de educación básica cuenten con recursos financieros que les permita el desarrollo de su Ruta de Mejora Escolar,<sup>10/</sup> con el fin de fortalecer su autonomía de gestión.

Sin embargo, el programa, desde su inicio en 2014, ha presentado reducciones presupuestarias importantes, ya que pasó de 7,567.2 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014, a 2,141.0 millones de pesos en el de 2017, lo que implicó que se ajustara en su operación, orientándolo, principalmente, al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.

---

<sup>8/</sup> Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”, 18 de junio de 2014, México, Introducción, apartados 1 y 2.

<sup>9/</sup> El nombre del programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa” hace alusión a la Reforma Educativa; sin embargo, dicho programa únicamente aborda dos (infraestructura y equipamiento, y gestión escolar) de los cinco componentes (no incluye docentes, alumnos, ni planes y programas de estudio) que integran el Sistema Educativo Nacional.

<sup>10/</sup> Ruta de Mejora Escolar: sistema de gestión que permite a la escuela ordenar y sistematizar sus decisiones, respecto del mejoramiento del servicio educativo y focalizar los esfuerzos de la autoridad educativa. Implica procesos de planeación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Fuente: DOF, **Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa**, publicado el 29 de diciembre de 2017.

---

## Resultados

### 1. Diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, en materia de gestión escolar

La orientación de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018 se correspondió con los objetivos establecidos en la planeación nacional de mediano plazo, ya que se encaminó al fortalecimiento de la autonomía de gestión y al apoyo a las Supervisiones Escolares de Zona, de acuerdo con lo establecido en el objetivo 1 “Asegurar la calidad de los aprendizajes de los alumnos de educación básica”, y la estrategia 1.2. “Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes”, del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, mediante el “fortalecimiento del liderazgo de directores y supervisores, así como el compromiso del equipo docente, en su ámbito de competencia, para asegurar la normalidad escolar mínima”.<sup>11/</sup>

De las 21 disposiciones incluidas en el Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar,<sup>12/</sup> los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018 atendieron 9 disposiciones (42.9%), ya que el diseño de los lineamientos del programa dispuso de mecanismos para: vincular al programa para contribuir a la estrategia de “Escuela al Centro”; que las escuelas públicas de educación básica cumplan con la Normalidad Escolar Mínima y dispongan de recursos para mejorar su infraestructura y equipamiento; que se fortalezca el cuerpo de Supervisión Escolar de Zona (SEZ); que se impulse la toma de decisiones; que se focalicen los apoyos financieros, y que se involucre la participación de los Consejos Escolares de Participación Social.

---

<sup>11/</sup> **Normalidad Mínima de Operación Escolar:** es el conjunto de condiciones básicas indispensables que deben cumplirse en cada escuela para el correcto desempeño de la tarea docente y el logro de aprendizajes de los alumnos que, una vez garantizadas, permitirán el desarrollo de acciones de segundo orden que enriquezcan el proceso educativo; sus características son las siguientes: a) las escuelas otorgan el servicio educativo los días establecidos en el calendario escolar; b) los grupos disponen de personal docente durante todos de los días del ciclo escolar. c) el personal docente inicia puntualmente sus actividades; d) el alumnado asiste puntualmente a todas las clases; e) los materiales para el estudio están a disposición de cada uno de los estudiantes y se usan sistemáticamente; f) el tiempo escolar se ocupa fundamentalmente en actividades de aprendizaje; g) las actividades que propone el docente logran que todo el alumnado participe en el trabajo de la clase, y h) el alumnado consolida, acorde a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y el razonamiento lógico matemático de acuerdo con su grado educativo. Definición incluida en el **Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2017.

<sup>12/</sup> DOF, **Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar**, publicado el 7 de marzo de 2014.

Las 12 disposiciones (57.1%) del Acuerdo 717, que no se consideraron en los lineamientos del PRE, fueron las siguientes: definir normas para conformar estructuras ocupacionales; asegurar el respeto del tiempo de la escuela; establecer sistemas de administración escolar eficaces que aligeren la carga administrativa; disponer del equipo para registrar, administrar e informar todos los movimientos del personal y alumnos en el Sistema de Información de Gestión Educativa (SIGED); desarrollar estructuras de operación de los servicios educativos; garantizar que se lleven a cabo las sesiones de los Consejos Técnicos Escolares; reducir las tareas administrativas del supervisor; promover una mejor convivencia escolar; proveer recursos oportunos con base en las necesidades de la escuela; establecer sistemas de información; asegurar las condiciones de equidad en la participación de las escuelas, y reconocer de manera gradual mayores niveles de autonomía a las escuelas que acrediten mejores resultados educativos.

Por lo que respecta al diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018, la SEP identificó a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país; previó montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa; incluyó mecanismos de distribución, operación y administración, a fin de que el otorgamiento de los apoyos a la población objetivo fuera equitativo; diseñó las condiciones para que los recursos fueran canalizados a la población objetivo; planteó mecanismos para prever fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia del programa; previó la coordinación interinstitucional para evitar que se duplicaran los apoyos destinados para un mismo propósito, a fin de reducir los gastos administrativos; estableció la temporalidad del otorgamiento de los apoyos del programa; procuró que fuera un medio eficaz y eficiente para alcanzar el objetivo general del programa, y consideró la obligación de las AEL de entregar a la SEP los informes trimestrales, para dar seguimiento al ejercicio de los recursos aplicados a los componentes correspondientes al programa.

Sin embargo, en dichos lineamientos no se especificaron los instrumentos para ajustar la operación del programa o para decidir sobre su cancelación, con base en las evaluaciones que le hubieran sido realizadas.<sup>13/</sup>

#### 2017-0-11100-07-0147-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública implemente los mecanismos necesarios, a fin de que los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa consideren la totalidad de las disposiciones establecidas para la formulación de programas orientados al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, en términos del numeral tercero del

---

<sup>13/</sup> Al respecto, la dependencia, en el transcurso de la auditoría 148-DS “Infraestructura y Equipamiento en Educación Básica” y con motivo de la intervención de la ASF, diseñó y proporcionó el “Proyecto de Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa ciclo escolar 2018-2019”, en los cuales se establecieron los instrumentos para ajustar la operación del PRE o decidir sobre su cancelación, con lo que se solventa lo observado.

Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

## 2. Avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño

La SEP diseñó los árboles del problema y de objetivos del Pp U082 “Programa de la Reforma Educativa” de 2017. El árbol del problema establece que “las escuelas del nivel básico presentan condiciones adversas para ejercer una autonomía de gestión mediante una ruta de mejora que les permita superar las carencias en las que opera y otorga el servicio educativo”, y plantea la falta de autonomía escolar y la insuficiente supervisión de las escuelas como una situación adversa para la operación y el otorgamiento de los servicios educativos.

Por lo que respecta al árbol de objetivos, el propósito establecido en este instrumento es consistente con el objetivo general de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa de 2017, de “generar condiciones, mediante la transferencia de subsidios federales, para que las escuelas públicas de educación básica, cuyas comunidades escolares sean beneficiarias del programa, cuenten con recursos financieros que les permita el desarrollo de su Ruta de Mejora Escolar (RME), con el fin de fortalecer su autonomía de gestión y en su caso infraestructura”; asimismo, se observó que los medios, establecidos en el árbol de objetivos, son congruentes con los problemas planteados, relacionados con los componentes 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar” y 3 “Para el fortalecimiento de las Supervisiones Escolares de Zona y el servicio de asistencia técnica a la escuela”, del programa.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del Pp U082 “Programa de la Reforma educativa” es congruente con lo señalado en el PND 2013-2018 y el PSE 2013-2018 en lo relativo al desarrollo del potencial humano de los mexicanos mediante la educación de calidad.

De los 18 objetivos incluidos en la MIR 2017 del Pp U082, 9 (50.0%) se relacionan con el fortalecimiento de la gestión escolar en educación básica y el fortalecimiento de las supervisiones escolares de zona, de los cuales uno se corresponde con el nivel propósito; 2, de componente, y 6, de actividad. En términos generales, la lógica vertical es adecuada; no obstante, presentó las deficiencias siguientes: la SEP no incluyó objetivos de nivel fin, en materia de gestión escolar en educación básica; en los objetivos a nivel de componente, la sintaxis de ambos no se ajusta a lo establecido en la metodología de marco lógico, ya que no utilizan un verbo en participio pasado y, a nivel actividad, el objetivo “Capacitar a los supervisores de zona escolar para el fortalecimiento de habilidades que les permitan acompañar a las comunidades escolares de las escuelas beneficiarias del Programa en la elaboración de la ruta de mejora escolar”, inicia con un verbo en presente (capacitar), por lo que no se ajusta a la metodología del marco lógico, la cual señala que se debe utilizar un sustantivo derivado de un verbo.

En la MIR 2017 del Pp U082 se incluyeron 18 indicadores, de los cuales 9 (50.0%) se relacionaron con el fortalecimiento de la gestión escolar en educación básica. En términos generales, la lógica horizontal de la MIR 2017 del Pp U082 “Programa de la Reforma Educativa” no es adecuada, porque no se incluyó un indicador de nivel fin que permitiera verificar la contribución del programa en la consecución de un objetivo de orden superior; el indicador de nivel propósito no permite medir el resultado esperado en la población atendida, al fundamentarse en una muestra de escuelas, y no en el total de las beneficiadas; asimismo, la MIR no incluyó indicadores para medir la cobertura, ni el cambio producido en la población objetivo para el componente 3 (fortalecimiento de las supervisiones escolares de zona y el servicio de asistencia técnica a la escuela).

Los dos indicadores de componente tienen una frecuencia de medición anual, por lo que no cumplen con la periodicidad semestral recomendada en la Metodología del Marco Lógico. Asimismo, para este nivel no se incluyeron indicadores relacionados con el nivel actividad “Capacitar a los supervisores de zona escolar para el fortalecimiento de habilidades que les permitan acompañar a las comunidades escolares de las escuelas beneficiarias del programa en la elaboración de la ruta de mejora escolar”.

Para el nivel de actividad, cinco de los seis indicadores tienen una frecuencia de medición anual, por lo que no cumplen con la frecuencia máxima trimestral, y el indicador “Porcentaje de supervisores capacitados en el acompañamiento de las comunidades escolares de las escuelas beneficiarias del programa para la elaboración de la ruta de mejora escolar”, no está vinculado con ningún indicador de nivel superior.<sup>14/</sup>

### 3. Cumplimiento de los requisitos para participar en el programa

A fin de expresar su voluntad para participar en el Programa de la Reforma Educativa en el ciclo escolar 2017-2018, las 32 entidades federativas remitieron a la SEP su Carta Compromiso Local<sup>15/</sup> dentro del plazo establecido.

---

<sup>14/</sup> Al respecto, la dependencia en el transcurso de la auditoría 148-DS “Infraestructura y Equipamiento en Educación Básica y con motivo de la intervención de la ASF, incluyó, en la MIR del Programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa” para el ejercicio 2018, dos indicadores de nivel de componente relacionados con la gestión escolar: “Porcentaje de comunidades escolares con recursos económicos directos dispersado”, y “Porcentaje de AEL con depósito de recursos económicos realizados para el fortalecimiento de la supervisión escolar de zona”, con lo que se solventa lo observado.

<sup>15/</sup> **Carta Compromiso Local:** documento mediante el cual las Autoridades Educativas Locales manifiestan su decisión y compromiso de participar en el programa en el ciclo escolar 2017-2018 y, en su caso, de aportar los recursos estatales que le correspondan a la entidad federativa, para incrementar la meta del Programa de la Reforma Educativa en el estado. **Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa 2017.**



En relación con la Propuesta Local para la operación del programa,<sup>16/</sup> las 32 entidades federativas la remitieron a la secretaría, de las cuales 2 (Chihuahua y Ciudad de México) la entregaron posterior a la fecha límite del 28 de febrero de 2018, y en 3 entidades (Aguascalientes, Morelos y Yucatán) no se identificó la fecha de entrega.<sup>17/</sup>

#### 4. Distribución de los recursos del Programa de la Reforma Educativa

En el ciclo escolar 2017-2018, de las 18,539 escuelas beneficiadas con subsidios mediante el componente 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”, al 98.3% (18,222 escuelas) se le otorgaron conforme al monto establecido en los lineamientos de operación del programa, y el 1.7% (311 escuelas) recibió un subsidio menor, ya que fueron sustituidas, a petición de las Autoridades Educativas Locales, por escuelas con una matrícula mayor que la que había sido propuesta y, debido a que el fideicomiso del programa no cuenta con recursos adicionales, se otorgó el monto que originalmente se asignó a los planteles propuestos.

En cuanto al componente 3 “Para el fortalecimiento de las Supervisión Escolar de Zona y el servicio de asistencia técnica a la escuela”, en el ciclo escolar 2017-2018, el PRE benefició a 5,742 supervisiones escolares, en las 32 entidades federativas, las cuales tuvieron a su cargo 16,874 escuelas beneficiadas por el programa. El 46.9% de las entidades federativas (15) cumplió con lo señalado en los lineamientos del programa, y el restante 53.1% (17 entidades federativas) no, debido a que, de conformidad con los lineamientos del programa, las AEL otorgaron el apoyo a las SEZ para la impartición del Diplomado “Una Supervisión Efectiva para el Aprendizaje de nuestros Alumnos”.

#### 5. Cobertura del Programa de la Reforma Educativa, en materia de gestión escolar

Para el ciclo escolar 2017-2018, la población potencial del componente 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar” se conformó por 197,070 escuelas públicas de educación básica, de las cuales el 21.6% (42,616 escuelas) correspondió a la población objetivo.

---

<sup>16/</sup> **Propuesta Local para la operación del programa:** documento en el que las AEL describen los procesos, acciones, recursos, compromisos, plazos y responsabilidades inherentes a la implementación del componente 1 del programa, conforme al formato proporcionado por la SEP. **Acuerdo número 27/12/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa 2016.**

<sup>17/</sup> La recomendación relativa a que la Secretaría de Educación Pública establezca los mecanismos necesarios para que las Autoridades Educativas Locales (AEL) presenten la propuesta local, en la que se expresan las responsabilidades para la instrumentación del Programa de la Reforma Educativa, en tiempo y forma, se incluyó en el informe de la auditoría núm. 148-DS “Infraestructura y Equipamiento en Educación Básica”, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2017.

Por lo que respecta a la población beneficiaria del componente 2 del PRE en el ciclo escolar 2017-2018, la SEP otorgó subsidios a 18,539 escuelas de educación básica, como se muestra en el cuadro siguiente:

ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA QUE CONFORMAN LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL COMPONENTE 2 DEL PROGRAMA DE LA REFORMA EDUCATIVA, POR MODALIDAD EDUCATIVA, CICLO ESCOLAR 2017-2018

(Escuelas y porcentajes)

Modalidad educativa	Total		Preescolar		Primaria		Secundaria	
	Escuelas	Part. (%)	Escuelas	Part. (%)	Escuelas	Part. (%)	Escuelas	Part. (%)
<b>Total de escuelas (Población beneficiaria)<sup>a</sup></b>	<b>18,539</b>	<b>100.0</b>	<b>6,670</b>	<b>36.0</b>	<b>6,458</b>	<b>34.8</b>	<b>5,411</b>	<b>29.2</b>
General	16,720	90.2	5,686	85.1	5,896	90.8	5,138	95.6
CONAFE	1,819	9.8	984	14.7	562	8.7	273	5.1

FUENTE: Base de datos "BD POB POTENCIAL, OBJETIVO, BENEFICIARIAS", remitida por la Secretaría de Educación Pública, mediante el oficio núm. 710.2018.40.2-5526, del 5 de septiembre de 2018.

a: No incluye las 154 escuelas de educación especial, debido a que el alcance de la auditoría se limitó a la revisión de la educación básica, la cual, de conformidad con el artículo 3o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se conforma por la educación preescolar, primaria y secundaria.

De las 18,539 escuelas beneficiadas, el 83.4% (15,467 escuelas) participó en el programa durante el ciclo escolar anterior (2016-2017), y el 16.6% (3,072 escuelas) correspondió a escuelas de nueva incorporación; sin embargo, la dependencia no dispuso de metas para medir los avances de la cobertura del componente 2 del programa.

En cuanto a las 3,072 escuelas de educación básica beneficiadas de nueva incorporación al programa para el ciclo escolar 2017-2018, se identificó que únicamente el 11.0% (339 escuelas de educación básica) contó con alto y muy alto nivel de rezago de acuerdo con el ICE, lo que denota que la SEP no priorizó la atención en estas escuelas.

Desde el ciclo escolar 2014-2015, ciclo en el que el PRE inició su instrumentación, hasta el 2017-2018, la SEP, mediante el componente 2, otorgó 87,025 subsidios a 41,893 escuelas públicas de educación básica, que significaron el 21.3% del total de planteles de ese nivel educativo del país (197,070 escuelas).

Con los apoyos económicos otorgados a las 18,539 escuelas públicas de educación básica en el ciclo escolar 2017-2018, se benefició a 1,392.9 miles de alumnos, el 6.0% del total de estudiantes de ese nivel educativo (23,172.4 miles de alumnos).

En cuanto al componente 3 "Para el fortalecimiento de las Supervisiones Escolares de Zona y el servicio de asistencia técnica a la escuela", la SEP benefició a 5,742 supervisiones escolares, en las 32 entidades federativas, las cuales se muestran a continuación:

NUMERO DE SUPERVISIONES ESCOLARES DE ZONA Y DE ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, QUE CONFORMARON LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL COMPONENTE 3, CICLO ESCOLAR 2017-2018

(Supervisiones, escuelas y porcentajes)

Entidad federativa	Supervisiones escolares beneficiadas *	Participación (%)	Número de escuelas beneficiadas a cargo de las SEZ	Participación (%)
<b>Total</b>	<b>5,742</b>	<b>100.0</b>	<b>16,874</b>	<b>100.0</b>
1 Veracruz	675	11.8	3,370	20.0
2 Guerrero	574	10	1,716	10.2
3 Estado de México	440	7.7	1,164	6.9
4 Puebla	348	6.1	954	5.7
5 Chiapas	306	5.3	782	4.6
6 Guanajuato	289	5	834	4.9
7 San Luis Potosí	281	4.9	1,012	6.0
8 Tabasco	251	4.4	657	3.9
9 Hidalgo	218	3.8	554	3.3
10 Durango	200	3.5	618	3.7
11 Jalisco	181	3.2	340	2.0
12 Ciudad de México	176	3.1	275	1.6
13 Oaxaca	151	2.6	392	2.3
14 Nuevo León	143	2.5	299	1.8
15 Chihuahua	142	2.5	605	3.6
16 Coahuila	141	2.5	245	1.5
17 Michoacán	133	2.3	476	2.8
18 Zacatecas	132	2.3	307	1.8
19 Tamaulipas	127	2.2	279	1.7
20 Sinaloa	119	2.1	393	2.3
21 Morelos	111	1.9	265	1.6
22 Tlaxcala	89	1.5	187	1.1
23 Yucatán	87	1.5	161	1.0
24 Baja California	73	1.3	166	1.0
25 Sonora	73	1.3	219	1.3
26 Nayarit	69	1.2	155	0.9
27 Querétaro	51	0.9	135	0.8
28 Campeche	49	0.9	109	0.6
29 Quintana Roo	43	0.7	80	0.5
30 Baja California Sur	28	0.5	37	0.2
31 Aguascalientes	25	0.4	52	0.3
32 Colima	17	0.3	36	0.2

FUENTE: Base de datos "BD sup beneficiados 2017", remitida por la Secretaría de Educación Pública, mediante el oficio núm. 710.2018.40.2-5526, del 5 de septiembre de 2018.

\*

Columna ordenada conforme a la entidad federativa con mayor número de supervisiones escolares beneficiadas.

Las 5,742 supervisiones escolares tuvieron a su cargo a 16,874 escuelas beneficiadas por el Programa de la Reforma Educativa en ese ciclo escolar; sin embargo, la secretaría no

cuantificó a la población potencial y objetivo, correspondiente al ciclo escolar 2017-2018, por lo que no fue posible determinar la cobertura de este componente.

Al respecto, la dependencia, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, incorporó en la Matriz de Indicadores para Resultados para el ejercicio fiscal 2019 los indicadores “Porcentaje de comunidades escolares con recursos económicos directos dispersados”, y “Porcentaje de AEL con depósitos de recursos económicos realizados para el fortalecimiento de la supervisión escolar de zona”, mediante los cuales se medirá, a partir de una meta, los avances en la cobertura de los componente 2 y 3 del PRE. Asimismo, en el Proyecto de Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, para el ciclo escolar 2018-2019, modificó el criterio de selección prioritario de atender a las escuelas con rezago de acuerdo con el ICE, por el de beneficiar a los planteles en comunidades clasificadas con nivel de marginación alto y muy alto, de conformidad con los índices establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con lo que se solventa lo observado.

#### 2017-0-11100-07-0147-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe criterios y mecanismos para cuantificar a la población potencial y objetivo del PRE en su componente 3 "Para el fortalecimiento de las SEZ y el servicio de asistencia técnica a la escuela", a fin de contar con los elementos para medir los avances en la atención del problema que el Programa de la Reforma Educativa pretende atender mediante dicho componente, en términos de lo que señalen los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### **6. Contribución en el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar**

En el ciclo escolar 2017-2018, la SEP incluyó en la MIR 2017 del programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa”, el indicador “Porcentaje de comunidades escolares de una muestra atendidas por el programa que fortalecen su autonomía de gestión”, con el propósito de evaluar el cumplimiento del objetivo específico de “fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, implementando acciones para la toma de decisiones en favor de la calidad del servicio educativo”, cuyo resultado se muestra a continuación:

INDICADOR “PORCENTAJE DE COMUNIDADES ESCOLARES DE UNA MUESTRA ATENDIDAS POR EL PROGRAMA QUE FORTALECEN SU AUTONOMÍA DE GESTIÓN”. INCLUIDO EN LA MIR DEL PP U082 “PROGRAMA DE LA REFORMA EDUCATIVA”, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017

Nombre del indicador	Unidad de medida	Meta original	Resultado	Cumplimiento
Nivel propósito				
Porcentaje de comunidades escolares de una muestra atendidas por el programa que fortalecen su autonomía de gestión.	Porcentaje	70.1	98.0	139.9
<p><b>Definición:</b> El indicador da seguimiento al fortalecimiento de la gestión escolar por medio de un instrumento que verifica, en una muestra de comunidades escolares de las escuelas beneficiarias del programa, los aspectos marcados en la Ley General de Educación que definen a una escuela fortalecida en su autonomía de gestión escolar.</p> <p>En este sentido se evalúa que se verifique al menos uno de los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que cuenten con una ruta de mejora la cual se construye con base en un diagnóstico de sus necesidades.</li> <li>2. Que cuenten con recurso asignado para sus necesidades diagnosticadas y priorizadas</li> <li>3. Que realicen un proceso de rendición de cuentas del recurso asignado.</li> <li>4. Que mejoren sus condiciones para otorgar un mejor servicio con la colaboración de toda la comunidad escolar.</li> </ol> <p>La muestra es extraída del total de las comunidades escolares de las escuelas beneficiadas del programa con recurso aplicado en el componente 2 .Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.</p>				

En 2017 el 98.0% de las comunidades escolares, de una muestra atendida por el programa, fortalecieron su autonomía de gestión; éste porcentaje fue superior en 39.9% a la meta establecida del 70.1%; sin embargo, la SEP no dispuso de las cifras de las variables con las que determinó el resultado obtenido, y tampoco acreditó la metodología, ni los datos para el establecimiento de la meta. Por lo que, para el ciclo escolar 2017-2018, la SEP no dispuso de indicadores, ni metas suficientes y adecuados para evaluar el cumplimiento del objetivo específico del Programa de la Reforma Educativa, relativo a “fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, implementando acciones para la toma de decisiones en favor de la calidad del servicio educativo”, en las 18,539 escuelas públicas de educación básica beneficiadas mediante el componente 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”.

Además, la información no permitió identificar el número de escuelas que han fortalecido, en más de un aspecto,<sup>18/</sup> su autonomía de gestión escolar con los apoyos otorgados desde el inicio de operaciones del programa, en el ciclo escolar 2014-2015 hasta el ciclo 2017-2018.

La SEP, en el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, diseñó un mecanismo denominado “Términos de Referencia para la Evaluación Externa Local”, el cual

<sup>18/</sup> Los aspectos definidos en el indicador incluido en la MIR del “Programa de la Reforma Educativa” para el ejercicio fiscal 2017 son: 1. Que cuentan con una ruta de mejora la cual se construye con base en un diagnóstico de sus necesidades; 2. Que cuentan con recurso asignado para sus necesidades diagnosticadas y priorizadas; 3. Que realizan un proceso de rendición de cuentas del recurso asignado, y 4. Que mejoran sus condiciones para otorgar un mejor servicio con la colaboración de toda la comunidad escolar.

consiste en una evaluación externa local, con el que se dará cuenta de la operación del programa, respecto de las escuelas beneficiadas, con el objetivo de “realizar un análisis sistemático de los resultados en las entidades federativas, que permita valorar si la transferencia de subsidios federales, para su implementación, contribuyó a fortalecer la autogestión en las comunidades escolares, para mejorar sus condiciones de operación y prestación del servicio educativo”, con lo que se solventa lo observado.

#### **7. Fortalecimiento de las Supervisiones Escolares de Zona (SEZ)**

La SEP no dispuso de indicadores, ni metas para evaluar el cumplimiento del objetivo específico del Programa de la Reforma Educativa de “apoyar a las Supervisiones Escolares de Zona (SEZ) con recursos que contribuyan a fortalecer sus funciones de apoyo y asesoría a las Escuelas públicas de educación básica”, en las 5,742 SEZ beneficiadas mediante el componente 3 “Para el fortalecimiento de las SEZ y el servicio de asistencia técnica a la escuela” en el ciclo escolar 2017-2018.

La SEP, en el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, diseñó un mecanismo denominado “Términos de Referencia para la Evaluación Externa Local”, el cual consiste en una evaluación externa local con el que se dará cuenta de la operación del programa, respecto de las SEZ beneficiadas, con el objetivo de “Realizar un análisis sistemático de los resultados en las entidades federativas, que permita valorar si la transferencia de subsidios federales, para su implementación, contribuyó a fortalecer la autogestión en las comunidades escolares, mediante el apoyo a supervisiones escolares de zona, y mejorar las condiciones de operación y prestación del servicio educativo de los planteles de nivel básico”, con lo que se solventa lo observado.

#### **8. Contribución al desarrollo de la Ruta de Mejora Escolar**

En el ciclo escolar 2017-2018, la SEP no contó con indicadores, ni metas suficientes y adecuados que permitan verificar los avances del programa, respecto del cumplimiento de sus objetivos específicos; asimismo, no acreditó que, en ese ciclo escolar, el programa contribuyera al desarrollo de las etapas de planeación, implementación, seguimiento y rendición de cuentas, incluidas en la Ruta de Mejora Escolar (RME) de cada una de las escuelas beneficiadas, por lo que no fue posible determinar en qué medida el Programa de la Reforma Educativa contribuyó al cumplimiento del objetivo general de “generar las condiciones para que las escuelas públicas de educación básica logren desarrollar su RME, a fin de fortalecer su autonomía de gestión y, en su caso, infraestructura”.

La SEP, en el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, diseñó un mecanismo denominado “Términos de Referencia para la Evaluación Externa Local”, el cual consiste en una evaluación externa local, con la que se dará cuenta de la operación del programa en las escuelas beneficiadas, con el objetivo de “Realizar un análisis sistemático de los resultados en las entidades federativas, que permita valorar si la transferencia de subsidios federales, para su implementación, contribuyó a generar las condiciones para que las escuelas públicas de educación básica logren desarrollar su Ruta de Mejora Escolar, a fin

de fortalecer su autonomía de gestión y, en su caso, infraestructura”, con lo que se solventa lo observado.

**9. Ejercicio del presupuesto del Programa de la Reforma Educativa, en materia de gestión escolar, en el nivel de educación básica**

En la Cuenta Pública 2017, se reportó que el presupuesto ejercido por la SEP, en el programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa” fue de 1,360,706.9 miles de pesos, monto igual al modificado, y superior en 36.1% (360,706.9 miles de pesos) al original (1,000,000.0 miles de pesos). La diferencia se debió a las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de instrumentar, principalmente, el componente 6 “Para el Desarrollo de Habilidades Digitales y el Pensamiento Computacional”, el cual no formó parte de esta revisión.

Respecto de los recursos ingresados en 2017 en el Fideicomiso 10247 “Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”,<sup>19/</sup> para la instrumentación de los componentes 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar” y 3 “Para el fortalecimiento de las SEZ y el servicio de asistencia técnica a la escuela”, fueron depositados 1,504,236.1 miles de pesos, cantidad superior en 143,529.2 miles de pesos, respecto de los 1,360,706.9 miles de pesos reportados como ejercidos en la Cuenta Pública 2017. La diferencia se debió a que se ingresaron 195.0 miles de pesos, provenientes del Fideicomiso 14780-8 “Fondo Nacional para Escuelas de Calidad” correspondientes al Programa Escuelas de Calidad, y por una ampliación presupuestaria de 51,470.8 miles de pesos para gastos de operación del programa, como se muestra a continuación:

---

<sup>19/</sup> El Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo se constituyó en 2014, y se encuentra integrado por un fideicomitente, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y un fiduciario, bajo la figura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI), cuyo objetivo es el de entregar a los beneficiarios los apoyos financieros previstos en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE). Sin embargo, a partir del ejercicio fiscal 2015, dicho fideicomiso, según lo establecido en los “Criterios Operativos del Programa de la Reforma Educativa 2015”, se reconoce como “Fideicomiso del Programa de la Reforma Educativa”, debido a que el PEEARE cambió de nombre por el de Reforma Educativa (PRE) a partir de ese año. Fuente: SEP, “**Contrato del Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo**”, suscrito en 2014.

RECURSOS EJERCIDOS POR EL PROGRAMA DE LA REFORMA EDUCATIVA, E INGRESADOS AL FIDEICOMISO  
DEL PROGRAMA ESCUELAS DE EXCELENCIA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO,  
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017  
(Miles de pesos)

Concepto	Monto
Depósitos al Fideicomiso 10247 del PEEARE	1,504,236.1
Aportación del Fideicomiso 14780-8	(195,000.0)
Gastos de Operación de la UR 310	51,470.8
<b>Total (Monto autorizado en CP)</b>	<b>1,360,706.9</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública, mediante el oficio núm. 710.2018.40.2-6189 del 8 de octubre de 2018.

De los 1,504,236.1 miles de pesos depositados por la SEP en el Fideicomiso 10247, 1,155,935.9 miles de pesos (76.8%) se etiquetaron para la operación de los componentes relacionados con la gestión escolar; de éstos, el 88.3% (1,020,186.4 miles de pesos) correspondió al componente 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”; el 7.9% (91,648.3 miles de pesos) al componente 3 “Para el fortalecimiento de las SEZ y el servicio de asistencia técnica a la escuela”, y el 3.8% (44,101.2 miles de pesos) a los gastos de operación.

#### 10. Seguimiento del programa

La SEP acreditó contar con los 32 Informes de Avances Físicos y Financieros de la operación del Programa de la Reforma Educativa de 2017, correspondientes al primer trimestre de 2018, de las Autoridades Educativas Locales (AEL), y los 31 correspondientes a las delegaciones estatales del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); un informe de la AEL de Chihuahua, y 2 de las delegaciones del CONAFE, Colima y Tabasco, se entregaron posterior a la fecha límite establecida (20 de abril de 2018), por lo que, en esos casos, no se realizó un oportuno seguimiento de los avances del programa.<sup>20/</sup>

#### 11. Control interno

En 2017, el diseño del Sistema de Control Interno de la SEP presentó deficiencias, ya que, de los 38 aspectos que conformaron las cinco normas de Control Interno, la SEP contó con 25 (65.8%). Los 13 aspectos que la dependencia no acreditó son los siguientes:

---

<sup>20/</sup> Al respecto, la secretaría, en el transcurso de la auditoría 148-DS “Infraestructura y Equipamiento en Educación Básica” y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que en 2018 implementó un procedimiento para dar seguimiento a la operación del programa, mismo que se denomina “Acciones generales de seguimiento de programas, envío y recepción de documentación”, el cual incluyó: las actividades de seguimiento; la unidad administrativa responsable; el plazo para su realización; el documento que se elabora, y el tipo de actividad que se está tratando; además, señaló que la Autoridad Educativa Local es responsable de entregar los Informes de Avances Físicos y Financieros de la operación del PRE, instrumento cuyo formato fue sancionado por el Órgano Interno de Control de la SEP, con lo que se solventa lo observado.



- Ambiente de control: medios para difundir al personal de la dependencia la misión, visión, objetivos y metas institucionales, y manuales de organización y procedimiento, para las operaciones relacionadas con el cumplimiento de metas y objetivos del Programa de la Reforma Educativa.
- Actividades de control: sistemas de información automatizados relevantes, a los que se les haya aplicado la evaluación de control interno o riesgos; evidencia de la implementación de una evaluación del control interno a los procedimientos a su cargo; mecanismos que identificaran y atendieran la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización; criterios para programar las metas de los indicadores del PRE, así como instrumentos y mecanismos formales para medir los avances y resultados del programa en 2017.
- Informar y comunicar: un mecanismo para que la información, sobre las actividades del PRE, fuera actualizada y accesible; planes para la recuperación de desastres de datos, hardware y software, ni políticas, lineamientos y criterios para la integridad, confiabilidad, oportunidad y protección de la información.
- Supervisión y mejora continua: mecanismos de supervisión para vigilar el cumplimiento de las metas programadas y el avance de los indicadores de desempeño relacionados con el PRE; procedimientos, lineamientos o políticas formalizados, que regulen las actividades de supervisión y vigilancia de las actividades relacionadas con la operación del programa, ni con evaluaciones o revisiones de las operaciones o procedimientos del mismo, por parte del Órgano Interno de Control.

Las deficiencias detectadas no proporcionan una seguridad razonable en el logro de los objetivos del Pp U082 "Programa de la Reforma Educativa".

#### 2017-0-11100-07-0147-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública adopte los mecanismos que se requieran, para fortalecer el ambiente de control; las actividades de control interno; la información y comunicación, así como la supervisión y mejora continua, a fin de proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas del Programa de la Reforma Educativa, en los términos de los artículos primero y segundo, numerales 8 y 11, párrafo 14, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### **12.** Rendición de cuentas

La ASF constató que la información incorporada por la SEP en la Cuenta Pública 2017 no permitió evaluar en qué medida el programa presupuestario U082 "Programa de la Reforma Educativa" contribuyó a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica.

#### 2017-0-11100-07-0147-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública incluya en la Cuenta Pública información para evaluar en qué medida el Programa de la Reforma Educativa contribuye en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, a fin de promover la correcta rendición de cuentas, en términos de los artículos 1, párrafo segundo; 24 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### ***Consecuencias Sociales***

La Secretaría de Educación Pública otorgó subsidios, en el ciclo escolar 2017-2018, mediante el Programa de la Reforma Educativa, a 18,539 escuelas públicas de educación básica, y a 5,742 Supervisiones Escolares de Zona (SEZ); sin embargo, la dependencia no dispuso de indicadores y metas para evaluar si con los apoyos económicos contribuyó a que las escuelas participantes en el programa fortalecieran su autonomía de gestión, y desarrollaran su Ruta de Mejora Escolar, y que las SEZ fortalecieran sus funciones de apoyo y asesoría a las planteles de ese nivel educativo; además, el diseño del programa no incluyó el 57.1% (12 disposiciones) de las 21 disposiciones establecidas en el Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar, por lo que se limitó el alcance en los efectos del programa, en detrimento de la calidad educativa de 1,392.9 miles de alumnos, el 6.0% del total de estudiantes de educación básica (23,172.4 miles de alumnos).

#### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 7 observaciones, las cuales 3 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 4 restantes generaron: 4 Recomendaciones al Desempeño.

#### ***Dictamen***

El presente se emite el 18 de octubre de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar en las escuelas públicas de educación básica para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas, por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el diagnóstico del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se reconoció que el modelo de gestión institucional que ha prevalecido en el sector se ha caracterizado por una planeación centrada en los requerimientos de la estructura administrativa y alejada de las

necesidades de la escuela, por lo que las instituciones educativas se encuentran desprovistas de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que le faciliten su labor. Además, se identificó una escasa competencia de los directivos para ejercer un liderazgo compartido en las escuelas, así como una insuficiente supervisión escolar, lo que incide en la calidad del servicio educativo.<sup>21/</sup>

Para atender esta problemática, el 25 de febrero de 2013, el Gobierno Federal promulgó la Reforma Educativa, en la que se estableció que el Estado tiene el mandato constitucional de “garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que la organización escolar [...] asegure el máximo logro de aprendizaje de los alumnos”. Asimismo, en el PSE 2013-2018 se incluyó la estrategia 1.2. “Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes”.

Al respecto, desde 2014, la SEP instrumentó el programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa” (PRE), el cual se enfocó en propiciar las condiciones para que las escuelas públicas de educación básica cuenten con recursos financieros que les permita el desarrollo de su Ruta de Mejora Escolar,<sup>22/</sup> implementando acciones para la toma de decisiones, y apoyando a la Supervisión Escolar de Zona (SEZ),<sup>23/</sup> con el fin de fortalecer su autonomía de gestión escolar,<sup>24/</sup> mediante el otorgamiento de los subsidios de dos de los seis

---

<sup>21/</sup> SEP, **Diagnóstico Ampliado del Programa de la Reforma Educativa**, agosto de 2017, Árboles del problema y objetivos, México, 2017.

<sup>22/</sup> La Ruta de Mejora Escolar es un planteamiento dinámico que hace patente la autonomía de gestión de las escuelas; además, se considera un sistema de gestión que permite al plantel ordenar y sistematizar sus procesos de mejora. [...] Se considera una herramienta de apoyo en la organización, la dirección y el control de las acciones que el colectivo escolar ha decidido llevar a cabo en favor de su escuela. El CTE deberá, de manera periódica, revisar avances, evaluar el cumplimiento de acuerdos y metas, así como realizar ajustes en función de los retos que enfrenta y retroalimentar la toma de decisiones. Fuente: Orientaciones para establecer la Ruta de Mejora Escolar, Educación Básica, Consejos Técnicos Escolares, fase intensiva, ciclo escolar 2014-2015.

<sup>23/</sup> Supervisión escolar de zona. Instancia que a nivel de zona, sector o región escolar es la autoridad que, en el ámbito de las escuelas bajo su responsabilidad, vigila el cumplimiento de las disposiciones normativas y técnicas aplicables; apoya, asesora y acompaña a las escuelas para facilitar y promover la calidad de la educación; favorece la comunicación entre escuelas, madres, padres de familia y comunidades, y realiza las funciones necesarias para la debida operación de las escuelas, el buen desempeño y el cumplimiento de los fines de la educación. Fuente: Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa

<sup>24/</sup> La autonomía de gestión escolar debe entenderse como la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. DOF, **Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 2013.

componentes<sup>25/</sup> del programa: 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”, y 3 “Para el fortalecimiento de las Supervisión Escolar de Zona y el servicio de asistencia técnica a la escuela”.

Los resultados de la fiscalización muestran que el diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, para el ciclo escolar 2017-2018, presentó deficiencias que afectaron su operación, ya que no incluyó 12 disposiciones (57.1%) de las 21 establecidas en el Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar,<sup>26/</sup> al no contar con sistemas de administración escolar eficaces para: disponer del equipo para registrar, administrar e informar los movimientos del personal y alumnos en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED); desarrollar estructuras de operación de los servicios educativos; garantizar que se lleven a cabo las sesiones de los Consejos Técnicos Escolares; reducir las tareas administrativas del supervisor; promover una mejor convivencia escolar; proveer recursos oportunos con base en las necesidades de la escuela; contar con sistemas de información, y reconocer, de manera gradual, mayores niveles de autonomía a las escuelas que acrediten mejores resultados educativos.

En cuanto a la cobertura, en el ciclo escolar 2017-2018, mediante el componente 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar” del PRE, la SEP otorgó subsidios a 18,539 escuelas, el 9.4% de las 197,070 escuelas que conforman la población potencial, con lo que se benefició a 1,392.9 miles de alumnos, el 6.0% del total de estudiantes de ese nivel educativo (23,172.4 miles de alumnos). El 83.4% (15,467 escuelas) de las escuelas atendidas participó en el programa durante el ciclo escolar anterior (2016-2017), y el 16.6% (3,072 escuelas) correspondió a escuelas de nueva incorporación. De las 3,072 escuelas de educación básica beneficiadas de nueva incorporación al programa en el ciclo escolar 2017-2018, se identificó que únicamente el 11.0% (339 escuelas de educación básica) registró alto y muy alto nivel de rezago, de acuerdo con el Índice de Carencias por Escuela, lo que denota que la SEP no priorizó la atención en estas escuelas.

Asimismo, mediante el componente 3 “Para el fortalecimiento de las Supervisiones Escolares de Zona y el servicio de asistencia técnica a la escuela”, la SEP benefició a 5,742 supervisiones escolares, en las 32 entidades federativas, las cuales tuvieron a su cargo 16,874 escuelas beneficiadas por el Programa de la Reforma Educativa, en el ciclo escolar 2017-2018; sin embargo, la secretaría no cuantificó a la población potencial, ni objetivo, correspondiente a ese ciclo escolar, por lo que no fue posible determinar la cobertura de este componente.

---

<sup>25/</sup> Los otros cuatro componentes son: 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica”; 4, “Para la instalación y mantenimiento del Sistema bebedero escolar”; 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención”, y 6 “Para el desarrollo de habilidades digitales y el pensamiento computacional”.

<sup>26/</sup> DOF, Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar, publicado el 7 de marzo de 2014.

Por lo que se refiere a la contribución del Programa de la Reforma Educativa en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, en el ciclo escolar 2017-2018, la SEP no dispuso de información que diera cuenta de la incidencia de los subsidios en el cumplimiento de los objetivos específicos de los componentes 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar” y 3 “Para el fortalecimiento de la Supervisión Escolar de Zona y el servicio de asistencia técnica a la escuela”. Tampoco fue posible determinar en qué medida contribuyó al cumplimiento del objetivo general de “generar las condiciones para que las escuelas públicas de educación básica lograran desarrollar su Ruta de Mejora Escolar, a fin de fortalecer su autonomía de gestión y, en su caso, infraestructura”.

Respecto del presupuesto ejercido en 2017, en el programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa”, la SEP erogó 1,360,706.9 miles de pesos que se depositaron en el Fideicomiso 10247 “Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”,<sup>27/</sup> administrado en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), para su dispersión a las unidades de la secretaría responsables de operar los componentes relacionados con la gestión escolar. Se identificó que la cantidad depositada en el fideicomiso, para la instrumentación de los componentes a cargo de la SEP, fue de 1,504,236.1 miles de pesos,<sup>28/</sup> superior en 143,529.2 miles de pesos (10.6%), a los 1,360,706.9 miles de pesos, reportados como ejercidos, en la Cuenta Pública 2017. Para el ciclo escolar 2017-2018, la dependencia contó con 1,155,935.9 miles de pesos para la instrumentación de los componentes 2 y 3, de los que, hasta el 13 de junio de 2018, se dispersó el 85.7% (990,682.8 miles de pesos), quedando pendiente de distribuir el 14.3% (165,253.1 miles de pesos).

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en el ciclo escolar 2017-2018, la SEP, mediante el componente 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”, del Programa de la Reforma Educativa, otorgó subsidios a 18,539 escuelas públicas de educación básica, el 9.4% de las 197,070 escuelas que conforman la población potencial,

---

<sup>27/</sup> El Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo se constituyó en 2014, y se encuentra integrado por un fideicomitente, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y un fiduciario, bajo la figura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI), cuyo objetivo es el de entregar a los beneficiarios los apoyos financieros previstos en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE). Sin embargo, a partir del ejercicio fiscal 2015, dicho fideicomiso, según lo establecido en los “Criterios Operativos del Programa de la Reforma Educativa 2015”, se reconoce como “Fideicomiso del Programa de la Reforma Educativa”, debido a que el PEEARE cambió de nombre por el de Reforma Educativa (PRE) a partir de ese año. Fuente: SEP, “**Contrato del Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo**”, suscrito en 2014.

<sup>28/</sup> Los recursos depositados en el fideicomiso, para la instrumentación de los componentes a cargo de la SEP, ascendieron a 1,504,236.1 miles de pesos; los cuales incluyeron los 440,000.0 miles de pesos destinados al componente 6 “Para el desarrollo de habilidades digitales y el pensamiento computacional”, componente que no forma parte de esta revisión.

con lo que se benefició a 1,392.9 miles de alumnos, el 6.0% del total de estudiantes de ese nivel educativo y, por medio del componente 3 “Para el fortalecimiento de las Supervisiones Escolares de Zona y el servicio de asistencia técnica a la escuela”, a 5,742 Supervisiones Escolares de Zona; sin embargo, no fue posible determinar si las escuelas fortalecieron su autonomía de gestión, ni las supervisiones, sus funciones de apoyo y asesoría a las escuelas públicas de educación básica, debido a las deficiencias en el diseño y a que no contó con indicadores e información suficientes y adecuados para evaluar el cumplimiento de los objetivos de “fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, implementando acciones para la toma de decisiones en favor de la calidad del servicio educativo” y “apoyar a la Supervisión Escolar de Zona con recursos que contribuyan a fortalecer sus funciones de apoyo y asesoría a las escuelas públicas de educación básica, así como para implementar el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela”. Como consecuencia, persiste el riesgo de que las escuelas beneficiadas no desarrollen su Ruta de Mejora Escolar, a fin de fortalecer sus capacidades de gestión, mediante la toma de decisiones enfocadas en mejorar la calidad del servicio educativo.

La atención de las recomendaciones derivadas de la auditoría permitirán a la SEP fortalecer el diseño de los lineamientos del programa; cuantificar la población potencial y objetivo de las Supervisiones Escolares de Zona, y establecer los mecanismos que le permitan impulsar el desarrollo de las competencias en materia de gestión de las escuelas públicas de educación básica, así como de las Supervisiones Escolares de Zona, a fin de garantizar que el programa genere las condiciones para que los planteles de ese nivel educativo desarrollen su Ruta de Mejora Escolar, por medio de la toma de decisiones y, de esta forma, fortalezcan su autonomía de gestión escolar, en favor de la calidad del servicio educativo.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Gabriel Linares Trujillo

Lic. Marisela Márquez Uribe

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa (PRE) de 2017, en sus componentes relacionados con la gestión escolar, a fin de verificar que cumplieron con un adecuado diseño para su operación.
2. Verificar el cumplimiento, por parte de la SEP, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño en 2017.
3. Verificar los mecanismos mediante los cuales la SEP aseguró el cumplimiento de los requisitos y plazos, por parte de las Autoridades Educativas Locales (AEL), para participar en el PRE en 2017.
4. Comprobar que la distribución de los recursos del PRE en 2017 se realizó de conformidad con los criterios y porcentajes establecidos en los lineamientos de operación del programa.
5. Evaluar la cobertura del PRE en 2017, respecto de las escuelas públicas de educación básica mediante el Componente 2, y de las Supervisiones Escolares de Zona por medio del Componente 3.
6. Verificar si la SEP, mediante los subsidios otorgados por el PRE, contribuyó a fortalecer la autonomía de la gestión escolar.
7. Evaluar que los apoyos financieros otorgados por la SEP, mediante el PRE, fortalecieron las funciones de las Supervisiones Escolares de Zona (SEZ).
8. Verificar si la SEP, mediante los subsidios otorgados por el Programa de la Reforma Educativa, propició las condiciones para que las escuelas públicas de educación básica desarrollaran su Ruta de Mejora Escolar (RME).
9. Corroborar el ejercicio del presupuesto de 2017 en la instrumentación de los componentes 2 y 3, mediante el Pp U082 Programa de la Reforma Educativa.
10. Verificar que la SEP realizó el seguimiento a la operación del PRE en 2017.
11. Evaluar si el Sistema de Control Interno de la DGDGE adscrita a la SEP contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de objetivos y metas de los componentes 2 y 3 del PRE.
12. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas de 2017 se incluyó información para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del PRE, en materia de gestión escolar.

### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 1, párrafo segundo; 24; 27, párrafo segundo, y 111.

2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar, numeral tercero.

Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, numerales 1.1, 1.2.2, 1.2.3, 2.3, y 2.4.2.1.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículos, primero y segundo, título segundo, numerales 8, 9, norma cuarta, párrafo tercero, y 11, párrafo 14.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.