



Evaluación de Diseño Programa de la Reforma Educativa

Secretaría de Educación Pública

Instancia Evaluadora:
El Colegio de México A. C.

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	4
3. Descripción General del Programa (Anexo 1)	5
4. Evaluación	7
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10)	37
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)	39
7. Conclusiones (Anexo 12)	41
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)	43
9. Bibliografía	44

Resumen Ejecutivo

El Programa de la Reforma Educativa inició su operación en el ejercicio fiscal 2014 bajo la denominación de “Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”. En el ciclo escolar 2015-2016 fue renombrado “Programa de la Reforma Educativa” (PRE). La existencia del programa se sustenta en el hecho de que la ausencia o deterioro de la infraestructura educativa; la falta de equipamiento, y las incipientes capacidades de gestión escolar, están asociadas con el bajo desempeño, el rezago y la deserción escolares. Además, en el artículo 28 Bis de la Ley General de Educación, se establece que las autoridades educativas federal, locales y municipales deben ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.

Mediante este programa se ha buscado revertir el deterioro y la inadecuación de las instalaciones escolares de nivel básico y fortalecer las incipientes capacidades de gestión escolar, en aras de contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población. Para tal fin, el programa dispone de cuatro componentes: (1) Subsidios directos a comunidades escolares para que se mejoren las condiciones físicas y de equipamiento de los inmuebles escolares; (2) Subsidios directos a la comunidad escolar para apoyar la autonomía de gestión escolar y promover la toma de decisiones a partir de su Ruta de Mejora Escolar o su equivalente; (3) Subsidio a la Autoridades Educativas Locales para el fortalecimiento de las Supervisiones de Zona que atienden a las escuelas cuyas Comunidades escolares sean beneficiarias del Programa; (4) Subsidios a la comunidad escolar consistente en la instalación de bebederos escolares suficientes y con suministro continuo de agua potable en el inmueble escolar.

Los subsidios otorgados a las comunidades escolares varían dependiendo de la antigüedad de una comunidad escolar en el programa y la matrícula escolar. Las escuelas que reciben los mayores apoyos son aquellas que tienen un año de participación en el programa y tienen más de 100 alumnos, o bien, que son Centros Comunitarios CONAFE. Para éstas, el monto mínimo es de \$500,000.00 pesos y el máximo \$705,000.00. Por otro lado, los centros de nueva incorporación; los que tienen un año de incorporación en el programa, pero hasta 100 alumnos; o bien, los que tienen dos años de incorporación en el programa, son susceptibles de recibir apoyos que oscilan entre los \$70,100.00 pesos y \$205,000.00.

El Programa atiende a comunidades escolares de escuelas públicas de educación básica de todos sus niveles y servicios educativos, y su cobertura es nacional. Beneficia de manera prioritaria a: (a) escuelas CONAFE, (b) escuelas en localidades de Muy alta marginación de modalidades indígena, migrante, telesecundaria y educación especial; y escuelas en localidades de Alta marginación, de modalidades, indígena, migrante, telesecundaria y educación especial, entre otras. En 2016 tenía previsto seleccionar y entregar apoyos a 25 mil comunidades escolares.

Al analizar el diseño del programa se identificaron diversas fortalezas, dentro de las que se encuentran las siguientes: 1) el problema que se busca revertir está definido; 2) la población potencial y objetivo están correctamente conceptualizadas y cuantificadas; 3) el mecanismo de selección de beneficiarios contribuye a generar condiciones de equidad; 4) el padrón de beneficiarios es útil para corroborar las características de las escuelas intervenidas y los apoyos entregados; 5) el modelo de intervención se complementa con el de otros programas federales y se contribuye al logro de las metas nacionales y sectoriales relacionadas con la calidad de la educación; 6) el programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, las principales áreas de mejora se encuentran en la formulación de la MIR: 1) uno de los indicadores de nivel “Fin” está vinculado con los resultados de las pruebas EXCALE, por lo que no se dispone de información para alimentarlo y establecer las metas correspondientes; 2) la redacción del “Propósito” impide reconocer el efecto directo que se desea generar; 3) los “Componentes” considerados en la MIR no coinciden en número y denominación con los establecidos en la normatividad. Asimismo, se identificó que en la redacción de los componentes se emplean términos que impiden reconocer con claridad los bienes y servicios concretos que el programa otorga a la población atendida; 4) algunas “Actividades” están enunciadas de manera general, lo que impide identificar las implicaciones logísticas de las mismas. Adicionalmente, la forma en cómo se presentan las actividades no permite reconocer una cronología ni distinguir de qué componente se derivaba.; 5) las Fichas de Indicadores hacen referencia a la normatividad del Programa Escuelas Dignas y presentan algunos detalles técnicos.

Otros aspectos que pueden mejorarse son el concepto de autonomía de gestión y el diagnóstico información del programa, específicamente incorporando información que permita conocer la situación que guardan las Supervisiones de Zona y la instalación y mantenimiento de bebederos escolares, a fin de justificar la existencia de los componentes 2 y 3.

Algunas de las recomendaciones que se desprenden de esta evaluación, son las siguientes:

- 1.- Valorar la conveniencia de modificar las actividades de la MIR con base en la propuesta presentada por el equipo evaluador
- 2.- Actualizar las Fichas Técnicas de los indicadores a fin de que estén alineados a la normatividad del PRE
- 3.- Perfeccionar el concepto de autonomía de gestión y definir las variables, los instrumentos y los procedimientos que se utilizarán para medir la autonomía de gestión de las comunidades escolares antes de recibir los apoyos del programa y después de realizada la intervención.
- 4.- Actualizar el diagnóstico y describir la situación que guardan las Supervisiones de Zona, así como las necesidades o rezagos que se presentan en cuando a la disponibilidad de bebederos escolares en las escuelas susceptibles de ser intervenidas.
- 5.- Homogenizar la información contenida en los documentos técnicos y normativos del programa.

Introducción

Este trabajo tiene por objeto evaluar el diseño del “Programa de la Reforma Educativa (U082)”, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. Específicamente, con esta evaluación se busca alcanzar los siguientes objetivos: (1) analizar la justificación de la creación y el diseño del programa; (2) identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional; (3) identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención; (4) analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos; (5) analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable; (6) identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas; y (7) identificar posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.

La operación del programa objeto de evaluación está a cargo de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, unidad adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP; sin embargo, en su operación también intervienen el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y las Autoridades Educativas Locales (AEL). Inició su operación en 2014 bajo la denominación de “Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”.

La presente evaluación se llevó a cabo en el periodo marzo-junio de 2016 por El Colegio de México, A. C. La metodología implementada fue diseñada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Las preguntas de la evaluación se respondieron con base en la información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, por lo que esta evaluación implicó únicamente trabajo de gabinete.

El presente informe está organizado en 7 apartados: (1) Descripción General del Programa; (2) Argumentaciones desarrolladas por el equipo evaluador para solventar las preguntas de la evaluación; (3) Valoración Final del Programa; (4) Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones; (5) Conclusiones; (6) Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora; y, (7) Bibliografía.

Descripción General del Programa (Anexo 1)

El Programa de la Reforma Educativa (PRE), en su carácter de programa presupuestario U082, surgió en el ejercicio fiscal 2014 bajo la denominación de “Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”. En el ciclo escolar 2015-2016 fue renombrado “Programa de la Reforma Educativa” (PRE) y, en el siguiente ciclo escolar, se fusionó con los programas Escuelas Dignas (U074) y Escuelas de Calidad (S029).

La unidad responsable del programa es la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, unidad adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP. En la operación de este programa intervienen el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y las Autoridades Educativas Locales (AEL).

A través de este PRE se busca atender el problema del deterioro y la inadecuación de las instalaciones en las escuelas de educación básica, acompañado de un insuficiente ejercicio de autonomía de gestión de la comunidad escolar. Consecuentemente, el objetivo general que se persigue es contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad.

Existen cuatro objetivos particulares: (1) Mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica, con base en las carencias identificadas por el CEMABE; (2) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, implementando acciones para el desarrollo de capacidades de la escuela y la mejora en la calidad del servicio educativo; (3) Apoyar a la Supervisión escolar de zona con recursos que contribuyan a mejorar las condiciones que favorezcan el acompañamiento sistemático a las escuelas públicas de educación básica a fin de ofrecer un mejor servicio educativo; (4) Instalar y dar mantenimiento a bebederos escolares suficientes que provean suministro continuo de agua potable para consumo humano en las escuelas públicas de educación básica.

Para alcanzar estos propósitos, se dispone de cuatro componentes: (1) Subsidios directos a comunidades escolares para que se mejoren las condiciones físicas y de equipamiento de los inmuebles escolares; (2) Subsidios directos a la comunidad escolar para apoyar la autonomía de gestión escolar y promover la toma de decisiones a partir de su Ruta de Mejora Escolar o su equivalente; (3) Subsidio a la Autoridades Educativas Locales para el fortalecimiento de las Supervisiones de Zona que atienden a las escuelas cuyas Comunidades escolares sean beneficiarias del Programa; (4) Subsidios a la comunidad escolar consistente en la instalación de bebederos escolares suficientes y con suministro continuo de agua potable en el inmueble escolar.

La población potencial del programa son “Las comunidades escolares de las 32 entidades federativas, es decir, las escuelas públicas del Sistema Educativo Nacional que cuenten con Clave del Centro de Trabajo (CCT), y hayan sido registradas por el Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) así como otros instrumentos que con el mismo fin implemente la Secretaría de Educación Pública y demás autoridades competentes. También son parte de la población potencial los supervisores de zona escolar de las escuelas regulares de las 32 entidades federativas.

Por otra parte, la población objetivo del programa son las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica de todos sus niveles y servicios educativos, dando prioridad a: (a) escuelas CONAFE, (b) escuelas en localidades de Muy alta marginación de modalidades indígena, migrante, telesecundaria y educación especial; y escuelas en localidades de Alta marginación, de modalidades, indígena, migrante, telesecundaria y educación especial, entre otras. Adicionalmente, se considera como población objetivo al total de supervisores de zona escolar de escuelas públicas de educación básica que se presentan en el formato de padrón del proyecto de fortalecimiento a la supervisión escolar de cada una de las 32 entidades federativas.

A grandes rasgos, la metodología de focalización consiste en tres etapas: (1) la SEP, integra una base de datos de escuelas susceptibles de participar en el Programa, para lo cual se pueden considerar escuelas atendidas en el ejercicio

fiscal anterior, o bien, incorporar nuevas escuelas que registren alta intensidad en el Índice de Carencias por Escuela (ICE), que es una medición que expresa numéricamente la intensidad de las carencias básicas en los servicios, la infraestructura y el mobiliario básico en una escuela. (2) Posteriormente, la Autoridad Educativa Local o el CONAFE validan la base de datos, o bien, proponen sustituciones o adiciones de escuelas, para lo cual deben justificar y acreditar que existen carencias de infraestructura que el programa atiende de manera prioritaria. (3) Finalmente, una vez que las comunidades escolares son seleccionadas, deben elaborar una "Carta compromiso" en la que expresan su disposición de participar en el programa con base en lo establecido en la normatividad aplicable, así como un "Acta de acuerdo para el ejercicio mancomunado de los Recursos" en donde el Director de la Escuela y el Presidente del Consejo Escolar de Participación Social expresan su disposición a ejercer los recursos del programa para los fines establecidos y en apegado a los procesos operativos descritos en la normatividad.

De acuerdo con la Matriz de Indicadores y Resultados y las Fichas Técnicas correspondientes, una de las metas del programa para el 2016 es seleccionar y entregar apoyos a 25 mil comunidades escolares a fin de que promover el ejercicio de la autonomía de gestión y estén en condiciones de mejorar la prestación del servicio educativo.

Los montos otorgados a las comunidades escolares varían dependiendo de dos aspectos fundamentales: (1) antigüedad en el programa; (2) el número de alumnos inscritos. Con base en estos criterios es posible establecer dos grupos: Grupo A: en este grupo pertenecen las escuelas susceptibles de recibir los mayores apoyos del programa. Son aquellas que tienen un año de participación en el programa y que tienen más de 100 alumnos, o bien, que son Centros Comunitarios CONAFE. Para estos centros, el monto mínimo es de \$500,000.00 pesos y el máximo \$705,000.00 Grupo B: Por otro lado, los centros de nueva incorporación; los que tienen un año de incorporación en el programa, pero hasta 100 alumnos; o bien, los que tienen dos años de incorporación en el programa, son susceptibles de recibir apoyos de \$70,100.00 pesos como mínimo y de \$205,000.00 como máximo.

En el ejercicio fiscal 2016, el programa tuvo un presupuesto original total de \$7,607.80 millones de pesos (\$5,476.4 millones de pesos para la DGDGE y \$2,131.4 millones para el INIFED), el cual tuvo un ajuste a la baja de \$1,599.50 millones (\$859,800 millones menos para la DGDGE y \$739,700 millones menos para el INIFED), por lo que el presupuesto modificado quedó en \$6,008.30 millones (4,616.6 millones de pesos para la DGDGE y 1,391.7 para el INIFED). La modificación del presupuesto asignado podría derivar en el ajuste de las metas prevista para el año.

El programa está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual se establece como Meta Nacional III "México con Educación de Calidad". Específicamente, se corresponde con los objetivos "3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad" y "3.2 Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo". De igual forma, el programa está alineado con el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, el cual establece como "Objetivo 1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población" y sus correspondientes estrategias: "1.1. Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines"; "1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes"; "1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes".

Se pone de relieve que el Programa contempla un mecanismo inédito de asignación de recursos directo a los planteles de la totalidad de las escuelas más vulnerables en el país. Con esta medida el Programa contribuye al cumplimiento del objetivo 1 del PSE, estrategia 1.1.8. "introducir nuevos mecanismos de asignación de recursos para que las escuelas cuenten con presupuesto y tomen decisiones", así como de la estrategia transversal 1 del PND y el objetivo 1 del PSE, los cuales buscan favorecer el acceso de los grupos sociales vulnerables a servicios educativos de calidad.

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	- El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y - El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y - El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema.

Justificación:

El programa dispone de un documento denominado “Diagnóstico ampliado del Programa de la Reforma Educativa (U082)”, elaborado en diciembre de 2015. En éste, se identificó el problema: “Escuelas de Educación básica con instalaciones deterioradas e inadecuadas para la función educativa acompañado de un insuficiente ejercicio de autonomía de gestión de la comunidad escolar” (p.45). Se argumenta que las evaluaciones nacionales e internacionales han mostrado que el desempeño educativo está directamente relacionado con el estado físico de la infraestructura educativa, pero que la rehabilitación de los espacios escolares es insuficiente para resolver el problema de la inequidad educativa y la desigualdad, por lo que es necesario, además, fortalecer la organización y el funcionamiento de las comunidades escolares (p. 6). Con base en lo anterior, se valora que la situación que se busca modificar tiene dos dimensiones: (1) el deterioro e inadecuación de las instalaciones de las Escuelas de Educación básica para ejercer su función educativa; y (2) la insuficiente de autonomía de gestión de la comunidad escolar. Ambas están formuladas como hechos negativos que pueden ser revertidos: el primero, a través de mejorar las condiciones de infraestructura e equipamiento de las escuelas; y, el segundo, a través de favorecer la autonomía de gestión de las escuelas. En el Diagnóstico se explicita que, de forma anual, se actualizará la cuantificación de los grupos de atención.

Si bien se advierte que las fuentes referidas permitirán actualizar el conocimiento sobre las condiciones físicas de los inmuebles, no se encontró información para saber cómo se va a actualizar lo correspondiente al avance en la autonomía de gestión. Cabe señalar que en el documento “Términos de Referencia de evaluación externa local de procesos” (pag. 21) existe un indicador denominado “Escuelas de una muestra beneficiarias [sic] fortalecidas en su autonomía de gestión” para los años 2015 (línea base) a 2018 (línea final). Si bien el indicador está considerado, es necesario desarrollarlo: explicitar la definición de variables, el método de cálculo, los instrumentos de acopio de información, las expectativas de comportamiento, entre otras cosas.

Cabe señalar que la formulación del problema está planteada en términos de falta de bienes o servicios específicos, lo cual induce y restringe las alternativas de solución del programa. Esta cuestión metodológica podría generar confusión entre el problema que se busca solucionar y los medios a los que se recurre para lograrlo. A juicio del equipo evaluador, el deterioro de la infraestructura y la incipiente autonomía de gestión son los problemas últimos que justifican el programa. En el Diagnóstico se refieren otros problemas del ámbito educativo que justifican su existencia, por ejemplo: rezago y abandono escolar en centros educativos que no cuentan con mobiliario para realizar su función (p.3); inequidad y desigualdad educativa (p. 6), bajo desempeño educativo en escuelas con carencias en infraestructura (p. 6), o ausencia de ambientes de enseñanza propicios en escuelas rurales (p. 16), entre otros. Por lo anterior, se sugiere valorar si el problema que se está buscando remontar está relacionado con alguno de los referidos en el diagnóstico y considerar que el mejoramiento de la infraestructura y la promoción de la autonomía de gestión constituyen los medios para lograrlo.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- Causas, efectos y características del problema.
- Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	- El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y - El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y - El programa actualiza periódicamente el diagnóstico.

Justificación:

Sí. En el “Diagnóstico ampliado del Programa de la Reforma Educativa (U082)”, se presenta el árbol de problemas (p.45). El problema es el siguiente: “Escuelas de Educación básica con instalaciones deterioradas e inadecuadas para la función educativa acompañado de un insuficiente ejercicio de autonomía de gestión de la comunidad escolar”. Las causas inmediatas son: “las escuelas no han habilitado adecuadamente los espacios educativos”, “insuficiente supervisión de las instalaciones de las escuelas”, “falta de monitoreo y seguimiento de las escuelas que operan el programa”, “insuficiente capacitación a equipos técnicos” e “incapacidad del colectivo escolar para planear y gestionar”. Los efectos inmediatos son: “los niños y jóvenes en edad escolar no asisten a la escuela”, “los alumnos no terminan en tiempo la educación básica” y “la infraestructura y equipamiento de escuelas no facilitan el desarrollo de competencias de los alumnos”. En última instancia, este problema está relacionado con el “bajo nivel de aprovechamiento escolar”. También se identifican y caracterizan las poblaciones potencial y objetivo del programa, y se cuantifica la primera. La población potencial son las comunidades escolares de nivel básico de las 32 entidades, es decir, “las escuelas públicas del Sistema Educativo Nacional que cuenten con una CCT y hayan sido registradas por el CEMABE y otros instrumentos que con el mismo fin implemente la SEP y demás autoridades competentes” (pp.50-51). La objetivo son las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, de todos sus niveles y servicios educativos, dando prioridad a las de: (1) mayor rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento, así como las supervisiones escolares de zona correspondientes; (2) los planteles de educación indígena, en zonas rurales y de alta marginación, de tiempo completo, así como los planteles ubicados en los municipios considerados en la CNCH; (3) educación inicial, especial, multigrado, migrante y telesecundaria, incluyendo a los Centros de Atención Múltiple y CDI que proporcionen servicios de educación preescolar; (4) que estén ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, entre otras. En dicho documento se especifica que la frecuencia de la cuantificación de los grupos de atención se revisa y realiza anualmente. En el “Formato definición, justificación y cuantificación de la población”, elaborado en abril de 2016 por la Dirección General de Evaluación de Políticas, se actualizan las definiciones citadas, adicionándose los supervisores de zona escolares. Así, se explicita que “los supervisores de zona escolares de las escuelas regulares de las 32 entidades” serán parte de la población potencial. Consecuentemente, en la actualización de la población objetivo también se considera al total de supervisores de zona escolar de escuelas públicas de educación básica que se presentan en el formato de padrón del proyecto de fortalecimiento a la supervisión escolar de cada una de las 32 entidades. Finalmente, se actualizaron los criterios para identificar a la población objetivo, estableciéndose que las escuelas de atención prioritaria serían: las CONAFE y las ubicadas en localidades de “muy alta marginación” y “alta marginación” de modalidades indígena, migrante, telesecundaria y educación especial, entre otros criterios. Así, se especifica que el programa operará, prioritariamente, en escuelas asentadas en zonas de mediana a muy alta marginación de las 32 entidades del país. En el documento “13.5 Cuantificación de la cobertura_2008-2015” se concentra el histórico de la población potencial y objetivo. En 2014 la potencial eran 200,968 escuelas y 16,393 supervisores; y la objetivo eran 20,154 escuelas y 4,962 supervisores. Para 2015 la población potencial eran 228,765 escuelas y 16,393 supervisores, en tanto que la objetivo eran 24,808 escuelas y 5,843 supervisores. Existe una diferencia respecto a la cuantificación referida en el Diagnóstico ampliado en lo que toca a la población potencial: “Para el ciclo escolar 2014-2015 se (...) 199,812 escuelas públicas de educación básica” (p.51).

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y ° Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados a la población objetivo, y ° Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de que la intervención es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.

Justificación:

Sí. En el “Diagnóstico ampliado del Programa de la Reforma Educativa (U082)”, se citan diversos estudios que justifican el desarrollo de acciones tendientes a mejorar la infraestructura e impulsar la autonomía de gestión. Dentro de los estudios que se citan para justificar las mejoras en infraestructura se destaca el de “Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana, del Banco Interamericano de Desarrollo: un análisis a partir del SERCE” (Duarte, Gargiulo y Moreno 2011), en el cual se refiere que la infraestructura educativa y el acceso a los servicios básicos de electricidad, agua, alcantarillado y teléfono es deficiente en la región; que existe gran disparidad entre las instalaciones y servicios de las escuelas privadas urbanas, públicas urbanas y públicas rurales; y que existe grandes brechas en la infraestructura de escuelas que atienden a los niños de familias de altos y bajos ingresos socioeconómicos. En el referido estudio se citan diversas investigaciones que han encontrado asociaciones positivas entre las condiciones físicas de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes, particularmente, entre la infraestructura escolar y los resultados alcanzados de pruebas estandarizadas.

Por lo que corresponde a la autonomía de gestión, en el diagnóstico se alude, principalmente, a recomendaciones de la OCDE y el BID para justificar este ámbito de intervención. En primer lugar, se citan las “Recomendaciones preliminares sobre gestión escolar y políticas docentes en México”, emitidas por el Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Políticas Docentes en México (2009) en las cuales se sugiere reforzar la gestión escolar y proponer modelos de gestión escolar que ofrezcan supervisión y soporte adecuados para la mejora escolar, ya que ésta tiene un impacto claro sobre el desempeño de la escuela. De igual forma, en el documento “Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México”, elaborado por la OCDE en 2010, se emiten un conjunto de recomendaciones dentro de las cuales se destaca el redefinir y apoyar un liderazgo y una gestión escolar de excelencia, facilitando una autonomía escolar con estructuras de apoyo y garantizando la participación social (p.12-13).

También en el diagnóstico se citan los resultados de las evaluaciones de impacto del Programa Escuelas de Calidad (PEC), uno de los programas que antecedieron al de Reforma Educativa. Mediante el PEC se buscó promover procesos participativos y de planeación en las comunidades escolares para mejorar la autonomía y el fortalecimiento de la gestión escolar. Las evaluaciones fueron realizadas por Skoufias y Shapiro (2006), Murnane, Willett y Cárdenas (2006) y Abreu y Santibañez (s/f). La primera encontró que el PEC redujo las tasas de deserción en 0.24 puntos porcentuales; la segunda que el PEC aumentó las tasas de aprobación en 0.11 puntos porcentuales y la tercera que los alumnos de primarias PEC-FIDE obtuvieron en promedio 20 puntos más en la prueba ENLACE de español en tercer grado, por encima de las escuelas no participantes en el programa (P.22-23).

De acuerdo con la información asentada en el diagnóstico, existe, además, una justificación jurídica, ya que en el artículo 28 Bis de la Ley General de Educación, se establece que las autoridades educativas federal, locales y municipales, en el respectivo ámbito de sus atribuciones, deben ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, los cuales tendrán como objetivos “Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta” (p. 6).

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

- Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional o nacional por ejemplo: población objetivo.
- El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional y - Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta. - El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional .

Justificación:

El Programa se relaciona con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE), por lo que el cumplimiento de sus objetivos contribuiría al logro de un meta sectorial o nacional. De igual forma, en la normatividad del programa se retoman líneas de acción referidas en tales instrumentos de planeación, por ejemplo, "Promover la mejora de la infraestructura de los planteles educativos más rezagados" y "Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas".

El Programa está alineado con la Meta Nacional III "México con Educación de Calidad", del PND y se corresponde con el objetivo "3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad" y con la estrategia "3.1.2. Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos", dentro de la cual se prevén las siguientes líneas de acción: "Promover la mejora de la infraestructura de los planteles educativos más rezagados", "Asegurar que los planteles educativos dispongan de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias adecuadas" y "Modernizar el equipamiento de talleres, laboratorios e instalaciones (...)", entre otras. También armoniza con el objetivo "3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo", y con su estrategia "3.2.1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población". De ésta, a su vez, se desprenden las siguientes líneas de acción: "Fortalecer la capacidad de los maestros y las escuelas para trabajar con alumnos de todos los sectores de la población", "Desarrollar la capacidad de la supervisión escolar y del Servicio de Asistencia Técnica a la escuela (...)", "Impulsar el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión" y "Robustecer la educación indígena, la destinada a niños migrantes, la telesecundaria, así como los servicios educativos que presta el CONAFE". Como se observa, el Programa Nacional mandata robustecer las escuelas que son parte de la población objetivo del programa.

El Programa también está alineado con el PSE, el cual establece como "Objetivo 1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población" y su estrategia "1.1. Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines". De ésta se desprenden las siguientes líneas de acción: "1.1.1. Trabajar con los estados para asegurar que las escuelas queden ubicadas en el centro del Sistema Educativo" y "1.1.8. Introducir nuevos mecanismos de asignación de recursos para que las escuelas cuenten con un presupuesto y puedan tomar sus decisiones". Adicionalmente, se relaciona con la estrategia "1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes" y con las siguientes líneas de acción: "1.2.3. Fortalecer el liderazgo de directores y supervisores (...) para asegurar la normalidad escolar mínima", "1.2.4. Desarrollar estándares de gestión escolar que sirvan de referente para la actuación, evaluación y mejora continua de las escuelas", "1.2.9. Impulsar a los consejos escolares de participación social como un elemento clave para el buen funcionamiento de la escuela" y "1.2.10. Establecer distintos modelos de intervención en las escuelas, en función de las capacidades de gestión que éstas tengan desarrolladas", entre otros. Finalmente, se relaciona con la estrategia "1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes" y las líneas de acción "1.5.2 Coordinar

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?

Meta	Un México con Educación de Calidad
Objetivo	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad
Estrategia	Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos.
Estrategia Transversal	Democratizar la Productividad
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa Sectorial de Educación
Objetivo	Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.

Justificación:

El Programa está relacionado con el objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE): "Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de población". Este objetivo, a su vez, es afín a la Meta Nacional III del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND): "México con Educación de Calidad", específicamente con los objetivos "3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad" y "3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo". De igual forma el PSE se relaciona con la "Estrategia transversal I" del PND "Democratizar la productividad", la cual propone dentro de sus líneas de acción "Coordinar los esfuerzos de política social y atención educativa a la población más pobre, para crear condiciones que mejoren el ingreso, la retención y el aprovechamiento escolar de los alumnos de familias de escasos recursos económicos".

Se afirma que existe una vinculación entre el objetivo 1 del PSE y los objetivos 3.1 y 3.2 del PND porque están orientados a promover la calidad en la educación, y, para lograrlo, establecen líneas de acción tendientes a mejorar la infraestructura de escuelas de nivel básico y favorecer la participación de la comunidad escolar en aras de promover nuevos modelos de gestión escolar y mejorar los servicios educativos destinados, particularmente en escuelas asentadas en comunidades rurales.

De igual forma, objetivo 1 del PSE se relaciona con la "Estrategia transversal I" del PND, en virtud de que ambas buscan promover el acceso a servicios educativos de calidad de todos los mexicanos, particularmente de los grupos sociales vulnerables.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

- | |
|---|
| 2) Indirecta: El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015. |
|---|

Justificación:

El programa está relacionado de manera indirecta con los “Objetivos del Desarrollo del Milenio”, en particular con el número 2: “Lograr la enseñanza primaria universal”. De acuerdo con la información asentada en el Diagnóstico ampliado del Programa de la Reforma Educativa (U-082), una de las causas que inciden en el abandono escolar es la existencia de escuelas que no cuentan con infraestructura, mobiliario y equipamiento para ejercer sus funciones, de ahí que se considera que existe una relación del programa con este objetivo.

De igual forma, el programa se relaciona de manera indirecta con el Objetivo 4 de la Agenda de Desarrollo Post 2015: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, específicamente se relaciona tres de sus metas:

“Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces”.

“Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional”;

“Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos”.

Se considera que existe relación con el Objetivo 4 de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y con las tres metas citadas debido uno de los elementos necesarios para brindar una educación de calidad es la disponibilidad de escuelas con infraestructura, equipamiento y mobiliario para realizar sus funciones, lo cual está relacionado con uno de los objetivos específicos del Programa y uno de sus componentes. Asimismo, en virtud de que el Programa atiende de manera prioritaria a escuelas de modalidades indígenas, migrantes y de educación especial asentadas en zonas de alta y muy alta marginación, se promueve el acceso de personas vulnerables a servicios educativos públicos de nivel básico. Finalmente, en la operación del programa se prevé la participación de Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPS), el cual es un órgano colegiado constituido en cada escuela pública de educación básica y especial, que está integrado por padres y madres de familia, entre otros. Los CEPS asumen una función protagónica en la planeación de obras puesto que intervienen en la elaboración del “acta de planeación”. Al contar con la participación de las madres y padres de familia en la planeación de las mejoras en la infraestructura, se incrementa la posibilidad de que estas acciones respondan a las necesidades de los niños y ofrezcan entornos inclusivos.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- Unidad de medida.
- Están cuantificadas.
- Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	- El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y - Las definiciones cuentan con todas las características establecidas. - Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación.

Justificación:

Las poblaciones potencial y objetivo están definidas y cuantificadas en el “Formato definición, justificación y cuantificación de las poblaciones”, elaborado en abril del 2016. En este documento también se precisan las unidades de medida de ambas, las fórmulas de cálculo y se explicitan las fuentes de donde provendrá la información para dimensionarlas. No obstante, debe tenerse en cuenta que, en el periodo en el que se realizó la presente evaluación (junio-julio de 2016), la información reportada en el documento citado tenía carácter de preliminar, pues aún no contaba con la validación de las autoridades correspondientes.

La población potencial está definida como “Las comunidades escolares de las 32 entidades federativas, es decir, las escuelas públicas del Sistema Educativo Nacional que cuenten con Clave del Centro de Trabajo y hayan sido registradas por el Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), así como otros instrumentos que con el mismo fin implemente la SEP y demás autoridades competentes. La población potencial también son los supervisores de zona escolar de las escuelas regulares de las 32 entidades federativas. En 2016, el estimado de la población potencial es el mismo que en 2015: 228,765 comunidades escolares y 16,393 supervisores de zona escolar.

La población objetivo está definida como las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica de todos sus niveles y servicios educativos, dando prioridad a escuelas CONAFE; a las escuelas de localidades de “muy alta marginación” de modalidades indígena, migrante, telesecundaria y educación especial; y escuelas de localidades de “alta marginación”, de modalidades, indígena, migrante, telesecundaria y educación especial, entre otras. Adicionalmente, se considera como población objetivo al total de supervisores de zona escolar de escuelas públicas de educación básica que se presentan en el formato de padrón del proyecto de fortalecimiento a la supervisión escolar de cada una de las 32 entidades. En 2016, el estimado de la población objetivo fue de 24,804 comunidades escolares y 5,843 supervisores de zona escolar.

Asimismo, en el “Diagnóstico ampliado del Programa de la Reforma Educativa (U082)”, se identifican y caracterizan las poblaciones potencial y objetivo, y se cuantifica la primera. En este diagnóstico se precisa que “La frecuencia de la cuantificación de los grupos de atención se revisa y realiza anualmente, a través, en un principio por el Índice de Carencias por Escuelas (ICE) obtenido a través de la información obtenida mediante el CEMABE.”. (p.52). Asimismo, en los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre del 2015, se define la población objetivo del programa.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.

Justificación:

En la introducción de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” (DOF: 15/09/15) se especifica que se utilizan los resultados del “Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial” (CEMABE), realizado en 2013, para identificar los rezagos que existen en infraestructura. La información obtenida mediante el censo está sistematizada y puede consultarse en el portal electrónico del CEMABE (<http://www.censo.sep.gob.mx/>).

De acuerdo con información difundida en el portal referido, el censo fue realizado en 2013 por el INEGI, en cumplimiento del artículo 5° transitorio del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 26/02/2013), en el que se establece la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa. El objetivo de tal levantamiento fue realizar un censo de escuelas, maestros y alumnos de instituciones públicas y privadas de educación básica del sistema educativo escolarizado y especial, así como captar características específicas de estas unidades de estudio, con el propósito de proveer de información al Sistema de Información y Gestión Educativa. De acuerdo con los resultados del levantamiento del CEMABE se logró censar al 90.5% de los centros de trabajo. Por tanto, se considera que el programa dispone de información sistematizada y confiable para conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.

Cabe señalar que en el “Formato definición, justificación y cuantificación de las poblaciones”, se refieren otras fuentes de información que permiten conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes, mismas que complementan la información del CEMABE y, además, proveen información más actualizada, a saber: la Estadística 911 de cierre ciclo escolar 2015-2016 (INEGI-SEP) y las Fichas de Información Técnica de Escuelas 2015 del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). Si bien la información que permite conocer la demanda total del apoyo y las características de los solicitantes se obtiene mediante el cálculo del ICE, este índice se alimenta con información que provienen de diversas fuentes, de ahí que se asignó el Nivel 3 en la respuesta. Sobre este aspecto, es de destacarse la labor que realiza el programa para recurrir a fuentes de información más actualizadas y que complementen los resultados del CEMABE. Gracias a estas medidas es posible identificar a las escuelas que presentan mayor rezago en su infraestructura y equipamiento. Lamentablemente, la metodología de CONEVAL no reconoce este aspecto, y esto es algo que podría ser modificado en las pautas de evaluación.

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

El programa sí cuenta con mecanismos para identificar a la población objetivo. De acuerdo con los "Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa" (DOF 15/09/2015), numeral 2.2, la población objetivo del programa son "Las Comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad a escuelas que presentan mayor intensidad de rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento de acuerdo con el ICE elaborado por la SEP con la información del CEMABE, así como las supervisiones escolares de zona que atienden a las escuelas públicas de educación básica".

El ICE (Índice de Carencias por Escuela) es una medición que expresa numéricamente la intensidad de las carencias básicas en los servicios, la infraestructura y el mobiliario básico en una escuela. Es elaborado por la SEP con base en los resultados del CEMABE. El índice se basa en las siguientes variables: Tipo de construcción del inmueble; Material del inmueble; Disponibilidad de agua; Disponibilidad de baño, letrina u hoyo negro; y, Mobiliario básico de aula.

La metodología de focalización puede resumirse de la siguiente manera: (1) la SEP, integra una base de datos de escuelas susceptibles de participar en el Programa, para lo cual se pueden considerar escuelas atendidas en el ejercicio fiscal anterior, o bien, incorporar nuevas escuelas que registren alta intensidad en el ICE; (2) la AEL o el CONAFE validan la base de datos, o bien, proponen sustituciones o adiciones de escuelas, para lo cual deben justificar y acreditar que existen carencias de infraestructura que el Programa atiende de manera prioritaria; (3) las comunidades escolares seleccionadas elaboran una "Carta compromiso" en la cual expresan su disposición de participar en el programa con base en lo establecido en la normatividad aplicable, así como un "Acta de acuerdo para el ejercicio mancomunado de los Recursos" en donde el Director de la Escuela y el Presidente del Consejo Escolar de Participación Social expresan su disposición a ejercer los recursos del programa para los fines establecidos y en apego a los procesos operativos descritos en la normatividad.

Es importante señalar que en el "Formato definición, justificación y cuantificación de las poblaciones" se explicitan otros criterios, además del ICE, para identificar a la población objetivo: Escuelas CONAFE; (2) escuelas en localidades de Muy alta marginación de modalidades indígena, migrante, telesecundaria y educación especial; (3) escuelas en localidades de Alta marginación, de modalidades, indígena, migrante, telesecundaria y educación especial; (4) escuelas en localidades de Muy alta marginación de otras modalidades educativas; (5) Escuelas en localidades de Alta marginación de otras modalidades; (6) escuela indígena, migrante, telesecundaria y educación especial en localidades de media, baja y muy baja marginación; (7) escuelas de otras modalidades en localidades de media, baja y muy baja marginación. De igual forma, el otro sector de la población objetivo, son los supervisores de zona escolar establecidos en los proyectos de fortalecimiento de la supervisión escolar de cada entidad federativa.

El equipo evaluar considera que el procedimiento para seleccionar a la población objetivo es razonable en virtud de que utiliza la información del CEMABE para identificar y cuantificar de manera imparcial (mediante el ICE) a las escuelas que presentan mayores déficits de equipamiento e infraestructura y que, por tal razón, son susceptibles de ser beneficiadas por el programa. Es importante destacar que la identificación y estimación de la población objetivo se basa en tres elementos: el rezago de infraestructura, determinado por el ICE con base en los resultados del CEMABE; la modalidad de la escuela, para lo cual se establece el siguiente orden de prelación: CONAFE, indígena, migrante, telesecundaria, educación especial y escuelas de otras modalidades. Finalmente, al grado de marginación de la localidad en donde esté asentada la escuela, dando prioridad a las escuelas ubicadas en localidades de Muy alta, Alta y Media. Una sugerencia que se desprende de la revisión de mecanismo de focalización es que se especifique en los "Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa" la fórmula de cálculo del ICE y no sólo los elementos que se toman en cuenta.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- Incluye la definición de la población objetivo.
- Especifica metas de cobertura anual.
- Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° La estrategia de cobertura cuenta con tres de las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con una estrategia documentada de cobertura para atender a su población objetivo, que incluye la definición de ésta y que formar parte del diagnóstico del programa. Aunque la estrategia abarca un horizonte de mediano plazo, en el diagnóstico no se especifican las metas de cobertura anual que se espera cubrir para lograr la meta sexenal.

El apartado III del “Diagnóstico Ampliado del Programa de la Reforma Educativa (U082)” se denomina “Cobertura” (pp.49-57). En éste se identifican y caracterizan la población potencial y objetivo y se cuantifica la segunda. En la introducción de este apartado (p.49) se especifica que el Programa se implementará en las 32 entidades federativas y que la dignificación de los planteles educativos iniciada en 2013 continuará de manera prioritaria en las zonas indígenas, rurales y de alta marginación, así como a las escuelas de tiempo completo para alcanzar una meta de atención de 26,930 planteles de educación básica durante la administración 2012-2018. Para tal efecto, se invertirá en los planteles educativos que tengan mayores necesidades de infraestructura educativa. La frecuencia de la cuantificación de los grupos de atención se revisará y realizará anualmente.

El área de oportunidad detectada se refiere a la formulación de una estrategia de cobertura en la que se describan las metas anuales de cobertura o atención para el periodo 2015-2018. Cabe señalar, no obstante, que tanto la DGDGE y como el INIFED, cuentan con documentos de planeación para 2016 en donde se especifica la cobertura anual, por regiones y sexenal; sin embargo, es deseable que estos documentos se extiendan a los años 2017-2018.

Cabe señalar que existe un indicador de actividad denominado “Porcentaje de acciones de mejoramiento ejecutadas” (FT-A7-U082) el cual se refiere a los trabajos realizados en los planteles educativos y otro denominado “Porcentaje de acciones de instalación de bebederos escolares” (FT-A3-U082), sin embargo, en ellos no se especifican las metas de atención que se espera cubrir de manera anual a fin de poder alcanzar la sexenal.

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos para la selección de beneficiarios del Programa de la Reforma Educativa contienen criterios de elegibilidad claros, sistematizados y que se difunden públicamente. Al estar explicitados en la normatividad del Programa, deben ser atendidos por todas las instancias ejecutoras, por tanto, están estandarizados.

En el numeral “2.4 Procedimiento de selección” de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” (publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2015) se menciona que, para elegir a las comunidades escolares, se integra una base de datos de las escuelas públicas de nivel básico que son susceptibles de ser beneficiadas por el programa, para lo cual se considerarán dos elementos básicos: (1) Comunidades escolares beneficiadas por el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) en el ciclo anterior. Con esto se busca consolidar o concluir los procesos de mejoramiento de infraestructura iniciados en el ejercicio fiscal previo; y, (2) Las comunidades escolares cuyas escuelas registren mayor intensidad en el Índice de Carencias por Escuelas (ICE). Con esto se busca solventar las necesidades de infraestructura de las escuelas con mayores carencias de infraestructura y equipamiento.

Específicamente, para el Componente 4, son susceptibles de recibir el beneficio del programa las escuelas que cuenten con agua entubada o de pozo con condiciones para potabilización, atendiendo a los lineamientos que definan en materia de bebederos escolares la Secretaría de Salud en coordinación con la SEP.

Cabe señalar que, en el glosario de los lineamientos referidos, se especifica que el ICE mide y expresa numéricamente la intensidad de las carencias básicas en los servicios, la infraestructura y el mobiliario básico en escuelas, y que es elaborado por la SEP, con base en los resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), realizado en 2013. Para la elaboración del ICE se consideran 6 categorías: (1) Tipo de construcción del inmueble; (2) Material del inmueble; (3) Disponibilidad de agua; (4) Disponibilidad de baño; (5) Letrina u hoyo negro; y (6) Mobiliario básico de aula.

De igual forma, se pone de relieve que las Autoridades Educativas Locales y el CONAFE validan la base de datos elaborada por la SEP con las escuelas susceptibles de ser beneficiadas y, en su caso, pueden solicitar la no incorporación o la sustitución de una escuela, previa justificación.

Como o área de mejora identificada, se sugiere añadir a los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” la fórmula de cálculo del ICE.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

Los procedimientos para la selección de beneficiarios del Programa están descritos en el numeral “2.4 Procedimiento de selección” de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” (DOF: 15/09/2015). De acuerdo con esta normativa, se toman dos elementos para la selección de las comunidades educativas susceptibles de ser intervenidas: (1) que hayan sido beneficiadas por el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) en el ejercicio fiscal anterior; y, (2) que registren alta intensidad en el Índice de Carencias por Escuelas (ICE). Específicamente, para el Componente 4, son susceptibles de recibir el beneficio del programa las escuelas que cuenten con agua entubada o de pozo con condiciones para potabilización, atendiendo a los lineamientos que definan en materia de bebederos escolares la Secretaría de Salud en coordinación con la SEP.

Tomando en consideración estos dos elementos, la SEP integra una base de datos de las escuelas públicas de nivel básico con estas características que podrían de ser beneficiadas por el programa, a fin de que sea validada por el CONAFE y las Autoridades Educativas Locales (AEL).

De esta manera, la SEP, en colaboración del CONAFE y las AEL, identifica a la población objetivo y, posteriormente, ofertan los apoyos del Programa a las comunidades escolares cuyas escuelas presentan rezagos severos en su infraestructura; es decir, el modelo operativo del programa no está concebido para funcionar bajo la lógica de demanda de servicios por parte de la población objetivo, sino de la oferta de apoyos a quienes los requieren. Por lo anterior, se consideró que esta pregunta no es procedente para el Programa.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- Esté sistematizada.
- Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° La información de los beneficiarios cuentan con todas las características establecidas.

Justificación:

El programa dispone de un padrón que permite conocer las características de las escuelas intervenidas y los montos, por componente, que son otorgados a cada escuela por ejercicio fiscal. Además, se han documentado y sistematizado tres procesos que permiten conocer cómo se integra y se actualiza el padrón, los cuales son: “Verificación de información de las escuelas”, “integración del padrón”, y “sustitución de escuela”, los cuales se presentan en el anexo 3.

El padrón del programa está integrado por información que permite conocer las características y ubicación de las escuelas intervenidas, dentro de las cuales se pueden citar las siguientes: Clave del Centro de Trabajo (CT), Nombre del CT con base en el CEMABE, Entidad federativa donde se localiza el CT, Clave del municipio donde se localiza el CT, Clave de la localidad donde se localiza el CT, Clave del Área Geoestadística Básica (AGEB) donde se localiza el CT, entre otros. Se destaca que el padrón también contiene información que permiten conocer las condiciones de infraestructura y equipamiento del centro escolar, los apoyos recibidos mediante los componentes 1 y 2, así como las acciones realizadas en el contexto de estos componentes.

Por otro lado, en el numeral “2.4 Procedimiento de selección” de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” (publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2015) se menciona que, para elegir a las comunidades escolares se integra una base de datos de las escuelas públicas de nivel básico que son susceptibles de ser beneficiadas por el programa, para lo cual se considerarán dos elementos básicos: (1) Comunidades beneficiadas por el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) en el ciclo anterior; y, (2) Comunidades escolares cuyas escuelas registren mayor intensidad en el Índice de Carencias por Escuelas (ICE).

En el mapa del proceso “Verificación de información de las escuelas”, se describe la ruta a través de la cual se generan la relación de escuelas susceptibles de ser beneficiadas por el programa, la cual, al ser validada o en su caso modificada por el CONAFE o la Autoridad Educativa Local, da lugar al proceso “integración del padrón”. En caso de que la AEL o el CONAFE no haya validado alguna escuela, puede proponer la incorporación de otra en sustitución, para lo cual deberá deberán acreditar ante la SEP que la escuela propuesta enfrenta las carencias de infraestructura básicas que el Programa atiende de manera prioritaria.

Así, la información disponible permite conocer cómo se integra y modifica el padrón durante un ejercicio fiscal y cómo se actualiza el padrón en cada ejercicio fiscal.

14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - Están sistematizados.
 - Están difundidos públicamente.
 - Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

Justificación:

El programa cuenta con procedimientos estandarizados, normados y sistematizados para otorgar los apoyos a los beneficiarios y son difundidos públicamente.

En el numeral “2.7 Distribución de los recursos” de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” (publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2015), se describe el proceso para la distribución de los recursos, el cual se sintetiza a continuación: (1) la SEP determina los montos a distribuir a las entidades federativas considerando el número de escuelas cuyas Comunidades escolares son susceptibles de ser beneficiadas; (2) los recursos de los Componentes 1 y 2 son puestos a disposición de las Comunidades escolares una vez que las Autoridades Educativas Locales (AEL) o el CONAFE hagan hecho la validación correspondiente; (3) Los recursos del Componente 4 son transferidos desde la subcuenta específica del Fideicomiso del programa y deben ser utilizados para el pago de proveedores que instalaron o dieron mantenimiento a los bebederos escolares; (4) los recursos del Componente 3 y los correspondientes a gastos de operación, son considerados en el Convenio de Coordinación signados con las AEL, y pueden ser transferidos hasta que se haya formalizado el Convenio de Coordinación o los Lineamientos Internos de Coordinación; (5) Las transferencias se efectúan con base en el calendario de ministraciones definido por la SEP y, para el caso del caso específico del Componente 4, conforme a la calendarización que establezca el INIFED.

En los documentos “Cuaderno de trabajo para el Director” y “Cuaderno de trabajo para escuelas CONAFE” se describe el procedimiento y los productos que las comunidades escolares deben realizar a fin de recibir los recursos del programa de los componentes 1 y 2 y garantizar su correcto ejercicio.

Adicionalmente, en el documento “Mecanismos de control para la dispersión de recursos a comunidades escolares”, se describe el procedimiento para la distribuir subsidios directos a los planteles educativos a través de tarjetas bancarias a nombre del Director o Directora del plantel y, para el caso del CONAFE, a nombre dela o el Presidente de la Asociación Promotora de Educación Comunitaria.

Tanto el “Mecanismos de control para la dispersión de recursos a comunidades escolares” como el “Cuaderno de trabajo para el Director” y el “Cuaderno de trabajo para escuelas CONAFE” son consistentes con lo establecido en “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa”, que constituye el documento normativo rector del Programa.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

Justificación:

El programa no recolecta directamente información socioeconómica de sus beneficiarios para alimentar o actualizar el padrón, sino que aprovecha las diversas fuentes de información disponibles para tal efecto.

Las fuentes de información utilizadas para integrar y actualizar el padrón, así como para estimar a su población potencial y objetivo, son los resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), cuyos resultados se publicaron el 31 de marzo de 2014; la estadística 911 de inicio del ciclo escolar 2015-2016; y la información obtenida mediante la Cédula de Información Técnica (CIT), instrumento diseñado por el INIFED a través del cual este instituto, los Organismos Estatales u otra entidad capacitada para tal fin, realizan el levantamiento y la recopilación en sitio de la información técnica necesaria para la elaboración del diagnóstico de cada uno de los siete componentes: (1) Seguridad Estructural y Condiciones Generales de Funcionamiento; (2) Servicios Sanitarios; (3) Mobiliario y Equipo; (4) Accesibilidad; (5) Áreas de Servicios Administrativos; (6) Tecnología de la Información y Comunicación; (7) Espacios de Usos Múltiples.

Es importante destacar que el CEMABE, la estadística 911 y la CIT proveen información de escuelas y comunidades escolares susceptibles de ser atendidas por el programa como de aquellas que no lo son.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
 - Están ordenadas de manera cronológica.
 - Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
 - Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

En la “Matriz de Indicadores y Resultados del Programa” correspondiente a 2016, se listan 11 actividades organizadas en tres órdenes. Las del orden 1 son: (1) Ejecución de acciones de instalación de bebederos escolares en planteles educativos; (2) Ejecución de las acciones de mejoramiento autorizadas para la entrega de planteles educativos mejorados; (3) Ejecución de acciones de construcción o mejoramiento de la infraestructura para las instalaciones de las supervisiones escolares; (4) Diseño de acciones de asesoría para el desarrollo de la Ruta de Mejora Escolar; (5) Firma de convenio de colaboración con las AEL; y (6) Emisión de convocatorias. Las de orden 2 son: (7) Selección de escuelas cuyas comunidades escolares serán beneficiadas; (8) Selección de planteles educativos para su atención con acciones de mejoramiento; (9) Selección de planteles educativos para su atención con acciones de instalación de bebederos escolares; y (10) Publicación de documentos o materiales para el desarrollo de la Ruta de Mejora. Finalmente, existe una actividad de orden 3: (11) Entrega de medios a las comunidades escolares de las escuelas seleccionadas para la dispersión de recursos financieros. Como se observa, con excepción de la número 2, todas las actividades están enunciadas de manera clara y no existen ambigüedades en su redacción.

Un aspecto a destacarse es que en la normatividad del programa (glosario y numeral 2.6.2 de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa”) se refieren 4 componentes y, en la MIR, se presentan 6, y no es posible reconocer de qué componente se desprende cada una de las 11 actividades. De igual forma, debido a que las actividades no están numeradas, no es posible distinguir una cronología de actividades por cada componente. Tampoco es posible asegurar que de cada componente se desprenda un conjunto de actividades.

Se observa que, en el numeral 4.1 de los Lineamientos de Operación del Programa se describe un conjunto de actividades que forman parte de los procesos operativos del mismo y que son necesarias para producir los componentes, las cuales no están referidas en la MIR, por ejemplo: “enviar a la AEL y al CONAFE la base de datos de escuelas públicas de educación básica cuyas comunidades escolares sean susceptibles de participar en el Programa”. Finalmente, debido a que las actividades enunciadas en la MIR no están numeradas, no es posible determinar si éstas son suficientes y necesarias para producir los 6 componentes, por lo que se recomienda reorganizarlas cronológicamente y asegurarse de que existan actividades para todos los componentes referidos en la normatividad. En caso de que existan actividades transversales, es decir, que constituyen tareas necesarias para producir dos o más componentes, se sugiere explicitarlas y enunciarlas en primer lugar para, posteriormente, definir las tareas específicas para cada componente.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

De acuerdo con la “Matriz de Indicadores y Resultados del Programa”, correspondiente a 2016, (MIR-2016), el programa cuenta con seis componentes: (1) Planteles educativos mejorados entregados; (2) Planteles educativos mejorados con bebederos entregados; (3) Infraestructura de las supervisiones escolares construida o mejorada; (4) Apoyos financieros a comunidades escolares de las escuelas para desarrollar la Ruta de Mejora Escolar entregados; (5) Apoyos financieros entregados a las Autoridades Educativas Locales para el fortalecimiento de la supervisión escolar de las escuelas beneficiadas; y (6) Apoyos técnicos a directores o supervisores escolares para desarrollar la Ruta de Mejora Escolar entregados.

Como se observa, los componentes 2 a 6 están expresados como bienes o servicios que el programa produce. En el caso del componente 1, la denominación no permite reconocer el tipo de bien o servicio que se otorga para mejorar los planteles educativos. De igual forma, el componente 6 es ambiguo, pues la expresión “apoyos técnicos” admite diversas interpretaciones.

Por otro lado, los componentes 1, 2 y 3, están redactados como obras terminadas; no así los componentes 4, 5 y 6, pues la redacción tendría que ser similar a la siguiente: (4) Rutas de Mejora Escolar desarrolladas con los apoyos financieros entregados a las comunidades escolares; (5) supervisiones escolares fortalecidas con los apoyos financieros entregados a las AEL; y (6) Ruta de Mejora Escolar desarrolladas con los Apoyos técnicos entregados a directores o supervisores escolares. Asimismo, mediante los componentes 4 y 6 se busca propiciar el desarrollo de una misma obra: las Rutas de Mejora Escolar. Lo mismo ocurre con los componentes 3 y 5, en donde ambos están orientados a fortalecer las supervisiones escolares, sea mediante infraestructura o sea mediante apoyos financieros.

Aunque algunos componentes están redactados como resultados logrados, se advierte que la MIR refiere seis componentes, y en la normatividad del programa (glosario y numeral 2.6.2 de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa”) se indica que son cuatro. Además, la denominación de los componentes es diferente en la MIR y en los Lineamientos de Operación.

Debido a las circunstancias descritas en los párrafos anteriores, se aprecia que los componentes citados en la MIR podrían ser necesarios para generar el propósito deseado; pero, en todo caso, presentan detalles técnicos en su formulación: algunos son ambiguos (componentes 1, 5 y 6) o no en todos los casos están formulados como resultados logrados.

Finalmente, la realización de los componentes y el cumplimiento de los supuestos contribuyen a la generación del propósito. Sin embargo, debe señalarse que algunos supuestos son perfectibles, pues no constituyen factores que pueden afectar la generación de los componentes y que están fuera del alcance de la Coordinación del Programa, tal es el caso de supuesto “Publicación de lineamientos para la operación del Programa”, entre otros.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

En la “Matriz de Indicadores y Resultados del Programa de la Reforma Educación” correspondiente a 2016 (MIR-2016), se establece el siguiente propósito: “Las escuelas públicas de tipo básico fortalecidas en su autonomía de gestión, a través de la disposición de apoyos financieros que le permitan atender sus necesidades de operación, así como recursos técnicos para el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad del servicio educativo.”. Es importante advertir que el propósito alude a dos efectos o consecuencias directas que se desea producir mediante los componentes: (1) atender las necesidades de operación de las escuelas; y, (2) mejorar la calidad del servicio educativo. Se espera que, a su vez, mediante estos dos elementos se fortalezca la autonomía de gestión.

Considerando que la obtención del propósito precisa del cumplimiento de, al menos, tres condiciones, éste no está controlado en su totalidad por los responsables del programa. Tales condiciones son las siguientes: (1) que los bienes y servicios del programa se entregan a la población que presenta la necesidad detectada; (2) que los beneficiarios utilizan de manera adecuada los bienes y servicios otorgados; y, (3) que los “supuestos” referidos en la MIR se cumplan.

Como se refirió en el primer párrafo, la MIR tiene un sólo propósito; sin embargo, éste alude a dos efectos o consecuencias: (1) la atención de las necesidades de operación de las escuelas; y, (2) la mejora de la calidad del servicio educativo. Esto afecta la claridad de la formulación. Otro aspecto que afecta la claridad del “Propósito” es la expresión “recursos técnicos para el desarrollo de capacidades”, pues la expresión “recursos técnicos” admite varias interpretaciones y no se especifica qué tipo de capacidades se desea desarrollar.

La referencia a dos efectos o consecuencias hace que también existan dos situaciones susceptibles de ser alcanzadas: por un lado, “comunidades escolares cuyas escuelas cuentan con condiciones de operación”; y, por otra, “comunidades escolares que reciben servicios educativos de mejor calidad”.

Finalmente, considerando que en el numeral 2.2 de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” (DOF 15/09/2015), se establece que la población objetivo del programa son “Las Comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica” se observa que en la formulación del propósito sí se incluye la población objetivo; no obstante, se sugiere explicitar que las comunidades escolares atendidas por el programa son aquellas que presentan mayores rezagos en infraestructura y equipamiento.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

De acuerdo con la Matriz de Indicadores y Resultados del Programa de 2016 (MIR-2016), el Fin del programa es “Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante el mejoramiento de las condiciones educativas que favorezcan el acceso, la permanencia, el progreso y el aprendizaje de todos los niños, niñas y jóvenes”. Cabe señalar que el programa tiene escasa autonomía sobre la redacción del FIN, dado que éste se establece conforme a los criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Algunos de los problemas de redacción, por lo tanto, no son directamente imputables al programa.

Sobre la formulación del Fin es posible señalar dos aspectos: (1) que está alineado con el objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (DOF 13/12/2013); y, (2) que el concepto “Calidad de los aprendizajes” y la expresión “mejorar la prestación del servicio educativo”, empleados en la redacción del Fin, al no estar definidos en el glosario de conceptos, pueden representar ambigüedades, por lo que es deseable que se precise el sentido de éstos. Cabe señalar que en el Programa Sectorial de Educación tampoco se especifica el sentido de los mismos.

Se pone de relieve que, al estar alineado al objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación, el Fin constituye un objetivo superior al que se busca contribuir, lo cual supone dos situaciones: (1) que la ejecución del programa no es suficiente para lograr tal Fin; y, (2) que, consecuentemente, el logro del Fin no depende de los responsables del programa, sino que precisa de la concurrencia de otros actores e intervenciones.

Si bien el “Fin” se formula en un solo enunciado, es importante advertir que éste engloba tres objetivos: (1) asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica; (2) asegurar la formación integral de todos los grupos de la población; y, (3) mejorar la prestación del servicio educativo. La forma en cómo está estructurado el enunciado del nivel “Fin” puede generar confusión respecto al propósito al que se desea contribuir e implica construir diversos indicadores para conocer los efectos del programa.

Finalmente, se reitera que el Fin sí está vinculado con objetivos estratégicos del programa sectorial, particularmente con el objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Algunas de las Actividades y todos los Componentes de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

En los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” se explicita el sustento normativo, los objetivos y los procesos operativos del programa. Además, se describen sus componentes y beneficiarios, y se dan a conocer los requisitos de participación y las responsabilidades de las instituciones que intervienen en su operación, entre otros aspectos. Los lineamientos fueron expedidos por el Secretario de Educación Pública y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2015. Por lo anterior se considera que tales lineamientos constituyen el documento rector o eje del programa.

En principio, se pone de relieve que en los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” no se incluyó el resumen narrativo de la MIR, ni existen referencias claras al Fin, Propósito, Componentes y Actividades, en su conjunto.

Asimismo, se observa que no existe correspondencia en el propósito de la MIR y el Objetivo General enunciado en los lineamientos de operación del programa. El propósito de la MIR busca fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de nivel básico y el segundo busca “Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad”. No obstante, en ambos casos se busca elevar la calidad del servicio educativo.

Por otra parte, se observa que no existe correspondencia en los componentes y actividades referidos en la MIR-2016 y los referidos en los Lineamientos de Operación del Programa. En la MIR se enuncian seis componentes: (1) Planteles educativos mejorados entregados; (2) Planteles educativos mejorados con bebederos entregados; (3) Infraestructura de las supervisiones escolares construida o mejorada; (4) Apoyos financieros a comunidades escolares de las escuelas para desarrollar la Ruta de Mejora Escolar entregados; (5) Apoyos financieros entregados a las Autoridades Educativas Locales para el fortalecimiento de la supervisión escolar de las escuelas beneficiadas; y (6) Apoyos técnicos a directores o supervisores escolares para desarrollar la Ruta de Mejora Escolar entregados. Por otra parte, en los lineamientos se enuncian cuatro componentes: (1) atención de las carencias físicas de las escuelas; (2) desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar; (3) fortalecimiento de las Supervisiones de Zona; y (4) instalación y mantenimiento de bebederos escolares. Algo similar ocurre con las actividades listadas en la MIR y las actividades enunciadas en el numeral “4.1 Descripción y desarrollo de los procesos operativos” de los lineamientos de operación del programa.

Con base en lo señalado en los párrafos anteriores, se realizan las siguientes sugerencias: (a) homogenizar la información que aparece en los documentos técnicos y normativos del programa; (b) incorporar la MIR en los lineamientos operativos del programa; y, (c) utilizar los mismos conceptos en los documentos técnicos y normativos del programa.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- Claros.
- Relevantes.
- Económicos.
- Monitoreables
- Adecuados.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Existen dos indicadores para medir el desempeño del programa en el nivel Fin: (1) Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica; y, (2) Porcentaje de comunidades escolares que mejoran sus espacios educativos propicios para el aprendizaje. El primer indicador no tiene metas, frecuencia de medición ni unidad de medida, además de que está vinculado con la prueba EXCALE. Cabe señalar que el ciclo escolar 2014-2015, el INEE y la SEP pusieron en operación el “Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes” (PLANEA), por lo que se sugiere valorar el logro educativo de los estudiantes con los resultados de éste (ver anexo 5).

El indicador de nivel Propósito es “Porcentaje de una muestra de escuelas atendidas por el programa, que fortalecen su autonomía de gestión a través de la disposición de apoyos financieros que le permitan atender sus necesidades de operación, así como recursos técnicos para el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad del servicio educativo” y su meta es de 33%. El indicador permite constatar el fortalecimiento de la gestión escolar a través de un instrumento que verifica, en las escuelas de una muestra, los aspectos asentados en la Ley General de Educación que definen a una escuela fortalecida en su autonomía de gestión escolar: I.- Escuela que usa los resultados de la evaluaciones para la mejora continua en cada ciclo escolar; II.- Escuelas que cuenta con planeación anual, metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y III.- Escuelas que administran en forma transparente y eficiente los recursos que reciben y propician condiciones de participación.

Por otra parte, los seis indicadores de nivel “Componente” cumplen en términos generales con las características señaladas en la pregunta. Por ser un programa de reciente creación y cuyo diseño aún se está consolidando, no se dispone de líneas de base. Se insiste que el número de indicadores y su denominación no coinciden con los componentes descritos en la normatividad del programa. Este aspecto constituye un área de mejora.

Por lo que toca a los indicadores de Actividades, se observó que en el contenido de algunas fichas se sigue haciendo alusión a Programa Escuelas Dignas, por lo que se deben hacer las actualizaciones correspondientes. A manera de ejemplo, véase la ficha del indicador FT-A7-U082 y FT-A8-U082.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

En la Matriz de indicadores y resultados se listan 21 indicadores y cada uno cuenta con su correspondiente ficha técnica. Todas las fichas técnicas contienen los ocho apartados referidos en la pregunta, a saber:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- Cuentan con unidad de medida.
- Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70% al 84% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Uno de los dos indicadores de nivel “Fin”, (el denominado “Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica”) no establece una meta y no tiene unidad de medida. El segundo indicador sí cuenta con unidad de medida y contribuye a mejorar el desempeño del programa, además, se considera factible.

El indicador de nivel “Propósito” (“Porcentaje de una muestra de escuelas atendidas por el programa, que fortalecen su autonomía de gestión a través de la disposición de apoyos financieros que le permitan atender sus necesidades de operación, así como recursos técnicos para el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad del servicio educativo”) no cuenta con línea base y no se provee información para conocer los elementos que se tomaron en cuenta para establecer una meta del 33.33% anual. Por lo anterior, no es posible determinar si la meta está orientada a elevar el desempeño del programa ni su factibilidad.

Las 6 metas de nivel “Componente” sí tienen unidad de medida: (1) Porcentaje de Planteles educativos mejorados entregados con bebederos; (2) Porcentaje de Planteles educativos mejorados entregados; (3) Porcentaje de apoyos financieros entregados a comunidades escolares atendidas por el programa para desarrollar la Ruta de Mejora Escolar; (4) Porcentaje de apoyos técnicos brindados a directores en coordinación con las AEL, para desarrollar Ruta de Mejora Escolar respecto de los planeados; (5) Porcentaje de supervisiones escolares construidas o mejoradas; y (6) Porcentaje de apoyos financieros entregados a Autoridades Educativas Locales. Se consideró que las metas asociadas con los indicadores 1, 2 y 6 no están orientadas a promover el desempeño del programa, en tanto que las fichas técnicas de los indicadores 2 y 5 no proveen suficiente información para determinar si las metas asociadas a éstos son factibles.

Finalmente, por lo que toca a las metas de actividad, las 11 metas listadas en este nivel cuentan con unidad de medida, pero sólo una está orientada a impulsar el desempeño del programa: “Porcentaje de escuelas seleccionadas respecto de las programadas”. Asimismo, las metas de nivel “Actividad” no incorporaron criterios de desempeño (oportunidad, fidelidad normativa, calidad o eficiencia, entre otros) por lo que se podrían solventar en cualquier periodo del año o bajo cualquier procedimiento. Por otro lado, 8 de las 11 metas de actividad se consideraron factibles, pues, de acuerdo con la información proporcionada, su logro depende de la capacidad administrativa u organizativa del programa.

Los detalles de la valoración realizada a todas las metas se presentan en el anexo 6.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- Oficiales o institucionales.
- Con un nombre que permita identificarlos.
- Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- Públicos, accesibles a cualquier persona.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Del 50% al 69% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

De los 21 indicadores diseñados por el programa, en 2 casos no se especifican los medios de verificación: (1) Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica (indicador de nivel Fin); y, (2) Porcentaje de una muestra de escuelas atendidas por el programa, que cuentan con ruta de mejora certificada (indicador de nivel propósito). De los 19 restantes, 3 remiten a información pública y accesible a cualquier persona: (1) Porcentaje de una muestra de escuelas atendidas por el programa que cuentan con ruta de mejora certificada; (2) Porcentaje de convocatorias emitidas; y (3) Porcentaje de escuelas seleccionadas respecto de las programadas. El resto de los medios de verificación aluden a registros institucionales bajo resguardo de alguna de las instancias que intervienen en la operación del programa. Asimismo, de estos 19 indicadores, en todos los casos se especifica el nombre del medio de verificación y se podría reproducir el cálculo.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Tres de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Los medios de verificación sí son suficientes y necesarios para obtener información y calcular 19 de los 21 indicadores contenidos en la MML y que cuentan con Ficha Técnica. De igual forma, los medios de verificación son apropiados, es decir, proveen información para realizar el cálculo del indicador y verificar el logro de la meta y el objetivo del nivel correspondiente. Se reitera que en 2 casos no se especifican los medios de verificación: (1) Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica (indicador de nivel Fin); y, (2) Porcentaje de una muestra de escuelas atendidas por el programa, que cuentan con ruta de mejora certificada (indicador de nivel propósito).

Por otro lado, el equipo evaluador juzgó que en los niveles Fin y Actividades los indicadores considerados eran insuficientes para hacer un buen seguimiento del proyecto y valorar el logro de los objetivos deseados. Por ejemplo, en el nivel Fin, uno de los indicadores no ha podido ser alimentado debido a que está referido a los resultados de la prueba EXCALE. De igual forma, en la redacción del Fin, se alude a la categoría de “Calidad de los aprendizajes”, la cual también podría tener efectos en la deserción y la eficiencia terminal, sin embargo, no existen indicadores para dimensionar los efectos del programa en estos aspectos. Asimismo, algunas actividades referidas en el numeral 4.1 de los Lineamientos de Operación del Programa no están referidas en la MIR, por lo que no se dispone de indicadores para monitorearlas.

Por lo anterior, en el anexo 7, se puso a consideración del Programa la adición de nuevos indicadores en los tres niveles referidos.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

Debido a que el diseño del Programa de la Reforma de la Educativa es reciente, se identificaron diversas áreas de oportunidad en la Matriz de Indicadores y Resultados en los niveles de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

En el nivel “Fin” se identificó que el objetivo sí estaba alineado con el Programa Sectorial de Educación 2013-2018; sin embargo, uno de los indicadores estaba vinculado con los resultados de las pruebas EXCALE, las cuales ya han dejado de aplicarse y han sido sustituidas por PLANEA. El equipo evaluador consideró que la categoría de “Calidad de los aprendizajes”, referida en el objetivo del nivel Fin, también podría tener efectos en la deserción y la eficiencia terminal y, en razón de lo anterior, se propone adicionar dos nuevos indicadores (Ver anexo 7).

La redacción del “Propósito” dificultaba la identificación del efecto directo que se deseaba generar, ya que en su sintaxis se privilegiaba el reconocimiento de los componentes del programa. Por esta razón se propone evidenciar que mediante los componentes del programa se espera fortalecer la autonomía de gestión de las comunidades escolares, lo que a su vez redundará en mejora de las condiciones de operación y de enseñanza-aprendizaje de las escuelas públicas de nivel básico. De igual forma, se sugiere indagar en el nivel de satisfacción de los agentes de la comunidad escolar respecto de la infraestructura, el equipamiento y la disponibilidad de materiales para alumnos y docentes; de los mecanismos de participación social; del desempeño de otros agentes; y, del aprovechamiento del tiempo para el desarrollo de actividades de aprendizaje (Ver anexo 7).

Por otro lado, considerando que los “Componentes”, son los bienes o servicios que el proyecto debe entregar a la población objetivo para generar el efecto deseado (propósito), se observó, por una parte, que los componentes considerados en la MIR no coincidían en número y denominación con los establecidos en la normatividad. Asimismo, se identificó que en la redacción de los componentes se emplearon términos que impedían reconocer con claridad los bienes y servicios concretos que el programa otorga a la población atendida, por lo que se sugiere una nueva redacción para éstos. (Ver anexo 7).

De igual forma, algunas “Actividades” estaban enunciadas de manera general, lo que impedía identificar sus implicaciones logísticas. Tal es el caso de la actividad “Emisión de convocatoria” o “Porcentaje de acciones de construcción o mejoramiento”, entre otras. También se observó que la forma en cómo se presentan las actividades no permitía reconocer una cronología ni distinguir de qué componente se derivaba. Además, se observó que, en el numeral 4.1 de los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” se describen un conjunto de actividades que forman parte de los procesos operativos del mismo y que son necesarias para producir los componentes, las cuales no están en el nivel de actividades de la MIR (Ver anexo 7).

Finalmente, considerando que los indicadores deben generar información necesaria para determinar el progreso de un aspecto relevante del proyecto, y que deben transmitir una idea clara del tipo de resultados que se espera lograr en términos de cantidad, calidad y tiempo, se observó que el grueso de los indicadores de nivel “Actividad” estaban planteados como porcentaje de lo realizado respecto a lo planificado, es decir, no incorporaban criterios de desempeño del programa. Adicionalmente, el equipo evaluador juzgó que los indicadores previstos no eran suficientes para hacer un buen seguimiento del proyecto y valorar el logro de los objetivos deseados. Consecuentemente, se propuso la incorporación de nuevos indicadores en todos los niveles de la MIR, en los cuales se promovió la incorporación de plazos de cumplimiento o realización de procesos apegados a lo establecido en la normatividad. Es conveniente que en 2016 se generen registros de los plazos de cumplimiento o de la realización de las rutinas administrativas asociadas con la operación del programa a fin de establecer criterios de desempeño realistas para los sucesivos ejercicios fiscales (Ver anexo 7).

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida ($\text{Gastos totales} = \text{Gastos en operación} + \text{gastos en mantenimiento}$). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos.

Justificación:

El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece. En el ejercicio fiscal 2016, el programa tuvo un presupuesto original total de \$7,607.80 millones de pesos (\$5,476.4 millones de pesos para la DGDGE y \$2,131.4 millones para el INIFED), el cual tuvo un ajuste a la baja de \$1,599.50 millones (\$859,800 millones menos para la DGDGE y \$739,700 millones menos para el INIFED), por lo que el presupuesto modificado quedó en \$6,008.30 millones (4,616.6 millones de pesos para la DGDGE y 1,391.7 para el INIFED). En el anexo 8 se encuentran clasificados los capítulos de gasto.

En virtud de que los recursos económicos del programa se administran y distribuyen a través de un Fideicomiso Público de Administración y Gasto, el capítulo 4000 forma parte de los gastos de operación. Así, los capítulos relacionados con los gastos directos de operación con los capítulos 1000 y 4000. El programa destinó 46,1 millones al capítulo 1000, "Servicios personales" y 4,536.14 millones al capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones subsidios y otras ayudas".

Los gastos de operación indirectos corresponden al capítulo 3000 y ascienden a 33,700.25 millones. Finalmente, para cubrir los gastos de mantenimiento, es decir, al capítulo 2000, se destinaron 0.6 millones de pesos. Dado que el programa no destina recursos para otros capítulos, se otorga la totalidad de los puntos de la respuesta.

Considerando que el presupuesto modificado del programa es de \$6,008.30 millones de pesos y que la meta de atención para el 2016 son 25 mil comunidades escolares atendidas, el gasto unitario por escuela intervenida es de \$240,332. 00 pesos aproximadamente.

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Justificación:

El micrositio del “Programa de la Reforma Educativa” se encuentra hospedado en los servidores de la Subsecretaría de Educación Básica. El acceso al micrositio es el siguiente: <http://basica.sep.gob.mx/>. En éste es posible encontrar, en dos clicks, los documentos normativos del programa.

De igual forma, existe una “Plataforma del Programa de la Reforma Educativa” (disponible en <http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>), en el cual también se difunde la normatividad que regula la operación del Programa y se ofrecen datos generales sobre el mismo (objetivos, componentes y resultados, entre otros).

Por lo que respecta a la difusión de los resultados, en la “Plataforma del Programa de la Reforma Educativa” se encuentran disponibles los resultados cualitativos y cuantitativos del ciclo escolar 2015-2016. En esta plataforma, en un solo click, se puede tener acceso a un vínculo para recibir opiniones o para informar y orientar a los beneficiarios o ciudadanos sobre el programa.

Finalmente, de acuerdo con una nota informativa fechada el 16 de mayo de 2016 y expedida por la Coordinación de Evaluación, Monitoreo e Información del Programa de la Reforma Educativa, se afirma que no existen recursos de revisión de las solicitudes de información en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los procedimientos de ejecución de obras y acciones están estandarizados y sistematizados, y se apegan al documento normativo del programa. En los documentos “Cuaderno de trabajo para el Director” y “Cuaderno de trabajo para escuelas CONAFE” se establecen los procedimientos para desarrollar acciones orientadas a mejorar las condiciones físicas de los inmuebles escolares (incluyendo la instalación de bebederos escolares), así como fortalecer la autonomía de gestión. En estos cuadernos de trabajo, se establece que el procedimiento para ejercer los recursos dispersados por el programa, debe ser el siguiente:

- Firma de “Carta compromiso de la comunidad escolar”, mediante la cual se formaliza la disposición de participar en el programa y establecer un acuerdo de corresponsabilidad para ejercicio de los recursos
- Elaboración del “Acta de planeación”. En ésta, la comunidad escolar, representada por el Director y el Presidente del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), identifican las acciones prioritarias que se financiarán con los recursos del Programa. En esta acta se tienen que desagregar las acciones a realizar con los recursos de los componentes 1 (atención de las carencias físicas de la escuela) y 2 (desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión) y se cuenta con un formato estandarizado para tal efecto, en donde, además, se debe asentar el monto aproximado de las acciones.
- Elaboración del “Acta de seguimiento de acciones, avances y logros”. En ésta se registran los avances y logros de la escuela en el desarrollo de las acciones planeadas, para dar transparencia al ejercicio de los recursos y apoyar la rendición de cuentas a la comunidad escolar. Deberá llenarse en la última semana de enero de 2016. El Acta de Seguimiento debe ser firmada por el Director de la escuela, el Presidente del CEPS y puesta a disposición de la Autoridad Educativa responsable del Programa. El acta de seguimiento también cuenta con un formato estandarizado en el que se reporta el avance la obra y el porcentaje del recurso ejercido.
- Elaboración del “Acta de cierre de acciones y logros”. Este formulario tiene por objeto documentar el cierre de las actividades e inversiones vinculadas con el Programa, a fin de apoyar la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos. Debe llenarse al momento de concluir las acciones o, a más tardar, en junio del 2016.

Estos instrumentos contienen diversos anexos, entre los cuales se puede citar el “Registro del ejercicio del gasto del componente 1”, el “registro del ejercicio del gasto del componente 2”, el “anexo para la comprobación del ejercicio del recurso recibido para los componentes 1 y 2”, el “acta de entrega – recepción de acciones mayores y/o menores de infraestructura (componente 1)”, el “Registro de visitas de supervisión de obra y otras acciones” y la “Carpeta de evidencias”.

Es importante señalar que estos documentos están disponibles en la “Plataforma del Programa de la Reforma Educativa” (disponible en <http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>).

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

El Programa de la Reforma Educativa se complementa con los programas “Escuelas de Tiempo Completo” y “Escuelas al CIEN”.

De acuerdo con las Reglas de operación para el ejercicio fiscal 2016, el Programa Escuelas de Tiempo Completo realiza transferencias económicas a entidades federativas para el pago de apoyos económicos por concepto de compensación a personal directivo, docente y de apoyo de presta sus servicios en las escuelas de tiempo completo. Una parte de tales trasferencias puede ser destinado al pago de acciones de fortalecimiento de la gestión escolar, entre otros aspectos. Se considera que este programa se complementa con el de la Reforma Educativa en virtud de que ambos buscan contribuir a mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica y ambos realizan acciones para el fortalecimiento de las capacidades de gestión escolar para lograr tal propósito.

Por otra parte, de acuerdo con el documento "Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa del Programa Escuelas al Cien", este programa tiene por objeto mejorar los planteles educativos de educación básica, media superior y superior, que presenten mayores carencias de acuerdo con el CEMABE y la información recabada por medio de los Diagnósticos del Sistema Nacional de Información. Tiene 8 componentes: (1) seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; (2) servicios sanitarios; (3) mobiliario y equipo; (4) sistema de bebederos; (5) accesibilidad; (6) áreas de servicios administrativos; (7) infraestructura para la conectividad; y, (8) espacios de usos múltiples. Para lograr lo anterior el programa otorga subsidios por plantel educativo a fin de que se ejecuten proyectos de mejora de la infraestructura. Tiene presencia en los 32 estados. Se considera que “Escuelas al CIEN” se complementa con el Programa de la Reforma Educativa en virtud de que ambos buscan reducir los rezagos de infraestructura de las escuelas para contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes y ambos realizan acciones tendientes a instalar o dar mantenimiento a bebederos escolares; sin embargo, esto no debe tomarse como una duplicidad, ya que el Programa de la Reforma educativa trasciende el ámbito de infraestructura al promover la consolidación de las Supervisiones de zona escolar; pero sobre todo, porque realiza inversiones para promoción de una gestión escolar autónoma. Otra coincidencia entre ambos programas es que utilizan los resultados del CEMABE como insumo para seleccionar a los planteles que serán intervenidos; sin embargo, el Programa de la Reforma Educativa brinda apoyo prioritario a los Centros Comunitarios CONAFE y a las escuelas de modalidades indígena, migrante, telesecundaria y educación especial ubicadas en localidades de “muy alta” y “alta marginación”.

Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	4.0	La justificación del programa descansa en el argumento de que las evaluaciones nacionales e internacionales han demostrado que el bajo desempeño educativo, el rezago y la deserción escolar, también están asociados con la ausencia o deterioro de la infraestructura educativa, la falta de equipamiento y las incipientes capacidades de gestión escolar. Se considera que la creación del programa está debidamente sustentada y que los puntos de mejora detectados pueden solventarse en el corto plazo.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4.0	El Programa está claramente vinculado con el PND 2013-2018 y el PSE de Educación 2013-2018, por lo que realiza contribuciones al logro de metas sectoriales o nacionales. De igual forma, contribuye con los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la Agenda de Desarrollo Post 2015. Sin embargo, el logro del propósito del programa no es suficiente para materializar los objetivos y metas nacionales y sectoriales con las que está vinculado, por lo que requiere complementarse con otros programas.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	3.5	Las PP y la PO objetivo están definidas y cuantificadas. Para la cuantificación se utiliza información oficial y de consulta pública. En el proceso de selección se emplea un índice para identificar a las escuelas que presentan mayores déficits de equipamiento e infraestructura y se da prioridad a las escuelas CONAFE, indígena y migrante, entre otras, ubicadas en localidades marginadas. Aunque existe una meta de cobertura sexenal, no se especifican las metas anuales que deben solventarse.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	4.0	La información contenida en el padrón del programa permite conocer las características de las escuelas intervenidas, los montos otorgado por componente. Existen mapas de procesos relacionados con la integración y se actualiza el padrón. El programa ha normado, difundido y estandarizados procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	2.6	La formulación de los objetivos tenía puntos de mejora en tres de los cuatro niveles; la organización del resumen narrativo no permitía distinguir los medios y fines del programa. Los indicadores no incorporaban criterios de desempeño y no eran suficientes para monitorear el proyecto. Se omitió un componente y las actividades eran insuficientes para entender las operaciones que debían realizarse para producir los componentes. Se omitió la columna de supuestos.
Presupuesto y rendición de cuentas	4.0	El programa identifica y cuantifica sus gastos. No existen recursos de revisión de las solicitudes de información en el INAI. Existe un sitio web en donde se difunde la normatividad del programa, se proporciona información del mismo y la ciudadanía pueden emitir opiniones o solicitar información sobre el PRE .
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	
Valoración final	3.683	



Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El programa cuenta con un diagnóstico que justifica su existencia e identifica el problema que se busca revertir	1	Actualizar periódicamente el diagnóstico.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El programa contribuye al logro de objetivos nacionales y sectoriales	4	Valorar la factibilidad de promover acciones de vinculación con los programas que también contribuyen al logro de la Meta Nacional III del PND y el objetivo 1 del PSE.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El Programa contempla un mecanismo inédito de asignación de recursos directo a los planteles de la totalidad de las escuelas más vulnerables en el país	4	Valorar la conveniencia de definir plazos de cumplimiento en el indicador asociado con la asignación de recursos, a fin de favorecer el desempeño del PRE en esta tarea estratégica.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Las poblaciones potencial y objetivo están claramente definidas y cuantificadas.	8	Evitar el uso indistinto de los conceptos comunidad escolar y escuelas en los documentos generados en el marco del programa.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa cuenta con una meta de cobertura de mediano plazo (sexenal)	10	Establecer las metas que se espera cubrir para 2017 y 2018.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Existen criterios de elegibilidad claros, sistematizados y que se difunden públicamente.	11	Añadir a los "Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa" la fórmula de cálculo del ICE
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El padrón del Programa permite conocer las características de las escuelas intervenidas y los montos otorgados a cada escuela por ejercicio fiscal.	13	Aprovechar la información contenida en el padrón del programa para formular indicadores que favorezcan la eficiencia del programa.
Presupuesto y rendición de cuentas	El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios.	Todas	Considerando que se llevó a cabo un ajuste del presupuesto asignado al PRE, actualizar, en su caso, las partidas de gasto.
Presupuesto y rendición de cuentas	Las Autoridades Educativas Locales deben llevar a cabo evaluaciones externas del programa y el programa ha establecido planes de evaluación para los estados	Todas	Continuar con la sistematización de los resultados de las evaluaciones externas a nivel local. Diseñar un plan de fortalecimiento del PRE con base en los resultados de las evaluaciones externas locales.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	El programa se complementa con otros programas del sector para contribuir al logro de la calidad educativa.	Todas	Explicitar en los documentos normativos correspondientes que las comunidades escolares atendidas por el Programa de la Reforma Educativa no podrán recibir apoyos del Programa Escuelas al Cien. Lo anterior con objeto de evitar alguna posible duplicidad.
Debilidad o Amenaza			

Justificación de la creación y del diseño del programa	El concepto de autonomía de gestión es susceptible de mejora, pues se circunscribe a considerar la capacidad de decisión de las comunidades escolares para decidir el destino de los recursos que reciben del programa, con énfasis en los aspectos de infraestructura y equipamiento.	Todas	Ampliar y ser más específicos con el concepto "autonomía de gestión" y definir las variables, instrumentos y procedimientos que se utilizarán para medirla en las comunidades escolares antes de recibir los apoyos del programa y después de realizada la intervención.
Justificación de la creación y del diseño del programa	En el diagnóstico se analizan fundamentalmente dos aspectos: los rezagos de infraestructura y equipamiento de las escuelas de nivel básico; y, la incipiente autonomía de gestión de las comunidades escolares. Esta información permite justificar los componentes 1 y 2. Sin embargo, el diagnóstico no posee información sobre la situación que guardan las Supervisiones de zona ni sobre la instalación y mantenimiento de bebederos escolares.	Todas	Actualizar el diagnóstico y describir la situación que guardan las Supervisiones de zona, así como las necesidades o rezagos que se presentan en cuando a la disponibilidad de bebederos escolares en las escuelas susceptibles de ser intervenidas.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Ciertas actividades referidas en la MIR son ambiguas, no están presentadas en orden cronológico y son insuficientes para monitorear el programa. Los indicadores asociados con la actividades no cuentan con criterios de desempeño.	16	Verificar que las actividades enunciadas en la MIR armonicen con las enunciadas en el numeral "4.1 Descripción y desarrollo de los procesos operativos", de los Lineamientos Operativos. Revisar la denominación y el objetivo de las actividades; numerarlas para saber de qué componente se desprenden y presentarlas en orden cronológico. Considerar la propuesta presentada como anexo 7 de esta evaluación.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El propósito de la MIR alude a dos efectos o consecuencias: el logro de la autonomía de gestión de las comunidades escolares y la mejora en la prestación de servicios educativos. Esto hecho resulta confuso para entender el efecto directo que se busca lograr.	18	Explicitar el principal efecto directo que se busca producir con los cuatro componentes del programa y el procedimiento que se empleará para medirlo.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El fin de la MIR está referida a los resultados de la prueba EXCALE, por lo que no se dispone de información para alimentar este indicador.	20	Referir el indicador de Fin a los resultados del PLANEA.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La MIR del programa no está incluida en los Lineamientos de Operación y existen diferencias en el contenido de uno y otro documento.	Todas	Incluir la MIR en la nueva versión de los lineamientos de operación del programa y armonizar el contenido de ambas herramientas.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Existen diferencias significativas en la información asentada en la normatividad del programa y la que se presenta en la MIR respecto de los componentes y actividades. Algunas Fichas Técnicas hacen referencia a las normatividad del Programa Escuelas Dignas.	Todas	Homogenizar la información contenida en los documentos técnicos y normativos (MIR, Fichas Técnicas de Indicadores y Lineamientos operativos). Actualizar las Fichas Técnicas de los indicadores a fin de que estén alineados a la normatividad del PRE.

Conclusiones (Anexo 12)

El Programa de la Reforma Educativa comenzó a operar en 2014 bajo la denominación de “Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”, por lo que es de reciente creación.

Esta evaluación de diseño, realizada en el periodo mayo-julio de 2016, estuvo orientada por siete objetivos específicos:

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
2. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
3. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable
6. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
7. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa.

Una vez realizado el análisis, se concluyó que el programa muestra diversas fortalezas en materia de diseño, pues ha identificado el problema que busca revertir, ha definido y cuantificación a su población potencial y objetivo a través de una metodología verificable; ha creado un mecanismo de selección de sus beneficiarios que es congruente con el propósito que persigue; ha establecido metas de cobertura de mediano plazo; dispone de un padrón de beneficiarios que concentra información para conocer las características de las escuelas intervenidas y los apoyos otorgados; y dispone de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, entre otros factores.

Sin embargo, como programa de nueva creación, presenta diversas áreas de oportunidad, las cuales, fundamentalmente, están relacionadas con el diseño de la Matriz de Indicadores y Resultados: el propósito de la MIR no es lo suficientemente claro para advertir cuál es el efecto directo que se busca generar con los cuatro componentes referidos en la normatividad del programa, así como los instrumentos y procedimientos que se emplearán para medirlo. Además, se identificó que el contenido de la MIR no es consistente con la información asentada en los documentos normativos del programa. Las Fichas Técnicas de los indicadores FT-A9-U082, FT-A8-U082, FT-A7-U082, FT-A6-U082, FT-A3-U082, FT-C5-U082, FT-C2-U082 y FT-C1-U082 hacen referencia a la normatividad del Programa Escuelas Dignas o a unidades administrativas del mismo, y no cuentan, en todos los casos, con criterios de desempeño.

Otras áreas de oportunidad son el concepto de “autonomía de gestión”, el cual podría ampliarse y especificarse, toda vez que es un clave para comprender la relevancia de la intervención que se realiza con el programa. Del mismo modo, es conveniente actualizar el diagnóstico del programa e incorporar información que permita conocer la situación que guardan las Supervisiones de Zona y la instalación y mantenimiento de bebederos escolares en la población potencial, a fin de justificar la existencia de los componentes 2 y 3.

Derivado de lo anterior, se prescribieron las siguientes recomendaciones:

- Actualizar el diagnóstico y describir la situación que guardan las Supervisiones de zona, así como las necesidades o rezagos que se presentan en cuando a la disponibilidad de bebederos escolares en las escuelas susceptibles de ser intervenidas.
- Especificar el concepto "autonomía de gestión" y definir las variables, instrumentos y procedimientos que se utilizarán para medirla en las comunidades escolares antes de recibir los apoyos del programa y después de realizada la intervención.
- Evitar el uso indistinto de los conceptos comunidad escolar y escuelas en los documentos generados en el marco

del programa.

- Añadir a los “Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa” la fórmula de cálculo del Índice de Carencias por Escuelas (ICE), el cual se emplea para determinar la intensidad de las carencias básicas en servicios, infraestructura y mobiliario básico de una escuela y decidir las que serán atendidas por el Programa.
- Establecer las metas de cobertura que se espera cubrir para 2017 y 2018.
- Referir el indicador de Fin a los resultados del PLANEA.
- Explicitar el principal efecto directo que se busca producir con los cuatro componentes del programa y el procedimiento que se empleará para medirlo.
- Homogenizar la información contenida en los documentos técnicos y normativos (MIR, Fichas Técnicas de Indicadores y Lineamientos operativos).
- Actualizar las Fichas Técnicas de los indicadores a fin de que estén alineados a la normatividad del PRE.
- Verificar que las actividades enunciadas en la MIR armonicen con las enunciadas en el numeral "4.1 Descripción y desarrollo de los procesos operativos", de los Lineamientos Operativos.
- Numerar las actividades de tal suerte que sea posible reconocer de qué componente se desprenden y presentarlas en orden cronológico.
- Incluir la MIR en los Lineamientos de Operación 2017 del programa.
- Explicitar en los documentos normativos correspondientes que las comunidades escolares atendidas por el Programa de la Reforma Educativa no podrán recibir apoyos del Programa Escuelas al Cien. Lo anterior con objeto de evitar alguna posible duplicidad.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

Nombre de la instancia evaluadora:

El Colegio de México A. C.

Nombre del coordinador de la evaluación:

Emilio Blanco

Nombres de los principales colaboradores:

Fernando Cortez Vázquez y Tania Hernández Ortiz

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección General de Evaluación de Políticas

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Lic. Ana María Aceves Estrada

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Contrato por adjudicación directa

Costo total de la evaluación:

\$258,000 más I.V.A.

Fuente de financiamiento:

Recursos Federales

Bibliografía

- Dirección General de Evaluación de Políticas (2015). Diagnóstico ampliado del Programa de la Reforma Educativa (U-082). Diagnósticos. Documento de trabajo elaborado por la SEP en diciembre de 2015
- Secretaría de Educación Pública (2015). Cuaderno de Trabajo del Director. Documentos de Trabajo e Institucionales. Se describen algunos procesos clave para la operación del programa en el ciclo escolar 2015-2016
- DGDGIE (2016). Fichas técnicas de indicadores . Fichas técnicas. Fichas técnicas de los indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividades vigentes en 2016
- Secretaría de Educación Pública (2015). Lineamientos de operación del Programa de la Reforma Educativa. ROP o documento normativo. Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2015
- SEP, Dirección General de Evaluación de Políticas (2016). formato de definición, justificación y cuantificación de las poblaciones. Documentos de Trabajo e Institucionales. En este documento se definen y justifican las poblaciones: potencial, objetivo y atendida del Programa, y se establecen criterios para su cuantificación.
- SEP (2016). Mecanismos de control para dispersión de recursos a comunidades escolares. Documentos de Trabajo e Institucionales. Documento institucional que describe el procedimiento para la distribuir subsidios directos a los planteles educativos a través de tarjetas bancarias.
- SEP (2016). Padrón del Programa. Bases de datos y/o Sistemas de información. Padrón del Programa
- SEP (2016). Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2016. . ROP o documento normativo. Documento publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2015
- INIFED (2016). Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa del Programa Escuelas al Cien. ROP o documento normativo. Documento obtenido en el portal electrónico del INIFED
- SEP (2016). Matriz de Indicadores y Resultados 2016. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Documento de trabajo
- SEP (2015). Términos de Referencia para la Evaluación Externa Local de Procesos. Documentos de Trabajo e Institucionales. Términos de Referencia para llevar a cabo la evaluación de procesos del PRE