

Secretaría de Educación Pública

Programa Escuelas de Calidad

Auditoría de Desempeño: 14-0-11100-07-0192

DS-003

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el Programa Escuelas de Calidad para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprende el diseño del Programa Escuelas de Calidad (PEC); la cobertura del programa; el cumplimiento de los requisitos para participar en el PEC; la distribución de los recursos financieros otorgados para la operación del PEC; los mecanismos de control para evitar la duplicidad de apoyos financieros; el gasto promedio por escuela participante en el PEC; el cumplimiento de las metas sobre el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas; la asesoría y el acompañamiento para el desarrollo de competencias de los Consejos Técnicos Escolares en la autonomía de gestión; la conformación de los Consejos Escolares de Participación Social y de los Comités de Contraloría Social; la capacitación de supervisores en materia de gestión escolar; el diseño de mecanismos para orientar el ejercicio de los recursos otorgados a las escuelas; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del PEC, y el Sistema de Control Interno.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. En el desarrollo se tuvieron limitantes para aplicar algunos de los procedimientos establecidos, debido a que no en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo que limitó en consecuencia la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa Escuelas de Calidad.

Antecedentes

La gestión escolar es “el conjunto de labores realizadas por los actores de la comunidad educativa -director, maestros, padres de familia y alumnos- 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”.^{1/}

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 se señaló que la participación social en la educación promovería la reorganización del subsistema de educación básica, mediante el fortalecimiento de la capacidad de organización y la participación en la escuela del personal directivo, maestros, padres de familia y alumnos.

En el periodo 1989-1994, se estableció la organización de los consejos de participación social en la educación para los tres órdenes de gobierno. Ante la falta de operación de dichos consejos, en 1995, el Ejecutivo Federal reconoció la necesidad de revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos, y fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar, mediante el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela.^{2/}

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Gobierno Federal reconoció que las decisiones en materia de participación social estaban centradas en la autoridad escolar y que, en materia de organización escolar, los directivos concentraban su atención en asuntos administrativos, en lugar de favorecer los asuntos académicos, y carecían de la formación necesaria para evaluar y dar seguimiento al funcionamiento de la escuela.

En 2001, se implementó el Programa Escuelas de Calidad (PEC), a efecto de mejorar la calidad de las escuelas públicas de educación básica, mediante la adopción del Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE).^{3/} La estrategia del PEC consistió en la participación de las autoridades educativas para apoyar las acciones que la comunidad escolar decidiera, a fin de mejorar la calidad del servicio y los resultados del aprendizaje de los alumnos.^{4/} 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.

Ante esta situación, la problemática persistió, ya que 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.^{5/}

Para 2013, en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se señaló que el modelo de gestión institucional que ha prevalecido en las escuelas de educación básica ha estado centrado en los requerimientos de la estructura administrativa y alejada de las necesidades de la escuela, lo cual ha provocado que la comunidad escolar se encuentre desprovista de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que faciliten 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.

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

^{1/} Secretaría de Educación Pública, **Modelo de Gestión Educativa Estratégica, Programa Escuelas de Calidad**, México, 2009, p. 47.

^{2/} **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, Diario Oficial, 31 de mayo de 1995.

^{3/} Secretaría de Educación Pública, **Libro blanco del Programa Escuelas de Calidad**, México, 2006.

^{4/} Secretaría de Educación Pública, **Modelo de Gestión Educativa Estratégica**, México, 2009, p. 98.

^{5/} **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, Diario Oficial, 31 de mayo de 2007.

políticas educativas y formular aquéllas que permitan satisfacer la necesidad de contar con un Sistema Educativo Nacional (SEN) de mayor eficacia. El 25 de febrero de 2013 se promulgó la reforma educativa, que estableció el mandato de fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.

El diseño de la reforma se centró en el fortalecimiento de la gestión de las unidades escolares, en donde se reconoce que la escuela tiene un papel clave en el rendimiento escolar y en la calidad de los aprendizajes que pretende promover políticas que otorguen mayor participación de directores, maestros y comunidad escolar.

En congruencia con el mandato constitucional, para 2014 el Programa Escuelas de Calidad tuvo como objetivo contribuir al fortalecimiento de las condiciones que favorezcan el desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica para la mejora de la calidad educativa.

El PEC apoya con recursos técnicos y financieros a las escuelas públicas de educación básica interesadas en fortalecer su autonomía de gestión. En 2014, en el PEC participaron 51,261 escuelas de educación básica, que representaron el 25.6% de las 199,928 escuelas públicas de educación básica.

Resultados

1. *Diseño de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*

En las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2014 la SEP no estableció los parámetros para identificar qué escuela es aquella que “presenta altos índices de deserción escolar”, ni determinó cuáles eran los “indicadores educativos desfavorables” que se debían considerar para la identificación de las escuelas objeto de atención del programa; no estableció criterios precisos y homologados para determinar la prioridad de incorporación de las escuelas al programa; no especificó el tipo de acciones que se podrían desarrollar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión; no determinó el tipo de materiales educativos que se podrían adquirir, ni el tipo de espacios escolares que se podrían acondicionar con los apoyos financieros; no estableció los mecanismos para verificar que las acciones del programa no se duplicaran con las de otros programas; no precisó cuáles eran los “problemas de operación básicos”; no determinó los mecanismos de control para verificar que las escuelas elegidas para recibir los apoyos financieros del PEC no se encontraran participando en el Programa Escuelas de Tiempo Completo, y no determinó los mecanismos para realizar de forma análoga el seguimiento y la evaluación de la operación del programa en cada entidad federativa.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, adecuó los Criterios Específicos de Operación y las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015, en las que estableció los criterios para focalizar a las escuelas susceptibles de ser apoyadas por el programa; el tipo de materiales educativos que se pueden adquirir y los espacios escolares que se pueden acondicionar con los apoyos financieros; los mecanismos para verificar que las acciones del programa no se dupliquen con las de otros programas, y los mecanismos para realizar de forma análoga el seguimiento de la operación del programa en cada entidad federativa.

14-0-11100-07-0192-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no estableció en las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad los procedimientos para determinar la prioridad de incorporación de las escuelas y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del programa se definan los criterios de prioridad para la incorporación de las escuelas, a fin de garantizar la adecuada selección de las escuelas que serán apoyadas, en cumplimiento de los artículos 30, fracción I, inciso a, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0192-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no definió en las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad en qué consiste el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación del programa se identifiquen las acciones en las que se podrán aplicar los apoyos utilizados para ese fin, en cumplimiento de los artículos 30, fracción I, incisos a y g, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0192-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no especificó en las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad cuáles eran los "problemas de operación básicos" de las escuelas participantes y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación se precisen los servicios en los que se podrán aplicar los apoyos para solucionar los problemas de operación básicos, a fin de dar cumplimiento a los artículos 30, fracción I, inciso a, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0192-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no identificó en las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad los mecanismos para realizar la evaluación de la operación del programa en las escuelas participantes en cada entidad federativa y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que en las reglas de operación se establezcan mecanismos para realizar de forma análoga la evaluación de la operación del programa, a fin de dar cumplimiento a los artículos 30, fracción I, inciso a, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2. Cobertura del Programa Escuelas de Calidad

En 2014, en el Programa Escuelas de Calidad participaron 51,261 escuelas, que representaron el 25.6% de las 199,928 escuelas públicas de educación básica. Las 51,261 escuelas participantes en el PEC contaron con una matrícula de 7,846.4 miles de alumnos.

Por nivel educativo, el PEC apoyó al 27.6% (21,044 escuelas) de las 76,295 escuelas de nivel preescolar; al 21.7% (19,612 escuelas) de las 90,446 escuelas de nivel primaria, y al 32.0% (10,605 escuelas) de las 33,187 escuelas de secundaria.

Por modalidad educativa, en preescolar, el 85.4% (17,976 escuelas) de las escuelas participantes en el programa correspondió a la modalidad general; el 11.5% (2,423 escuelas), a la indígena, y el 3.1% (645 escuelas), a la comunitaria. En primaria, el 89.9% (17,636 escuelas) correspondió a la modalidad general; el 6.6% (1,299 escuelas), a la indígena, y el 3.5% (677 escuelas), a la comunitaria. En secundaria, el 54.4% (5,766 escuelas) correspondió a la modalidad de telesecundaria; el 26.8% (2,846 escuelas), a la general; el 15.0% (1,595 escuelas), a la técnica; el 2.9% (308), a la comunitaria, y el 0.9% (90 escuelas), a la modalidad para trabajadores.

Respecto de la prioridad en la atención, de las 51,261 escuelas participantes en el PEC, el 54.6% (27,984 escuelas) se ubicó en localidades de muy bajo, bajo y medio nivel de marginación; mientras que el 43.4% (22,242 escuelas), se ubicó en localidades de alto y muy alto nivel de marginación, por lo que no se acreditó que se priorizara la participación de las escuelas en dichas localidades, y para el 2.0% (1,035 escuelas) la SEP no dispuso de la información de la localidad donde se ubicaron las escuelas por grado de marginación.

14-0-11100-07-0192-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de información sobre el grado de marginación de las localidades en las que se ubicaron 1,035 escuelas que participaron en el Programa Escuelas de Calidad y, con base en ello, implemente las medidas necesarias, a fin de disponer de la información para evaluar la focalización de las localidades por grado de marginación donde se ubican todas las escuelas apoyadas por el programa, en cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

14-0-11100-07-0192-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas de la menor cobertura del Programa Escuelas de Calidad en escuelas ubicadas en localidades de alto y muy alto grado de marginación y, con base en ello, implemente las medidas necesarias, a fin de asegurar que el programa priorice la atención de las escuelas ubicadas en localidades de alto y muy alto grado de marginación, en cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

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

En 2014, las 31 Autoridades Educativas Locales (AEL) y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) que participaron en el Programa Escuelas de Calidad remitieron a la SEP la carta compromiso en la que notificaron su voluntad de participar en el Programa Escuelas de Calidad; sin embargo, en 8 (25.0%) entidades federativas: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Distrito Federal, las AEL entregaron la carta compromiso después del 28 de febrero de 2014, fecha establecida como límite de entrega.

En relación con los Convenios Marco de Coordinación, las 31 AEL y la AFSEDF suscribieron el convenio con la SEP; sin embargo, en 4 (12.5%) entidades federativas: Michoacán, San Luis Potosí, Tlaxcala y Distrito Federal, la firma del convenio entre las AEL y la SEP se realizó después del último día hábil de marzo de 2014, fecha establecida como límite de entrega.

En cuanto a la propuesta local para la implementación y desarrollo del PEC, las 29 AEL y la AFSEDF remitieron la propuesta local a la SEP; sin embargo, en 11 (34.4%) entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guanajuato,

Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas, las AEL entregaron la propuesta después del 31 de marzo de 2014, fecha límite de entrega; en 13 (40.6%) entidades: Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán, la SEP no acreditó la evidencia de la fecha de recepción de dicho documento, y en 2 (6.3%) entidades: Sonora y Veracruz, la propuesta local no se elaboró debido a que las AEL decidieron cancelar su participación en el programa.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó que la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) realizara las acciones de control necesarias para contar con las cartas compromiso, los convenios marco de coordinación y las propuestas locales para la implementación y desarrollo del programa conforme a las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015.

4. *Distribución de los recursos del Programa Escuelas de Calidad en las entidades federativas*

En 2014, los recursos financieros transferidos por la SEP a las entidades federativas, mediante el Programa Escuelas de Calidad, ascendieron a 1,375,588.8 miles de pesos, que representaron el 95.0% de los 1,447,560.3 miles de pesos previstos, debido a que las entidades de Sonora y Veracruz decidieron no participar en el PEC, y a que la aportación federal para Morelos fue inferior a la establecida en la tabla de distribución de recursos, el presupuesto autorizado por la entidad federativa para el PEC fue de 7,000.0 miles de pesos, inferior en 670.4 miles de pesos a la establecida en el Convenio Marco de Coordinación.

5. *Entrega de recursos financieros y de apoyos técnicos a las escuelas*

En 2014, de las 51,261 escuelas beneficiadas, 45,479 (88.7%) recibieron apoyo financiero y 5,782 (11.3%), apoyo técnico. De las 45,479 escuelas que recibieron apoyo financiero, el 50.5% (22,950 escuelas) correspondió a escuelas de nuevo ingreso o que tenían hasta cuatro años de permanencia en el programa, y el 49.5% (22,529 escuelas), a escuelas con cinco años o más de permanencia.

De las 22,950 escuelas de nuevo ingreso o que tenían hasta cuatro años de permanencia en el PEC, el 85.4% (19,599 escuelas) recibió una aportación inicial de hasta 70,000 pesos; el 13.7% (3,139 escuelas), una aportación mayor de 50,000 e inferior a 70,000 pesos, aun cuando no se cumplió la condición de ser escuelas focalizadas en localidades de alta y muy alta marginación. En el 0.5% (110 escuelas), no se identificó el grado de marginación de la localidad y en el 0.4% (102 escuelas), no se definió el monto de la aportación inicial, por lo que no se ajustó a los criterios establecidos en las reglas de operación del programa.

14-0-11100-07-0192-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 3,139 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad en 2014 se otorgaron apoyos financieros superiores a los establecidos en las reglas de operación y, con base en ello, implemente mecanismos de control, a fin de corregir esa situación y evitar su recurrencia, en cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

14-0-11100-07-0192-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de información sobre el índice de marginación de la localidad a la que pertenecieron 110 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad y, con base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de generar información confiable, oportuna y suficiente para asegurar que en la entrega de los recursos financieros de la aportación inicial se priorice a las escuelas ubicadas en localidades de alto y muy alto grado de marginación, en cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

14-0-11100-07-0192-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de información sobre el monto de los apoyos financieros otorgados a 102 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad y, con base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de generar información confiable, oportuna y suficiente de los apoyos financieros otorgados a las escuelas para dar cumplimiento a las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

6. *Adquisición de material didáctico y acondicionamiento de espacios escolares*

De las 51,261 escuelas públicas de educación básica participantes en 2014 en el Programa Escuelas de Calidad, 1,291 escuelas participaron en el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). De las 1,291 escuelas que participaron en ambos programas, el 94.3% (1,217 escuelas) recibió apoyo técnico por parte del PEC, mientras que el 5.7% (74 escuelas) recibió apoyos financieros del PEC y del PETC, aun cuando en las reglas de operación del PEC se estableció que las escuelas participantes en el PETC en ningún caso serían elegibles para recibir financiamiento por parte del PEC, sin que la dependencia acreditara las causas al respecto. Asimismo, la SEP careció de la información sobre los materiales didácticos adquiridos y los espacios escolares acondicionados en las escuelas con los apoyos financieros otorgados por el PEC en 2014.

14-0-11100-07-0192-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que a 74 escuelas de educación básica pública participantes en el Programa Escuelas de Tiempo Completo en 2014 se les otorgaron apoyos financieros del Programa Escuelas de Calidad y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios, a fin de evitar la duplicidad en el ejercicio de los apoyos financieros, en cumplimiento del artículo 178 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

14-0-11100-07-0192-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de la información sobre los materiales didácticos adquiridos y los espacios escolares acondicionados en las escuelas con los apoyos financieros otorgados por el Programa Escuelas de Calidad y, con base en ello, adopte los mecanismos de control necesarios para realizar el seguimiento de los materiales didácticos adquiridos y los espacios escolares acondicionados con los apoyos financieros otorgados a las escuelas, a fin de dar cumplimiento a las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

7. Gasto promedio por escuela participante en el programa

En 2014, el presupuesto ejercido por la SEP en el Programa Escuelas de Calidad fue de 1,486,449.4 miles de pesos, monto igual al modificado e inferior en 1.9% al original de 1,515,911.5 miles de pesos.

La ASF estimó que en 2014 el gasto promedio de las 51,261 escuelas participantes en el programa fue de 29.0 miles de pesos, lo que representó 29.3% menos que en 2013 (41.0 miles de pesos), y en el periodo 2010-2014, el gasto promedio por escuela beneficiada por el PEC disminuyó 22.3%, al pasar de 37.3 miles de pesos en 2010 a 29.0 miles de pesos en 2014.

8. Contribución del Programa Escuelas de Calidad en el desarrollo de la autonomía de gestión

Para 2014, la SEP no estableció indicadores ni metas en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad", a fin de evaluar en qué medida las acciones del PEC contribuyeron al desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica participantes en el programa.

14-0-11100-07-0192-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no dispuso de información ni de indicadores y metas para evaluar la contribución del Programa Escuelas de Calidad en 2014 en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas y, con base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de contar con parámetros de medición de los resultados del programa, en cumplimiento del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

9. Desarrollo de competencias de los Consejos Técnicos Escolares en materia de gestión escolar

La SEP no dispuso de información sobre el número de escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad en las que en 2014 se conformaron y operaron los Consejos Técnicos Escolares, responsables de encabezar la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones establecidas en la planeación escolar. Asimismo, la dependencia careció de la información sobre las visitas de asesoría y acompañamiento que las supervisiones escolares debían otorgar a los CTE para el desarrollo de las competencias en materia de gestión escolar.

14-0-11100-07-0192-07-013 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de la información sobre las visitas de las supervisiones escolares para la asesoría y acompañamiento de los Consejos Técnicos Escolares en las escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad y, con base en ello, implemente las estrategias requeridas para contribuir al desarrollo de las capacidades de supervisión en materia de gestión escolar, a fin de dar cumplimiento a las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, y a los Criterios Específicos para la Operación del Programa Escuelas de Calidad.

14-0-11100-07-0192-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no contó con información sobre la conformación de los Consejos Técnicos Escolares en las escuelas

participantes en el Programa Escuelas de Calidad en 2014 y, con base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de generar información confiable, oportuna y suficiente sobre el funcionamiento de los consejos en las escuelas, en cumplimiento de los Criterios Específicos para la Operación del Programa Escuelas de Calidad.

10. *Conformación de los Consejos Escolares de Participación Social y de los Comités de Contraloría Social*

En 2014, de las 51,261 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad, el 86.8% (44,482 escuelas) contó con un Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), y el 13.2% (6,779 escuelas) no conformó el CEPS, el cual es necesario para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa.

De las 44,482 escuelas que contaron con el Consejo Escolar de Participación Social, el 8.1% (3,621 escuelas) conformó el Comité de Contraloría Social, mientras que el 91.9% (40,861 escuelas) no lo conformó, lo cual repercute en la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos que recibieron las escuelas participantes en el programa.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, elaboró el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social para el ciclo escolar 2015-2016, en el que se establecen las actividades para la constitución y funcionamiento del Comité de Contraloría Social en las escuelas de educación básica.

14-0-11100-07-0192-07-015 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que 6,779 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad en 2014 no conformaron un Consejo Escolar de Participación Social y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios, a fin de asegurar el funcionamiento del consejo que supervise y dé seguimiento al cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a las escuelas, en cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.

11. *Se relaciona con el (los) procedimiento(s): 10*

Capacitación de supervisores escolares

En 2014, la SEP impartió un diplomado de capacitación para el desarrollo de capacidades en materia de gestión de 3,696 supervisores que representaron el 43.5% de los 8,488 supervisores de las escuelas participantes en el PEC, por lo que el 56.5% no participó en actividades de capacitación para mejorar sus capacidades en el acompañamiento técnico, pedagógico y académico que otorgan a los Consejos Técnicos Escolares de las escuelas.

14-0-11100-07-0192-07-016 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no todos los supervisores de las escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad recibieron capacitación en materia de gestión escolar y, con base en ello, implemente las medidas necesarias, a fin de garantizar que la totalidad de los supervisores encargados de otorgar acompañamiento técnico, pedagógico y académico a los Consejos Técnicos Escolares reciban capacitación para el desarrollo de competencias en materia de gestión, en cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, y de los Criterios Específicos para la Operación del Programa Escuelas de Calidad.

12. Mecanismos para orientar el ejercicio de los recursos

En 2014, las Autoridades Educativas Locales de las 30 entidades federativas que participaron en el Programa Escuelas de Calidad elaboraron el Manual de Procedimientos para el Ejercicio y Comprobación de los Recursos, cuyo objetivo consistió en orientar las escuelas participantes en el PEC en la administración transparente y eficiente de los recursos que recibieron.

13. Avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014 del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad" la lógica vertical presenta deficiencias, ya que no establece la alineación con la planeación nacional y sectorial; en los niveles de componente y actividad, la redacción de los objetivos no se ajustó a la sintaxis establecida en la metodología de marco lógico, ni se formularon objetivos para los apoyos establecidos en las reglas de operación del programa, referentes al desarrollo del Sistema Básico de Mejora Educativa y el diseño de mecanismos que permita a las escuelas gestionar, obtener y ejercer recursos de manera más eficiente.

En la lógica horizontal, el método de cálculo del indicador de fin no permite medir el cumplimiento de su objetivo, ya que careció de los medios de verificación; el indicador de nivel de propósito es inconsistente con su objetivo, ya que no permite medir la mejora de la gestión escolar en las escuelas participantes en el programa; los indicadores de nivel de componente no representan un parámetro para medir el cumplimiento de sus objetivos; los indicadores de actividad presentan deficiencias en su método de cálculo, por lo que no representan un parámetro para medir el cumplimiento de sus objetivos; además, no se incluyen indicadores de componente y actividad para los apoyos establecidos en las reglas de operación del programa referentes al desarrollo del Sistema Básico de Mejora Educativa y el diseño de mecanismos que permitan a las escuelas gestionar, obtener y ejercer recursos de manera más eficiente. En la ficha técnica de cada indicador no se incorporaron los elementos relacionados con la factibilidad de la meta y los criterios de: Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aporte Marginal (CREMAA).

Además, en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2014, que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el anexo denominado "Avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014", la SEP reportó información sobre los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad" de forma anual, sin ajustarse a la frecuencia trimestral establecida.

14-0-11100-07-0192-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no incluyó en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Escuelas de Calidad de 2014 objetivos e indicadores que cumplieran con la metodología de marco lógico y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para revisar y actualizar la MIR, a fin de que su diseño permita evaluar el desempeño del programa, en cumplimiento del artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de los numerales II.4, II.5, IV, IV.6 y V de la "Guía para el diseño de indicadores estratégicos" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

14-0-11100-07-0192-07-018 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2014, que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se reportó de manera trimestral la información sobre los indicadores y avances de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S029 "Programa Escuelas de Calidad" y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se reporte dicha información de forma oportuna, a fin de que evalúe su contenido, en cumplimiento de los artículos 107, fracción I, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14. Suficiencia de la información reportada en la Cuenta Pública

La información reportada por la SEP en la Cuenta Pública de 2014 no permitió evaluar la contribución del Programa Escuelas de Calidad al objetivo sectorial "Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica", ni el cumplimiento del objetivo establecido en las reglas de operación relativo a contribuir al fortalecimiento de las condiciones que favorezcan el desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica para la mejora de la calidad educativa; tampoco fue posible evaluar su contribución en el avance de la solución del problema identificado en la exposición de motivos del PEF, lo cual implica la falta de vinculación entre los mecanismos presupuestales y de rendición de cuentas.

14-0-11100-07-0192-07-019 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en la Cuenta Pública de 2014 no reportó información suficiente sobre los resultados del Programa Escuelas de Calidad y el grado de avance en la atención del problema público al cual se vincula y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para incluir información que permita evaluar el cumplimiento de su objetivo, a fin de fortalecer la rendición de cuentas, en cumplimiento de los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo; 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

15. Control Interno

Con el análisis de la información y documentación que soportan las respuestas proporcionadas con motivo de la aplicación del Cuestionario de Control Interno al personal de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la SEP, se determinó que el diseño del sistema de control interno presenta deficiencias relacionadas con la falta de metodología y de estrategias para controlar y administrar los principales riesgos que podrían afectar el cumplimiento de objetivos y metas del PEC; la falta de criterios para programar metas; la carencia de mecanismos adecuados para medir los avances del cumplimiento de sus objetivos y metas; la falta de un sistema de información para dar seguimiento a los objetivos y metas del PEC, y la carencia de mecanismos de supervisión adecuados para vigilar la operación del programa.

14-0-11100-07-0192-07-020 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 presentó deficiencias en su Sistema de Control Interno y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para establecer un programa de trabajo, a fin de fortalecer la administración de riesgos; las actividades de control interno; la información y comunicación, y la supervisión y

mejora continua, en cumplimiento de los numerales 13 y 14, fracción I, del 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.

Consecuencias Sociales

En 2014, en el Programa Escuelas de Calidad participaron 51,261 escuelas públicas de educación básica, que representaron el 25.6% de las 199,928 escuelas de educación básica determinadas como población potencial. La SEP no dispuso de información para evaluar el cumplimiento del objetivo de contribuir al fortalecimiento de las condiciones que favorezcan el desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas para la mejora de la calidad educativa, por lo que no fue posible comprobar la contribución de los apoyos otorgados en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las 51,261 escuelas participantes en el PEC que contaron con una matrícula de 7,846.4 miles de alumnos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 11 restante(s) generó(aron): 20 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 2 de octubre de 2015, 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 de acuerdo con el propósito de fiscalizar el Programa Escuelas de Calidad (PEC) para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se reconoció que el modelo de gestión institucional que ha prevalecido en las escuelas de educación básica ha estado centrado en los requerimientos de la estructura administrativa y alejado de las necesidades de la escuela, lo cual ha provocado que las escuelas operen en condiciones desfavorables para el aprendizaje de los alumnos, al estar desprovistas de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que faciliten su labor educativa.

Para resolver el problema anteriormente consignado, en 2014 la SEP operó el Programa Escuelas de Calidad con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las condiciones que favorezcan el desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas para la mejora de la calidad educativa, mediante apoyos técnicos y financieros.

Los resultados de la fiscalización muestran que en 2014 el diseño del programa presentó deficiencias, ya que en las reglas de operación no se establecieron los parámetros para identificar a las escuelas objeto de atención del programa; no se establecieron criterios precisos para determinar la prioridad de incorporación de las escuelas al programa; no se especificó el tipo de acciones que se podrían desarrollar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión, a fin de que las escuelas tuvieran un referente para la planeación de la mejora escolar; no se determinó el tipo de materiales educativos que se podrían adquirir, ni el tipo de espacios escolares que se podrían acondicionar con los apoyos financieros; no se establecieron los mecanismos para verificar que las acciones del programa no se duplicaran

con las de otros programas; no se especificó cuáles son los “problemas de operación básicos” que los apoyos del programa podían atender, y no se determinaron los mecanismos para realizar de forma análoga el seguimiento y evaluación de la operación del programa en cada entidad federativa.

En relación con la cobertura, en 2014 participaron en el Programa Escuelas de Calidad 51,261 escuelas, que representaron el 25.6% de las 199,928 escuelas públicas de educación básica.

En cuanto al fortalecimiento de la autonomía de gestión, para 2014 la SEP no dispuso de información ni de indicadores para evaluar en qué medida las acciones del Programa Escuelas de Calidad contribuyeron al desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica participantes en el programa. Tampoco dispuso de información sobre la operación de los Consejos Técnicos Escolares en las escuelas participantes en el programa, ni sobre las visitas de asesoría y acompañamiento que las supervisiones escolares debían otorgar a los CTE para el desarrollo de las competencias en materia de gestión escolar. Además, de las 51,261 escuelas participantes en el programa, 6,779 (13.2%) escuelas no conformaron el Consejo Escolar de Participación Social y 40,861 (79.7%) escuelas no constituyeron el Comité de Contraloría Social.

En 2014 el presupuesto ejercido por la SEP en el Programa Escuelas de Calidad fue de 1,486,449.4 miles de pesos, monto igual al modificado, e inferior en 1.9% al original de 1,515,911.5 miles de pesos. Por lo que corresponde a la distribución de los recursos financieros, de las 22,950 escuelas de nuevo ingreso o que tenían hasta cuatro años de permanencia y que recibieron apoyos financieros, el 13.7% (3,139 escuelas) recibió una aportación inicial mayor de 50,000 e inferior a 70,000 pesos, aun cuando no se cumplió la condición de ser escuelas focalizadas en localidades de alta o muy alta marginación. Asimismo, se observó que de las 51,261 escuelas participantes en el PEC, 74 escuelas recibieron apoyos financieros tanto del PEC como del Programa Escuelas de Tiempo Completo, en incumplimiento de lo establecido en las reglas de operación.

Por lo que corresponde al seguimiento, evaluación y control, la dependencia careció de indicadores suficientes para llevar el seguimiento y evaluar el desempeño del programa; no presentó información suficiente en la Cuenta Pública para evaluar el cumplimiento del objetivo y las metas del programa, y en el control interno presentó deficiencias en los componentes de administración de riesgos; actividades de control interno; información y comunicación, y supervisión y mejora continua.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación no fue posible comprobar la contribución de los apoyos otorgados por la SEP en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las 51,261 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad en 2014, debido a que la dependencia no dispuso de información e indicadores suficientes para evaluar el cumplimiento del objetivo. Como consecuencia de lo anterior, persiste el riesgo de que las escuelas carezcan de los apoyos técnicos y financieros necesarios que les permitan desarrollar sus capacidades de gestión para la toma de decisiones enfocadas en mejorar la calidad del servicio educativo.

La importancia de fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica estriba en que constituye una garantía para una educación de calidad, al otorgar acompañamiento técnico a los actores educativos para mejorar las capacidades de gestión y garantizar que su actividad no se realice de forma aislada.

La atención de las recomendaciones al desempeño permitirá a la SEP mejorar el diseño del instrumento normativo que regula la operación del programa; fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas para mejorar la calidad del servicio educativo; impulsar el funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social; fortalecer el desarrollo de las competencias en materia de gestión escolar de los supervisores y los Consejos Técnicos Escolares; asegurar la distribución adecuada y transparente de los apoyos financieros otorgados a las escuelas; evaluar la contribución del programa en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas; fortalecer su sistema de control interno, e informar en la Cuenta Pública sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2014.
2. Verificar la cobertura de atención del Programa Escuelas de Calidad en las escuelas públicas de educación básica en 2014.
3. Verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de las Autoridades Educativas Locales para participar en el programa en 2014.
4. Verificar que en 2014 los recursos financieros del programa fueron distribuidos a las entidades federativas y a las escuelas beneficiadas, de conformidad con los montos establecidos.
5. Verificar los mecanismos de control establecidos para evitar la duplicidad de apoyos financieros para la adquisición de material didáctico y acondicionamiento de espacios escolares.
6. Determinar el gasto promedio por escuela pública de educación básica participante en el PEC en 2014.
7. Verificar la contribución del programa en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas de educación básica en 2014.
8. Evaluar el desarrollo de las competencias de los Consejos Técnicos Escolares en 2014.
9. Verificar que en 2014 operaron los Consejos Escolares de Participación Social y los Comités de Contraloría Social en las escuelas de educación básica participantes en el PEC.
10. Verificar que en 2014 se capacitó a los supervisores escolares encargados de otorgar asesoría y acompañamiento en materia de gestión escolar a las escuelas participantes en el PEC.
11. Verificar el diseño de mecanismos para orientar el ejercicio de los recursos otorgados a las escuelas participantes en el PEC en 2014.
12. Verificar la suficiencia de los indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos del Programa Escuelas de Calidad, así como la lógica vertical y horizontal de la MIR de 2014.

13. Verificar que la información presentada en los diferentes documentos de rendición de cuentas de 2014 fue suficiente para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Escuelas de Calidad.
14. Verificar que el Sistema de Control Interno de la SEP en 2014 cumplió con los objetivos y metas en el Programa Escuelas de Calidad.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) de la Secretaría de Educación Pública.

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. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 30, fracción I, incisos a y g.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, 24, fracción I, 27, párrafo segundo, 75, primer párrafo, fracciones I, V, y IX, 107, fracción I, y 111, párrafo tercero.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 178.
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: 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, numerales 13 y 14, fracción I, norma tercera y cuarta, párrafos primero y tercero.

Acuerdo número 703 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2014, numerales 2.1., 2.2., 3.2., 3.4., y 7.2.

Criterios Específicos para la Operación del Programa Escuelas de Calidad 2014, numerales 6, 13, 21, y 22.

Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2014, numeral 4.

"Guía para el diseño de indicadores estratégicos" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, numerales II.4, II.5, IV, IV.6, y V.

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.