

---

**Secretaría de Educación Pública****Escuelas de Calidad**

Auditoría de Desempeño: 12-0-11100-07-0271

DS-002

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar las acciones del Programa Escuelas de Calidad para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación del avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; la eficiencia en la operación del programa; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa; la economía en la aplicación de los recursos asignados, y la rendición de cuentas.

***Antecedentes***

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 1992, se señala que: “Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas”.<sup>1/</sup>

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 2003, se dispuso que: “La educación nacional afronta tres grandes desafíos: cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo”.<sup>2/</sup>

Asimismo, se indicó que: “La efectividad de los procesos educativos y el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos son desiguales y, en promedio, inferiores a lo establecido en los planes y programas de estudio, y a los requerimientos de una sociedad moderna. Por ello, el reto de elevar la calidad sigue vigente, en el entendido de que no debe desligarse del punto anterior pues una educación de calidad desigual no puede considerarse equitativa”.<sup>3/</sup> También se señaló que: “Los problemas sustantivos de cobertura, equidad y buena calidad educativas, además de ser consecuencias de condicionantes demográficas, económicas,

---

<sup>1/</sup> Secretaría de Educación Pública. **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**. Diario Oficial de la Federación del 19 de mayo de 1992.

<sup>2/</sup> Secretaría de Educación Pública. **Programa Sectorial de Educación 2001-2006**. DOF del 15 de enero de 2003. México, 2003.

<sup>3/</sup> **Ibid.**, p. 4.

políticas y socioculturales, dependen del funcionamiento de escuelas e instituciones, y del sistema educativo en su conjunto”.<sup>4/</sup>

A continuación se describe la problemática en materia de cobertura con equidad; calidad de la educación; financiamiento del sistema educativo; participación social, y evaluación y planeación.

#### Cobertura con equidad

“Los servicios educativos siguen siendo escasos en parte importante del territorio nacional, principalmente en el área rural. La equidad sigue siendo el mayor reto del Sistema Educativo Nacional, la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años registra fuertes diferencias entre la entidad más escolarizada, el Distrito Federal, con casi 10 años de promedio, frente a menos de seis en Oaxaca y Chiapas. Las tasas de repetición y deserción en secundaria son de 20.4% y 7.9%, respectivamente”.<sup>5/</sup>

“En primaria, no obstante que los índices de deserción y repetición se han abatido en la última década, la problemática prevalece: no todos los que ingresan permanecen y terminan el ciclo, y siguen siendo fuertes las desigualdades, especialmente en el caso de los niños indígenas. Durante el ciclo escolar 1999-2000, la eficiencia terminal en las primarias bilingües indígenas fue de 68.4%, mientras que el promedio nacional fue 84.7%”.<sup>6/</sup>

#### Calidad de la educación

“La calidad aún no corresponde a las expectativas de la sociedad, y no está a la altura del nivel educativo que deseamos para el país. Las evaluaciones realizadas en el último decenio arrojan resultados insatisfactorios en todos los tipos. En primaria, las mediciones de los logros en matemáticas y español muestran que aproximadamente la mitad de los alumnos no ha alcanzado los objetivos establecidos en los programas de estudio correspondientes al grado cursado; al mismo tiempo, hay fuertes desigualdades en el logro académico en contextos de pobreza y en sectores rurales e indígenas. Esto quiere decir que se ha avanzado en cuanto a mantener a los niños en la primaria hasta concluirla, más no se ha garantizado la equidad en la calidad del aprendizaje para todos”.<sup>7/</sup>

“El sistema educativo nacional no atiende con niveles de calidad adecuados a todos los alumnos que ha incorporado. La distribución desigual de la calidad de los servicios educativos impide que los mexicanos, con independencia de la cultura, el origen social, la residencia rural o urbana y territorial, tengan las mismas oportunidades de aprendizaje”.<sup>8/</sup>

#### Financiamiento del sistema educativo

“El financiamiento es uno de los factores más importantes para explicar la desigualdad en la cobertura y en la calidad. Si bien los programas compensatorios han encauzado recursos a los más pobres, éstos comprenden 1.0% del gasto educativo, en tanto que el gasto ordinario por alumno sigue siendo discriminatorio en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas”.<sup>9/</sup>

---

<sup>4/</sup> **Ibid.**, p. 27.

<sup>5/</sup> **Ibid.**, p. 28.

<sup>6/</sup> **Ibid.**, p. 30.

<sup>7/</sup> **Ibid.**, p. 32.

<sup>8/</sup> **Ibid.**, p. 33.

<sup>9/</sup> **Ibid.**

“En 2001 el gasto educativo nacional alcanzó 6.2% del PIB proveniente en 4.2% de la Federación, en 0.8% de los gobiernos estatales y municipales y en 1.2% de los particulares. Por otro lado, se destina una proporción muy elevada de los recursos del Sistema Educativo, muchas veces superior a 90.0%, al renglón de servicios personales, por lo que los recursos restantes son insuficientes para cubrir los gastos de operación, y para las inversiones que requiere una educación de buena calidad”. <sup>10/</sup>

#### Participación social

“Los protagonistas del desarrollo de la educación no pueden ser otros que los alumnos y sus padres, los trabajadores de la educación y las autoridades del sistema, no obstante los primeros han permanecido al margen de la toma de decisiones en materia educativa”. <sup>11/</sup>

“En cuanto a la educación básica, debe reconocerse que las formas tradicionales de relación entre el gobierno y la sociedad, que se reproducen en la escuela, consisten en actividades dirigidas por el maestro y por la autoridad. Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de los alumnos y ciudadanos. Así, los consejos escolares difícilmente representan a la comunidad y la participación suele reducirse a una contribución, monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico”. <sup>12/</sup>

#### Evaluación y planeación

“Existen instituciones y mecanismos dedicados a la evaluación en todos los tipos educativos y ha comenzado la colaboración entre los responsables de las funciones asociadas con la evaluación en las 32 entidades federativas. Pese a ello, todavía no se puede hablar de un auténtico sistema nacional de evaluación educativa, capaz de hacer frente a la tarea que le corresponde, ni hay suficientes especialistas para asumirla”. <sup>13/</sup>

“Por otro lado, a pesar de los avances en la investigación educativa, el sistema carece de mecanismos que le permitan beneficiarse de sus resultados para la toma de decisiones y el mejoramiento de la calidad. Por su importancia para el sistema educativo, es evidente que resulta prioritario fortalecerla con mecanismos especiales que le permitan desarrollarse en el corto plazo”. <sup>14/</sup>

“Los procesos de evaluación, investigación e innovación educativos, necesitan contar con datos válidos y confiables sobre el Sistema, como el número de escuelas, maestros y alumnos, la permanencia, la deserción y la reprobación, entre muchos otros indicadores. La SEP maneja desde hace tiempo las estadísticas educativas. Varios factores; sin embargo, han impedido la consolidación de un sistema de información eficiente y moderno. Entre esos factores deben mencionarse, en primer lugar, las dimensiones y la complejidad mismas del Sistema Educativo Nacional”. <sup>15/</sup>

En este contexto, el 3 de abril de 2001 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de

---

<sup>10/</sup> **Ibid.**

<sup>11/</sup> **Ibid.**, p. 34.

<sup>12/</sup> **Ibid.**

<sup>13/</sup> **Ibid.**, p. 35.

<sup>14/</sup> **Ibid.**

<sup>15/</sup> **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.** DOF del 18 de mayo de 1992.

Calidad, cuyo objetivo consistió en “fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad, entendiendo este concepto como sigue: una escuela de calidad es la que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar”.

En las Reglas de Operación del PEC de 2001 se establecieron los siguientes considerandos:

- Que la inversión en educación es una prioridad para el Gobierno Federal.
- Que el Estado debe generar las condiciones necesarias para impartir una educación pública tendiente a la equidad en la calidad, a fin de garantizar que los niños mexicanos tengan acceso a una educación básica que les otorgue las herramientas necesarias para una adecuada integración social.
- Que es necesario impulsar políticas públicas destinadas a crear las condiciones para prestar un servicio educativo de calidad.
- Que es necesario establecer medidas tendientes a fortalecer el compromiso y la participación de todos los integrantes de la comunidad escolar en la tarea educativa, en particular de los Consejos de Participación Social.
- Que es necesario impulsar acciones tendientes a transformar la gestión escolar para mejorar el desempeño académico de los estudiantes.
- Que es necesario apoyar las acciones que la comunidad escolar establezca en un proyecto escolar como medio para mejorar la calidad y la equidad del servicio que ofrece cada centro escolar.

En 2012, al Programa Escuelas de Calidad se le asignó un presupuesto de 1,700,000.0 miles de pesos, lo que representó el 0.6% de los recursos autorizados al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (263,625,161.6 miles de pesos).

### **Resultados**

#### **1. Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

En la MIR 2012 del programa presupuestario S029 “Programa Escuelas de Calidad” se incluyeron 12 indicadores, que registraron deficiencias en su diseño: en el nivel de fin, los dos indicadores y su meta se presentan agregados para las dos materias (español y matemáticas) y para los dos niveles educativos, y uno de los dos indicadores no incluyó el dato absoluto del denominador comprometido; en el nivel de propósito, el indicador no permite valorar el objetivo propuesto y no considera a todas las escuelas beneficiadas por el programa; en el nivel de componente, los indicadores propuestos no miden cuántos supervisores son capacitados respecto, del total de supervisores existentes en las escuelas, y el indicador de escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PEC financieramente o con apoyo técnico pedagógico no distingue la proporción de las escuelas que requirieron del apoyo financiero o del apoyo técnico-pedagógico, y en el nivel de actividad, cuatro de los cinco indicadores no son consistentes con sus objetivos, y no consideran a la totalidad de su población objetivo.

**12-0-11100-07-0271-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública incluya en las metas de los indicadores de nivel de fin, de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", los datos de los denominadores de cada indicador, a efecto de medir su cumplimiento.

**12-0-11100-07-0271-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública especifique en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", las metas que corresponden al nivel primaria y las que corresponden al nivel secundaria, por asignatura, a efecto de medir su cumplimiento.

**12-0-11100-07-0271-07-003 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública incluya en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", los indicadores de nivel de propósito que permitan evaluar el cumplimiento del objetivo propuesto.

**12-0-11100-07-0271-07-004 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública incluya en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", los indicadores de nivel de componente que permitan valorar la proporción de supervisores capacitados, respecto del total de supervisores existentes en las escuelas de educación básica beneficiadas por el programa.

**12-0-11100-07-0271-07-005 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública incluya en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", los indicadores de nivel de actividad que permitan valorar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

**12-0-11100-07-0271-07-006 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública incorpore en los indicadores de nivel de actividad de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", a la totalidad de su población objetivo, a efecto de medir su cumplimiento.

**2. *Consejos Escolares de Participación Social***

En 2012, la proporción de escuelas con Consejos Escolares de Participación Social, inscritos en el Registro Público de Consejos Escolares, fue de 90.0% (49,202 escuelas), respecto de las 54,666 escuelas beneficiadas por el PEC, cantidad superior en 3.4% a la meta de 87.0%. Asimismo, la SEP cumplió en 98.4% la meta de mediano plazo, de lograr que 50,000 consejos escolares participaran en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica.

**3. *Entrega de recursos financieros y de apoyos técnico-pedagógicos***

Para 2012, la SEP dispuso de los criterios para identificar si las escuelas beneficiadas por el PEC requerían de recursos financieros, o en su caso, de apoyo técnico-pedagógico. De las

54,666 escuelas beneficiadas, el 81.1% (44,350 escuelas) recibió apoyo financiero y el 18.9% (10,316 escuelas), apoyos técnico-pedagógicos.

De las 44,350 escuelas que recibieron apoyo financiero, el 43.6% (19,337) correspondió a escuelas focalizadas en localidades de muy bajo, bajo y medio grado de marginación; el 36.2% (16,055), a escuelas de localidades de alto y muy alto grado de marginación, y para el 20.2% (8,959) la SEP no dispuso de la información de la ubicación de la localidad de la escuela por grado de marginación. De las 44,350 escuelas beneficiadas con recursos financieros, el 95.4% (42,314) recibió recursos en un rango de 10,001.0 pesos a 110,000.0 pesos, y el 4.6% (2,036) en un rango de 290.0 pesos a 10,000.0 pesos.

De las 4 escuelas que recibieron una aportación inicial en un rango de 290.0 a 800.0 pesos, 2 fueron focalizadas en localidades de alta o muy alta marginación, mientras que de las 23 escuelas que recibieron una aportación inicial en un rango de 100,010.0 pesos a 110,000.0 pesos, el 78.3% (18) se ubicó en localidades de bajo, muy bajo y medio grado marginación; el 4.3% (1) en localidades de alta marginación, y en el 17.4% (4) no se identificó la localidad donde se ubicó por nivel de marginación, por lo que la asignación de las aportaciones iniciales a las escuelas beneficiadas del PEC no se ajustó a los criterios establecidos en las reglas de operación del programa.

#### **12-0-11100-07-0271-07-007 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas de la menor cobertura de escuelas focalizadas en localidades de alto y muy alto grado de marginación y, con base en ello, implemente las acciones de mejora correspondientes para asegurar que con la entrega de los recursos financieros de la aportación inicial se priorice a las escuelas ubicadas en localidades de alto y muy alto grado marginación.

#### **12-0-11100-07-0271-07-008 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita evaluar la focalización de las localidades por grado de marginación donde se ubican todas las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad con recursos financieros, a efecto de medir su cumplimiento.

#### **4. *Aplicación de los recursos financieros por parte de las escuelas beneficiadas***

En 2012, las 44,350 escuelas beneficiadas por el PEC con recursos financieros ejercieron 1,963,182.5 miles de pesos, de los cuales el 30.5% (598,962.9 miles de pesos) correspondió a la compra de equipo técnico; el 25.6% (502,534.5 miles de pesos), a la compra de material didáctico y escolar; el 15.4% (301,780.4 miles de pesos), a la adquisición de mobiliario; el 15.2% (298,381.4 miles de pesos), a la rehabilitación, acondicionamiento y mantenimiento de la escuela; el 10.4% (205,020.4 miles de pesos), a la construcción y ampliación de espacios educativos, y el 2.9% (56,502.9 miles de pesos), a la capacitación de los docentes.

#### **5. *Oportunidad en la entrega de los recursos federales a las entidades federativas***

Para 2012, la SEP no dispuso de un indicador que permitiera medir el tiempo, en número de días, en que las entidades federativas recibirían los recursos federales después de haber realizado el depósito de la aportación estatal. De las 32 entidades federativas, 14 (43.7%) recibieron los recursos federales del PEC en un periodo de 41 a 93 días hábiles después de haber realizado el depósito estatal, superiores al promedio nacional de 39.5 días hábiles, y

18 (56.3%) recibieron los recursos en un periodo de 12 a 39 días hábiles después de haber realizado el depósito estatal.

**12-0-11100-07-0271-07-009 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública incluya en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, el número de días en que se prevé se transferirán a las entidades federativas los recursos federales a los Fideicomisos Estatales de Escuelas de Calidad, una vez realizado el depósito estatal, a efecto de medir su cumplimiento.

**6. *Asignación presupuestal federal, respecto de la aportación estatal***

En 2012, la SEP transfirió a las 32 entidades federativas un monto de recursos federales de 1,087,275.0 miles de pesos. Respecto del cumplimiento de la razón establecida en las reglas de operación del programa, de transferir una aportación federal equivalente a tres veces la aportación estatal, las entidades federativas depositaron en su respectivo Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad la cantidad de 362,425.0 miles de pesos, lo que representó el equivalente a la tercera parte de la aportación estatal.

**7. *Capacitación de directores y/o docentes en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica***

La SEP no dispuso de la información que acredite que en 2012 se capacitó al 100.0% de los directores o docentes con función directiva de las escuelas de educación básica del PEC capacitados en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica.

**12-0-11100-07-0271-07-010 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita evaluar el cumplimiento de la meta del indicador "Porcentaje de directores y docentes con función directiva en escuelas de educación básica capacitados en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica" de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad".

**8. *Capacitación de supervisores en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica***

En 2012, la SEP, en coordinación con las autoridades estatales, capacitó a 9,288 supervisores de las 32 entidades federativas del país en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica, resultado superior en 3.7% a la meta de 8,960; sin embargo, no dispuso de la información para verificar que se capacitó a la totalidad de los supervisores de las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad.

**12-0-11100-07-0271-07-011 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita evaluar que se capacitó a la totalidad de los supervisores en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica, a efecto de medir su cumplimiento.

**9. Equipos Técnicos Estatales que participaron en al menos dos ocasiones en acciones de asesoría y acompañamiento**

La SEP no dispuso de la información para verificar que en 2012 se cumplió la meta de lograr que el 100.0% de los equipos técnicos estatales participaran en al menos dos ocasiones en acciones de asesoría y acompañamiento durante el ciclo escolar.

**12-0-11100-07-0271-07-012 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita evaluar el cumplimiento de la meta del indicador "Porcentaje de equipos técnicos estatales que participan en al menos dos ocasiones en acciones de asesoría y acompañamiento durante el ciclo escolar", establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad".

**10. Equipos Técnicos Estatales que participaron en al menos dos ocasiones en acciones de capacitación**

La SEP no dispuso de la información para verificar que en 2012 se cumplió la meta de lograr que el 84.4% de los equipos técnicos estatales participaran en al menos dos ocasiones en acciones de capacitación durante el ciclo escolar.

**12-0-11100-07-0271-07-013 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita evaluar el cumplimiento de la meta del indicador "Porcentaje de equipos técnicos estatales que participan en al menos dos ocasiones en acciones de capacitación durante el ciclo escolar", establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad".

**11. Implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica**

Para 2012, la SEP diseñó 20 estándares para que las escuelas beneficiadas por el PEC implementaran el Modelo de Gestión Educativa Estratégica con la finalidad de contribuir a mejorar el logro académico de sus estudiantes. Del total de estándares, 5 (25.0%) correspondieron a la dimensión pedagógica curricular; 9 (45.0%), a la dimensión organizativa; 3 (15.0%), a la dimensión administrativa, y 3 (15.0%), a la dimensión de participación social comunitaria; sin embargo, no dispuso de la información para verificar el avance en la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica en las escuelas beneficiadas por el programa.

**12-0-11100-07-0271-07-014 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita medir el avance en la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica en las escuelas de educación básica beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad, a fin de promover un proceso de mejora continua dentro de las escuelas de educación básica.

**12. Cobertura del Programa Escuelas de Calidad**

En el ciclo escolar 2011-2012, de las 227,194 escuelas de educación básica, el PEC benefició a 54,666, lo que representó el 24.1%. Las 54,666 escuelas beneficiadas por el programa

fueron superiores en 9.3% a las 50,000 escuelas de educación básica previstas. Por nivel educativo, el PEC atendió al 20.5% (18,683) de las escuelas de preescolar; al 24.6% (24,448) de las escuelas primarias, y al 28.8% (10,546) de las escuelas de secundaria. Por modalidad educativa, en preescolar, el programa atendió al 26.6% (16,343) de la general; al 20.8% (2,003) de la indígena, y al 1.7% (337) de la comunitaria. En primaria, al 28.3% (22,087) de la general; al 20.7% (2,085) de la indígena, y al 2.4% (276) de la comunitaria. Mientras que, en secundaria, al 31.8% (1,458) de la técnica; al 36.6% (6,648) de la telesecundaria; al 20.2% (2,277) de la general; al 5.7% (128) de la comunitaria, y al 11.8% (35) de trabajadores.

### **13. Localidades atendidas por el PEC**

En 2012, el PEC operó en 17,335 localidades de las 32 entidades federativas, de las cuales el 64.8% (11,236) correspondió a localidades donde operó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; sin embargo, la SEP no dispuso de un indicador ni meta para valorar la proporción de localidades atendidas por el PEC que también fueron atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

#### **12-0-11100-07-0271-07-015 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública establezca en las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, los indicadores y metas que permitan medir el cumplimiento en la atención de las localidades atendidas por el Programa Escuelas de Calidad y que también fueron atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

### **14. Escuelas beneficiadas por el PEC que mejoraron el logro académico de sus estudiantes, respecto de las escuelas no beneficiadas por el programa**

La SEP no dispuso de la información que permitiera comparar los resultados obtenidos por las escuelas beneficiadas por el PEC en la prueba ENLACE, respecto de las no beneficiadas por el programa, lo que limitó verificar que en 2012 se cumplió la meta del indicador denominado “Tasa media de crecimiento de escuelas PEC que demuestran una mejoría relativa mayor que las escuelas no PEC en la prueba ENLACE”.

#### **12-0-11100-07-0271-07-016 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita evaluar el cumplimiento del indicador del número de escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad que mostraron una mejoría en el logro académico de sus estudiantes, respecto de las escuelas no beneficiarias del programa.

### **15. Escuelas de educación básica que mejoraron el logro académico de sus estudiantes**

En el ciclo escolar 2011-2012, el PEC benefició a 54,666 escuelas públicas de educación básica, y la SEP aplicó la prueba en 29,528 escuelas de primaria, de las cuales en 21,886 escuelas se observó una mejoría en el logro educativo de sus alumnos, lo que representó el 74.1%, superior en 17.6% a la meta de 63.0%.

Por modalidad educativa, en el ciclo escolar 2011-2012, la primaria general obtuvo los mejores resultados en español, ya que el 16.8% de los alumnos se ubicó en el nivel insuficiente, menor en 46.5% a la comunitaria (31.4%) y en 50.3% a la indígena (33.8%). En matemáticas, la primaria general también obtuvo los mejores resultados, ya que el 14.2% de los alumnos se ubicó en el nivel insuficiente, inferior en 43.9% a la comunitaria (25.3%) y en

51.9% a la indígena (29.5%). En el excelente, la proporción fue de 16.2%, inferior en 44.6% a la comunitaria (11.2%) y en 74.2% a la indígena (9.3%).

En secundaria, por modalidad educativa, en el ciclo escolar 2011-2012, la secundaria técnica obtuvo los mejores resultados en español, ya que el 40.8% de los alumnos se ubicó en el nivel insuficiente, menor en 31.8% que la comunitaria (59.8%); en 2.4%, a la general (41.8%); en 28.2%, a la de trabajadores (56.8%), y en 1.2%, a la telesecundaria (41.3%). En matemáticas, la telesecundaria obtuvo los mejores resultados en matemáticas, ya que el 41.0% de los alumnos se ubicó en el nivel insuficiente, menor en 31.2% para trabajadores (59.6%); en 23.4% a la general (54.2%); en 22.9% a la técnica (53.2%), y en 40.2% a la comunitaria (68.6%).

**16. *Cumplimiento del objetivo de contribuir a mejorar el logro académico de los estudiantes de las escuelas beneficiadas por el PEC***

De las escuelas beneficiadas por el PEC, el 91.6% (50,100 escuelas) recibió recursos adicionales de otros programas presupuestarios a cargo de la SEP, para los cuales se estableció el mismo objetivo, de contribuir a elevar el logro académico de sus estudiantes, por lo que no se puede atribuir que sólo las acciones del PEC contribuyeron al mejoramiento del logro académico de los estudiantes de las escuelas beneficiadas.

En 2012, de las 54,666 escuelas beneficiadas por el PEC, también fueron beneficiadas con otros programas a cargo de la SEP, orientados a mejorar el logro educativo de los alumnos: el 39.0% (21,338 escuelas), con el Programa Escuela Segura; el 18.9% (10,314 escuelas), con el programa Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable en Educación Básica; el 11.6% (6,361 escuelas), con el Programa Escuela Siempre Abierta a la Comunidad; el 6.4% (3,524 escuelas), con el Programa Escuelas de Tiempo Completo; el 5.3% (2,922 escuelas) con el Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa; el 3.8% (2,053 escuelas), con el Programa Habilidades Digitales para Todos; el 2.9% (1,610 escuelas), con el Programa Reforma Curricular en Educación Básica; el 2.6% (1,411 escuelas), con el Programa Mejores Escuelas, y el 1.0% (567 escuelas), con el Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje, Concursable.

**12-0-11100-07-0271-07-017 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública realice un estudio que le permita valorar el impacto de las acciones del Programa Escuelas de Calidad, en el mejoramiento del logro académico de los estudiantes de las escuelas beneficiadas.

**17. *Escuelas beneficiadas por el PEC que permanecieron al menos cinco ciclos escolares en el programa***

De los ciclos 2007-2008 al 2011-2012, el número de escuelas beneficiadas por el PEC ascendió a 76,066, de las cuales el 20.0% (15,250 escuelas) permaneció al menos cinco ciclos escolares, proporción inferior en 62.9% a la meta de 53.9%.

**12-0-11100-07-0271-07-018 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas de la menor proporción de escuelas de educación básica beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad que permanecieron al menos cinco ciclos escolares y, con base en ello, implemente las acciones de mejora correspondientes para asegurar la continuidad de las acciones del programa en las escuelas beneficiadas e incidir en el mejoramiento del logro académico de sus alumnos.

**18. Economía en la aplicación de los recursos asignados al programa**

En 2012, en el Programa Escuelas de Calidad, se ejercieron 1,675,034.6 miles de pesos, monto idéntico al presupuesto modificado, e inferior en 1.5% al presupuesto original de 1,700,000.0 miles de pesos. El gasto promedio ejercido por escuela atendida por el PEC fue de 30.6 miles de pesos.

De los 1,675,034.6 miles de pesos ejercidos, el 44.4% (744,333.1 miles de pesos) correspondió a gasto corriente, proporción inferior en 2.2% a la aprobada en el PEF de 45.4%, y el 55.6% (930,701.5 miles de pesos) a gasto de inversión, superior en 1.8% a la proporción aprobada en el PEF de 54.6%.

**19. Reducción de los gastos indirectos del programa**

La SEP no dispuso de la información que permita verificar que en 2012 se hubieran reducido en al menos en 4.0% los gastos indirectos del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", respecto de los ejercidos en 2011.

**12-0-11100-07-0271-07-019 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita evaluar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gastos indirectos del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad".

**20. Rendición de cuentas de 2012**

La información que la SEP reportó en los diversos documentos de rendición de cuentas de 2012 no fue suficiente para verificar si se cumplieron los objetivos nacional y sectoriales, relativos a elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro académico, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional, y contribuir a mejorar el logro académico de los estudiantes de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PEC, mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica, ni el cumplimiento del objetivo establecido en la MIR del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", de contribuir a la mejora del logro académico de los estudiantes en escuelas públicas de educación básica mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica.

**12-0-11100-07-0271-07-020 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e instrumente un sistema de información bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, con mecanismos de actualización permanente, con el fin de evaluar el cumplimiento de sus objetivos en materia de contribuir a mejorar el logro académico de los alumnos de las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad.

**Consecuencias Sociales**

En el ciclo escolar 2011-2012, la SEP benefició con el PEC a 54,666 escuelas. De las escuelas beneficiadas por el programa, el 91.6% (50,100 escuelas) recibió recursos adicionales de otros programas presupuestarios, a cargo de la SEP, en los cuales su objetivo de nivel de fin se orientó a contribuir a elevar el logro académico de sus estudiantes, por lo que no se puede atribuir que sólo las acciones del PEC contribuyeron al mejoramiento del logro académico de los estudiantes de las escuelas beneficiadas.

No fue posible comparar los resultados obtenidos por los estudiantes de las escuelas de educación básica en la prueba ENLACE, respecto de las no beneficiarias del programa, ya que la SEP careció de la información correspondiente.

Además, de los ciclos 2007-2008 al 2011-2012, el número de escuelas beneficiadas por el programa ascendió a 76,066 escuelas, de las cuales el 20.0% (15,250 escuelas) permaneció al menos cinco ciclos escolares, por lo que no se aseguró la continuidad de las acciones del PEC en las escuelas beneficiadas para incidir en el mejoramiento del logro académico de sus alumnos.

Respecto de la asignación de recursos financieros a las escuelas de educación básica, la SEP no dio prioridad a las escuelas que se encuentran focalizadas en las zonas de alta y muy alta marginación, ya que de las 44,350 escuelas beneficiadas por el PEC con recursos financieros, el 43.5% (19,337) correspondió a escuelas focalizadas en localidades de muy bajo, bajo y medio nivel de marginación; el 36.2% (16,055) a escuelas de localidades de alto y muy alto grado de marginación, mientras que del 20.2% (8,959) la SEP no dispuso de la información sobre la ubicación de la localidad de la escuela por grado de marginación.

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

Se determinó(aron) 14 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 20 Recomendación(es) al Desempeño.

#### **Dictamen: negativo**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En 2012, la Secretaría de Educación Pública (SEP) no cumplió el objetivo del Programa Escuelas de Calidad, de contribuir a mejorar el logro académico de los estudiantes en escuelas públicas de educación básica, mediante la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica, ya que no dispuso de la información para verificar el avance en la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica en las escuelas beneficiadas por el programa; no dispuso de la información que permitiera comparar los resultados obtenidos de las escuelas beneficiadas por el PEC en la prueba ENLACE, respecto de las no beneficiadas por el programa; cumplió en 33.7% la meta de lograr que el 59.3% de las escuelas beneficiadas por el programa permaneciera al menos cinco ciclos escolares, ya que de las 76,066 escuelas beneficiadas en el periodo 2007-2012, el 20.0% (15,250 escuelas) permaneció al menos cinco ciclos escolares; no dispuso de la información que sustente que en 2012 se capacitó al 100.0% de los directores o docentes con función directiva de las escuelas de educación básica del PEC en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica, ni de la información para verificar que en 2012 se cumplió la meta de lograr que el 100.0% de los equipos técnicos estatales participaran en al menos dos ocasiones en acciones de asesoría y acompañamiento durante el ciclo escolar, ni de lograr que el 84.4% de los equipos técnicos estatales participaran en al menos dos ocasiones en acciones de capacitación durante el ciclo escolar; no se ajustó a los criterios establecidos en las reglas de operación del programa para la asignación de las aportaciones iniciales a las escuelas beneficiadas, y reportó información insuficiente en los diversos documentos de rendición de cuentas de

---

2012 para verificar el cumplimiento de los objetivos nacional y sectoriales, relativos a elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro académico.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Constatar que en 2012 la SEP cumplió con las directrices generales para avanzar al Sistema de Evaluación del Desempeño.
2. Constatar que en 2012 la SEP cumplió la meta de lograr que el 87.0% de los Consejos Escolares de Participación Social de las escuelas beneficiarias del Programa Escuelas de Calidad se inscribieran en el Registro Público de Consejos Escolares, y de lograr que 50,000 Consejos Escolares de Participación Social participaran en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica.
3. Constatar que en 2012 la SEP dispuso de los procedimientos necesarios para identificar, del total de escuelas beneficiadas, a las escuelas que requirieron recursos financieros y las que requirieron apoyo técnico-pedagógico.
4. Constatar que en 2012 las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad ejercieron los recursos financieros, de acuerdo con los conceptos de gasto establecidos en las reglas de operación del programa.
5. Verificar que en 2012 la SEP entregó con oportunidad los recursos federales del Programa Escuelas de Calidad a las entidades federativas.
6. Constatar que en 2012 la SEP canalizó los recursos federales del Programa Escuelas de Calidad a razón de tres pesos, por un peso de aportación estatal.
7. Verificar que en 2012 la SEP cumplió la meta de capacitar al 100.0% de los directores y/o docentes con función directiva en escuelas de educación básica, en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica.
8. Constatar que en 2012 la SEP cumplió la meta de capacitar al 100.0% de los supervisores de educación básica en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica.
9. Constatar que en 2012 la SEP cumplió la meta de lograr que el 100.0% de los equipos técnicos estatales participaran en al menos dos ocasiones en acciones de asesoría y acompañamiento durante el ciclo escolar.
10. Verificar que en 2012 la SEP cumplió la meta de lograr que el 84.4% de los equipos técnicos estatales participaran en al menos dos ocasiones en acciones de capacitación durante el ciclo escolar.
11. Verificar que en 2012 la SEP dispuso de los indicadores y metas necesarios para medir el cumplimiento de la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica en las escuelas beneficiarias del Programa Escuelas de Calidad.
12. Constatar que en 2012 la SEP atendió la demanda de las escuelas que decidieron voluntariamente ser beneficiarias del Programa Escuelas de Calidad.

13. Verificar que en 2012 la SEP atendió prioritariamente con el Programa Escuelas de Calidad a las localidades donde operó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
14. Verificar que en 2012 la SEP cumplió la meta de lograr un crecimiento promedio anual de 75.3% de las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad que mejoraron el logro académico de sus estudiantes, respecto de las escuelas no beneficiadas por el programa.
15. Verificar que en 2012 la SEP cumplió la meta de lograr que el 63.0% de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad mejoraran el logro académico de sus alumnos.
16. Verificar que en 2012 la SEP cumplió el objetivo del Programa Escuelas de Calidad, de contribuir a mejorar el logro académico de los estudiantes de las escuelas beneficiadas.
17. Constatar que en 2012 la SEP cumplió la meta de lograr que el 53.9% de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad permanecieran al menos cinco ciclos escolares.
18. Verificar la aplicación de los recursos asignados en el PEF de 2012 a la SEP para el Programa Escuelas de Calidad.
19. Verificar que en 2012 la SEP redujo en al menos 4.0% los gastos de operación del Programa Escuelas de Calidad, respecto del año anterior.
20. Constatar que la SEP incluyó en los documentos de rendición de cuentas de 2012 la información suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo de contribuir a elevar la calidad educativa para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) 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; 2, fracción LVII; 24, fracción I; 27, fracción II, párrafo segundo; 45, párrafo primero, y 2 transitorio, fracción II.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la SEP, artículo 31, fracción III.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Criterios para la Revisión y Actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, numerales 2, 5, 7 y 11.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, numeral noveno.

Acuerdo número 609 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, numerales 3; 3.1; 4.1; 4.3.1, fracción I, incisos A y B; fracción II, inciso B; 4.3.2; 4.4.1.1, fracción I, inciso B; 4.4.1.2, inciso B, párrafos segundo y cuarto.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, fracción I, norma cuarta, párrafo primero.

Manual de Organización General de la SEP, numeral 1.3.3.

Modelo de Gestión Educativa Estratégica del Programa Escuelas de Calidad.

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

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### *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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.