



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Programa de la Reforma
Educativa**

Secretaría de Educación



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

**Programa de la Reforma
Educativa**

Secretaría de Educación

Evaluación Específica del Programa de la Reforma Educativa

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica del Programa de la Reforma Educativa Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la Evaluación

Equipo técnico de la evaluación Saúl Enrique González Rodríguez

Resumen ejecutivo

El Programa de la Reforma Educativa contribuye en impulsar acciones encaminadas a lograr escuelas con mayor autonomía de gestión, es decir, que tengan más capacidades, facultades y recursos: plantillas de maestros y directivos fortalecidas, liderazgo educativo, trabajo colegiado, menor carga administrativa, infraestructura digna, acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, conectividad, un presupuesto propio, asistencia técnico-pedagógica de calidad, y mayor participación de los padres de familia.

El programa se aplica en las 32 entidades federativas y tiene como población objetivo a las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad a aquellas que presentan mayor rezago o que están ubicadas preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, así como las supervisiones escolares de zona que las atienden.

Actualmente, los conceptos que agrupan los tipos de apoyos que otorga el programa se encuentran organizados en 4 componentes; a saber, componente 2. Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar; componente 3. Para el fortalecimiento de las SEZ; componente 4. Para la instalación y mantenimiento del sistema de bebedero escolar; y componente 6. Para el desarrollo de habilidades digitales y el pensamiento computacional.

A saber, la Evaluación Específica del Programa de la Reforma Educativa buscó analizar los requerimientos de su implementación para alcanzar sus resultados esperados. Particularmente, se valoró la calidad y suficiencia de los mecanismos y estrategias de la intervención para alcanzar los objetivos de los componentes 2 y 3, así como los elementos instrumentados para medir y evaluar sus resultados.

En virtud de ello, se observó que el programa cuenta con mecanismos y criterios documentados para seleccionar a sus beneficiarios. A saber, se establece como población objetivo a las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad a aquellas que presentan mayor rezago o que están ubicadas preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, así como a las SEZ que las atienden.

Asimismo, se identificó que la intervención registra el destino de los apoyos que entrega a sus beneficiarios. Lo anterior, mediante distintos documentos administrativos, así como hojas de cálculo, lo que permite conocer tanto el destino como los montos de las inversiones en cada uno de los componentes.

Por otro lado, el programa documenta sus principales procesos, los cuales se encuentran establecidos en sus Lineamientos de Operación. No obstante, se observó que no existe un análisis local de los riesgos asociados a la operación del programa, ni se establecen estrategias para mitigarlos o evitarlos. Lo anterior, podría contravenir la consecución de los objetivos del programa. Por tanto, se reconoce la pertinencia de desarrollar un control de riesgos asociados a su operación.

En adición, no se encontró evidencia de la existencia de un sistema local de seguimiento y monitoreo del programa, mediante indicadores que permitan valorar de forma continua su desempeño. Por tanto, se señaló la importancia de diseñar e implementar una serie de indicadores que permitan a los gestores del programa valorar su desempeño, así como contar con información oportuna que sustente la toma de decisiones.

Finalmente, se observó que el programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas establecidos. A saber, los Lineamientos de Operación del programa establecen la obligatoriedad de publicar la información referente a la intervención a través de internet. De la misma forma, se establece la integración y operación de contralorías sociales, las cuales tienen por finalidad facilitar el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas comprometidas por el programa.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	5
Siglas y acrónimos.....	8
Glosario	8
Introducción.....	10
Objetivos de la evaluación	11
Objetivo general.....	11
Objetivos específicos	11
Hipótesis de la evaluación.....	11
Hipótesis principal	11
Hipótesis adicionales	11
Alcance de la evaluación.....	12
I. Calidad de la intervención	13
II. Resultados, transparencia y rendición de cuentas	21
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	24
Propuestas de Recomendaciones y Observaciones	25
Conclusiones	26
Referencias	27
Anexos	28
Anexo 1	28

Siglas y acrónimos

AEL	Autoridad Educativa Local
APEC	Asociación Promotora de Educación Comunitaria
CEPSE	Consejo Escolar de Participación Social en la Educación
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGDGE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PAE	Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango
PRE	Programa de la Reforma Educativa
SEB	Subsecretaría de Educación Básica de la SEP
SEP	Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal
SEZ	Supervisores Escolares de Zona

Glosario

Análisis de Gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione la dependencia o entidad responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
Carta Compromiso	Documento mediante el cual la comunidad escolar, a través del presidente del CEPSE y el personal directivo de la escuela pública de educación básica, y en el caso del CONAFE a través de la APEC, expresan su decisión de participar en el programa, en los términos y condiciones establecidos en los Lineamientos de Operación.
Comunidad Escolar	Para los efectos de este programa, se integra por los estudiantes de las escuelas públicas de educación básica y sus madres y padres de familia o tutores.

Convenio de Asignación de Recursos para la Operación del PRE	Instrumento jurídico mediante el cual la SEP, a través de la SEB, acuerda con la AEL y con el CONAFE, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones a cargo de cada uno de ellos, los términos y condiciones para la implementación del programa, conforme a lo establecido en los Lineamientos de Operación.
Coordinación Local del Programa	Equipo de trabajo integrado por servidores públicos de la AEL que tiene la encomienda de operar el programa en la entidad federativa y rendir cuentas de sus resultados.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Fondo de Contrapartida	Recursos programados por la SEP a los que la AEL y la AEFCM podrán acceder aportando un peso por cada peso que ponga la federación para incrementar la meta del programa en el estado.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.
Propuesta de Recomendaciones y Observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Introducción

El Programa de la Reforma Educativa contribuye en impulsar acciones encaminadas a lograr escuelas con mayor autonomía de gestión, es decir, que tengan más capacidades, facultades y recursos: plantillas de maestros y directivos fortalecidas, liderazgo educativo, trabajo colegiado, menor carga administrativa, infraestructura digna, acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, conectividad, un presupuesto propio, asistencia técnico-pedagógica de calidad, y mayor participación de los padres de familia.

El programa se aplica en las 32 entidades federativas y tiene como población objetivo a las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad a aquellas que presentan mayor rezago o que están ubicadas preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, así como las supervisiones escolares de zona que las atienden.

Actualmente, los conceptos que agrupan los tipos de apoyos que otorga el programa se encuentran organizados en 4 componentes; a saber, componente 2. Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar; componente 3. Para el fortalecimiento de las SEZ; componente 4. Para la instalación y mantenimiento del sistema de bebedero escolar; y componente 6. Para el desarrollo de habilidades digitales y el pensamiento computacional.

La Evaluación Específica del Programa de la Reforma Educativa busca analizar los requerimientos de su implementación para alcanzar sus resultados esperados. Particularmente, se valora la calidad y suficiencia de los mecanismos y estrategias de la intervención para alcanzar los objetivos de los componentes 2 y 3, así como los elementos instrumentados para medir y evaluar sus resultados.

Lo anterior, con la finalidad de identificar los principales factores que explican el desempeño del programa, reconocer los logros alcanzados y concentrarse en los elementos que puedan limitar el logro de los resultados. De esta manera, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones con respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Analizar los requerimientos de la implementación del Programa de la Reforma Educativa para alcanzar sus resultados esperados.

Objetivos específicos

- Valorar la calidad y suficiencia de los mecanismos y estrategias de la intervención para alcanzar sus objetivos, en particular sobre la asignación de los apoyos del componente 2 y 3 del Programa de la Reforma Educativa.
- Analizar los elementos de la intervención para medir y evaluar sus resultados.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

La implementación de la intervención contribuye a alcanzar sus resultados esperados.

Hipótesis adicionales

1. Los mecanismos y estrategias de la intervención, en particular, sobre la asignación de los apoyos, se alinean con sus resultados esperados.
2. La intervención cuenta con mecanismos e instrumentos para medir y evaluar sus resultados.

Alcance de la evaluación

La Evaluación Específica del Programa de la Reforma Educativa busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de los requerimientos de la implementación de la intervención para alcanzar sus resultados esperados mediante la documentación normativa, de planeación y gestión de la intervención, así como toda la información disponible al momento de la evaluación.

Los hallazgos de la evaluación exponen los principales factores que explican el desempeño de la intervención; así mismo, la evaluación reconoce los logros alcanzados y se concentra en los elementos que pueden limitar el logro de los resultados.

De esta manera, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Asimismo, el equipo evaluador puede, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos que fortalezcan la evaluación, debiendo cumplir como mínimo los presentes Términos de Referencia.

Igualmente, la información puede complementarse mediante entrevistas con los responsables del programa evaluado.

I. Calidad de la intervención

1. ¿La intervención cuenta con mecanismos y criterios documentados para seleccionar a sus beneficiarios?

De conformidad con los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, son susceptibles de ser beneficiadas con los recursos del programa las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad a aquellas que presentan mayor rezago o que están ubicadas preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, así como las supervisiones escolares de zona (SEZ) que las atienden.

En lo que respecta a los componentes 2 y 3 del programa, se atiende preferentemente a quienes cumplan con las siguientes características:

- a) Con el componente 2. Las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad aquéllas que participaron en el programa durante el ciclo escolar anterior, a fin de que puedan sufragar los gastos derivados de sus decisiones colegiadas en el marco de su autonomía de gestión.
- b) Con el componente 3. Las SEZ de las escuelas públicas de educación básica, preferentemente las que atienden a las comunidades escolares participantes en el programa.

Por otro lado, el proceso de selección de las escuelas que son beneficiadas con los recursos del componente 2 se lleva a cabo de la siguiente manera:

La Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal (SEP), a través de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE), integra el padrón de escuelas públicas de educación básica que prestan servicio regular y de educación comunitaria, tomando como fuente la base de datos con información oficial más reciente de que se disponga, ordenando las escuelas en términos de prioridad, a partir de los siguientes criterios:

- a) Comunidades cuyas escuelas fueron beneficiadas durante el ciclo escolar anterior por el programa, previa validación por parte de la Autoridad Educativa Local (AEL) del cumplimiento de los compromisos de rendición de cuentas.
- b) Escuelas de nueva incorporación conforme a las prioridades señaladas en la tabla 1.
- c) Escuelas receptoras de estudiantes provenientes de los Servicios de Educación Comunitaria¹, en el marco de la Estrategia de Reorganización y Consolidación de Servicios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

¹ Los Servicios de Educación Comunitaria se refiere a las escuelas públicas de educación básica que opera el CONAFE bajo el modelo de Educación Comunitaria. Se caracteriza por la participación de las siguientes figuras: Líder de Educación Comunitaria y Asociación Promotora de Educación Comunitaria.

- d) Escuelas que no reciban recursos directos al plantel educativo del componente de autonomía de gestión escolar del Programa Escuelas de Tiempo Completo.

Tabla 1.	
Criterios para la selección de escuelas beneficiarias del componente 2	
Nivel de prioridad	Criterios
1	Escuelas regulares ubicadas en localidades de muy alta marginación de acuerdo con los índices del CONAPO, que no hayan sido beneficiadas.
2	Escuelas en localidades de alta marginación, de acuerdo con los índices del CONAPO, de educación indígena, telesecundaria, especial y de muy alta marginación de preescolar y primaria general, secundaria general y técnica, así como a niños migrantes.
3	Escuelas en localidades de alta marginación, de acuerdo con los índices del CONAPO, de preescolar y primaria general, secundaria general y técnica.
4	Escuelas indígenas, migrantes, telesecundaria y educación especial en localidades de media, baja y muy baja marginación, de acuerdo con los índices del CONAPO.
5	Escuelas regulares ubicadas en localidades de media, baja y muy baja marginación, de acuerdo con los índices del CONAPO.
Fuente: adaptado de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativo.	

Por otro lado, el proceso de selección de las SEZ que son beneficiadas con el componente 3 se lleva a cabo de la siguiente manera:

- La AEL integra el listado de las SEZ que atienden directamente a las escuelas que son beneficiadas con el componente 2 del programa y lo envía a la DGDGE en formato electrónico.
- La DGDGE valida y difunde a través de internet el padrón de las SEZ que son beneficiadas por el componente 3 del programa para el ciclo escolar en cuestión.
- La AEL difunde el padrón de SEZ que participan en el programa en la entidad federativa durante el ciclo escolar en cuestión a través de los medios de comunicación a su alcance.

Finalmente, de acuerdo con lo señalado por los gestores del programa en el estado de Durango, ellos no pueden incidir sobre la selección de escuelas que serán beneficiadas por el programa. Por ende, no se cuenta con mecanismos y criterios establecidos para seleccionar a los beneficiarios a nivel local.

Lo anterior, de acuerdo con lo mencionado por los gestores del programa, tiene consecuencias poco deseables, dado que el padrón de escuelas públicas de educación básica susceptibles de ser apoyadas por el programa no está actualizado, lo que deriva en la atención de escuelas en más de una ocasión, así como en la falta de atención de otras escuelas que tienen múltiples necesidades.

2. ¿La intervención registra el destino de los apoyos que entrega a sus beneficiarios?

El programa registra y sistematiza el destino de los apoyos que entrega a través de distintos documentos administrativos y hojas de cálculo. De forma particular, las hojas de cálculo denominadas: «Padrón de Supervisores Escolares de Zona SEZ seleccionados 2018-2019» y «Registros Administrativos del Recurso al cierre del ciclo escolar. Rubros de Gasto ciclo escolar 2018-2019», así como el documento: «Propuesta Local para la Operación del Programa de la Reforma Educativa. Ciclo Escolar 2018-2019», permiten conocer el monto y destino de los apoyos entregados.

De acuerdo con la información contenida en la hoja de cálculo referente a los registros administrativos del recurso al cierre del ciclo escolar, en lo que respecta al componente 2, se atendieron a 410 escuelas con una inversión total de \$17,131,693.35. A saber, la cantidad invertida al cierre del ejercicio fue de \$103,306.65 menos al monto autorizado inicialmente.

Cabe mencionar que, el recurso fue invertido en las siguientes acciones:

Tabla 2.

Aplicación de los recursos del componente 2

Acciones	Monto
Mantenimiento del inmueble escolar	\$2,798,308.63
Condiciones de seguridad del inmueble	\$599,494.62
Mobiliario escolar	\$1,558,813.91
Equipamiento escolar	\$5,442,840.37
Materiales educativos	\$1,617,726.03
Papelería	\$2,700,260.96
Conectividad	\$173,419.27
Contratación de asesorías alumnos	\$1,230.00
Contratación de asesorías docentes	\$3,198.00
Contratación de asesorías padres	\$0.00
Biblioteca	\$172,078.03
Software educativo	\$232,623.38
Fomento a actividades deportivas	\$969,867.83
Adaptaciones físicas materiales	\$130,216.19
Otros 1	\$453,286.64
Otros 2	\$182,269.13
Otros 3	\$96,060.36
Total	\$17,131,693.35*

Fuente: información proporcionada por el programa

*El monto total corresponde a lo señalado en la hoja de cálculo correspondiente a los «Registros Administrativos del Recurso al cierre del ciclo escolar. Rubros de Gasto ciclo escolar 2018-2019», por lo que las posibles inconsistencias con otros documentos no fueron corregidas.

En adición, se destaca que el programa cuenta con una serie de instrumentos para reportar de manera trimestral los avances físicos y financieros tanto para el componente 2 como para el componente 3. En lo referente al componente 2, se cuenta con los Informes de Avances Físicos y Financieros del Recurso Federal Garantizado, Contrapartida Federal y Contrapartida Estatal. En lo que respecta al componente 3, se tienen los Informes de Avances Físicos y Financieros para el Fortalecimiento de las SEZ (Recurso directo al Supervisor Escolar de Zona:

60%), para el Fortalecimiento de las SEZ (Recurso directo a la AEL: 40%) y Gastos de Operación.

Finalmente, en lo que se refiere al componente 3, se observa que se beneficiaron a 201 supervisores, los cuales dan atención a 439 escuelas. Para tal efecto, se asignó una cantidad de \$1,432,206.81, de los cuales, el 60% que corresponde a la cantidad \$859,324.09 fueron recursos destinados directamente a las SEZ y el otro 40% por la cantidad de \$572,882.72, fue recurso asignado a la AEL para la realización de actividades y eventos vinculados con la implementación de la estrategia de fortalecimiento a la Supervisión Escolar.

3. ¿La intervención estima y asegura los recursos necesarios para su implementación?

De acuerdo con los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, los recursos del Programa son administrados a través del Fideicomiso «BANSEFI» SNC, FID 10247 Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo».

Los recursos para la operación e implementación del Programa corresponden al presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal en cuestión. Cabe mencionar que, el presupuesto asignado a nivel nacional al Programa de la Reforma Educativa en el ejercicio fiscal 2018 ascendió a la cantidad de \$2,243,527,825.00².

En lo que respecta al estado de Durango, como se mencionó en la respuesta a la pregunta precedente, se invirtió la cantidad de \$17,131,693.35³ en el componente 2, \$1,432,206.81 en el componente 3 y \$791,585.29 en gastos de operación.

² De conformidad con lo establecido en el anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de noviembre de 2018.

³ El monto total corresponde a lo señalado en la hoja de cálculo correspondiente a los «Registros Administrativos del Recurso al cierre del ciclo escolar. Rubros de Gasto ciclo escolar 2018-2019», por lo que las posibles inconsistencias con otros documentos no fueron corregidas.

4. ¿La intervención en Durango identifica los procesos y los riesgos asociados que pueden limitar el logro de los resultados esperados?

De conformidad con lo establecido en el apartado cuarto del anexo contenido en los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa «Operación del Programa», el desarrollo de los procesos operativos se da de la siguiente manera:

Tabla 3.

Descripción y desarrollo de los procesos operativos

Actividad	Periodo	Responsable
Entregar al titular de la SEB, con copia simple a la DGDGE, la Carta Compromiso, en formato electrónico.	Durante los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	AEL
Ratificar o designar al Coordinador Local del Programa, informando de ello a la DGDGE, vía electrónica.	Durante los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	AEL
Entregar a la AEL, en físico o electrónico, la Carta Compromiso.	Previo a la recepción del recurso.	CEPSE/APEC
Elaborar, en coordinación con el CEPSE el Acta de Planeación.	A solicitud de la AEL, previo a la recepción del recurso.	Escuelas públicas de educación básica beneficiadas
Elaborar y entregar a la AEL, con copia a la Coordinación Local del Programa, en formato impreso o electrónico, el plan de trabajo en el que se incluyan las acciones de acompañamiento comprometidas con las escuelas cuyas Comunidades Escolares sean beneficiadas por el programa.	A solicitud de la AEL	SEZ
Emitir criterios operativos para los componentes 2 y 3 del PRE para el ciclo escolar en cuestión y comunicarlos electrónicamente a las AEL y al CONAFE.	Dentro de los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	SEP (SEB/DGDGE)
Actualizar los criterios específicos para la operación del componente 4. «Para la instalación y mantenimiento del sistema bebedero escolar» y darlos a conocer vía electrónica, a la DGDGE a las AEL.	Dentro de los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	INIFED
Actualizar los criterios específicos para la operación del componente 6 y darlos a conocer, vía electrónica, a la DGDGE y a las AEL.	Dentro de los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	CG@prende.mx
Suscribir el Convenio de Asignación de Recursos para la Operación del Programa de la Reforma Educativa o los Lineamientos Internos para la Operación del Programa de la Reforma Educativa.	Durante los sesenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	SEP (SEB)/AEL
Informar a la SEP, por conducto de la DGDGE, vía electrónica, el número de cuenta bancaria específica a la cual se radicarán los gastos de operación de la AEL y del componente 3.	Durante los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	AEL
Realizar su aportación de recursos estatales al Fondo de Contrapartida a una	Durante los treinta días naturales posteriores a la firma del Convenio de	AEL

Tabla 3.
Descripción y desarrollo de los procesos operativos

Actividad	Periodo	Responsable
cuenta bancaria productiva específica y enviar a la DGDGE, en formato electrónico, la documentación probatoria.	Asignación de Recursos para la Operación del Programa de la Reforma Educativa.	
Suscribir con la SEB el Convenio de Asignación de Recursos para la Operación del Programa de la Reforma Educativa (CONAFE).	Durante los treinta días hábiles posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	SEP (SEB)/CONAFE
Enviar a la AEL y al CONAFE, en formato electrónico, la base de datos de escuelas públicas de educación básica cuyas Comunidades Escolares sean susceptibles de participar en el programa.	Durante los treinta días hábiles posteriores a la entrada en vigor de los Lineamientos de Operación.	SEP (SEB/DGDGE)
Remitir a la DGDGE, vía electrónica, la base de datos validada de las escuelas públicas de educación básica cuyas Comunidades Escolares serán beneficiarias del programa.	Durante los treinta días naturales posteriores a la recepción de la base de datos de escuelas susceptibles de participar en el programa, enviada por la DGDGE.	AEL y CONAFE
Difundir y actualizar, en su caso, los padrones de beneficiarios.	Treinta días naturales a partir de que cuente con la base validada.	AEL/CONAFE/INIFED/CG@PRENDE.MX
Entregar a la DGDGE, en formato electrónico, los Informes Trimestrales de Avances Físicos y Financieros de la operación del programa, así como el informe final o de cierre.	Quince días naturales posteriores al término de cada trimestre, durante los trimestres que opere el programa. El informe final o de cierre se podrá entregar durante los sesenta días naturales posteriores a la conclusión del ciclo escolar.	AEL/CONAFE/INIFED/CG@PRENDE.MX
Realizar una evaluación externa local de la operación del programa y entregar el informe de resultados a la DGDGE, en formato electrónico.	Un día previo al inicio del ciclo escolar siguiente.	AEL
Fuente: adaptado de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa.		

Por último, al cierre del ciclo escolar, la AEL, el CONAFE, el INIFED y la CG@prende.mx están obligados a presentar un informe de cierre del ciclo escolar del que se trate. La SEP, a través de la DGDGE, está obligada a realizar el informe consolidado de cierre del ciclo escolar.

En lo que respecta a los riesgos, de acuerdo con lo expresado por los gestores del programa, así como posterior a la revisión de la documentación, no se identifica un análisis de los riesgos asociados a la operación de la intervención, ni se establecen estrategias para mitigarlos o evitarlos.

A saber, el riesgo está presente en todas las acciones públicas y se manifiesta mediante eventos adversos que provocan pérdidas directas e indirectas, insuficiencias y anomalías en los procesos, deficiencias en la administración de personas entre otras consecuencias inesperadas.

En ese sentido, se denota la pertinencia de desarrollar e implementar un control de riesgos asociados a la operación del programa, el cual tendrá por objetivo gestionar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos sus distintos procesos. Esto, mediante la identificación, análisis, respuesta, control, supervisión y comunicación adecuada de los posibles eventos adversos, con la finalidad de asegurar de forma razonable que se logren las metas planteadas en términos de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

Posterior a la identificación de los riesgos e implicaciones, será importante centrarse en los riesgos más significativos, aquellos relacionados con el desarrollo de los procesos y los objetivos del programa, así como determinar hasta qué punto pueden ser aceptados dichos riesgos. Lo anterior proveerá mayor seguridad de que los resultados esperados puedan ser obtenidos.

Finalmente, el equipo evaluador enuncia algunos de los principales riesgos asociados a la operación de la intervención:

- Modificaciones en la asignación presupuestal, derivado del cambio de prioridades federales.
- Modificaciones en los mecanismos de operación del programa para ejercicios subsecuentes. Principalmente en los mecanismos de asignación de recursos y estructura de los componentes del programa.
- El padrón de escuelas susceptibles de ser apoyadas por el programa no está actualizado.
- La gestión local del programa no puede incidir en la selección de escuelas beneficiadas.
- Falta de coordinación entre los gestores del programa y las comunidades escolares de las escuelas derivado del desfase entre los ciclos escolares y los ejercicios fiscales.
- La rotación de directores de las escuelas, lo que provoca retazos en los procesos administrativos.

II. Resultados, transparencia y rendición de cuentas

5. ¿La intervención cuenta con indicadores y mecanismos para monitorear y evaluar su desempeño?

Al respecto, la gestión del programa reporta un indicador local para alimentar la Matriz de Indicadores para Resultados de la Secretaría de Educación del Estado de Durango. Sin embargo, no se cuenta con indicadores propios para monitorear y evaluar el desempeño de la intervención a nivel local.

El artículo 110 del párrafo cuarto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece lo siguiente: «La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales [...]».

Los indicadores de desempeño son una herramienta indispensable en el monitoreo de las intervenciones públicas, así como para la producción de información relevante y oportuna que sustente la toma de decisiones.

Un indicador es un instrumento que provee evidencia de una determinada condición o el logro de ciertos resultados. Esta información puede cubrir aspectos cuantitativos y cualitativos sobre los objetivos de una intervención pública. Cabe mencionar que, los indicadores deben representar la relación de dos o más variables a fin de que sea más fácil analizar los resultados alcanzados.

Por tanto, para los gestores del programa resulta de suma importancia contar con un sistema de seguimiento y monitoreo de la intervención, mediante el diseño e implementación de una serie de indicadores que les permita valorar continuamente el desempeño del programa.

La tabla 4 muestra algunos indicadores que pueden servir como punto de partida para el diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo del programa a nivel local (en adición ver anexo 1).

Tabla 4.

Propuesta de indicadores del Programa de la Reforma Educativa

Nombre del indicador	Objetivo
Porcentaje de dudas atendidas en la plataforma de capacitación y seguimiento.	$(\text{Número de dudas atendidas} / \text{número total de dudas recibidas}) * 100$
Tiempo promedio de atención a las dudas recibidas en la plataforma de capacitación y seguimiento.	$(\text{Días para la atención de una duda} / \text{número total de dudas recibidas}) * 100$
Porcentaje de usuarios de la plataforma de capacitación y seguimiento que clasifican la atención a sus dudas con satisfacción «muy alta».	$(\text{Número de calificaciones de satisfacción «muy alta»} / \text{número total de calificaciones}) * 100$
Porcentaje de usuarios de la plataforma de capacitación y seguimiento que la perciben como de «mucha utilidad».	$(\text{Número de calificaciones de percepción de «mucha utilidad»} / \text{número total de calificaciones}) * 100$
Porcentaje de directores que rotan de escuela en cada ciclo escolar.	$(\text{Número de directores que rotan en el periodo } t / \text{número total de directores en el periodo } t) * 100$

Tabla 4.

Propuesta de indicadores del Programa de la Reforma Educativa

Nombre del indicador	Objetivo
Porcentaje de escuelas que han recibido el apoyo del componente 2 en 3 o más ocasiones.	(Número de escuelas que han recibido el apoyo del componente 2 en 3 o más ocasiones en el periodo t / número total de escuelas en el periodo t) * 100
Porcentaje de escuelas en las que se han presentado incidencias asociadas al esquema de contraloría social.	(Número de escuelas con incidencias asociadas al esquema de contraloría social en el periodo t / número total de escuelas en el periodo t) * 100
Porcentaje de involucrados (padres de familia, docentes, directores, etc.) que perciben el esquema de contraloría social como de «mucha utilidad».	(Número de calificaciones de percepción de «mucha utilidad» / número total de calificaciones) * 100

6. ¿La intervención cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas?

De acuerdo con el apartado séptimo del anexo contenido en los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa⁴ «Transparencia y Rendición de Cuentas», con la finalidad de garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos, la DGDGE debe publicar a nivel nacional un informe que incluya la base de datos de los beneficiarios de los componentes 2 y 3, con montos asignados, ministrados, ejercidos, comprobados, acciones y evidencias de su aplicación con el antes y el después.

En adición, el padrón de escuelas públicas de las comunidades escolares beneficiadas debe ser publicado en la página de internet de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP para los componentes 2 y 3.

Asimismo, se identifica que la gestión local del programa diseñó e implementó una plataforma de capacitación y seguimiento para los componentes 2 y 3. Dicha plataforma tiene por finalidad facilitar y agilizar el flujo de información entre la gestión del programa y las comunidades escolares de las escuelas del estado. En este sentido, se señala la buena práctica implementada por la gestión local del programa, lo cual coadyuva a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Cabe mencionar que, los países alrededor del mundo comienzan a reconocer la importancia de este tipo de reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas como un catalizador de la buena gobernanza, de la democracia y del crecimiento inclusivo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señala que el derecho de acceso a la información pública debe ser la piedra angular de un gobierno abierto (*open government*)⁵ e inclusivo, así como un elemento crucial para la reducción de la corrupción y el fortalecimiento de la confianza entre los ciudadanos y sus gobiernos, lo que deriva en una relación más dinámica y benéficamente mutua (OCDE, 2016).

Finalmente, en lo que se refiere a la participación ciudadana, se contempla la integración y operación de contralorías sociales para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas por el programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos asignados.

⁴ De conformidad con lo establecido en el apartado séptimo del anexo contenido en el Acuerdo número 19/11/18 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa «Transparencia y Rendición de Cuentas», publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de noviembre de 2018.

⁵ De acuerdo con la OCDE, un gobierno es abierto cuando cumple con los principios de transparencia, responsabilidad y participación. En virtud de ello, un gobierno abierto se puede definir como «una cultura de gobernanza basada en políticas públicas innovadoras y sustentables, así como prácticas inspiradas en los principios de transparencia, responsabilidad, y participación, las cuales fomentan la democracia y el crecimiento inclusivo».

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 5.

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
Se cuenta con mecanismos y criterios documentados para seleccionar a los beneficiarios.	1	No se cuenta con indicadores de desempeño para monitorear el avance en el logro de los objetivos del programa a nivel local.	5
Se documentan los principales procesos para la operación del programa.	4		
Se registra y sistematiza el destino de los apoyos que se entregan.	2		
Se estiman y aseguran los recursos necesarios para su implementación.	3		
Se cuenta con una plataforma digital para facilitar el flujo de información.	6	No se tiene un análisis de los riesgos asociados a la operación del programa.	4
Se cuenta con mecanismos establecidos de transparencia y rendición de cuentas.	6		
Oportunidades	*	Amenazas	*
Cercanía con las comunidades escolares de las escuelas públicas del estado para conocer sus principales características y necesidades.	-	La gestión local del programa no puede incidir en la selección de escuelas beneficiadas.	1
		El padrón de escuelas susceptibles de ser apoyadas por el programa no está actualizado.	1
Nota: el símbolo (*) señala la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.			

Propuestas de Recomendaciones y Observaciones

Tabla 6.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Construir indicadores de desempeño para la gestión local del programa	Construir indicadores de desempeño que permitan observar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por el programa, así como en otros aspectos relacionados con su eficiencia y calidad (ver anexo 1).	Contar con instrumentos que permitan monitorear y evaluar el avance en el logro de los objetivos de la intervención.
2	Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación y gestión del programa	Identificar aquellos eventos tanto internos como externos que puedan poner en riesgo el logro de los objetivos establecidos. En adición, documentar las estrategias pertinentes para evitarlos o mitigarlos (ver respuesta a pregunta 4).	Tener una respuesta más efectiva ante eventos o situaciones no previstas por el programa.

Conclusiones

La Evaluación Específica del Programa de la Reforma Educativa buscó analizar los requerimientos de su implementación para alcanzar sus resultados esperados. Particularmente, se valoró la calidad y suficiencia de los mecanismos y estrategias de la intervención para alcanzar los objetivos de los componentes 2 y 3, así como los elementos instrumentados para medir y evaluar sus resultados.

En ese sentido, se observó que el programa cuenta con mecanismos y criterios documentados para seleccionar a sus beneficiarios. A saber, se establece como población objetivo a las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica, dando prioridad a aquellas que presentan mayor rezago o que están ubicadas preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, así como a las SEZ que las atienden.

Asimismo, se identificó que la intervención registra el destino de los apoyos que entrega a sus beneficiarios. Lo anterior, mediante distintos documentos administrativos, así como hojas de cálculo, lo que permite conocer tanto el destino como los montos de las inversiones en cada uno de los componentes.

Por otro lado, el programa documenta sus principales procesos, los cuales se encuentran establecidos en sus Lineamientos de Operación. No obstante, se observó que no existe un análisis local de los riesgos asociados a la operación del programa, ni se establecen estrategias para mitigarlos o evitarlos. Lo anterior, podría contravenir la consecución de los objetivos del programa. Por tanto, se reconoce la pertinencia de desarrollar un control de riesgos asociados a su operación.

En adición, no se encontró evidencia de la existencia de un sistema local de seguimiento y monitoreo del programa, mediante indicadores que permitan valorar de forma continua su desempeño. Por tanto, se señaló la importancia de diseñar e implementar una serie de indicadores que permitan a los gestores del programa valorar su desempeño, así como contar con información oportuna que sustente la toma de decisiones.

Finalmente, se observó que el programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas establecidos. A saber, los Lineamientos de Operación del programa establecen la obligatoriedad de publicar la información referente a la intervención a través de internet. De la misma forma, se establece la integración y operación de contralorías sociales, las cuales tienen por finalidad facilitar el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas comprometidas por el programa.

Referencias

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. Ciudad de México: Coneval.

Diario Oficial de la Federación (2018). Acuerdo número 19/11/18 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, publicado el 30 de noviembre de 2018.

_____ (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma 30 de diciembre de 2015.

OCDE (2016). *Open Government: the global context and the way forward*. Paris.

Anexos

Anexo 1

Tabla 1.
Propuesta de indicadores del Programa de la Reforma Educativa

Nombre del indicador	Método de cálculo	Frecuencia de medición	Comportamiento del indicador
Porcentaje de dudas atendidas en la plataforma de capacitación y seguimiento.	$(\text{Número de dudas atendidas} / \text{número total de dudas recibidas}) * 100$	Trimestral	Ascendente
Tiempo promedio de atención a las dudas recibidas en la plataforma de capacitación y seguimiento.	$(\text{Días para la atención de una duda} / \text{número total de dudas recibidas}) * 100$	Trimestral	Descendente
Porcentaje de usuarios de la plataforma de capacitación y seguimiento que clasifican la atención a sus dudas con satisfacción «muy alta».	$(\text{Número de calificaciones de satisfacción «muy alta»} / \text{número total de calificaciones}) * 100$	Anual	Ascendente
Porcentaje de usuarios de la plataforma de capacitación y seguimiento que la perciben como de «mucha utilidad».	$(\text{Número de calificaciones de percepción de «mucha utilidad»} / \text{número total de calificaciones}) * 100$	Anual	Ascendente
Porcentaje de directores que rotan de escuela en cada ciclo escolar.	$(\text{Número de directores que rotan en el periodo } t / \text{número total de directores en el periodo } t) * 100$	Anual	Descendente
Porcentaje de escuelas que han recibido el apoyo del componente 2 en 3 o más ocasiones.	$(\text{Número de escuelas que han recibido el apoyo del componente 2 en 3 o más ocasiones en el periodo } t / \text{número total de escuelas en el periodo } t) * 100$	Anual	Descendente
Porcentaje de escuelas en las que se han presentado incidencias asociadas al esquema de contraloría social.	$(\text{Número de escuelas con incidencias asociadas al esquema de contraloría social en el periodo } t / \text{número total de escuelas en el periodo } t) * 100$	Anual	Descendente
Porcentaje de involucrados (padres de familia, docentes, directores, etc.) que perciben el esquema de contraloría social como de «mucha utilidad».	$(\text{Número de calificaciones de percepción de «mucha utilidad»} / \text{número total de calificaciones}) * 100$	Anual	Ascendente

