



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

.....

FACULTAD DE ECONOMÍA

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

**ANÁLISIS METODOLÓGICO DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO EN
MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

EMILIO SALAS PEREA

DIRECTOR DE TESIS: DR. LEONARDO LOMELÍ VANEGAS



MÉXICO, D. F.

MAYO DE 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por la vida y los talentos recibidos.

A la Facultad de Economía de la UNAM, por el aprendizaje de la ciencia económica al servicio de la sociedad.

Al Dr. Leonardo Lomelí Vanegas, Director de esta Facultad, por la asesoría recibida en el desarrollo de este proyecto.

A la Auditoría Superior de la Federación, por brindarme la oportunidad de desarrollo profesional.

DEDICATORIAS

Para mis papas, el Sr. Eusebio Salas Orosco y la Sra. Leticia Perea Villana, porque gracias a su esfuerzo, dedicación y amor he alcanzado esta meta.

Para mis hermanas, Elena, Susana y Leticia, por su apoyo incondicional en la vida.

Para mis amores, mi esposa Elizabeth Rojas y mis hijas Alison Denise, Elizabeth (+) y Noelia Emily Salas Rojas, que son la fuente de mi inspiración y fortaleza.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	6
Capítulo 1. Fundamentación de Tesis	7
1.1. Justificación y delimitación	7
1.2. Objetivos de la investigación	8
1.2.1. Objetivo general	8
1.2.2. Objetivo particular	8
1.3. Hipótesis de la investigación	8
Capítulo 2. Marco jurídico de la auditoría de desempeño	10
2.1. La fiscalización en México	10
2.1.1. Fiscalización interna	11
2.1.2. Fiscalización externa	13
2.2. La Fiscalización Superior	14
2.2.1. Contexto histórico	14
2.2.2. Fundamento jurídico	16
2.2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	16
2.2.2.2. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	17
2.3. La auditoría: instrumento de la Fiscalización Superior	18
Capítulo 3. Metodología de la auditoría de desempeño en materia de desarrollo social	22
3.1. Fundamento teórico	22
3.1.1. Definición de política pública	22
3.1.2. Etapas de política pública	23
3.1.2.1. Origen: el problema público	23
3.1.2.2. Diseño	24
3.1.2.3. Gestión	25
3.1.2.4. Implementación	25
3.1.2.5. Evaluación	26
3.2. El ciclo presupuestario	27
3.2.1. Etapas del ciclo presupuestario	27
3.2.1.1. Planeación	28
3.2.1.2. Formulación-programación del presupuesto	29
3.2.1.3. Discusión y aprobación del presupuesto	31
3.2.1.4. Ejecución y control del gasto público	32
3.2.1.5. Evaluación y rendición de cuentas	35
3.3. Política pública de desarrollo social	39
3.4. Metodología de la auditoría de desempeño en la evaluación de políticas	51

3.4.1. Planeación de la evaluación	52
3.4.2. Desarrollo de la evaluación	54
Capítulo 4. Evaluación de la educación básica en materia de gestión escolar 2001-2011	62
4.1. Introducción	62
4.2. Antecedentes	64
4.3. Resultados de la evaluación	72
4.3.1. Periodo 2001-2006	72
4.3.2. Periodo 2007-2012	79
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones	95
Bibliografía	100

Introducción

La presente investigación muestra un estudio práctico de la aplicación de la metodología de la auditoría de desempeño, que mide el cumplimiento de objetivos y metas de los programas presupuestarios, en la evaluación de políticas públicas. A continuación se detallan los apartados que la integran:

En el capítulo 1 se presentan los elementos que fundamentan esta investigación, como son la justificación y delimitación del tema, los objetivos a alcanzar y la hipótesis de trabajo.

En el capítulo 2 se detalla el mandato legal sobre la realización de las auditorías de desempeño por parte del Poder Legislativo Federal, particularmente por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es la instancia técnica de la Cámara de Diputados encargada de la Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En la actualidad la ASF representa el referente nacional y de Latinoamérica en el desarrollo y ejecución de auditorías de desempeño.

El capítulo 3 se integra de un apartado dedicado al análisis teórico de las políticas públicas, posteriormente, se analizan las etapas del ciclo presupuestario, que en su conjunto representa el medio por el que se operacionalizan las políticas públicas del país. De esta manera, se analiza el proceso que sigue el diseño y ejecución del gasto público desde la planeación hasta la rendición de cuentas.

También, se presenta la metodología de la auditoría de desempeño, cuyo estudio posibilitó la elaboración de una propuesta de evaluación de la política pública de desarrollo social, que a su vez se fundamenta en el marco teórico revisado al inicio de este capítulo.

Con el propósito de comprobar la hipótesis de trabajo planteada al inicio de la investigación, en el capítulo 4 se desarrolla un caso práctico sobre la evaluación de un subcomponente de la política pública de educación básica, que se encuentra sectorizado en el grupo funcional de Desarrollo Social del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por último, en el capítulo 5 se presentan las conclusiones sobre la aplicación de la metodología de la auditoría de desempeño en la evaluación de una política pública.

Capítulo 1. Fundamentación de Tesis

1.1. Justificación y delimitación

La legitimidad de los distintos niveles de gobierno de un país se explica, además de la participación ciudadana en los comicios electorales y del reconocimiento de los grupos opositores, por la eficacia de la gestión pública, que debe reflejarse en la obtención de resultados que mejoren el nivel de bienestar de la población, lo cual conlleva a la aceptación generalizada del régimen político.

De acuerdo con el análisis teórico de las políticas públicas, se refiere a las acciones emprendidas por los gobiernos Federal, Estatal y Municipal para solucionar un conjunto de problemas incorporados en la agenda política o de gobierno, los cuales son de naturaleza pública y afectan los intereses de grupos representativos de la sociedad. La evaluación del éxito o fracaso de una política pública se sintetiza en el análisis de sus resultados respecto del problema que el gobierno decidió atender.

En la actualidad nuestro país experimenta una severa crisis de gobernabilidad y, por ende, de legitimidad, debido, entre otros factores, a la falta de crecimiento económico; incremento de la pobreza y marginación; agudeza de problemas estructurales como el desempleo, la inseguridad, la corrupción y el narcotráfico; falta de oportunidades de los grupos vulnerables, y a la presencia de una duda razonable sobre la realización de comicios electorales libres, auténticos y democráticos.

Las soluciones inacabadas o el fracaso de éstas frente a los problemas públicos tienen su origen en la presencia de inconsistencias entre las etapas de las políticas públicas, por ejemplo que la situación problemática identificada sea comprendida de manera distinta a la percepción de los grupos afectados, que el diseño de la acción gubernamental sea incongruente con el problema público, que la operación de las estrategias y líneas de acción del gobierno sean altamente costosas que motiven su cancelación, etc.

Con base en lo anterior, se considera de suma importancia que la ciencia económica incorpore el análisis de políticas públicas a su campo formativo, a fin de que los estudiantes, académicos e investigadores de la Facultad de Economía de la UNAM adquieran herramientas metodológicas de este campo de la ciencia política y realicen aportaciones

científicas que posibiliten al Estado mexicano garantizar los derechos sociales que establece nuestra Carta Magna.

El análisis de las políticas públicas si bien se identifica como parte de la ciencia política, no es exclusivo de ésta, sino que se trata de un campo multidisciplinario en el que convergen el conjunto de las ciencias sociales, debido a que la acción pública tiene el objetivo de atender problemas de diversa índole.

Este trabajo de investigación tiene como propósito introducir al lector al conocimiento de la metodología de la auditoría de desempeño para desarrollar una propuesta de revisión y análisis que posibilite la evaluación de las etapas de las políticas públicas, así como de la materia por evaluar, que se refiere a los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La auditoría de desempeño tiene por objeto mejorar las prácticas gubernamentales, promover la gestión pública productiva, fomentar la transparencia y rendición de cuentas y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos; por lo que permite la valoración de los programas presupuestarios con base en la revisión de su eficacia, eficiencia y economía, su objetivo principal reside en verificar si los entes públicos federales cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo al propósito para el cual fueron asignados.

1.2. Objetivos de la investigación

1.2.1. Objetivo general

Revisar la metodología de la auditoría de desempeño para elaborar una propuesta de revisión y análisis que permita la evaluación de la política pública de desarrollo social.

1.2.2. Objetivo particular

Analizar las etapas de política pública del subcomponente de gestión escolar del servicio de educación básica, para el periodo 2001 a 2011.

1.3. Hipótesis de la investigación

La evaluación de políticas públicas basada en la aplicación de la metodología de la auditoría de desempeño mejora la práctica gubernamental en materia de desarrollo social, ya que

proporciona información sobre el impacto de la acción de gobierno en la atención de los problemas públicos incorporados en la agenda política.

Capítulo 2. Marco jurídico de la auditoría de desempeño

La auditoría de desempeño forma parte de las actividades de fiscalización del Estado mexicano, las cuales tienen su origen en la división de poderes y se clasifican en dos ramas, una pertenece al Poder Ejecutivo Federal y la otra al Poder Legislativo Federal.

2.1. La fiscalización en México

La fiscalización es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia, se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. Asimismo, dicho término significa cuidar y comprobar que se actúe con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.^{1/}

En la Primera Convención Nacional Hacendaria realizada en 2004 se señaló que la fiscalización es un instrumento que debe determinar si la gestión pública se efectuó conforme a la legalidad; así como, identificar si existen afectaciones a las haciendas públicas y al patrimonio del Estado.^{2/}

En la Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización, se indicó que “los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados...”.^{3/}

Asimismo, en ese documento, se señaló que la fiscalización entendida como control, es “una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las

^{1/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal**, México, 2006, p. 126.

^{2/} Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, **Propuesta ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, Convención Nacional Hacendaria**, México, 2004.

^{3/} Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), **Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la Fiscalización, establecida en 1971**, México, 2009.

medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.”

De acuerdo con la estructura jurídico-normativa del Estado mexicano, la fiscalización implementada es de dos tipos: interna y externa.

2.1.1. Fiscalización interna

La fiscalización interna o control interno de la Administración Pública Federal (APF) se realizaba por conducto de la Secretaría de la Función Pública que estuvo en funciones hasta enero de 2013.^{4/} Dicha dependencia contó con las atribuciones siguientes:

^{4/} Mediante decreto del Poder Legislativo Federal, publicado en el Diario Oficial el 2 de enero de 2013, se derogó el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se dio paso a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública. El artículo segundo transitorio de este decreto indicó que las atribuciones de la desaparecida dependencia quedarían a cargo del órgano constitucional autónomo propuesto por el Poder Ejecutivo Federal en materia de anticorrupción.

CUADRO NÚM. 1

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN INTERNA, 2012

Art. 37 de la LOAPF	Descripción
Fracción I.	<ul style="list-style-type: none"> Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.
Fracción II.	<ul style="list-style-type: none"> Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la APF.
Fracción IV.	<ul style="list-style-type: none"> Establecer las bases generales para la realización de auditorías. Realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades de la APF, en sustitución o apoyo de sus órganos de control.
Fracción V.	<ul style="list-style-type: none"> Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
Fracción VII.	<ul style="list-style-type: none"> Realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la APF, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
Fracción VIII.	<ul style="list-style-type: none"> Inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la APF cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.
Fracción XIV.	<ul style="list-style-type: none"> Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de la APF, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización superior, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

FUENTE: Elaboración propia con información de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976; reforma publicada el 14 de junio de 2012. El artículo 37 de esta ley se derogó mediante decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones, publicado en el Diario Oficial el 2 de enero de 2013.

Al momento en que se desarrollaba esta investigación no se había creado la dependencia, entidad u organismo que sustituiría a la Secretaría de la Función Pública, no obstante, con la reforma en comento al artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se ordenó la transferencia de las funciones relativas al control, seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno de la desaparecida secretaría, para que quedaran bajo responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La disposición jurídica citada indica que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán responsables de mantener el control interno y de gestión de las instituciones públicas que encabecen, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva, a saber, los Órganos Internos de Control (OIC), a fin de apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas

institucionales, al óptimo desempeño de servidores públicos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos.

Asimismo, se señala que las unidades de auditoría preventiva formularían y entregarían, tanto al titular de la dependencia o entidad de que se trate, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los informes sobre los hallazgos en la gestión y las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora, respecto de la calidad y eficiencia de los procesos internos y ejecución de los programas, así como sobre la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, y el ejercicio del gasto público.

2.1.2. Fiscalización externa

La fiscalización externa o superior es un mandato constitucional conferido al Poder Legislativo Federal, que ejecuta de manera exclusiva la H. Cámara de Diputados, por medio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es un órgano técnico que fiscaliza la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, principal documento de rendición de cuentas conocido comúnmente como Cuenta Pública. La fiscalización que desarrolla la ASF tiene por objeto verificar que el mandato ciudadano se cumpla en los términos previstos por el mandatario o autoridad electa, ello evita que la Administración Pública Federal sea juez y parte en las acciones que realiza.

En este sentido, la ASF se define como una institución creada por el Estado para obligar a las instancias gubernamentales que ejercen autoridad, a rendir cuentas sobre las responsabilidades que la sociedad les ha depositado, lo cual implica la suficiencia y confiabilidad de esas cuentas, sobre bases de eficacia en las acciones que se realizan y la credibilidad de los informes que presentan.

De esta manera, la ASF contribuye a mejorar el equilibrio entre los Poderes de la Unión, a dar transparencia a la función pública, y a disponer puntual y oportunamente de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.^{5/}

^{5/} Barrera Rivera, Mónica. *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, coeditor de la obra al incorporarla a la Serie "Conocer para decidir", México, 2010.

A continuación se detallan el contexto histórico y la doctrina jurídica de la fiscalización superior, en los que se circunscribe el aplicable a la auditoría de desempeño.

2.2. La Fiscalización Superior

2.2.1. Contexto histórico ^{6/}

Las actividades de fiscalización superior se vinculan con la historia del México prehispánico y colonial, y a la constante evolución de la vida independiente y soberana de la Nación.

Al arribo de los españoles a nuestro territorio en el siglo XVI, los conquistadores aprovecharon los mecanismos de control y distribución establecidos por los aztecas, que fueron enriqueciéndolos con elementos europeos. De esta manera, surgieron instituciones como la real hacienda, la encomienda, los repartos, y el Consejo Real y Supremo de Indias.

Los Tribunales de Cuentas de Indias y las Contadurías de Cuentas de Indias se constituyeron como antecedentes fundamentales de los mecanismos de control en los territorios colonizados, cuya estructura social, política y económica, se encontraba delimitada al estilo europeo. Estos tribunales de cuentas se crearon en 1605 por ordenanzas previas de Felipe II, que reinó España en el periodo de 1556 a 1598, y se asentaron en las ciudades de Los Reyes en Perú, de Santa Fe de Bogotá en Colombia y de México en la Nueva España.

Posteriormente, la Nueva España se transformó en una nación independiente, mediante un proceso que inició con la guerra de independencia a principios del siglo XIX, y que finalizó con la firma del Acta de Declaración de Independencia, la cual culminó con la promulgación de la Constitución de 1824.

Con el propósito de garantizar la sana administración de la economía nacional, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos decretó el 16 de noviembre de 1824 la Ley para el Arreglo de la Administración Pública, y se ordenó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), que bajo la inspección de la Cámara de Diputados Federal, tuvo la obligación de examinar las cuentas de gasto y de crédito público; de analizar los presupuestos de gasto; de hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación,

^{6/} **Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación**, Diario Oficial, 14 de septiembre de 2009; reforma del 15 de julio de 2010.

distribución e inversión de las rentas nacionales; así como de revisar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda.

En el transcurso del siglo XIX, la CMH se transformó en diversas ocasiones en virtud de frecuentes modificaciones constitucionales surgidas de la inestabilidad de la Nación. En 1838, se fundó el Tribunal de Cuentas, del cual pasa a formar parte la CMH, que operó hasta 1846. Este Tribunal de Cuentas volvió a surgir durante dos periodos posteriores: de 1853 a 1855 y de 1865 a 1867.

A partir de 1867 y hasta el 2000, la CMH no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado bajo un proceso más estable en su regulación jurídica. Las funciones, atribuciones y organización quedaron expresadas en las leyes orgánicas que conformaron el marco normativo de la institución: las leyes en la etapa porfirista de 1896 y 1904, la etapa cardenista en 1937 y la de 1978 que se decretó en el contexto de la reforma administrativa para el desarrollo.

En 1995, el Poder Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con la finalidad de crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la CMH, encargado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Dadas las condiciones imperantes a finales del siglo XX, el H. Congreso de la Unión aprobó un nuevo diseño constitucional para el control externo federal, que atendía las necesidades del país frente a los desafíos de la globalización, la pluralidad democrática y la necesidad de transparencia y honestidad en la función gubernamental. Por tanto, en 1999, la LVII Legislatura Federal atendió e integró las iniciativas provenientes de los distintos grupos parlamentarios y del Ejecutivo Federal, para formular y aprobar las reformas a la CPEUM, que fueron publicadas en el Diario Oficial el 30 de julio de 1999, y con las cuales se dio origen, y se determinaron las atribuciones y facultades, a partir del 1 de enero de 2000, de la Auditoría Superior de la Federación.

Por tal motivo fue modificado el artículo 79 de la CPEUM, el cual constituyó el eje de la reforma y resume las bases de operación de la ASF, denominada así en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.^{2/} Esta reforma introdujo las bases de la fiscalización

^{2/} Diario Oficial, 29 de diciembre de 2000.

superior o control externo bajo las nuevas circunstancias creadas por la pluralidad y la alternancia en el poder.

Asimismo, el 7 de mayo de 2008 mediante reforma a los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM, se modificó el marco jurídico de la ASF, fortaleciendo su ámbito de actuación en relación con la fiscalización de la Cuenta Pública, por lo que se precisó que la función de fiscalización sería ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En este sentido, el constituyente permanente adecuó la legislación secundaria dando lugar a Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)^{8/} que abrogó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. La LFRCF, entre otros aspectos, mandató la fiscalización directa de los recursos federales, las revisiones de situaciones excepcionales durante el ejercicio fiscal en curso, la capacidad de la ASF para recibir la información y documentación que requiera para llevar a cabo la fiscalización superior, la promoción de fincamientos de responsabilidades y el establecimiento de recuperaciones al patrimonio nacional.

2.2.2. Fundamento jurídico

2.2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos^{9/}

El artículo 74, fracción VI, establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de (...) comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

Asimismo, se señala que la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados, mediante la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación –ASF-) e indica que si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.

De esta manera, las auditorías de desempeño que desarrolla la ASF quedaron restringidas a la emisión de recomendaciones al desempeño, las cuales no son vinculatorias con la

^{8/} **Diario Oficial**, 29 de mayo de 2009.

^{9/} **Diario Oficial**, 5 de febrero de 1917; reforma del 30 de noviembre de 2012.

promoción y fincamiento de responsabilidades, que deriven de la detección irregularidades en la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía de los programas presupuestarios.

De acuerdo con el artículo 79 de la Carta Magna, a continuación se muestran las atribuciones de la ASF en materia de Fiscalización Superior:

CUADRO NÚM. 2
VERTIENTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR, 2013

-
- | | |
|----|---|
| a) | Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. |
| b) | Realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. |
| c) | Fiscalizar los recursos federales que ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. |
| d) | Fiscalizar los recursos federales que se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. |
-

FUENTE: Elaboración propia con información de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción I**, México, 2013.

En 2008, las reformas a los artículos 74 y 79 de la CPEUM elevaron a rango constitucional las auditorías de desempeño, para aplicarse a los entes públicos de los distintos niveles de gobierno que ejerzan recursos públicos federales, a fin de constatar el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos en los programas federales.^{10/}

2.2.2.2. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación^{11/}

En el artículo 1 se dispone que el objeto de la fiscalización de la Cuenta Pública o Fiscalización Superior es evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables; así como la práctica de auditorías de desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.^{12/}

^{10/} **Diario Oficial**, 5 de febrero de 1917; reforma del 6 de mayo de 2008.

^{11/} **Diario Oficial**, 29 de mayo de 2009; reforma del 18 de junio de 2010.

^{12/} La Cuenta de la Hacienda Pública Federal o Cuenta Pública se refiere al informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada mediante el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, que comprende del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. Definición tomada del artículo 2, fracción VIII de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Asimismo, en el artículo 4 se dispone que la Fiscalización Superior se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control.

El artículo 12 establece que con las auditorías de desempeño se verificara la eficiencia, la eficacia y la economía de los programas federales, así como su efecto en las condiciones sociales, económicas y, en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe; y si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el PEF y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas de Mediano Plazo que deriven de éste.

2.3. La auditoría: instrumento de la Fiscalización Superior

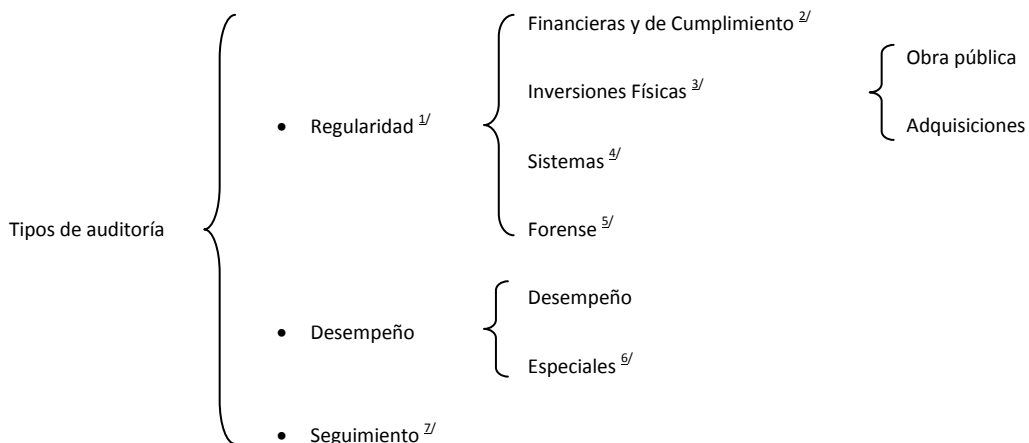
La auditoría es el instrumento para ejecutar las funciones de Fiscalización Superior, el cual se define como el examen objetivo y sistemático de la gestión presupuestal, financiera y administrativa de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución, con el objetivo de emitir opiniones y recomendaciones respecto de su funcionamiento.^{13/}

En los considerandos de los Criterios relativos a la ejecución de auditorías, se indica que la ASF realiza los tipos de auditoría siguientes:^{14/}

^{13/} Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, **Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación en la Administración Pública**, México, 2005.

^{14/} **Diario Oficial**, 1 de junio de 2009.

ESQUEMA NÚM. 1
CLASIFICACIÓN DE LAS AUDITORÍAS



^{1/} Auditoría que permite verificar que las entidades fiscalizadas recaudaron, captaron, administraron, ejercieron y aplicaron los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, el PEF y demás disposiciones jurídicas y normativas aplicables.

^{2/} Respeto de los ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que éstos fueron recaudados, obtenidos, captados, registrados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables. Sobre los egresos, se encarga de examinar que los recursos autorizados a las entidades fiscalizadas se aplicaron conforme al PEF en operaciones efectivamente realizadas, que fueron utilizados para el cumplimiento de las funciones y atribuciones conferidas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes y que se registraron con base en el Clasificador por Objeto del Gasto y los Principios y Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental. Asimismo, se verifica que las modificaciones presupuestarias se encuentran respaldadas y que el gasto se ajustó a las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, y se examina que las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios se efectuaron conforme a la legislación en la materia.

^{3/} Esta revisión constata que las inversiones físicas realizadas para o por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas y que los recursos asignados fueron correctamente utilizados; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que éstos fueron debidamente autorizados; que la contratación se sujetó a la normativa técnica y jurídica; que los costos fueron acordes con los bienes, servicios o volúmenes de obra ejecutada y con el tipo y calidad de material utilizado, y que coincidieron con los precios autorizados; y que la ejecución y entrega de las obras se ajustaron a lo previsto en las leyes y en los contratos respectivos.

^{4/} Evalúan los sistemas y procedimientos utilizados; determinan que hayan sido adecuados y confiables en su diseño y operación, identificando sus atributos básicos de control interno y, en su caso, promover la incorporación de medidas correctivas. Se analizan los objetivos, políticas y procedimientos; se selecciona el proceso o sistema a revisar; se definen y aplican los procedimientos de verificación; se identifican las deficiencias y los puntos de control; y se realizan las pruebas de cumplimiento a fin de evaluar su correcta operación.

^{5/} Revisión de los procesos, hechos y evidencias para la detección o investigación de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita, con el propósito de documentar con pruebas válidas y suficientes las conclusiones derivadas de los hallazgos e irregularidades detectadas, apoyándose cuando así se requiera, con la tecnología y herramienta forense para el desarrollo de sus investigaciones.

^{6/} El objetivo de dicha auditoría consiste en revisar los procedimientos y acciones de la APF para la creación y desincorporación de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. También, se analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo financiero, la canalización de recursos por la vía de subsidios y transferencias, el otorgamiento de permisos y concesiones para el desarrollo de programas o proyectos prioritarios y, eventualmente, problemas estructurales u operaciones atípicas de la Federación.

^{7/} Revisión que constata y evalúa las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la ASF en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes. Los procedimientos aplicados en este tipo de revisiones se basan fundamentalmente en el análisis de la información y documentación que presentan las entidades fiscalizadas y la verificación en campo de las medidas instrumentadas para corregir lo observado.

La INTOSAI ^{15/} define a la auditoría de desempeño o “del rendimiento” como el examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la administración pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras. ^{16/}

Para la ASF, la auditoría de desempeño se define como la revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparada del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido. El objetivo de esta auditoría es evaluar el grado de cumplimiento del ente auditado con su objeto social; promover una gestión gubernamental responsable, honesta y productiva; proponer la adopción de las mejores prácticas de gobierno; y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. ^{17/}

En cuanto a la competencia institucional sobre la realización de estas revisiones en el ámbito federal, corresponde a la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la ASF la planeación, programación y coordinación de las auditorías de desempeño y especiales, a cargo de sus direcciones generales, a fin de revisar en forma sistemática, organizada y objetiva, los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas sectoriales o regionales, estrategias empresariales del sector público federal, así como el funcionamiento de las entidades fiscalizadas de los cuatro grupos funcionales que integran el PEF. ^{18/}

En materia de desarrollo social, la Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social (DGADDS) adscrita a la AED, evalúa el desempeño de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, responsables de las funciones de desarrollo social, en términos de la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los diseñadores y operadores de los programas, calidad del bien o servicio y la satisfacción del beneficiario usuario; asimismo, se encarga de comprobar que los programas presupuestarios se ejecutaron de acuerdo con lo establecido en el PND, en el PEF, en los programas sectoriales, regionales e

^{15/} Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI por sus siglas en inglés.

^{16/} INTOSAI, **Directrices de Auditoría de Desempeño, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 3000-3100** (ISSAI, por sus siglas en inglés), Austria, 2004.

^{17/} González de Aragón Ortiz, Arturo, **Artículo: Rendición de cuentas, medular en Auditorías del Desempeño**, en Revista Contaduría Pública, México, 2009.

^{18/} **Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación**, Diario Oficial, 28 de febrero de 2011.

institucionales, conforme a las mejores prácticas gubernamentales y dentro las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.^{19/}

^{19/} **Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación**, Diario Oficial, 14 de septiembre de 2009; reforma del 15 de julio de 2010.

Capítulo 3. Metodología de la auditoría de desempeño en materia de desarrollo social

3.1. Fundamento teórico

En este apartado se presenta un esbozo sobre la teoría de las políticas públicas, donde se precisan el concepto y sus etapas: origen, diseño, gestión, implementación y evaluación.

3.1.1. Definición de política pública

Para definir el concepto de política pública es necesario diferenciar tres acepciones que el idioma inglés si distingue sobre el término de política: “*polity*”, “*politics*” y “*policy*”. El primero concibe a la política como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas. El segundo se entiende como la actividad de organización y lucha por el control del poder. El tercero considera a la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas. Este apartado se relaciona con esta última acepción.

En este contexto, las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno, referida a atender o no un problema público. Al respecto, Parsons señala que “una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar.”^{20/} Frohock menciona que una “política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.”^{21/}

Para Roth una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.”^{22/}

En síntesis, las políticas públicas se refieren al conjunto de acciones que el gobierno despliega, directa o indirectamente, para incidir en el bienestar de los ciudadanos,

^{20/} Parsons, Wayne, **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**, Editorial de FLACSO-México, México, 2007.

^{21/} Ruíz Sánchez, Carlos, **Manual para la elaboración de políticas públicas**, Editorial Plaza y Valdés, México, 1996.

^{22/} André-Noël, Roth Deubel, **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**, Editorial Aurora, Colombia, 2006.

particularmente en aquellas áreas que dan respuesta a las diversas demandas de la sociedad que son de interés público, como la salud, educación, procuración de justicia, abastecimiento de servicios básicos, etc.^{23/}

3.1.2. Etapas de política pública

3.1.2.1. Origen: el problema público

La primera etapa de una política pública se genera cuando el gobierno decide hacer frente a un problema y lo incorpora en la agenda de gobierno.

Un problema público es una discrepancia substancial entre lo que es y lo que debería ser; por ello, también se define como un conjunto de necesidades humanas que, además de estar identificadas, han generado una demanda para solucionarlas. Son innumerables los problemas provenientes de muchos puntos del Estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a cierto número de personas y fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución.

Algunos problemas se relacionan con las obligaciones constitucionales del Estado y exigen el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; y otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cejan de reclamar la intervención estatal.

La agenda institucional, gubernamental, formal o pública se constituye del conjunto de problemas y asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones dentro de los organismos gubernamentales a nivel Municipal, Estatal o Federal.

Por lo anterior, el gobierno requiere diagnosticar los problemas públicos y determinar sus supuestas causas, lo que le permitirá contar con elementos para definir criterios, y seleccionar categorías y variables para su solución.

Entre las principales características de los problemas públicos destacan que son:

- Multidimensionales, ya que tienen un origen de multicausalidad e interdependencia con otros problemas.
- Dinámicos, debido a que evolucionan y cambian con el tiempo por la aparición de nuevas condiciones sociales.

^{23/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto basado en Resultados, planeación estratégica**, México, 2012.

- No es posible separar el elemento subjetivo en su identificación.

La definición de un problema público se enfrenta a diversas complicaciones que obstaculizan su delimitación, como las siguientes:

- Los fenómenos sociales son interpretados de diferentes maneras por diferentes personas y en diferentes épocas.
- Muchos problemas pueden resultar del mismo fenómeno.
- Los problemas públicos pueden carecer de apoyo público entre los mismos afectados.

De lo anterior, se desprende que la incorporación de un problema público en la agenda gubernamental y la producción de diferentes enfoques sobre su solución o atención suponen la emergencia de una visión particular del problema que es cuestionada por definiciones contrapuestas.

De esta manera, definir un problema público supone desagregarlo por sus causas, sin embargo, es probable que el mayor desafío consista, desde el punto de vista de los tomadores de decisión, en hallar las herramientas necesarias para vincular las causas materiales y sociales que los generan, y la argumentación técnica y política que define dicho problema público, y las acciones encaminadas a su atención.^{24/}

3.1.2.2. Diseño

El diseño de una política pública se compone de una planeación, un análisis detallado de su origen, el problema que resolverá, su factibilidad, costos y de los resultados que se espera obtener. Por tanto, el diseño de las políticas públicas está ligado con dos factores:

- La orientación que el gobierno desea imprimirle a su gestión.
- Los problemas estructurales y no estructurales que aquejan a la sociedad.

El diseño incluye un análisis minucioso de las causas de la problemática a resolver, una jerarquización de prioridades, un análisis del costo-beneficio de los distintos cursos de acción a seguir y un análisis de riesgos. Se determina la población objetivo a la que va dirigida la política, el impacto presupuestal, los beneficios esperados y la viabilidad política.

^{24/} Merino, Mauricio (comp.), **La importancia de la ética en el análisis de las política públicas, en Problemas, decisiones y soluciones**, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Por tanto, la política pública reclama un “mapa de ruta”, una definición explícita del problema que se quiere solucionar sobre la base de las causas que le dieron origen y de las vías de acción que resultan factibles para hacerlo.^{25/} Hay que destacar, que el mapa de ruta no consiste solamente en el diseño de un programa de acción, sino en la construcción de una argumentación suficiente para orientar y aun justificar la acción elegida que, a la vez, implica el análisis de las restricciones que deben considerarse.

3.1.2.3. Gestión

La tercera etapa se relaciona con la gestión de los apoyos políticos y presupuestarios necesarios para la implementación de la política pública, lo cual representa cierto grado de complejidad, ya que gran parte de la agenda pública está ocupada por compromisos anteriores y por las obligaciones permanentes del Estado. Esta situación, combinada con las presiones de los demás problemas hace que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda y, por ende, se vuelve muy importante el sentido del tiempo, ya que la receptividad de los funcionarios varía según las cambiantes circunstancias del ambiente político.^{26/}

3.1.2.4. Implementación

La implementación se refiere al programa de acción que se pondrá en marcha; es decir, al conjunto de normas reglamentarias, de acción y procedimientos puntuales que habrán de seguir para conseguir la modificación de las causas que produjeron el problema público.

En general, se afirma que teóricamente los planteamientos de política pública son viables y congruentes, pero en el momento de su implementación real fallan a menudo; asimismo, se indica que son cuatro las principales causas y orígenes que determinan las fallas de la implementación de las políticas públicas:

- Inadecuado planteamiento del problema público en el desarrollo de la planeación.
- Falta de coordinación entre las dependencias y entidades responsables de la política pública, lo que lleva a distorsionar los objetivos iniciales.
- Carencia de tiempo para obtener resultados y dar insumos de retroalimentación a los tomadores de decisiones.

^{25/} Bardach, Eugene, **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**, CIDE, México, 1998.

^{26/} Aguilar, Luis, **Problemas públicos y agenda de gobierno**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

- Decisiones adversas a la política pública tomadas por otros actores, tales como insuficiencia de recursos aprobados o la existencia de una mayoría opositora en el Congreso que objete ciertos cursos de acción de la política pública.

3.1.2.5. Evaluación

La quinta etapa de las políticas públicas es la evaluación, que se define como la valoración de la acción de los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública, que pone énfasis en los efectos de la acción gubernamental.

El concepto de evaluación es multívoco, pero todas las acepciones tienen un hilo conductor: proporcionar evidencias suficientes, pertinentes, competentes y relevantes del grado con que se han conseguido los fines que se proponía cumplir.^{27/}

La evaluación de políticas públicas es fundamentalmente un asunto de investigación social aplicada; se nutre de la investigación teórica y su papel se centra en operacionalizar los conceptos de la teoría para hacerlos manejables, además busca conjugar la operación de los conceptos teóricos con los referentes del diseño de una política pública para recolectar, verificar y realizar los ejercicios hermenéuticos de la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas públicas, utilizando los métodos de las ciencias sociales.

Por lo anterior, la evaluación deberá cumplir con los requisitos del método científico: sistemático, controlado, empírico y crítico, como se señala a continuación:

- Sistemática, si el investigador procede en forma ordenada, siguiendo con rigurosidad el proceso de obtención, elaboración y análisis de los datos para obtener evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes que fundamenten conclusiones válidas.
- Controlada, si el proceso se orienta hacia la solución de las hipótesis planteadas en el diseño, y si se cumple en cada parte del proceso con los requisitos del método científico.
- Empírica, si el investigador busca las bases de sus conclusiones en las fuentes primarias de la realidad, mediante el estudio directo de ella.

^{27/} Véase: Aguilar Villanueva, Luis F., *Antologías de Política Pública I, II, III y IV*, México; y Salcedo Aquino, Roberto, *Evaluación de Políticas Públicas de la colección Biblioteca Básica de Administración Pública*, volumen núm. 13, Gobierno del Distrito Federal, México, 2011.

-
- Crítica, si la duda metódica es aplicada a cada resultado, a cada interpretación y a cada conclusión, de tal manera que se reformule, reenfoque y clasifiquen los resultados y que todos ellos posean las características de la evidencia.

3.2. El ciclo presupuestario

El enfoque teórico de las políticas públicas se operacionaliza mediante el ciclo presupuestario, que es regulado, principalmente, por las leyes federales de Planeación,^{28/} y de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la primera, define las normas y principios que orientan la planeación nacional del desarrollo, y la segunda, reglamenta las disposiciones constitucionales en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los egresos públicos federales.^{29/} Asimismo destaca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece la estructura orgánica del Gobierno Federal e indica las atribuciones que corresponden a cada secretaría de Estado.^{30/}

El ciclo presupuestario vigente es resultado de un proceso de evolución impulsado por dos tendencias; la primera, donde el Gobierno Federal trabajó en el diseño de un marco institucional para la gestión estable y sostenible, a fin de evitar las crisis económicas y sociales de las décadas de 1980 y 1990, y la segunda, referida a la conclusión de un proceso de transición de un sistema político unipartidista a otro competitivo multipartidista.^{31/}

3.2.1. Etapas del ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario se define como un sistema de reglas y procedimientos que rigen la toma de decisiones en materia de programación, ejecución, control y evaluación de la actividad presupuestaria del sector público, y se integra de las etapas siguientes:^{32/}

^{28/} *Diario Oficial*, 5 de enero de 1983.

^{29/} *Diario Oficial*, 30 de marzo de 2006.

^{30/} *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1976; reforma del 2 de enero de 2013.

^{31/} Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México**, México, 2009, p. 50.

^{32/} Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), **El proceso presupuestario en México y su contexto político**, en **Estudios sobre la inversión en infancia en México**, México, 2011, p. 3; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal**, México, p. 61.

ESQUEMA NÚM. 2
ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO, 2012



FUENTE: Elaboración propia con información de la **Ley de Planeación**, Diario Oficial, 5 de enero de 1983, reforma del 9 de abril de 2012, y **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial, 30 de marzo de 2006; reforma del 9 de abril de 2012.

3.2.1.1. Planeación

De acuerdo con la Ley de Planeación, al Poder Ejecutivo Federal le corresponde conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.

La Planeación Nacional del Desarrollo se define como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país.

El producto de esta etapa es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contiene previsiones sobre los recursos que serán asignados al conjunto de la actividad económica, social y cultural; determina los instrumentos y responsables de su ejecución, y establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.^{33/}

^{33/} El PND debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá el periodo constitucional que le corresponda. El plan será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, el PND indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados, los cuales serán congruentes con el plan y su vigencia no excederá el periodo constitucional de la gestión gubernamental federal en que se aprueben.

En el cuadro siguiente se definen los Programas de Mediano Plazo (PMP) que derivan del PND:

CUADRO NÚM. 3
PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO QUE DERIVAN DEL PND

Programas por categoría	Definición
Sectoriales	Estos programas se sujetan a las previsiones contenidas en el PND y especifican objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de los sectores administrativos considerados en la LOAPF; asimismo, determinan los instrumentos y responsables de su ejecución y contienen estimaciones de los recursos a utilizar.
Institucionales	Se refieren a los programas que están obligados a elaborar las entidades paraestatales, los cuales se sujetan a las previsiones del PND y del programa sectorial correspondiente.
Regionales	Son los programas elaborados para atender las regiones consideradas como prioritarias o estratégicas, en términos de los objetivos nacionales fijados en el PND, y para cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
Especiales	Estos programas se orientan a las prioridades del desarrollo integral del país, que se fijan en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

FUENTE: Elaboración propia con información de la **Ley de Planeación**, Diario Oficial, 5 de enero de 1983; reforma, 9 de abril de 2012.

Una vez elaborado el PND, el Presidente de la República entera al H. Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la Administración Pública Federal y expresa las decisiones adoptadas para la ejecución del PND y los PMP.^{34/}

A fin de cumplir con los propósitos de la planeación nacional del desarrollo, se debe suscribir jurídicamente la coordinación necesaria entre los distintos niveles de gobierno – Federal, Estatal y Municipal-, para que de manera conjunta participen en dicha planeación y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos y prioridades nacionales.

3.2.1.2. Formulación-programación del presupuesto

El Poder Ejecutivo Federal anualmente formula un presupuesto de egresos para atender las prioridades nacionales establecidas en el PND y sus programas,^{35/} dicho presupuesto es financiado con los ingresos que obtiene el Gobierno Federal por conceptos de:^{36/}

^{34/} El PND y sus programas constituyen la agenda pública del Gobierno Federal, en la que se incorporan los problemas públicos a los que ha de prestar atención durante su gestión, a fin de solucionarlos o controlarlos, para ello se diagnostican las situaciones problemáticas de los sectores económico, político, social y cultural, y de los recursos naturales.

- Pago de los impuestos y otras contribuciones de la sociedad.
- Venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos.
- Contribuciones de trabajadores y patrones al sistema de seguridad social.
- Financiamiento interno y externo contratado.

Las cámaras de Diputados y Senadores son las que autorizan el cobro y la recaudación de ingresos por medio de la Ley de Ingresos de la Federación.^{37/}

De conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la encargada de la programación y presupuestación del gasto público federal; asimismo, se coordina con los poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos federales sobre los asuntos en la materia.

Al inicio de esta etapa, el Presidente de la República indica las prioridades centrales que abordará el presupuesto a elaborarse y después establece los toques a los que se sujetará.

A partir de este momento, la SHCP se encarga de su integración y consolidación, por lo que las dependencias y entidades federales, los entes autónomos y los poderes Legislativo y Judicial,^{38/} por medio de sus unidades generales de administración, elaboran los anteproyectos de presupuesto que se sustentan en los programas operativos anuales previos, y en el análisis de variables clave como la inflación y el aumento de los ingresos.^{39/}

A diferencia de las dependencias y entidades federales, y los entes autónomos, los poderes Legislativo y Judicial únicamente someten su presupuesto al Poder Ejecutivo Federal para su directa incorporación al proyecto de presupuesto.

^{35/} El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el Gobierno Federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año para obtener los resultados comprometidos y demandados por la sociedad.

^{36/} La principal fuente de financiamiento son las contribuciones ciudadanas por concepto de impuestos, pago de derechos y productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos.

^{37/} Información de la SHCP en Presupuesto de Egresos de la Federación: <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>; dirección electrónica revisada en enero de 2013.

^{38/} Las dependencias y entidades federales se integran de la Administración Pública Centralizada, en donde se ubican la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República los Tribunales Agrarios y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y de la Administración Pública Paraestatal, que se integra de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Organismos Descentralizados y los Fideicomisos Públicos. Los organismos autónomos o independientes son el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En conjunto, las dependencias y entidades de los Poderes de la Unión y los organismos autónomos se denominan ejecutores de gasto.

^{39/} Los anteproyectos de presupuesto contienen las estimaciones de gasto y la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como los elementos que permiten la evaluación sistemática de sus programas presupuestarios.

La SHCP informa a los ejecutores de gasto sobre los topes presupuestales definitivos por ramos y sectores, posteriormente, éstos le remiten electrónicamente sus propuestas de presupuesto; por tanto, la secretaría integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la información complementaria para su presentación ante la H. Cámara de Diputados, que son objeto de una revisión final por parte del C. Presidente de la República.

En el cuadro siguiente se muestra el calendario de la formulación del presupuesto:

CUADRO NÚM. 4
CALENDARIO DE LA ETAPA DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

Fechas	Actividades
1 de abril	El Poder Ejecutivo Federal envía al H. Congreso de la Unión los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el ejercicio fiscal siguiente: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo, y sobre el monto total del presupuesto precisando la existencia de déficit o superávit. También remite la relación de los programas prioritarios y sus montos.
Junio	El Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, proporciona a la Cámara de Diputados la estructura programática que será empleada en el PPEF.
Junio y julio	Las secretarías de Estado comienzan a elaborar sus propuestas de presupuesto.
Julio	La SHCP establece el tope agregado para el presupuesto total.
Julio	La SHCP expide el Manual de Programación y Presupuesto.
1 a 4 de agosto	La SHCP comunica los topes presupuestales definitivos por sector a las secretarías de Estado.
11 a 22 de agosto	Las secretarías de Estado remiten sus presupuestos de manera electrónica a la SHCP.
25 de agosto	La SHCP integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
25 de agosto al 8 de septiembre	El Poder Ejecutivo Federal realiza las revisiones finales al presupuesto antes de presentarlo a la Cámara de Diputados.

FUENTE: Elaboración propia con información de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial, 30 de marzo de 2006; reforma del 9 de abril de 2012; y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, **Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México**, México 2009, p. 55.

Al término de esta etapa, el Poder Ejecutivo Federal remite a la H. Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para su discusión y aprobación.^{40/}

3.2.1.3. Discusión y aprobación del presupuesto

En el artículo 74, fracción IV de la CPEUM, se ordena a la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones decretadas para cubrirlo. Asimismo podrá autorizar en el PEF

^{40/} La SHCP entrega a la Cámara de Diputados, a más tardar el 8 de septiembre del año en curso, el Paquete Económico del ejercicio fiscal siguiente, que contiene el PPEF, la iniciativa de LIF y los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de LIF y el PPEF.

las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura que se determinen. La Cámara de Diputados deberá aprobar el PEF a más tardar el 15 de noviembre del año en curso.^{41/}

Al interior de la cámara, las diputaciones federales se organizan en comisiones ordinarias, especiales, bicamerales, de investigación, de grupos de amistad, de grupos de trabajo y de parlamentos internacionales. Como integrante de las comisiones ordinarias se encuentra la de Presupuesto y Cuenta Pública que es la encargada de discutir el PPEF y, en su caso, adecuarlo, a fin de aprobar el PEF que regirá el ejercicio fiscal siguiente.

En el proceso de discusión y examen del PPEF, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) emite los lineamientos que promoverán la participación de las comisiones ordinarias, así como la comparecencia de los funcionarios del Gobierno Federal, el Poder Judicial, los entes autónomos, y de las entidades federativas y de los municipios, cuya participación sea relevante en dicho proceso.^{42/}

Cuando el presupuesto ha sido suficientemente discutido y examinado y, en su caso, fue objeto de modificaciones, la CPCP elabora y aprueba el dictamen con Proyecto de Decreto de PEF, que remite a la mesa directiva para su discusión y votación en el pleno. La comisión es la responsable de hacer las correcciones al Decreto de PEF aprobado por la Cámara, en consecuencia éste se publica en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre del año en curso.

3.2.1.4. Ejecución y control del gasto público

En el artículo 134 de la Carta Magna, se ordena que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación [...] se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

En este sentido, en 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a fin de reglamentar las disposiciones constitucionales en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

^{41/} **Diario Oficial**, 5 de febrero de 1917; reforma del 30 de noviembre de 2012.

^{42/} **Reglamento de la Cámara de Diputados**, Diario Oficial, 24 de diciembre de 2010; reforma del 31 de diciembre de 2012.

En dicho ordenamiento, se indica que durante un ejercicio fiscal los ejecutores de gasto, a saber, los Poderes de la Unión y los entes constitucionalmente autónomos, erogan el gasto público ^{43/} mediante los programas presupuestarios ^{44/} autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para proveer los bienes y servicios públicos que permitirán al Estado mexicano garantizar el desarrollo sustentable de la Nación y de sus habitantes.

Por consiguiente, se ordena a los ejecutores de gasto “observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.” ^{45/}

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la responsable de emitir las disposiciones de orden general o particular para la aplicación de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, además se encarga de verificar los resultados de la recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades.

De acuerdo con esta la ley, el gasto público se analiza desde las clasificaciones siguientes:

^{43/} El Gasto Público Federal se compone de las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física, inversión financiera, así como la responsabilidad patrimonial que realizan los ejecutores de gasto, los cuales contarán con una unidad de administración encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

^{44/} Los programas presupuestarios son resultado de la actividad denominada “programación presupuestaria”, la cual se define como un proceso mediante el cual se transforman los objetivos y metas de largo y mediano plazos, en objetivos y metas de corto plazo, agrupando actividades afines y coherentes de realización inmediata en programas específicos asignándoles recursos, tiempos, responsables y lugares de ejecución. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, **Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación en la Administración Pública**, México, 2005, p. 88.

^{45/} Artículo 1, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial, 30 de marzo de 2006; reforma del 9 de abril de 2012.

CUADRO NÚM. 5
TIPOS DE CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 2012

Clasificación del gasto	Definición
a) Administrativa	Presenta las previsiones de gasto en términos de ramos y unidades responsables.
b) Funcional	Agrupar el presupuesto con base en las actividades que por ley les corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas.
c) Económica	Presenta el gasto en función de su naturaleza económica y objeto, como son: erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales.
d) Geográfica	Muestra el presupuesto con base en su destino geográfico, considerando a las entidades federativas, los municipios y las regiones del país.
e) De género	Agrupar las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando lo invertido en hombres y mujeres.

FUENTE: **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial, 30 de marzo de 2006; reforma del 9 de abril de 2012.

Para los fines de esta investigación, se considera que la clasificación funcional del gasto público es la más idónea para analizar el presupuesto autorizado y ejercido, en términos de las finalidades a los que se dirigen, debido a que posibilita representar el comportamiento de las preferencias y prioridades que caracterizan la acción de un gobierno en un periodo determinado. En este sentido, el gasto se agrupa en las asignaciones orientadas a las funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras funciones.^{46/}

La función de gobierno comprende las acciones de la gestión gubernamental referidas a la administración de asuntos de carácter legislativo, de tipo militar y seguridad nacional, con el exterior y hacendarios; procuración e impartición de justicia; política interior; organización de procesos electorales; y regulación y normatividad aplicable al sector público y a los particulares.

La función de desarrollo social incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población, a fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar. Pertenecen a esta función los temas de educación, salud, cultura, protección social, vivienda, los servicios urbanos y rurales básicos, y la asistencia social.

La función de desarrollo económico comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y

^{46/} Consejo Nacional de Armonización Contable, **Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto**, Diario Oficial, 27 de diciembre de 2010.

comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuacultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal.

En otras funciones se ubican los pagos de compromisos inherentes a la contratación de deuda; las transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno que no se pueden registrar en clasificaciones anteriores, así como aquellas actividades no susceptibles de etiquetar en las funciones existentes.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales y de la ley secundaria, una vez concluido el ejercicio fiscal y devengado el presupuesto asignado, la SHCP se encarga de integrar la Cuenta Pública, que es el principal instrumento de rendición de cuentas en México, el cual presenta el Poder Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados para su fiscalización, a más tardar el 30 de abril del año siguiente.^{47/}

3.2.1.5. Evaluación y rendición de cuentas

La evaluación se orienta a la revisión y fiscalización de los resultados alcanzados mediante los programas y proyectos que implementa el gobierno, y que son reportados en la Cuenta Pública y otros instrumentos de rendición de cuentas durante la gestión del gasto público, los cuales se detallan a continuación:

^{47/} Artículo 74, fracción VI, párrafo tercero de la CPEUM.

CUADRO NÚM. 6
PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO, 2012

Instrumento	Definición
Cuenta Pública	Es un documento que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el PEF correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Permanente, a más tardar el 30 de abril del año siguiente.
Informe de Gobierno	Documento que el Presidente de la República presenta anualmente al H. Congreso de la Unión y a la nación. En éste se presenta la situación general de la administración pública del país, y las acciones ejecutadas para la consecución de los objetivos del PND y sus programas durante el año de referencia. Se integra por un texto político y un anexo estadístico. El artículo 69 constitucional establece la obligatoriedad de la presentación de este informe.
Informe de Ejecución del PND	Documento que presenta un análisis de las acciones sustantivas realizadas para ejecutar el PND y sus programas. Hace referencia al grado de cumplimiento de objetivos y metas nacionales, desviaciones y problemática enfrentada, su contenido se estructura con base en las estrategias y líneas prioritarias de acción contenidas en el plan. El artículo 6 de la Ley de Planeación señala que se deberá presentarse en el mes de marzo de cada año.
Informe de Labores	Documento anual que detalla las actividades realizadas por las dependencias y entidades del Gobierno Federal de acuerdo con sus Programas de Mediano Plazo, además presenta los resultados obtenidos y la problemática enfrentada. El artículo 93 constitucional prescribe su obligatoriedad.
Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental	Documento en el que la SFP informa al Poder Ejecutivo Federal los resultados de la gestión de las dependencias y entidades de la APF. Este documento de evaluación permanente del quehacer gubernamental, presenta propuestas preventivas que tienden a incrementar la productividad y avanzar en la coordinación, integración y sistematización de la función pública.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Glosario de términos hacendarios más utilizados en la APF**, México, 2006, pp. 85, 152-153.

En México la rendición de cuentas se basa en datos contenidos en informes que están vinculados más con una relatoría de hechos respecto de programas o compromisos de gobierno haciendo referencia al ejercicio presupuestario. Por tanto, la evaluación de tipo externa a cargo de la H. Cámara de Diputados, por medio de la Auditoría Superior de la Federación, se sustenta en la revisión y análisis de los contenidos de los distintos instrumentos de rendición de cuentas, principalmente de la Cuenta Pública, y en la interpretación y cruces de datos, a fin de enriquecer el análisis sobre la gestión gubernamental.^{48/}

La importancia de la rendición de cuentas radica en que fortalece la relación entre las autoridades y la población, al permitir que ésta última cuente con información directa, oportuna y veraz sobre las acciones y los resultados de la gestión pública; asimismo tiene por objeto incrementar la responsabilidad y transparencia con que las autoridades y los

^{48/} Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño, **Marco operativo**, tercera edición, México, 2011, pág. 63.

servidores públicos ejercen sus atribuciones, además de prevenir actos u omisiones irregulares, arbitrarias o ilícitas.

El Estado mexicano tiene la responsabilidad de diseñar formas y mecanismos de rendición de cuentas que contribuyan a incrementar la confianza y la calidad de la relación entre la autoridad y la población. De esta manera, se legitima la gestión pública, se fortalece la democracia y se ejerce el buen gobierno.^{49/}

Por lo que corresponde a la evaluación interna del gasto público, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 110, dispone que la evaluación del desempeño se realizará mediante 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.

En términos de la ley citada, las evaluaciones a las que están sujetos los ejecutores de gasto son realizadas por las dependencias u organismos que se detallan a continuación:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP): formula la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados: dan seguimiento a las metas de los programas aprobados, con base en los informes trimestrales que remite el Ejecutivo Federal.
- Secretaría de la Función Pública (SFP): organizaba y coordinaba el sistema de control y evaluación gubernamental.^{50/}
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): coordina las revisiones en materia de desarrollo social.

Por lo que corresponde al análisis del gasto, en particular de la función de desarrollo social, en 2004 la Ley General de Desarrollo Social ordenó la creación del CONEVAL, a fin de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de

^{49/} Del Ángel Fernández, Sofía, **Los sistemas de rendición de cuentas en México: análisis y perspectivas, 1998-2008**, Tesis, Facultad de Estudios Superiores Aragón, México, 2009.

^{50/} Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal realizada en 2013, las atribuciones señaladas de la desaparecida dependencia, quedaron a cargo de los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

las políticas públicas en la materia, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.^{51/}

El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. Este organismo cuenta con la capacidad técnica para generar información sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza.

De acuerdo con la ley, el consejo, en coordinación con la SHCP y la SFP y considerando la opinión de la Cámara de Diputados, elabora el Programa Anual de Evaluación (PAE) en el que se determinan los programas que serán objeto de evaluación y el tipo de evaluación a aplicar, durante el ejercicio fiscal.

A continuación se muestran los tipos de evaluación que podrán incorporarse en los PAE:

CUADRO NÚM. 7
TIPOS DE EVALUACIONES DEL PAE

Tipo	Aspecto a evaluar	Alcance
Mejora continua de programas y políticas públicas	De indicadores	Analiza, en gabinete y campo, la pertinencia y alcance de los programas para el logro de resultados.
	De procesos	Analiza la eficiencia de los procesos operativos del programa, así como su contribución al mejoramiento de la gestión.
	De consistencia y resultados	Analiza el diseño y el desempeño global del programa.
	Específicas	Analiza aspectos particulares de mejora de los programas.
	Complementarias	Atiende aspectos relevantes no considerados en evaluaciones anteriores y se realiza a iniciativa de las dependencias y entidades.
Impacto social y económico	De impacto	Identifica el impacto logrado por el programa, respecto de una población de referencia.
	Estratégicas	Analiza diversos aspectos en torno a estrategias, políticas e instituciones.
Nuevos programas presupuestarios	Diagnóstico	Justifica la creación o modificación de nuevos programas.
	Matriz de Indicadores	Analiza la lógica vertical y horizontal, respecto del diseño de los programas.
	Funcionamiento y operación	Analiza los principales procedimientos de los programas.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Sistema de Evaluación del Desempeño, apartado VI "Seguimiento y evaluación"**, México, 2008, p. 59.

Los resultados de estas evaluaciones son publicados por el CONEVAL en su sitio web.

^{51/} Diario Oficial, 20 de enero de 2004; reforma del 1 de junio de 2012.

3.3. Política pública de desarrollo social

La consistencia de la política de desarrollo social se analiza a partir de esquematizar los principales elementos que se interrelacionan en la conformación de una política pública, a saber, la problemática; el marco jurídico y programático-presupuestal, y el gasto público; posteriormente, la evaluación de los resultados reportados en los instrumentos de rendición de cuentas y sistemas de información del Estado, permiten constatar el grado de atención de los problemas públicos. Este ejercicio posibilita el conocimiento del todo, a fin de dimensionar y planear las partes que se evaluarán, sin descuidar el sentido general e integral de la política pública.^{52/}

En términos generales, a continuación se esquematizan los principales elementos que conformaban la política pública de desarrollo social del periodo 2001-2011:

^{52/} Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño, **Marco operativo**, tercera edición, México, 2011, p. 300.

CUADRO NÚM. 8
PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO SOCIAL, 2001-2011

Vertientes de la política	Problema público	Diseño de política pública				Implementación
	Problemas incorporados en la agenda de gobierno	Marco jurídico		Marco programático-presupuestario		Ejecución del gasto público (Miles de millones de pesos)
		Derechos sociales establecidos en la CPEUM	Leyes reglamentarias / otras leyes específicas	PND y Programación de Mediano Plazo 2001-2012	Presupuestación (Miles de millones de pesos)	
1. Educación	Problemática en materia educativa detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Todo individuo tiene derecho a recibir educación. (Art. 3)	Ley General de Educación Ley General de la Infraestructura Física Educativa Ley para la Coordinación de la Educación Superior Ley de Fomento para la Lectura y el Libro	Programa Nacional de Educación 2001-2006	Ejercicio 2006 Programas: 409 Presupuesto: 345.0	Programas: 459 Gasto público: 363.3
				Programa Sectorial de Educación 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 414 Presupuesto: 513.9	Programas: 504 Gasto público: 533.3
2. Cultura	Problemática en materia de cultura detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. (Art. 4)	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas	Programa Nacional de Cultura 2001-2006	Ejercicio 2006 Programas: 132 Presupuesto: 7.2	Programas: 135 Gasto público: 8.9
				Programa Nacional de Cultura 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 104 Presupuesto: 14.2	Programas: 107 Gasto público: 15.5
3. Deporte	Problemática en materia de deporte detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. (Art. 4)	Ley General de Cultura Física y Deporte	Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2001-2006	Ejercicio 2006 Programas: 6 Presupuesto: 0.8	Programas: 6 Gasto público: 0.7
				Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 10 Presupuesto: 5.5	Programas: 10 Gasto público: 5.5
4. Salud	Problemática en materia de salud detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. (Art. 4)	Ley General de Salud Ley de los Institutos Nacionales de Salud	Programa Nacional de Salud 2001-2006	Ejercicio 2006 Programas: 443 Presupuesto: 234.0	Programas: 454 Gasto público: 249.1
				Programas de acción específicos en materia de salud 2001-2006		
				Programa Sectorial de Salud 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 431 Presupuesto: 389.0	Programas: 437 Gasto público: 402.2
				Programas de acción específicos en materia de salud 2007-2012		

CUADRO NÚM. 8
PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO SOCIAL, 2001-2011

Vertientes de la política	Problema público	Diseño de política pública				Implementación
		Marco jurídico		Marco programático-presupuestario		
		Derechos sociales establecidos en la CPEUM	Leyes reglamentarias / otras leyes específicas	PND y Programación de Mediano Plazo 2001-2012	Presupuestación (Miles de millones de pesos)	
5. Alimentación	Problemática en materia alimentaria detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. (Art. 4)	Ley General de Salud	Programa Nacional de Salud 2001-2006	Ejercicio 2006	Programas: 5 Gasto público: 15.1
			Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	Programa Sectorial de Salud 2007-2012	Programas: 5 Presupuesto: 13.5	
			Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas	Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación 2001-2006	Ejercicio 2011	Programas: 6 Gasto público: 42.6
			Ley Federal de Sanidad Animal	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012	Programas: 6 Presupuesto: 44.2	
Ley Federal de Sanidad Vegetal	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012					
		Ley de Desarrollo Rural Sustentable				
		Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores	Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006			
			Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012			
6. Vivienda	Problemática en materia de vivienda detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. (Art. 4)	Ley General de Desarrollo Social	Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006	Ejercicio 2006	Programas: 535 Gasto público: 130.5
			Ley de Vivienda	Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006	Programas: 391 Presupuesto: 98.8	
			Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012	Ejercicio 2011	Programas: 556 Gasto público: 202.8
				Programas: 345 Presupuesto: 166.6		

CUADRO NÚM. 8
PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO SOCIAL, 2001-2011

Vertientes de la política	Problema público Problemas incorporados en la agenda de gobierno	Diseño de política pública				Implementación Ejecución del gasto público (Miles de millones de pesos)
		Marco jurídico		Marco programático-presupuestario		
		Derechos sociales establecidos en la CPEUM	Leyes reglamentarias / otras leyes específicas	PND y Programación de Mediano Plazo 2001-2012	Presupuestación (Miles de millones de pesos)	
7. Asistencia social	Problemática en materia de asistencia social detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. (Art. 4 de la Ley de Asistencia Social) El Estado para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerá las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. (Art. 2 de la Carta Magna)	Ley General de Salud	Programa Nacional de Salud 2001-2006 Programa Sectorial de Salud 2007-2012	Ejercicio 2006 Programas: 59 Presupuesto: 13.9	Programas: 56 Gasto público: 22.0
			Ley General de Desarrollo Social	Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012		
			Ley General de Educación	Programa Nacional de Educación 2001-2006 Programa Sectorial de Educación 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 276 Presupuesto: 38.5	Programas: 273 Gasto público: 36.6
			Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia	Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal 2001-2006 Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2007-2012		
			Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2007-2012		
			Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	Programa Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad 2001-2006 Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2007-2012		

CUADRO NÚM. 8
PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO SOCIAL, 2001-2011

Vertientes de la política	Problema público	Diseño de política pública			Implementación	
	Problemas incorporados en la agenda de gobierno	Marco jurídico		Marco programático-presupuestario		Ejecución del gasto público (Miles de millones de pesos)
		Derechos sociales establecidos en la CPEUM	Leyes reglamentarias / otras leyes específicas	PND y Programación de Mediano Plazo 2001-2012	Presupuestación (Miles de millones de pesos)	
			Ley de Asistencia Social Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 Programas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia 2001-2006 Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 Programas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia 2001-2012		
			Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Programa Nacional de Derechos Humanos 2001-2006 Programa Nacional de Derechos Humanos 2007-2012		
8. No discriminación	Problemática en materia de combate a la discriminación detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Art. 1)	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal 2001-2006 Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2007-2012	Ejercicio 2006 Programas: 16 Presupuesto: 0.6	Programas: 14 Gasto público: 0.4
			Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Programa Nacional de Derechos Humanos 2001-2006 Programa Nacional de Derechos Humanos 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 16 Presupuesto: 1.0	Programas: 15 Gasto público: 0.8
9. Acceso al agua	Problemática en materia de agua detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. (Art. 4)	Ley de Aguas Nacionales	Programa Nacional Hidráulico 2001-2006 Programa Nacional Hídrico 2007-2012	Ejercicio 2006 Programas: 12 Presupuesto: 7.0	Programas: 14 Gasto público: 14.4
					Ejercicio 2011 Programas: 156 Presupuesto: 24.7	Programas: 373 Gasto público: 28.3

CUADRO NÚM. 8
PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO SOCIAL, 2001-2011

Vertientes de la política	Problema público Problemas incorporados en la agenda de gobierno	Diseño de política pública				Implementación Ejecución del gasto público (Miles de millones de pesos)
		Marco jurídico		Marco programático-presupuestario		
		Derechos sociales establecidos en la CPEUM	Leyes reglamentarias / otras leyes específicas	PND y Programación de Mediano Plazo 2001-2012	Presupuestación (Miles de millones de pesos)	
10. Seguridad social	Problemática en materia de seguridad social detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. (Art. 123)	Ley General de Salud	Programa Nacional de Salud 2001-2006	Ejercicio 2006 Programas: 46 Presupuesto: 330.6	Programas: 46 Gasto público: 344.4
			Ley del Seguro Social Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Programas institucionales del IMSS e ISSSTE 2001-2006 Programas institucionales del IMSS e ISSSTE 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 57 Presupuesto: 571.4	Programas: 60 Gasto público: 684.1
11. Trabajo	Problemática en materia laboral detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. (Art. 123)	Ley Federal del Trabajo	Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006	Ejercicio 2006 Programas: 71 Presupuesto: 2.7	Programas: 72 Gasto público: 2.8
				Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 62 Presupuesto: 2.8	Programas: 62 Gasto público: 3.0
12. Medio ambiente	Problemática en materia ambiental detallada en los PND de los periodos 2001-2006 y 2007-2012, así como la señalada en los Programas de Mediano Plazo aplicables.	Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. (Art. 4)	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006	Ejercicio 2006 Programas: 478 Presupuesto: 3.3	Programas: 634 Gasto público: 3.3
				Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012	Ejercicio 2011 Programas: 188 Presupuesto: 7.8	Programas: 324 Gasto público: 6.5

FUENTE: Elaboración propia con base en información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus leyes reglamentarias y otras específicas en materia de derechos sociales; los Programas de Mediano Plazo en materia de desarrollo social, y los Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal de los ejercicios 2006 y 2011.

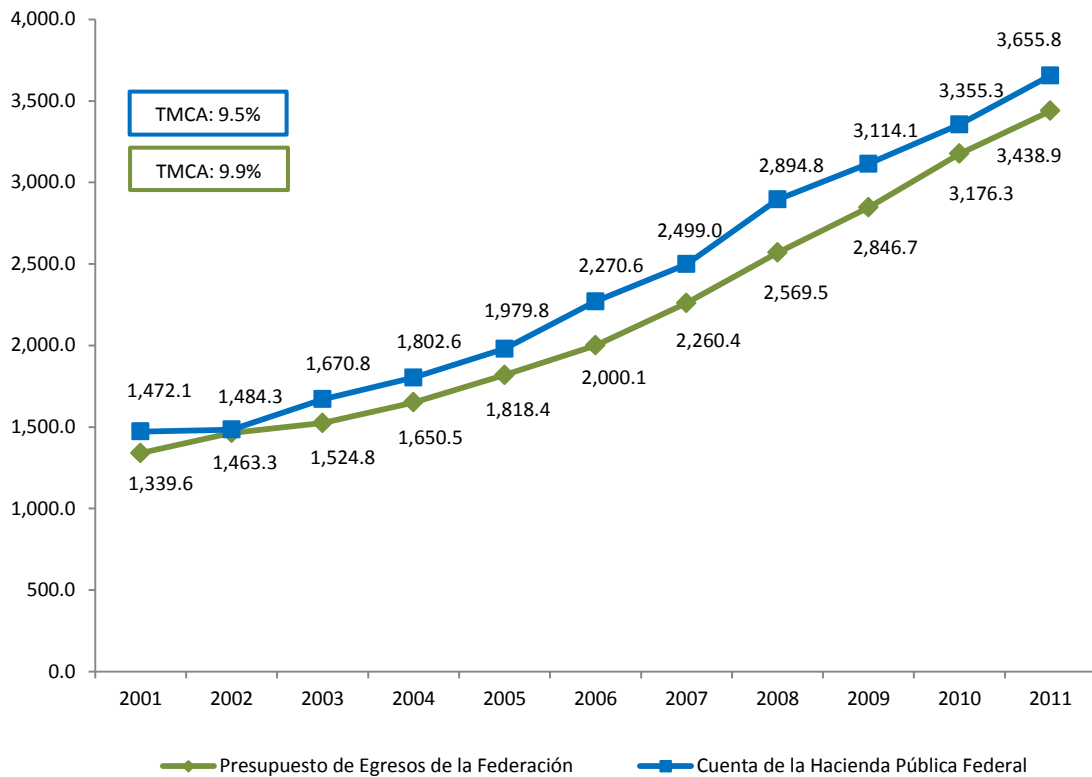
La Carta Magna ordena al Estado Mexicano garantizar a toda la población del país los derechos sociales de acceso a los servicios de educación, salud, cultura, deporte, seguridad social, disposición de agua para consumo personal y doméstico, adquisición de vivienda digna, incorporación al trabajo socialmente útil y al goce de un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad, que se componen principalmente de los pueblos y comunidades indígenas, personas con capacidades diferentes, adultos mayores, hombres y mujeres víctimas de violencia, y en general de la población que se encuentra en pobreza o la que ha sido privada de sus derechos humanos, además de ser objeto de los derechos mencionados, el Estado otorga servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar por medio de programas específicos en materia de asistencia social, de apoyo alimentario y de combate a la discriminación.

Con el propósito de atender las necesidades en materia de desarrollo social de los diversos grupos de la población mexicana, el H. Congreso de la Unión ha reglamentado los derechos sociales en leyes generales y específicas, las cuales sirven de base para el diseño de la agenda de gobierno y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

En la gráfica siguiente se presenta el gasto neto del sector público presupuestario asignado y devengado del periodo 2001-2011:

GRÁFICA NÚM. 1
GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO ASIGNADO Y DEVENGADO, 2001-2011
(Miles de millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, ejercicios fiscales de 2001 a 2011**, México, 2012.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De 2001 a 2011, el gasto público programado aumentó en 2,099.3 miles de millones de pesos, que significaron un incremento promedio anual de 9.9%, al pasar de 1,339.6 miles de millones en 2001 a 3,438.9 miles de millones de pesos en 2011.

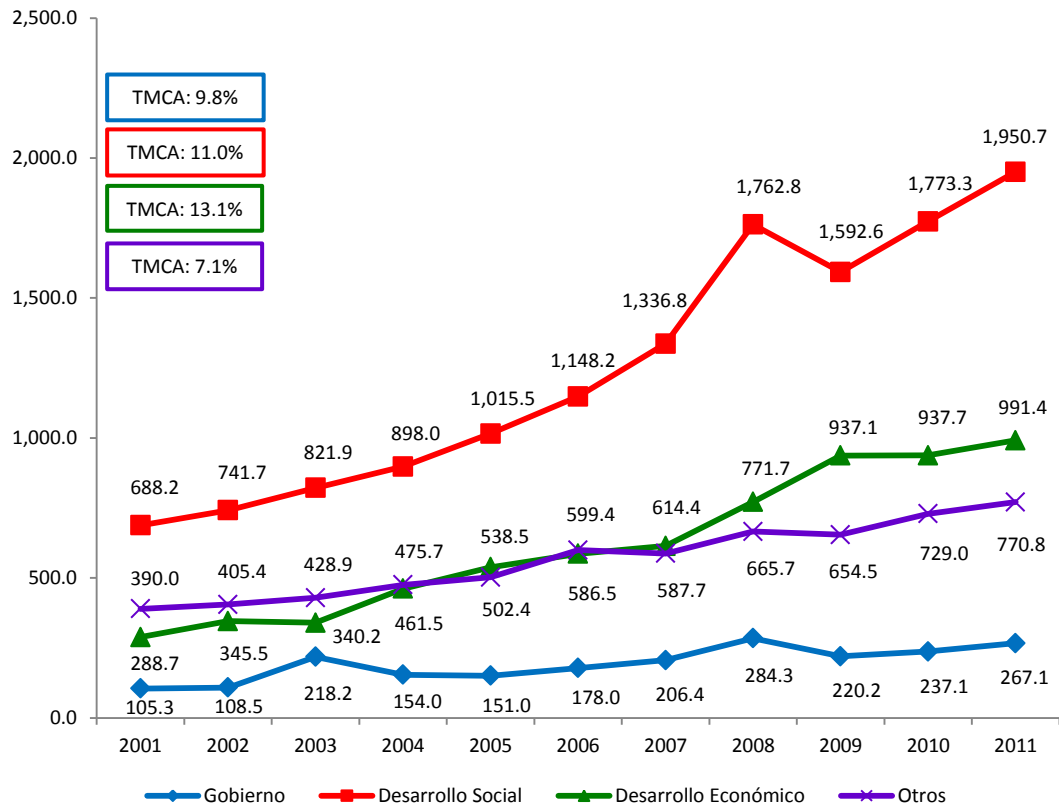
Respecto del gasto público devengado reportado en la Cuenta Pública, durante ese periodo, dicho gasto aumento en 2,183.7 miles de millones de pesos, al pasar de 1,472.1 miles de millones en 2001 a 3,655.8 miles de millones de pesos en 2011, lo que representó un crecimiento promedio anual de 9.5%, 0.5 puntos porcentuales menos que lo programado.

Como se observa en la gráfica núm. 1, en los últimos 11 años el gasto público asignado y devengado de la Federación ha aumentado 2.5 y 2.6 veces, respectivamente; no obstante, los recursos erogados han sido mayores al gasto programado, lo que ha implicado la

contratación de deuda interna y externa para el financiamiento del déficit público; así como, el incremento de bienes y servicios públicos y ajuste de impuestos.

A continuación se presenta la tendencia del gasto público devengado en los grupos funcionales de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras funciones, para el periodo 2001-2011:

GRÁFICA NÚM. 2
GASTO PÚBLICO DEVENGADO POR GRUPO FUNCIONAL, 2001-2011
(Miles de millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Ejercicio Funcional Programático Económico del Sector Público Presupuestario, 2011**, México, 2012.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

La mayor proporción de los recursos ejercidos por la Federación se orientan a las funciones de desarrollo social, cuyo gasto público de 2001 a 2011 se incrementó en promedio anual 11.0%, al pasar de 688.2 miles de millones en 2001 a 1,950.7 miles de millones de pesos en 2011.

En cuanto a la función de desarrollo económico, el gasto público creció 3.4 veces, al pasar de 288.7 miles de millones en 2001 a 991.4 miles de millones de pesos en 2011, lo que equivalió a un crecimiento promedio anual de 13.1%.

Asimismo, se destaca el crecimiento de la función de gobierno que durante el periodo analizado fue en promedio de 9.8%, al pasar de 105.3 miles de millones en 2001 a 267.1 miles de millones de pesos en 2011, este incremento se explica principalmente por el impulso del Gobierno Federal a las acciones de seguridad nacional y combate al crimen organizado.

El gasto en otras funcionales que se orientan al financiamiento del costo financiero de la deuda, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, el apoyo a ahorradores y deudores de la banca, y las participaciones a estados y municipios, mostró una tendencia ascendente en promedio anual menor al 10.0%, que significó un incremento en términos absolutos de 380.8 miles de millones de pesos, al pasar de 390.0 miles de millones en 2001 a 770.8 miles de millones de pesos en 2011.

Es importante mencionar que el gasto público devengado en el grupo funcional 02 “Desarrollo Social” no equivale al presupuesto total ejercido en los derechos sociales que reconoce la Carta Magna, ya que la primera categoría no contabiliza un determinado número de programas relacionados con algunos derechos sociales, los cuales están sectorizados en el resto de los grupos funcionales del presupuesto.

Por lo anterior, se analizó el gasto público en términos de los derechos sociales que establece la Carta Magna y se obtuvo una estimación de presupuesto total devengado en el las acciones de desarrollo social. Los resultados se muestran a continuación:

Al comparar el gasto público devengado en el grupo funcional 02 “Desarrollo Social” de la Cuenta Pública con la estimación del presupuesto total erogado en el conjunto de programas presupuestarios relacionados con los derechos sociales que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los ejercicios fiscales 2006 y 2011, se observaron las diferencias siguientes:

CUADRO NÚM. 9
 GASTO PÚBLICO DEVENGADO EN LOS DERECHOS SOCIALES ESTABLECIDOS EN LA CPEUM, RESPECTO DEL TOTAL
 EROGADO EN EL GF 02 "DESARROLLO SOCIAL" DE LA CUENTA PÚBLICA, 2006 Y 2011
 (Miles de millones de pesos y porcentajes)

Categorías de gasto	2006	Part. %	2011	Part. %	TMCA (%)
1. Gasto Neto del Sector Público Presupuestario	2,270.6	100.0	3,655.8	100.0	10.0
2. GP devengado en los derechos sociales	1,154.8	50.9	1,961.1	53.6	11.2
3. GP devengado en el GF 02 "Desarrollo Social"	1,148.2	50.6	1,950.7	53.4	11.2
Diferencia en términos absolutos (2)-(3)	6.6	n. a.	10.4	n. a.	n. a.

FUENTE: Elaboración propia con base en información de las **Cuentas de la Hacienda Pública Federal, ejercicios fiscales 2006 y 2011.**

NOTA: El análisis considera los ejercicios 2006 y 2011 porque corresponden a la conclusión de los periodos de gobierno 2001-2006 y 2007-2012. No se presentan los datos de 2012 debido a que a la fecha no se ha publicado la Cuenta Pública de ese año.

GP: Gasto Público.

GF: Grupo Funcional de la estructura programático-presupuestal autorizada en el PEF.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

n. a. No es aplicable.

Las diferencias de gasto público devengado entre el total de programas presupuestarios orientados a garantizar los derechos constitucionales en materia de desarrollo social y el total del grupo funcional 02 "Desarrollo Social", de 6.6 y 10.4 miles de millones de pesos en 2006 y 2011, son resultado de que la primera categoría de gasto, además de considerar las subfunciones programáticas que integran al grupo funcional 02, relativas a la educación, cultura, deporte, salud, alimentación, vivienda, asistencia social, agua y seguridad social, incorpora los programas para combatir la discriminación ubicados en el grupo funcional 01 "Gobierno", y la función programática de "Temas laborales" y subfunción de "Protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales" identificados en el grupo funcional 03 "Desarrollo Económico" de la Cuenta Pública, que se relacionan con los derechos de combate a la discriminación, al trabajo y al disfrute de un medio ambiente sano.

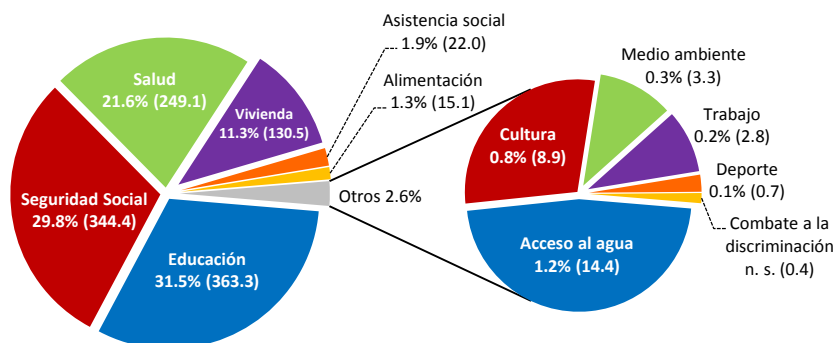
En 2011, el gasto público devengado en materia de derechos sociales representó el 53.6% del gasto neto total del Gobierno Federal que, respecto de 2006, dicho gasto como proporción del total fue superior en 2.7 puntos porcentuales, al representar en ese año el 50.9% del total ejercido por la Federación. De 2006 a 2011, el gasto público en los derechos sociales se incrementó en promedio anual 11.2%, lo que equivalió a un aumento de 806.3 miles de millones de pesos, al pasar de 1,154.8 a 1,961.1 miles de millones de pesos.

A continuación se presenta la distribución del gasto público devengado en los derechos constitucionales en materia de desarrollo social de los ejercicios fiscales 2006 y 2011:

GRÁFICA NÚM. 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEVENGADO EN LOS DERECHOS SOCIALES, 2006 Y 2011
(Miles de millones de pesos y porcentajes)

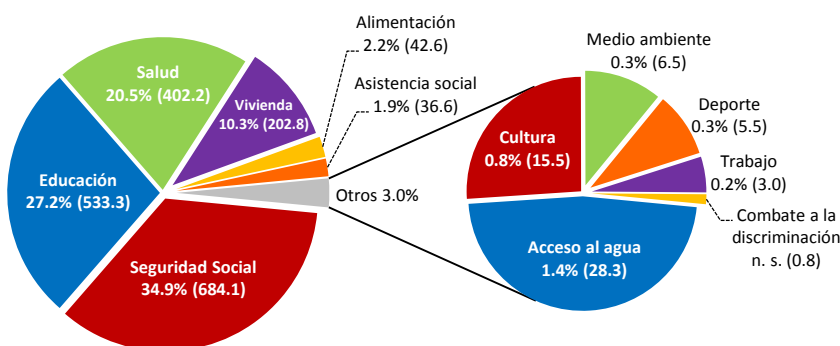
2006

Total: 100.0% (1,154.8)



2011

Total: 100.0% (1,961.1)



FUENTE: Elaboración propia con base en información de las **Cuentas de la Hacienda Pública Federal, ejercicios fiscales 2006 y 2011.**

n. s. No significativo.

En 2011, el 82.6% (1,619.6 miles de millones de pesos) del gasto público total devengado en desarrollo social (1,961.1 miles de millones) se orientó a la seguridad social, con 684.1 miles de millones (34.9%); la educación, con 533.3 miles de millones (27.2%), y la salud, con 402.2 miles de millones (20.5%). En comparación con lo registrado en 2006, el gasto público en seguridad social, educación y salud fue inferior en 0.3 puntos porcentuales, respecto del total erogado en desarrollo social.

De 2006 a 2011, el gasto en seguridad social desplazó del primer lugar al de educación, ya que su proporción, respecto del total, se incrementó en 5.1 puntos porcentuales, al pasar de 29.8% (344.4 miles de millones) en 2006 a 34.9% (684.1 miles de millones) en 2011, mientras que el de educación disminuyó en 4.3 puntos porcentuales, al pasar de 31.5% (363.3 miles de millones) en 2006 a 27.2% (533.3 miles de millones) en 2011.

El gasto público en asistencia social (1.9%), cultura (0.8%), medio ambiente (0.3%), trabajo (0.2%) y combate a la discriminación (0.04%) como proporción del total, se mantuvo constante en 2006 y 2011; no obstante que en términos absolutos el presupuesto erogado aumentó en 14.6, 6.6, 3.2, 0.2 y 0.4 miles de millones de pesos, respectivamente.

Por otro lado, destacan los incrementos de gasto público, como proporción del total, en alimentación, de 0.9 puntos; acceso al agua, 0.2 puntos, y deporte, de 0.2 puntos porcentuales, que significaron aumentos, de 2006 a 2011, de 27.5, 13.9 y 4.8 miles de millones de pesos, respectivamente. Aunque en 2011 las proporciones de gasto público en materia de salud y vivienda disminuyeron en 1.1 y 1.0 puntos porcentuales, respecto de 2006, en términos absolutos el presupuesto devengado en salud aumentó en 153.1 miles de millones de pesos y el erogado en vivienda lo hizo en 72.3 miles de millones de pesos durante ese periodo.

3.4. Metodología de la auditoría de desempeño en la evaluación de políticas

De la metodología de la auditoría de desempeño se seleccionaron determinados medios que en conjunto con la aplicación del marco teórico de las políticas públicas, se posibilitó la formulación de una propuesta de evaluación de política pública.

Por tanto, la propuesta de evaluación que a continuación se detalla se compone de dos etapas, la primera, que se refiere a la planeación, y la segunda, que se relaciona con el análisis de los resultados de la acción gubernamental respecto de la atención del problema público que el Estado decidió incluir en su agenda política.

3.4.1. Planeación de la evaluación

De acuerdo con la GAO, ^{53/} la auditoría de desempeño o del rendimiento implica un examen objetivo y sistemático de la evidencia, a fin de presentar resultados sobre el rendimiento y la administración de un programa con base en criterios objetivos, por tanto, aporta información para mejorar las operaciones de un programa y facilitar la toma de decisiones por parte de los encargados de dirigir o iniciar las acciones correctivas; asimismo, contribuye a mejorar la responsabilidad pública. ^{54/}

Por otro lado, la planeación se define como la determinación de lo que va realizarse, por lo que vista como etapa de un proceso, en ésta se establecen políticas y objetivos, y se definen métodos y procedimientos específicos para alcanzar un propósito concreto.

De acuerdo con la metodología de la auditoría de desempeño, la etapa de planeación considera las acciones de indagación, revisión y análisis de las fuentes de información correspondientes a los instrumentos de planeación, programación, presupuestación, rendición de cuentas, así como los documentos del marco jurídico, cuya información sirve de base, en primer lugar, para seleccionar la materia a evaluar que, respecto de los derechos sociales, se relaciona con los temas de la agenda nacional sobre educación, salud, cultura, deporte, acceso al agua, vivienda, trabajo, alimentación, asistencia social, medio ambiente, seguridad social y combate a la discriminación; y en segundo lugar, para determinar los componentes tanto de un programa presupuestario como de una política pública.

En el cuadro siguiente se presentan los tipos de fuentes de información utilizados para planear una auditoría o en su caso una evaluación de políticas públicas:

^{53/} Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos de América, GAO por sus siglas en inglés.

^{54/} GAO, Contraloría General de los Estados Unidos de América, **Normas de Auditoría Gubernamental**, norma número 2.09 sobre las auditorías del rendimiento, Estados Unidos de América, 2003.

CUADRO NÚM. 10
TIPOS DE FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN DE UNA REVISIÓN

Primarias	
<p>a) Instrumentos de planeación de mediano plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo • Programas de Mediano Plazo • Tratados y compromisos internacionales 	<p>d) Instrumentos de rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe de Gobierno • Informe de Ejecución del PND • Informe de Labores • Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental • Cuenta Pública • Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública
<p>b) Instrumentos operativos de corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criterios Generales de Política Económica • Ley de Ingresos de la Federación • Presupuesto de Egresos de la Federación • Reglas de operación de los programas del PEF • Matrices de Indicadores para Resultados de los programas del PEF 	<p>e) Marco jurídico y normativo aplicable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal • Leyes secundarias • Leyes específicas • Reglamentos • Decretos
<p>c) Instrumentos de control</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública • Informe de Avance de Gestión Financiera • Convenios o bases de desempeño • Evaluación del control interno 	<p>f) Documentos internos de las dependencias y entidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo y misión • Estructura orgánica • Rendición de cuentas y fiscalización • Contratos, estados financieros y actas
Secundarias	
<p>g) Producción científica-literaria especializada</p> <p>Se refiere a los libros, revistas especializadas, memorias de congresos o mesas redondas, etc., en los que se detallan estudios de prestigio sobre la materia a evaluar.</p>	<p>h) Documentos de organismos internacionales</p> <p>Producción científica-literaria en la materia a evaluar realizada por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la CEPAL, la ONU, etc.</p>
	<p>i) Información de medios periodísticos</p> <p>En estos periódicamente se denuncian deficiencias del Estado en la solución de problemas públicos, sin embargo, deberá cuidarse que esta información sea veraz.</p>

FUENTE: Elaboración propia con información de la metodología de la auditoría de desempeño.

Con base en el marco teórico de las políticas públicas, la información obtenida debe esquematizarse con orden lógico en términos de las etapas que las constituyen, ello posibilita la revisión y análisis del problema público que dio origen a la intervención estatal, las disposiciones jurídicas y programáticas fijadas por el gobierno, los recursos autorizados y devengados mediante los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación y los resultados alcanzados en la solución del problema público, que se reportan en los instrumentos de rendición de cuentas.

Este ejercicio analítico de desagregación de los elementos que integran una política pública permite formular consideraciones previas sobre la articulación o desarticulación de sus

etapas, así como identificar los puntos de inflexión que caracterizan su evolución, éstos últimos se traducen en cambios significativos que modifican la orientación o sentido de las decisiones del Estado en la atención de una problemática, como por ejemplo el paso de la centralización a la descentralización administrativa, operativa y financiera del servicio educativo de tipo básico que prestaba el Gobierno Federal y que quedó bajo el control y responsabilidad de las entidades federativas entre las décadas de 1980 y 1990, cuyo propósito fue el de elevar la calidad de la educación básica pública.

Una vez realizado el análisis cualitativo del estado de la articulación de las etapas de una política pública y de los puntos de inflexión identificados durante su evolución, se cuantifican los componentes o temas que integran a la política, a fin de contar con la información cuantitativa necesaria para el desarrollo de la evaluación; posteriormente, se diseñan esquemas para determinar las funciones y atribuciones de los operadores de la política pública a evaluar, que se detallan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en los reglamentos interiores y manuales de organización de las dependencias o entidades involucradas en la operación de la política pública analizada.

El esquema con la información de las etapas de la política pública a evaluar se complementa con las hipótesis de trabajo y los objetivos de evaluación, que se desprenden del análisis previo sobre su articulación, así como de la revisión de los puntos de inflexión en las decisiones del Estado respecto de la atención del problema público.

En suma, la etapa de planeación tiene por objeto introducir al analista al conocimiento general de una política pública, a partir del análisis de sus etapas, de la cuantificación de sus componentes o subcomponentes, de las funciones y atribuciones que poseen los actores institucionales encargados de su operación y de la identificación de los puntos de inflexión que modifiquen el sentido de la misma. Este ejercicio analítico conduce a la elaboración de las hipótesis y los objetivos de evaluación para dar paso al desarrollo de la investigación.

3.4.2. Desarrollo de la evaluación

Los trabajos de planeación representan un avance importante en la elaboración de una evaluación, por tanto, en la etapa siguiente se profundiza en el análisis de las líneas de investigación sugeridas por las hipótesis de trabajo y los objetivos establecidos.

En materia de auditoría, la información y documentación que sirve de evidencia para comprobar o refutar las hipótesis de trabajo a fin de lograr los objetivos establecidos, deberá basarse en un conjunto de hechos comprobados, suficientes, competentes y pertinentes que sustentarán las conclusiones del revisor. En general, la labor de auditoría se dedica a la obtención de la evidencia porque provee una base racional para la formulación de opiniones sobre la acción gubernamental. ^{55/}

Respecto de la auditoría de desempeño, la evidencia proporcionada por los entes auditados se utiliza para comprobar el cumplimiento de un referente jurídico o normativo, contenido principalmente en la Carta Magna, las leyes generales, federales y específicas, los decretos, las leyes orgánicas y reglamentos; así como, en las disposiciones de los documentos del marco programático, como la planeación nacional del desarrollo, los Programas de Mediano Plazo, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y las reglas de operación de los programas presupuestarios autorizados. ^{56/}

En este sentido, los resultados de una auditoría de desempeño poseen una estructura tríadica compuesta por un deber ser, que es un referente de revisión jurídico o normativo, el análisis de la evidencia o el hecho y la conclusión, ésta última referenciada al cumplimiento del deber ser.

El alcance de una auditoría de desempeño comprende la revisión de temas nacionales o estratégicos de la agenda de gobierno, que se operan mediante un conjunto de programas presupuestarios de los distintos grupos funcionales del PEF; no obstante, este tipo de auditoría se acota a la revisión del ejercicio fiscal inmediato, aunque existe la posibilidad de revisar ejercicios anteriores al de revisión, a efecto de observar el comportamiento de los programas presupuestarios en el mediano plazo, de conformidad con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El objetivo de las auditorías de desempeño es evaluar los objetivos y metas a los que están sujetos los entes públicos respecto de la gestión de los recursos públicos federales aplicados en los temas nacionales de la agenda de gobierno, por lo que su prioridad no es la creación

^{55/} Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, **Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público**, Colombia, 1981, p. 237.

^{56/} Las auditorías de desempeño son revisiones temáticas, cuya selección se basa principalmente en el análisis de las fuentes de información del marco jurídico y programático, ya que en esas fuentes se identifican los temas estratégicos del desarrollo económico, social, de las funciones del gobierno y de otros temas de importancia nacional, los cuales tienen una injerencia directa en el bienestar de la población y en el desarrollo sustentable del país.

permite medir la consistencia entre las etapas de diseño e implementación, esto significa verificar el cumplimiento del marco jurídico y programático aplicables, revisar la ejecución del gasto público y aplicar durante el desarrollo de la revisión indicadores clave sobre las mejores prácticas internacionales en la materia. Para efectos de esta investigación los elementos descritos se denominarán referentes operativos.

En materia jurídica se consideran las disposiciones establecidas en los Tratados y compromisos internacionales suscritos por México, la CPEUM, las leyes secundarias, específicas y federales, los decretos y reglamentos, mientras que en materia programático-presupuestal, se encuentran el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo, y los presupuestos de egresos de la federación y las cuentas de la hacienda pública federal.

La conclusión de un resultado de evaluación debe dar cuenta de la solución o el grado de atención del problema público planteado en la agenda de gobierno, esta opinión se fundamentará en el análisis del estado de la articulación de las etapas de política pública, a fin de precisar las deficiencias en el desarrollo de cada etapa, y con ello sugerir acciones preventivas o correctivas que garanticen la eficacia de las políticas públicas.

En cuanto a los aspectos de revisión, la INTOSAI señala que la auditoría de desempeño o del rendimiento examina la eficacia, eficiencia y economía, y comprende: ^{57/}

- a) El control de la eficacia con que se han llevado a cabo los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos.
- b) El control de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con el examen de los sistemas de información, de las medidas de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades fiscalizadas para corregir las deficiencias encontradas.
- c) El control de la economía de las actividades administrativas, de acuerdo con principios y prácticas administrativos razonables y con las directrices señaladas.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación indica que la auditoría de desempeño para ser integral, además de considerar la revisión de la eficacia, eficiencia y economía, debe evaluar la competencia de los diseñadores y operadores de los programas, la calidad

^{57/} INTOSAI, **Directrices de Auditoría de Desempeño, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 3000-3100** (ISSAI, por sus siglas en inglés), Austria, 2004.

del bien o servicio público y la satisfacción del beneficiario-usuario, que en conjunto, tales elementos integran los seis conceptos clave de revisión, como a continuación se muestran:

ESQUEMA NÚM. 4
ASPECTOS CLAVE DE REVISIÓN DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO, LAS TRES "E" Y "C"



FUENTE: Elaborado con información de la metodología de la auditoría de desempeño.

Los seis conceptos clave de revisión se definen de la manera siguiente:

- Eficacia: se refiere a la medición del grado en que se alcanzan las metas y objetivos legislativos, reglamentarios, normativos u organizacionales.^{58/}
- Eficiencia: responde a la pregunta de si los recursos humanos, materiales y financieros se emplearon de manera óptima o satisfactoria para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.^{59/} Consiste en el análisis de los procesos clave que opera el sujeto de revisión para cumplir con los objetivos previstos en los programas o políticas públicas.
- Economía: mide el costo de los recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública en relación con los resultados obtenidos, lo que implica racionalidad, respecto de la elección de una opción entre varias que conduzcan al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible.^{60/}

^{58/} GAO, Contraloría General de los Estados Unidos de América, **Normas de Auditoría Gubernamental**, norma número 2.10 sobre las auditorías del rendimiento, Estados Unidos de América, 2003.

^{59/} Secretaría de la Función Pública, Unidad de Auditoría Gubernamental, **Guía de auditoría al desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, México, 2006, p. 5.

^{60/} Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Dirección General de Auditoría Programática-Presupuestal y de Desempeño, **Guía de auditoría de desempeño**, México, 2008, p. 34.

-
- Ciudadano-cliente: individuo que utiliza los bienes y servicios que produce el Estado. Este concepto hace referencia a los elementos que la prestación de bienes y servicios públicos debe considerar, respecto de las expectativas del ciudadano-cliente, como son la transparencia, participación, satisfacción, disponibilidad, oportunidad, precio y alternativas.^{61/}
 - Competencia de los actores: se refiere a la competencia de los servidores públicos que son quienes operan las acciones de gobierno. Consiste en la evaluación del personal, en términos de sus conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo público encomendado.^{62/}
 - Calidad del bien o servicio público: hace referencia a la oportunidad de la entrega y lo apropiado del bien o servicio público. La calidad en el bien o servicio debe considerar los atributos de transparencia, participación del ciudadano-cliente, la satisfacción de las expectativas del ciudadano-cliente y la accesibilidad.^{63/}

Al igual que una auditoría de desempeño, la propuesta de evaluación de políticas públicas que se formula, considera los mismos aspectos de revisión clave, estos son las tres “E”, que se refieren a la eficacia, eficiencia y economía, y las tres “C”, percepción del ciudadano-cliente, competencia de los actores institucionales y la calidad de los bienes y servicios públicos.

En el sentido de la teoría de las políticas públicas, la eficacia se mide en dos vertientes, la primera, relacionada con el cumplimiento del marco jurídico y normativo aplicables (referentes operativos) que constituyen el diseño de la política, y la segunda, sobre si los resultados deseados efectivamente ocurrieron, y si éstos podrían imputarse a la intervención del Estado, lo que se traduce en verificar el grado de atención del problema público planteado en la agenda de gobierno. El análisis sobre la consistencia del diseño de la política pública y de los resultados de su operación son ámbito de acción de la eficiencia.

El estudio de la economía se realiza analizando los efectos de las decisiones en la esfera política sobre las que conciernen a la asignación y ejecución del gasto público, ya que estas

^{61/} Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño, **Marco operativo**, tercera edición, México, 2011, p. 163.

^{62/} Ibid., pp. 164-165.

^{63/} Ibid., pp. 162-163.

pueden modificar la orientación o sentido de los programas, debido a cambios o reconocimiento de nuevas obligaciones en las disposiciones jurídicas o programáticas.

La percepción de los gobernados o ciudadanos-clientes sobre los bienes o servicios provistos por el gobierno resulta trascendente para la viabilidad de las políticas públicas, ya que la consulta poblacional aporta información valiosa para decidir mantener o modificar el diseño de las respuestas gubernamentales respecto de los problemas de la agenda; asimismo, en caso de que la población, de manera generalizada, tenga una opinión favorable sobre la atención de un asunto público, el régimen político gana terreno en materia de legitimidad.

La calidad está estrechamente ligada al lugar que ocupa el ciudadano-cliente frente a las políticas públicas que implementa el Estado, ya que su medición contempla el acceso de los ciudadanos o gobernados a la información sobre la operación de la administración pública; la atención a la demanda permanente de involucrar a la población en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, y la respuesta del gobierno a la diversidad de opiniones de la masa crítica de la población sobre los servicios o bienes que recibe.

La actuación de los actores institucionales es relevante en el cumplimiento de los referentes operativos, así como en la solución de los problemas públicos de la agenda nacional, para lo cual se requiere analizar su alcance y competencia en la operación de los programas o proyectos de gobierno.

Los conceptos clave de revisión señalados se evalúan mediante indicadores de desempeño, que se definen como una expresión cuantitativa construida, a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporcionan un medio para medir logros, como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas; reflejar los cambios o efectos vinculados con las acciones de los programas presupuestarios o de las políticas públicas; monitorear, y evaluar sus resultados.^{64/}

Los indicadores de desempeño se clasifican en indicadores estratégicos y de gestión:

- **Estratégicos:** miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, la información que proporcionan contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos públicos.

^{64/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del PEF ejercicio fiscal 2011, oficio circular 307-A.-0580**, México, 2011, pp. 4-6.

-
- Gestión: miden el avance y logro en procesos y actividades; se vinculan con la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados.

Con base en la clasificación anterior, los indicadores estratégicos miden la eficacia y eficiencia, y los de gestión los conceptos de eficiencia, economía, calidad, ciudadano-usuario y competencia de los actores.

En el capítulo siguiente se muestra la evaluación del tema de gestión escolar del servicio de educación básica, en términos de la propuesta de evaluación presentada en este capítulo, que se fundamenta en la aplicación de la metodología de la auditoría de desempeño y el marco teórico de las políticas públicas.

Capítulo 4. Evaluación de la educación básica en materia de gestión escolar 2001-2011

4.1. Introducción

El Subsistema de Educación Básica está normado por las disposiciones jurídicas establecidas en el artículo tercero constitucional, en el cual se ordena la obligación del Estado mexicano –Federación, estados, Distrito Federal y municipios– de impartir educación básica, con carácter laico, gratuito y obligatorio.

En este contexto, la Ley General de Educación (LGE) es la disposición legal de orden público e interés social en toda la República, que regula la educación que imparte el Estado mexicano, sus organismos descentralizados y los particulares.

De acuerdo con este ordenamiento, la educación se define como el “medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social.”

En congruencia con el mandato constitucional, la LGE ordena que la prestación de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, se realice en el marco del federalismo y la concurrencia de recursos entre los distintos niveles de gobierno.

A continuación se muestra la estructura de la educación básica:

CUADRO NÚM. 11
ESTRUCTURA DEL SERVICIO EDUCATIVO DE TIPO BÁSICO, 2012

Tipo educativo	Nivel educativo	Subsistema	Modalidad	
Educación Básica	Preescolar	Escolarizado	General	
			Indígena	
			Comunitaria	
	Primaria	Escolarizado	General	
			Indígena	
			Comunitaria	
			Extraescolar	Educación para adultos
	Secundaria	Escolarizado	General	
			Técnica	
			Telesecundaria	
Comunitaria				
Para trabajadores				
	Extraescolar	Educación para adultos		

FUENTE: Elaboración propia con información de la **Ley General de Educación**; de la Secretaría de Educación Pública, **Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras del ciclo escolar 2010-2011**, México, 2012; y del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, **Panorama Educativo de México 2010, indicadores del Sistema Educativo Nacional, educación básica y media superior**, México, 2012.

Por otro lado, esta ley dispone que las autoridades educativas promoverán la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, por lo que ordena a la SEP publicar los lineamientos que regulen la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social en la educación para cada nivel de gobierno y en la totalidad de las escuelas públicas de educación básica.

Los consejos de participación social son instancias de consulta, orientación y apoyo que se integran de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, autoridades civiles y locales, y organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación y de los sectores social y productivo interesados en la materia, a fin de elaborar propuestas para fortalecer el funcionamiento y organización de las escuelas públicas de educación básica.

Asimismo, el artículo 22 de la ley señala que las autoridades educativas fortalecerán la capacidad de gestión de las autoridades escolares.

Por lo que corresponde a los componentes que integran los servicios de educación en el país, el artículo 10 de la ley indica que constituyen el Sistema Educativo Nacional:

- Los alumnos.

- Los docentes.
- Los planes, programas, métodos y materiales educativos.
- Las instituciones educativas del Estado, de sus organismos descentralizados y de los particulares que cuenten con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

De lo anterior se desprende que el subsistema de educación básica se integra de los componentes de planes y programas de estudio, los docentes, las escuelas, la gestión del servicio educativo y los alumnos.^{65/}

Por lo que respecta a la gestión del servicio educativo, éste se divide en dos subcomponentes, el primero, que se refiere a la coordinación de las autoridades educativas para prestar el servicio de educación básica en el ámbito nacional, y el segundo, que se relaciona con la participación de los actores escolares en el proceso educativo de los alumnos, a fin de fortalecer los factores de mejoramiento de la calidad educativa.

4.2. Antecedentes

De acuerdo con la SEP, la gestión escolar se define como el conjunto de acciones, relacionadas entre sí, que emprende el equipo directivo de una escuela, con la participación de los padres de familia, las autoridades civiles, y los sectores social y productivo interesados en la educación, para promover y posibilitar la consecución de la intencionalidad pedagógica en la comunidad educativa. De esta manera, la gestión escolar tiene por objeto centrar a la escuela alrededor de los aprendizajes de los niños y jóvenes. Su principal desafío es dinamizar los procesos y la participación de los actores que intervienen en el proceso educativo.^{66/}

A continuación se muestra el problema público en materia de gestión escolar identificado en los programas sectoriales de educación del periodo 1989-2000:

^{65/} Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Evaluación de la Política Pública de Educación Básica**, México, 2013, p. 24.

^{66/} Secretaría de Educación Pública, **Antología de Gestión Escolar**, en Antologías del Programa de Carrera Magisterial, México, 2003, p. 35.

CUADRO NÚM. 12
PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE GESTIÓN ESCOLAR SEÑALADA EN LA AGENDA DE GOBIERNO, 1989-2000

1989-1994	1995-2000
<ul style="list-style-type: none"> • La participación de los padres de familia en la educación era poco trascendente, debido a la falta de mecanismos que permitieran una acción más comprometida y responsable. • La organización de las escuelas no correspondió con las necesidades de los estudiantes ni con las tendencias pedagógicas vigentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La participación social en el quehacer educativo era incipiente. • La capacidad de organización de la comunidad escolar era deficiente para atender las necesidades de aprendizaje de los alumnos.

FUENTE: Elaboración propia con información de los siguientes instrumentos de planeación de mediano plazo: **Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994**, Diario Oficial, 26 de enero de 1990, y **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**, Diario Oficial, 19 de febrero de 1996.

La problemática en materia de gestión escolar del periodo 1989-2000 se sintetiza de la manera siguiente:

- Baja participación de los padres de familia en el proceso de toma de decisiones de las escuelas respecto de asuntos pedagógicos; atención a necesidades de infraestructura; reconocimiento social a alumnos, docentes, directivos, empleados escolares y padres de familia; desarrollo social, cultural y deportivo.
- Falta de organización de las autoridades escolares en el funcionamiento de las escuelas para mejorar los factores que elevan la calidad educativa.

Del análisis de la problemática del periodo 1989-2000, se desprende que la comprensión del Estado sobre el tema de gestión escolar, se realizó en dos vertientes, la primera, en materia de promoción de la participación de los padres de familia en la escuela, y la segunda, sobre el mejoramiento de la capacidad de organización de los actores escolares, a saber, el personal supervisor, docente y técnico pedagógico, los padres de familia, los sectores civil y productivo interesados en la educación y los alumnos, a fin de resolver las necesidades de los planteles sobre infraestructura, asuntos pedagógicos y lo relacionado con el desarrollo integral de niños y jóvenes, como por ejemplo el acceso a la cultura y el deporte.

Es importante advertir que si bien la SEP identificó una problemática en materia de organización escolar, durante este periodo la dependencia dio prioridad a la promoción de la participación social en la educación.

Para atender la problemática sobre gestión escolar de 1989 a 2000, la SEP dispuso de un objetivo y estrategia, y dos líneas de acción, como se presentan a continuación:

CUADRO NÚM. 13

OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN ESCOLAR ESTABLECIDOS EN LA AGENDA DE GOBIERNO, 1989-2000

1989-1994	1995-2000
<u>Participación social</u>	
Objetivo:	Línea de acción:
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la participación de la sociedad en el que-hacer educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la participación social en la escuela.
Estrategia:	
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los comités municipales de educación. 	
<u>Organización escolar</u>	
No se establecieron objetivos ni estrategias.	Línea de acción:
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la capacidad de organización de la comunidad escolar, mediante el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, y actividades de supervisión y dirección escolar.

FUENTE: Elaboración propia con información de los siguientes instrumentos de planeación de mediano plazo: **PND 1989-1994 y Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994**, Diario Oficial, 31 de mayo de 1989 y 26 de enero de 1990, respectivamente; **PND y Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**, Diario Oficial, 31 de mayo de 1995 y 19 de febrero de 1996, respectivamente.

Los documentos de la planeación nacional del desarrollo 1989-2000 carecieron de metas de mediano plazo que posibilitaran evaluar el cumplimiento de los propósitos señalados.

En congruencia con las disposiciones programáticas, en 1992, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) los gobiernos Federal y estatales y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) suscribieron el acuerdo de fortalecer la capacidad de organización y participación de los maestros, padres de familia y alumnos en la escuela, con el propósito de impulsar la reorganización del subsistema de educación básica.

En el diagnóstico del ANMEB se identificó como una de las principales causas de la deficiente calidad educativa a la centralización y las cargas burocráticas excesivas del SEN, lo que ocasionó la baja participación de los padres de familia y la comunidad en la educación de niños y jóvenes y, por ende, el deterioro de la gestión escolar y de la calidad del servicio.

Es importante destacar que con el ANMEB el Estado mexicano decidió descentralizar la educación básica, lo que se tradujo en una reforma o punto de inflexión que modificó el sentido u orientación de la política pública, debido a que se abandonó el esquema de conducción centralizado, que había provocado problemas estructurales que afectaban el mejoramiento de la calidad y cobertura educativa. Este propósito nacional fue establecido

en el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994 y se logró con la suscripción de las disposiciones del ANMEB en 1992.

En 1993, la Ley General de Educación recuperó los propósitos del ANMEB, al definir las atribuciones exclusivas de cada nivel del gobierno para promover la participación social en la educación, con el propósito de fortalecer y elevar la calidad de la educación básica; sin embargo, en materia de organización de los centros escolares dicha ley careció de disposiciones reglamentarias.^{67/}

Por tanto, se mandató la constitución de los consejos de participación social, para integrarse por padres de familia y representantes de sus asociaciones; maestros y representantes de su sindicato; directivos escolares; alumno y ex-alumnos; las autoridades civiles; y los sectores civil y productivo, y los miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la educación. En el cuadro siguiente se muestran las competencias de los actores responsables de promover la participación social:

CUADRO NÚM. 14
COMPETENCIAS DE LOS ACTORES ENCARGADOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN, 1993

Actores institucionales	Principales competencias
Secretaría de Educación Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el establecimiento y funcionamiento del CONAPASE. • Establecer los lineamientos para constituir e impulsar el funcionamiento de los consejos de participación social en la educación en las entidades federativas, los municipios y las escuelas públicas de educación básica.
Autoridades Educativas Estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y garantizar el funcionamiento de los consejos estatales de participación social en la educación, a efecto de promover la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública.
Autoridades municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Que en el consejo municipal de participación social en la educación se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación.
Autoridades escolares	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo de participación social. • Vincular a cada escuela pública de educación básica con la comunidad.

FUENTE: Elaboración propia con información de la **Ley General de Educación, capítulo VII "De la participación social en la educación"**, Diario Oficial, 13 de julio de 1993.

A continuación se detallan las funciones de los consejos de participación social en la educación para cada nivel de gobierno y centro escolar:

^{67/} Diario Oficial, 13 de julio de 1993.

CUADRO NÚM. 15
 FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN, 1993

Tipo de consejo	Funciones
CONAPASE	<ul style="list-style-type: none"> • Fungir como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información. • Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas. • Opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio. • Proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.
Consejo Estatal de Participación Social en la Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Fungir como órgano de consulta, orientación y apoyo. • Promover y apoyar entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social. • Sistematizar los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio. • Opinar en asuntos pedagógicos. • Conocer las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación por medio de los consejos escolares y municipales, conformando requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo. • Conocer los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborar con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.
Consejo Municipal de Participación Social en la Educación	<p>Este consejo gestionará ante el H. Ayuntamiento y ante la Autoridad Educativa Estatal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio. • Conocer los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas. • Llevar a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio. • Estimular, promover y apoyar actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales. • Establecer la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario. • Hacer aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio. • Opinar en asuntos pedagógicos. • Promover actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa. • Procurar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para promover de equipo básico a cada escuela pública y, en general, realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.
Consejo Escolar de Participación Social en la Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización. • Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas. • Propiciar la colaboración de maestros y padres de familia. • Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos. • Llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar. • Opinar en asuntos pedagógicos. • Contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación.

CUADRO NÚM. 15
 FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN, 1993

Tipo de consejo	Funciones
	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de instalaciones escolares. • Podrán operar en las escuelas particulares de educación básica consejos escolares de participación social en la educación.

FUENTE: Elaboración propia con información de la **Ley General de Educación, capítulo VII “De la participación social en la educación”**, Diario Oficial, 13 de julio de 1993.

De 1995 a 2000, las disposiciones sobre participación social señaladas en la LGE no fueron objeto de reformas, por lo que las establecidas desde 1993 se mantuvieron vigentes.

Respecto de la etapa de implementación, en materia de participación social, en 1999, seis años después de que se estableciera la obligación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de publicar los lineamientos para constituir e impulsar el funcionamiento de los consejos de participación en cada nivel de gobierno y escuela, la dependencia publicó el acuerdo secretarial número 260 por el que establecieron los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).^{68/} De esta manera, en ese año, el CONAPASE fue instalado por el Ejecutivo Federal^{69/} y aprobado su estatuto interno.^{70/}

Asimismo, en 2000, la SEP publicó los lineamientos para constituir y poner en funcionamiento los consejos de participación social en las entidades federativas, los municipios y las escuelas públicas de educación básica; sin embargo, éstos no definieron mecanismos específicos para lograr tales propósitos, y delegaron en las autoridades educativas estatales la facultad de conducir los procesos que garantizarían la constitución y funcionamiento de los consejos.^{71/}

Al término del periodo 1989-2000, respecto de la participación social, la SEP sólo constituyó el CONAPASE y no había definido programas ni asignado recursos para garantizar la constitución y funcionamiento de la totalidad de consejos estatales, municipales y escolares

^{68/} **Diario Oficial**, 17 de agosto de 1999.

^{69/} Este consejo se instaló el 26 de agosto de 1999 en sesión encabezada por el C. Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos. En dicha reunión el C. Presidente tomó protesta a los integrantes del CONAPASE en presencia del Primer Magistrado de la Nación y el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. *Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la Instalación y Toma de Protesta al Consejo Nacional de Participación Social en la Educación*, ubicada en el sitio web: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago99/26ago99.html>

^{70/} Estatuto Interno del CONAPASE aprobado el 2 de diciembre de 1999.

^{71/} **Diario Oficial**, 4 de agosto de 2000.

de participación social en la educación, ^{72/} por lo que no se atendieron las disposiciones programáticas de fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo del periodo 1989-1994, y fomentar la participación social en la escuela del periodo 1995-2000.

Por otro lado, en el periodo 1995-2000, respecto de la línea de acción de fortalecer la capacidad de organización de la comunidad escolar, en 1997, la SEP puso en marcha, con carácter experimental, el programa piloto “La gestión en la escuela primaria” en 188 (0.2 %) de las 90,584 primarias públicas existentes en el país en 1997. Las escuelas atendidas eran de cinco entidades federativas: Baja California Sur, Colima, Guanajuato, San Luis Potosí y Quintana Roo. ^{73/}

El programa piloto consistió en que las escuelas de educación primaria orientarían su organización y funcionamiento mediante un “proyecto escolar”, elaborado por el personal directivo y docente, basado en cuatro elementos:

1. Un análisis de la situación general de la escuela, que mostraba la percepción de sus diseñadores respecto de los resultados, los problemas y sus causas.
2. La revisión de la misión del centro escolar, que tomaba en cuenta la base del plan y los programas de estudio.
3. Un diagnóstico derivado de un ejercicio de evaluación interna.
4. Un plan de acción para atender los problemas identificados.

Al término del ciclo escolar 2000-2001, el programa piloto tuvo presencia en 407 escuelas ubicadas en 3 entidades federativas. En el cuadro siguiente se presenta la evolución y cobertura del programa piloto en el país:

^{72/} Con la revisión y análisis de los informes de Ejecución del PND, los informes del Gobierno Federal, los informes de Labores de la SEP y de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, del periodo 1989-2000, no se identificaron programas relacionados con la promoción de la participación social en la educación.

^{73/} Secretaría de Educación Pública, **Memoria del quehacer educativo, 1995-2000, Tomo I**, México, 2000, pp. 175-192.

CUADRO NÚM. 16
 PRIMARIAS ATENDIDAS CON EL PROGRAMA “LA GESTIÓN EN LA ESCUELA PRIMARIA”,
 CICLOS ESCOLARES 1997-1998 A 2000-2001
 (Escuelas)

Entidad federativa	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	Total de escuelas ^{1/}	Cobertura ^{2/} (%)
1. Colima	30	47	48	259	479	54.1
2. Tlaxcala	n. a.	n. a.	160	0	705	22.7
3. Baja California Sur	40	40	70	0	382	18.3
4. Quintana Roo	38	25	45	68	643	10.6
5. Yucatán	n. a.	n. a.	100	0	1,403	7.1
6. Baja California	n. a.	n. a.	79	0	1,336	5.9
7. Tamaulipas	n. a.	n. a.	100	0	2,432	4.1
8. Chihuahua	n. a.	n. a.	120	0	3,094	3.9
9. San Luis Potosí	40	127	0	0	3,581	3.5
10. Sonora	n. a.	60	0	0	1,830	3.3
11. Sinaloa	n. a.	n. a.	100	0	3,061	3.3
12. Durango	n. a.	n. a.	81	0	2,594	3.1
13. Puebla	n. a.	n. a.	80	0	4,453	1.8
14. Michoacán	n. a.	30	3	80	5,589	1.4
15. Chiapas	n. a.	n. a.	120	0	8,473	1.4
16. Veracruz	n. a.	n. a.	112	0	9,887	1.1
17. Guanajuato	40	108	41	0	4,680	0.9
18. México	n. a.	n. a.	60	0	6,987	0.9
19. Morelos	n. a.	50	4	0	982	0.4
20. Nayarit	n. a.	37	3	0	1,172	0.3
Total	188	524	1,326	407	n. a.	n. a.

FUENTE: Elaboración propia con información del **Informe de Labores de la SEP, 1999-2000, México, 2001; y Estadísticas Históricas Estatales, ciclos escolares 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000 y 2000-2001**, México, 2012.

^{1/} Corresponden a la totalidad de primarias públicas que existían en el último ciclo escolar en que cada entidad federativa participó en el programa.

^{2/} La cobertura se estimó considerando las primarias públicas atendidas en el último ciclo escolar, respecto del total de escuelas primarias públicas de ese ciclo escolar.

n. a. No aplica.

Mediante el “proyecto escolar” se articuló la acción docente y directiva, a fin de resolver las causas de los problemas diagnosticados del centro educativo, con ello se reunieron experiencias que posibilitaron el diseño de líneas de política educativa orientadas a mejorar la organización y, en consecuencia, el funcionamiento cotidiano de las escuelas, que en el periodo siguiente se reflejarían en la política de gestión educativa promovida por el Programa Escuelas de Calidad. En los instrumentos de rendición de cuentas de la SEP no se dispuso de información presupuestaria sobre la implementación del programa “La gestión en la escuela primaria” de 1997 al año 2000.

4.3. Resultados de la evaluación

De conformidad con la Ley General de Educación (LGE), a las autoridades educativas les corresponde fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades escolares y la participación de los padres de familia.^{74/}

Las unidades administrativas de la SEP responsables de cumplir con el mandato señalado son la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) adscrita a la Unidad de Coordinación Ejecutiva, y la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica.

4.3.1. Periodo 2001-2006

La agenda pública establecida en el PND y el Programa Nacional de Educación 2001-2006 destacó que la participación social fue reducida a contribuciones monetarias o en especie, por parte de los padres de familia, para el mejoramiento de la infraestructura escolar y la compra de material didáctico. En materia de organización escolar, se señaló que el personal directivo y supervisor daba mayor énfasis a los asuntos administrativos de la escuela que a los pedagógicos; asimismo, se indicó que el seguimiento al funcionamiento de los centros escolares era deficiente.

Para atender la problemática descrita, en la planeación nacional del desarrollo 2001-2006 se establecieron las estrategias y metas de mediano plazo siguientes:

CUADRO NÚM. 17
ESTRATEGIAS Y METAS DE MEDIANO PLAZO EN MATERIA DE GESTIÓN ESCOLAR ESTABLECIDOS EN LA AGENDA DE GOBIERNO, 2001-2006

Estrategias	Metas
<u>Participación social</u>	
<ul style="list-style-type: none"> Promover la participación social mediante mecanismos para la reflexión y el diálogo de todos los actores sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> En 2006, haber logrado que estén en funcionamiento la totalidad de los consejos estatales, municipales y escolares de participación social, así como el CONAPASE.
<u>Organización escolar</u>	
<ul style="list-style-type: none"> Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, y garantizar una gestión centrada en el aula y la escuela. 	<ul style="list-style-type: none"> Para 2006, haber logrado que 35 mil escuelas de educación básica alcancen los indicadores de desempeño institucional para ser considerados en el Programa Escuelas de Calidad.

FUENTE: Elaboración propia con información de los siguientes instrumentos de planeación de mediano plazo: **PND y Programa Nacional de Educación 2001-2006**, Diario Oficial, 30 de mayo de 2001 y 15 de enero de 2003, respectivamente.

^{74/} Ley General de Educación, artículo 22, párrafo segundo, Diario Oficial, 13 de julio de 1993; reforma del 28 de enero de 2011.

De 2001 a 2006, las disposiciones de la LGE en materia de participación social no fueron modificadas. Por otro lado, en 2004, se expidió la Ley General de Desarrollo Social que indicó que la política de desarrollo social se sujetaría al principio de participación social, entendido como el derecho de las personas y organizaciones a integrarse en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones de desarrollo social.^{75/}

Respecto de la meta sectorial de que en 2006 se constituiría la totalidad de los consejos estatales, municipales y escolares de participación social en la educación, con la revisión y análisis de los resultados reportados en los instrumentos de rendición de cuentas de la SEP y del Gobierno Federal,^{76/} se constató que en el marco del federalismo educativo las autoridades educativas no promovieron la participación social en la educación básica nacional durante este periodo, lo que significó la falta de mecanismos de participación de los actores escolares en el proceso educativo en las 32 entidades federativas, los 2,454 municipios^{77/} y las 190,170 escuelas públicas de educación básica^{78/} registrados; tampoco se contó con evidencia de que el CONAPASE operó durante este periodo.

En cuanto a la segunda meta de mediano plazo, desde el ciclo escolar 2001-2002 la SEP puso en operación el Programa Escuelas de Calidad (PEC), con el propósito de mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, por medio de la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE), que busca transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de los planteles beneficiados por el programa.^{79/}

El PEC es una iniciativa de reforma de la gestión escolar, que pretende superar diversos obstáculos para la mejora del logro educativo de los alumnos, los cuales se detallan a continuación:^{80/}

- Estrecho margen de la escuela en la toma de decisiones.

^{75/} **Diario Oficial**, 20 de enero de 2004.

^{76/} Los instrumentos de rendición de cuentas revisados del periodo 2001-2006 fueron los informes de Labores y de Rendición de Cuentas de la SEP, del Gobierno Federal, de Ejecución del PND y las Cuentas de la Hacienda Pública Federal correspondientes a esos ejercicios fiscales.

^{77/} Número total de municipios según el Censo de Población y Vivienda de 2005.

^{78/} Número total de escuelas públicas de educación básica correspondientes al término del ciclo escolar 2005-2006.

^{79/} Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, **Memoria documental del Programa Escuelas de Calidad, 2012**, México, 2012, p. 2.

^{80/} Información citada de documentos publicados en el sitio web: <http://basica.sep.gob.mx/pec/>

- Condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector.
- Desarrollo insuficiente de una cultura de planeación educativa.
- Limitada participación social.
- Uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela.
- Ausencia de evaluación externa de las escuelas.
- Existencia de prácticas docentes rutinarias.

En este sentido, el PEC se convirtió en el programa rector de la gestión escolar, debido a que propuso la transformación de la política educativa, de un esquema central, que concentra las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia otro impulsado desde el interior de la escuela, con base en la aplicación de la planeación educativa estratégica, enfocado a la mejora del aprendizaje de los alumnos y que involucre a los distintos actores escolares, como los docentes, el personal directivo y supervisor, los padres de familia, los sectores civil y productivo interesados en la educación, y a las autoridades civiles, para articular los niveles de la gestión educativa, a saber, el pedagógico, escolar e institucional.^{81/}

De acuerdo con sus reglas de operación, en el primer ciclo escolar de operación, las escuelas inscritas en el programa correspondieron a primarias ubicadas en zonas urbanas; en el segundo año, se amplió la cobertura con la incorporación de las telesecundarias principalmente, y en el tercer año se incluyeron los centros escolares de los niveles de preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades.

Asimismo, las reglas de operación dispusieron como requisito para incorporarse al programa que las escuelas formularan el Programa Estratégico de Transformación Escolar (PETE), que incluye el diagnóstico de la situación de la escuela y el proyecto de desarrollo educativo que considera la opinión y participación de todos sus integrantes. Este documento integra visión, metas, estrategias, compromisos e indicadores de mediano plazo. En este marco, cada plantel elabora los programas anuales de trabajo para la consecución de los objetivos establecidos en el PETE.^{82/}

^{81/} Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, *op. cit.*, p. 2.

^{82/} Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Evaluación del Programa Escuelas de Calidad**, México, 2005, p. 19.

Una vez que las escuelas solicitantes son dictaminadas a favor de su ingreso al programa, reciben dos tipos de beneficio:

- Apoyo académico para la transformación de la organización y funcionamiento de la escuela por medio de capacitación, asesoría y seguimiento en el diseño y ejecución del PETE y los Programas Anuales de Trabajo (PAT).
- Apoyo financiero inicial que varía en cada entidad federativa en función de la disponibilidad de recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las aportaciones de los estados, a fin de que las escuelas atiendan sus necesidades con base en lo señalado en el PAT, principalmente las relativas a la capacitación de maestros, directivos y padres de familia, compra de materiales educativos, libros y equipos de cómputo, así como para la construcción, ampliación y mejoramiento de las instalaciones escolares.

En este contexto, el PEC incorporó dentro de su diseño normativo acciones para atender el mandato de la participación social en la educación establecido en la Ley General de Educación (LGE), ya que hasta ese momento dicha obligación de las autoridades educativas no era objeto de un programa específico ni de recursos fiscales.

En el cuadro siguiente se precisan las obligaciones de los actores y las funciones de los consejos en materia de participación social, respecto de la operación del PEC para los ejercicios 2001 y 2006:

CUADRO NÚM. 18
ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL IMPULSADA POR EL PEC, 2001 Y 2006

Actores / Instancias	Competencias / Funciones	
	2001	2006
Secretaría de Educación Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer lineamientos para el seguimiento del PEC por parte de los CEPSE. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover estrategias de impulso a la participación social en las escuelas incorporadas al PEC.
Autoridades Educativas Estatales (AEE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constituir los CEPSE, los CMPSE y los CESPSE. ▪ Proponer a los CEPSE la estrategia de operación del PEC y los criterios de asignación de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la constitución de los CEPSE y los CMPSE.
CONAPASE	No se definieron.	No se definieron.
Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizar y aprobar la estrategia estatal de operación del PEC, los criterios de asignación de recursos a las escuelas y dar seguimiento al desarrollo del programa. ▪ Promover la participación de los CMPSE y los CESPSE en el PEC. ▪ Seleccionar las escuelas que participarán en el programa. ▪ Conocer, analizar y opinar respecto de los resultados de la evaluación externa de las escuelas. ▪ Resolver cualquier controversia respecto de la implementación del PEC en cada entidad federativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizar la estrategia estatal de operación del PEC, los criterios de asignación de recursos y su transferencia a las escuelas. ▪ Involucrar a los CMPSE y los CESPSE en el programa. ▪ Participar en la selección de las escuelas que se incorporarán al programa. ▪ Gestionar recursos adicionales y apoyar en el seguimiento del ejercicio de recursos de las escuelas. ▪ Conocer, analizar y opinar sobre los resultados de las evaluaciones interna y externa de las escuelas. ▪ Resolver las controversias que se susciten, conjuntamente con las coordinaciones generales estatales del PEC.
Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (CMPSE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el ingreso al PEC de las escuelas ubicadas en su municipio. ▪ Gestionar recursos adicionales provenientes del ayuntamiento, de la iniciativa privada y de organismos sociales para las escuelas de su municipio. ▪ Velar por el buen funcionamiento del programa en sus escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el ingreso al PEC de las escuelas ubicadas en su municipio. ▪ Gestionar recursos adicionales provenientes del gobierno municipal y de los sectores privado y social. ▪ Conocer y analizar los resultados de las evaluaciones realizadas a las escuelas de su municipio. ▪ Apoyar en el seguimiento a las escuelas beneficiarias.
Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CESPSE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar el PETE, bajo la coordinación del director de la escuela. ▪ Supervisar los recursos asignados y llevar el control del uso de los recursos. ▪ Apoyar a los CMPSE en la obtención de recursos adicionales, municipales, privados y sociales. ▪ Velar por el cumplimiento de las metas del PETE y del PAT. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Validar el PETE y el PAT elaborados por el Consejo Técnico Escolar. ▪ Supervisar la administración y comprobación del uso de los recursos ejercidos por las escuelas. ▪ Apoyar a los CMPSE en la obtención de recursos adicionales. ▪ Participar en la autoevaluación y su seguimiento, así como conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas.

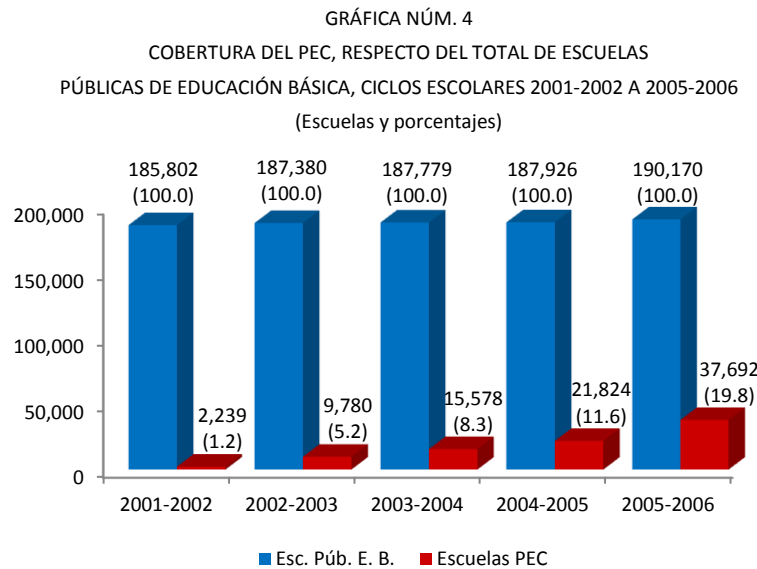
FUENTE: Elaboración propia con información de las **Reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad, fase I y VI**, Diario Oficial, 3 de abril de 2001 y 23 de febrero de 2006, respectivamente.

Si bien el programa consideró como parte de sus actividades sustantivas la promoción de la participación social, en los instrumentos de rendición de cuentas de la SEP no se reportaron

los registros sobre la constitución y funcionamiento de los consejos de participación social estatales, municipales y escolares, en los términos que fijaron las reglas de operación.

En suma, el PEC unificó en una sola estrategia educativa las vertientes de la gestión escolar implementadas hasta el año 2000 de forma separada: la promoción de la participación social en la educación, y el fortalecimiento de la organización y funcionamiento de los centros escolares.

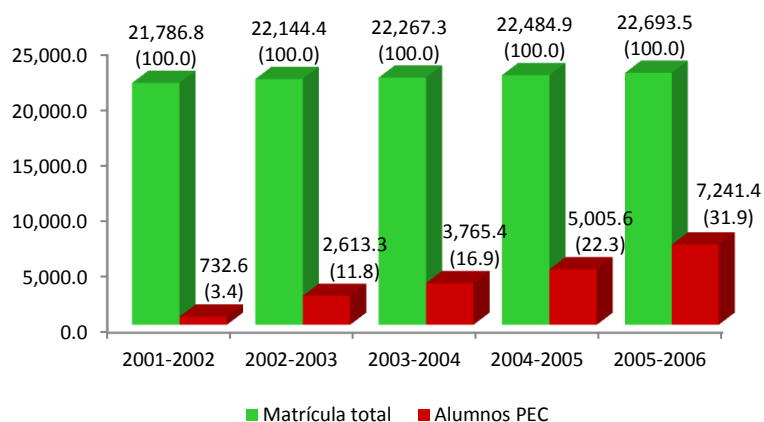
Pese a que de 2002 a 2006, el número de escuelas beneficiadas por el PEC se incrementó en promedio anual 102.6%, en el último año apenas atendió el 19.8% del total de escuelas públicas de educación básica, debido a que era de incorporación voluntaria, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, **Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, resumen de escuelas por sector público y privado**, México, 2012; y de la Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, Auditoría de Desempeño al PEC, escuelas beneficiadas por el PEC, fases I a la V, ciclos escolares 2001-2002 a 2005-2006**, en México, 2010.

En cuanto a los alumnos beneficiados por el programa, en 2006 representaron el 31.9% (7,241.4 miles de alumnos) del total de los matriculados en escuelas públicas de educación básica (22,693.5 miles). En el periodo 2002-2006, los alumnos beneficiados por el PEC se incrementaron en promedio anual 77.3%, al pasar de 732.6 a 7,241.4 miles de alumnos, como se muestra en la gráfica siguiente:

GRÁFICA NÚM. 5
 ALUMNOS ATENDIDOS POR EL PEC, RESPECTO DE LA MATRÍCULA TOTAL DE
 ESCUELAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, CICLOS ESCOLARES 2001-2002 A 2005-2006
 (Miles de alumnos y porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, **Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, resumen de matrícula por sector público y privado**, México, 2012; y de la Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, Auditoría de Desempeño al PEC, matrícula atendida por el PEC, ciclos escolares 2001-2002 a 2005-2006**, en México, 2010.

En síntesis, la estrategia sectorial de reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, y garantizar una gestión centrada en el aula y la escuela fue cumplida parcialmente, ya que la reforma de la gestión escolar no se generalizó en el subsistema de educación básica.

En cuanto al gasto público en materia de gestión escolar, durante el periodo 2002-2006, se incrementó en 5,184.5 millones de pesos, al pasar de 1,220.8 a 6,405.3 millones de pesos, lo que significó un crecimiento promedio anual de 51.3%, como se presenta en el cuadro siguiente:^{83/}

^{83/} En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2001 no se identificaron programas ni recursos asignados o devengados en actividades de gestión escolar.

CUADRO NÚM. 19
GASTO PÚBLICO EN MATERIA DE GESTIÓN ESCOLAR, 2002-2006
(Millones de pesos y porcentajes)

Programas	2002	2003	2004	2005	2006	Total	TMCA
Total	1,220.8	1,286.9	2,335.9	3,327.2	6,405.3	14,576.1	51.3
Programa Escuelas de Calidad	1,200.0	1,265.7	2,335.9	1,692.0	129.0	6,622.6	(42.7)
Impulsar la gestión educativa federal y estatal centrada en la escuela	0.5	9.8	n. a.	1,635.2	6,276.3	7,921.8	n. a.
Otros programas de gestión escolar ^{1/}	20.3	11.4	n. a.	n. a.	n. a.	31.7	n. a.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuentas de la Hacienda Pública Federal, ejercicios 2002 a 2006**, México, 2012.

^{1/} Para 2002 corresponden a los programas de operación del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) y gestión escolar, y en 2003 al de La gestión en la escuela primaria.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual para el periodo 2002-2006.

n. a. No aplica.

4.3.2. Periodo 2007-2012

En la planeación nacional de desarrollo 2007-2012 se diagnosticó que la participación de los padres de familia en las escuelas era limitada, y que en los centros educativos los directivos y docentes privilegiaban más los aspectos administrativos que los factores de aprovechamiento escolar, en detrimento de la calidad del servicio.

Para enfrentar esta problemática en los instrumentos de planeación de mediano plazo y el acuerdo de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) suscrita en 2008 entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), dejando al margen la participación de las autoridades educativas estatales, se fijó el diseño programático siguiente:

CUADRO NÚM. 20
 ESTRATEGIAS Y METAS DE MEDIANO PLAZO EN MATERIA DE GESTIÓN ESCOLAR ESTABLECIDOS EN LA AGENDA DE GOBIERNO, 2001-2006

Estrategias	Metas
<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas. • Contribuir con las escuelas públicas al desarrollo de procesos de transformación a partir de un nuevo modelo de gestión escolar orientado a la mejora continua de la calidad educativa y al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. • Verificar que las escuelas cuenten con las condiciones para la operación adecuada de los servicios y establecer estándares de normalidad mínima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir los Consejos Escolares de Participación Social en todas las escuelas. • Impulsar en 100 mil escuelas modelos de gestión participativa. • Establecer los estándares de desempeño de la gestión escolar para incidir en la calidad educativa.

FUENTE: Elaboración propia con información de los siguientes instrumentos de planeación de mediano plazo: **PND y Programa Sectorial de Educación 2007-2012**, Diario Oficial, 31 de mayo de 2007 y 17 de enero de 2008, respectivamente; y la **Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)** del 15 de mayo de 2008.

Es importante destacar que la SEP teniendo como antecedente que en la administración federal 2001-2006 se incumplió la meta sectorial de constituir consejos de participación social en cada nivel de gobierno y la totalidad de escuelas públicas de educación básica, para el periodo 2007-2012 la dependencia haya fijado como meta sectorial la constitución de consejos de participación social sólo en el ámbito escolar, por lo que no se priorizó la constitución y funcionamiento de los consejos nacional, estatales y municipales.

En cuanto al marco jurídico, en el cuadro siguiente se presentan las disposiciones de la LGE en materia de gestión escolar objeto de reformas durante el periodo 2007-2012:

CUADRO NÚM. 21

DISPOSICIONES DE LA LGE, EN MATERIA DE GESTIÓN ESCOLAR, REFORMADAS DE 2007 A 2012

Actores / Instancias	Competencias / Funciones
Secretaría de Educación Pública Reforma del 28 de enero de 2011	Art. 72: Promover el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, en el que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, <i>organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación, así como los sectores social y productivo especialmente interesados en la educación.</i>
Autoridades Educativas Estatales Reforma del 28 de enero de 2011	Art. 22, párrafo segundo: <i>Fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades escolares y la participación de los padres de familia. (Adición al párrafo)</i>
Autoridades municipales Reforma del 19 de agosto de 2010	Art.70, párrafo tercero: Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo municipal de participación social en la educación se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación, <i>así como la difusión de programas preventivos de delitos que se puedan cometer en contra de niñas, niños y adolescentes o de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo.</i>
Consejo Estatal de Participación Social en la Educación Reforma del 28 de enero de 2011	Art.71, párrafo primero: En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación. En dicho Consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, <i>organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación, así como los sectores social y productivo de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.</i>
Consejo Municipal de Participación Social en la Educación Reformas del 19 de agosto de 2010 y 28 de enero de 2011	Art.70, párrafos primero y segundo: En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones <i>de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación</i> y demás interesados en el mejoramiento de la educación. Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario, <i>particularmente con aquellas autoridades que atiendan temas relacionados con la defensa de los derechos consagrados en la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.</i>
Consejo Escolar de Participación Social en la Educación Reforma del 19 de agosto de 2010	Art. 69, párrafos tercero y cuarto: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Conocer y dar seguimiento de las acciones que realicen las y los educadores y autoridades educativas señaladas en el segundo párrafo del artículo 42 de la presente ley. (inciso adicionado)</i> ▪ <i>Conocer de las acciones educativas y de prevención que realicen las autoridades para que los educandos conozcan y detecten la posible comisión de hechos delictivos que puedan perjudicar al educando. (inciso adicionado)</i> ▪ <i>Sensibilizar a la comunidad, mediante la divulgación de material que prevenga la comisión de delitos en agravio de las y los educandos. Así como también, de elementos que procuren la defensa de los derechos de las víctimas de tales delitos. (inciso adicionado)</i> ▪ <i>Propiciar la colaboración de maestros y padres de familia para salvaguardar la integridad y educación plena de las y los educandos.</i> ▪ <i>Podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, así como también propondrá los criterios de evaluación óptimos y necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 12 de la presente ley.</i>

CUADRO NÚM. 21

DISPOSICIONES DE LA LGE, EN MATERIA DE GESTIÓN ESCOLAR, REFORMADAS DE 2007 A 2012

Actores / Instancias	Competencias / Funciones
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Conocer los nombres de las y los educadores señalados en el segundo párrafo del artículo 56 de la presente ley. (inciso adicionado)</i> ▪ <i>Opinar en asuntos pedagógicos y en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos de las y los educandos.</i> ▪ <i>Consejos análogos deberán operar en las escuelas particulares de educación básica.</i>

FUENTE: Elaboración propia con información de diversas reformas a la **Ley General de Educación**, publicadas en el Diario Oficial, 19 de agosto de 2010 y 28 de enero de 2011.

Las reformas a la Ley General de Educación (LGE) se orientaron a fortalecer los consejos escolares de participación social al adjudicarles nuevas funciones; por lo que corresponde a la integración de los consejos nacional, estatales y municipales se precisó que, además de los actores señalados por la ley, se incluirían representantes de los sectores social, civil y productivo del ámbito local interesados en la educación.

Asimismo, se anexaron las disposiciones de fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades escolares, lo que dio soporte legal a la estrategia programática de organización escolar, y de que en las escuelas particulares operarían instancia análogas a los consejos escolares de participación social.

En lo relativo a la Ley General de Desarrollo Social, las disposiciones en materia de participación social establecidas desde 2004 continuaron vigentes.

Respecto de la meta sectorial de constituir consejos escolares de participación social en la totalidad de escuelas de educación básica, en 2010, la SEP publicó el acuerdo 535 por el que emitieron los lineamientos generales para la operación de los consejos escolares de participación social,^{84/} los cuales fueron complementarios a los del acuerdo 280, en los que se fijaron acciones concretas y un calendario de actividades para cada plantel educativo sobre la integración de los consejos escolares de participación social y su vinculación con asociaciones de padres de familia, directivos, y el personal docente y de apoyo.^{85/}

^{84/} Diario Oficial, 8 de junio de 2010.

^{85/} Ante la inoperatividad del CONAPASE, en 2008, la SEP incorporó en la agenda de trabajo del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) el propósito de impulsar la participación social en el ámbito nacional, como resultado de las actividades programadas se aprobaron y aplicaron los lineamientos del acuerdo 535. Con esta medida, el Gobierno Federal daba un nuevo impulso a la participación social en la educación, que hasta ese año había sido promovida de manera secundaria por el PEC.

Considerando lo dispuesto en la LGE y el acuerdo 280, los lineamientos referidos adicionaron a los consejos escolares las funciones de:

- Elaborar un proyecto de participación social que fije estrategias, metas y acciones acordes con sus necesidades y competencias.
- Gestionar ante las autoridades educativas la incorporación del plantel a los programas federales de Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo, Escuela Segura, Mejores Escuelas, entre otros, así como a otros de índole local y municipal.
- Transparentar ante la comunidad escolar el monto de recursos que, en su caso, sean otorgados a la escuela por medio de programas federales, estatales o municipales, además de los recabados por iniciativa propia.
- Propiciar la participación social en la incorporación de la escuela en los programas de impulsen la lectura, y el uso y mejora de la biblioteca escolar.
- Promover el mejoramiento de la infraestructura, la protección civil, la seguridad en las escuelas y el desaliento de las prácticas que generen violencia.
- Impulsar la activación física, el consumo de alimentos saludables, el cuidado del medio ambiente, y la organización de actividades recreativas, artísticas o culturales.

Para satisfacer lo anterior, el acuerdo 535 estableció que los consejos escolares se organizarían en comités específicos, los cuales promoverían la incorporación del centro educativo en los programas afines a estos propósitos; asimismo, se indicó que la mitad más uno de sus miembros serían padres de familia.

En cuanto a la contabilización de consejos, se dispuso que la SEP, con apoyo de las autoridades educativas estatales, creara el Registro Público de Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (REPUCE), a fin de inscribir en una plataforma tecnológica la información sobre constitución de los consejos de participación social.

En el cuadro siguiente se presenta el número de consejos estatales, municipales y escolares constituidos al ciclo escolar 2011-2012:

CUADRO NÚM. 22
 CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2012

Consejos de participación social:					Escuelas de educación básica:			Consejos escolares de participación social:					
Estados		Municipios			Privadas	Públicas	Total	Privados	Part. %	Públicos	Part. %	Total	Part. %
Total	Consejos	Total	Consejos	Part. %									
32	15	2,457	503	20.5	27,752	199,442	227,194	17,729	63.9	170,274	85.4	188,003	82.7
Tab.		17	0	0.0	283	4,636	4,919	248	87.6	4,509	97.3	4,757	96.7
Pue.	X	217	199	91.7	1,629	10,158	11,787	1,629	100.0	9,704	95.5	11,333	96.1
Hgo.	X	84	0	0.0	648	7,096	7,744	548	84.6	6,849	96.5	7,397	95.5
Gro.	X	81	51	63.0	331	10,127	10,458	233	70.4	9,715	95.9	9,948	95.1
Ver.		212	0	0.0	1,239	19,645	20,884	1,069	86.3	18,622	94.8	19,691	94.3
Q.R.	X	10	1	10.0	347	1,588	1,935	287	82.7	1,526	96.1	1,813	93.7
Coah.		38	0	0.0	735	3,514	4,249	633	86.1	3,310	94.2	3,943	92.8
Son.	X	72	0	0.0	583	3,587	4,170	466	79.9	3,355	93.5	3,821	91.6
Ags.	X	11	11	100.0	284	1,446	1,730	205	72.2	1,370	94.7	1,575	91.0
Zac.	X	58	0	0.0	186	4,804	4,990	142	76.3	4,392	91.4	4,534	90.9
Tlax.		60	34	56.7	375	1,643	2,018	324	86.4	1,506	91.7	1,830	90.7
Gto.		46	24	52.2	1,345	9,560	10,905	1,147	85.3	8,695	91.0	9,842	90.3
Nay.	X	20	0	0.0	186	2,735	2,921	119	64.0	2,516	92.0	2,635	90.2
B.C.S.		5	0	0.0	168	797	965	116	69.0	745	93.5	861	89.2
Cam.		11	0	0.0	170	1,672	1,842	117	68.8	1,519	90.8	1,636	88.8
Méx.		125	0	0.0	4,217	15,427	19,644	2,786	66.1	14,521	94.1	17,307	88.1
S.L.P.		58	37	63.8	609	7,615	8,224	288	47.3	6,933	91.0	7,221	87.8
Chis.		118	0	0.0	416	17,590	18,006	63	15.1	15,714	89.3	15,777	87.6
D.F.		16	0	0.0	3,997	4,485	8,482	3,397	85.0	4,017	89.6	7,414	87.4
Col.	X	10	0	0.0	121	960	1,081	89	73.6	842	87.7	931	86.1
Chih.		67	0	0.0	639	5,400	6,039	497	77.8	4,615	85.5	5,112	84.6
N.L.	X	51	0	0.0	1,249	5,454	6,703	1,013	81.1	4,654	85.3	5,667	84.5
Qro.		18	0	0.0	636	2,930	3,566	94	14.8	2,779	94.8	2,873	80.6
Jal.	X	125	0	0.0	2,077	11,217	13,294	946	45.5	9,686	86.4	10,632	80.0
Tam.	X	43	43	100.0	899	4,801	5,700	447	49.7	4,110	85.6	4,557	79.9
Yuc.		106	103	97.2	569	2,736	3,305	61	10.7	2,518	92.0	2,579	78.0
B.C.	X	5	0	0.0	903	2,844	3,747	107	11.8	2,769	97.4	2,876	76.8
Dgo.	X	39	0	0.0	256	5,187	5,443	114	44.5	3,702	71.4	3,816	70.1
Sin.		18	0	0.0	446	5,684	6,130	308	69.1	3,941	69.3	4,249	69.3
Mor.	X	33	0	0.0	899	1,910	2,809	8	0.9	1,769	92.6	1,777	63.3
Oax.		570	0	0.0	360	11,964	12,324	21	5.8	6,251	52.2	6,272	50.9
Mich.		113	0	0.0	950	10,230	11,180	207	21.8	3,120	30.5	3,327	29.8

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, **Sistema de Registro Público de Consejos Escolares, registro de consejos públicos y privados de participación social al 10 de agosto de 2012**, publicado en el sitio web: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/login.jsp>, México, 2012; Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Evaluación de la Política Pública de Educación Básica**, México, 2013, pp. 153 y 155; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Censo de Población y Vivienda 2010, registro sobre la totalidad de municipios por entidad federativa**, México, 2010.

NOTA: El número de escuelas públicas y privadas de educación básica corresponden a la estadística de la Secretaría de Educación Pública del inicio del ciclo escolar 2011-2012.

En 2012, las autoridades educativas habían constituido consejos de participación social en el

46.9% (15) de las 32 entidades federativas, el 20.5% (503) de los 2,457 municipios, el 85.4% (170,274) de las 199,442 escuelas públicas de educación básica y el 63.9% (17,729) de los 27,752 planteles particulares de educación básica.

Cabe destacar que si bien desde el ciclo escolar 2010-2011 se fomentó la reactivación de los consejos escolares en el país, los instrumentos de rendición de cuentas de la SEP 2007-2012 no aportaron información sobre la ejecución de acciones que promovieran la instalación y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) y de la totalidad de los consejos estatales y municipales de participación social en la educación.

En materia de organización escolar, de 2007 a 2012, el Gobierno Federal continuó con la operación del PEC como programa rector de la transformación de la gestión escolar en las escuelas públicas de educación básica mediante el establecimiento del Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE); no obstante, la SEP diseñó nuevos programas participativos entre los que desatacan: Escuelas de Tiempo Completo (PETC), ^{86/} Escuela Segura (PES), ^{87/} Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje (PROCEDA) ^{88/} y Escuela Siempre Abierta (PROESA). ^{89/}

En el periodo 2007-2012, el número de escuelas atendidas por el PEC se incrementó en promedio anual 7.6%, al pasar de 37,897 en 2007 a 54,656 en 2012. Al término de este periodo, 3 de cada 10 escuelas públicas de educación básica están incorporadas al programa, como se presenta a continuación:

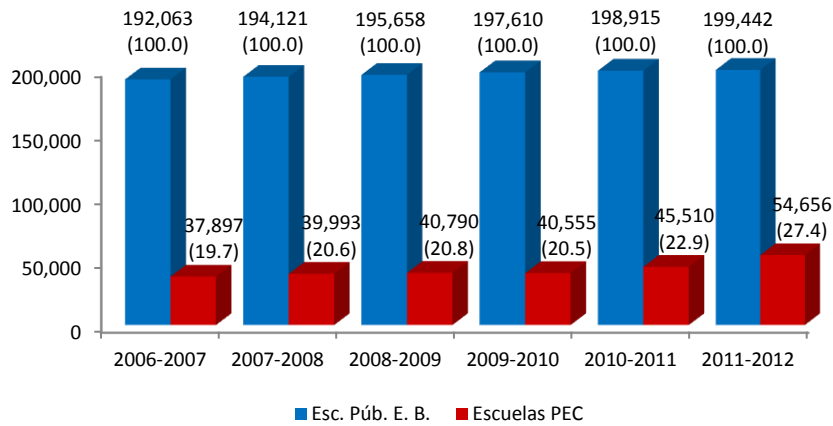
^{86/} El PETC se implementó a partir de 2008 con el propósito de ampliar las oportunidades de aprendizaje de los alumnos de educación básica mediante la ampliación de la jornada escolar y del uso efectivo del tiempo, con base en una propuesta pedagógica integrada por las líneas de trabajo de fortalecimiento de los aprendizajes, arte y cultura, recreación y desarrollo físico, desarrollo de habilidades digitales, aprendizaje del idioma inglés y vida saludable, que atienden las competencias del perfil de egreso del plan y programas de estudio definidos en el Acuerdo 592 por el que se estableció la Articulación de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial el 19 de agosto de 2011.

^{87/} Como consecuencia de la problemática que en materia de inseguridad se identificó al inicio de este periodo, desde 2007 se implementó el PES a fin de fortalecer las acciones de prevención del riesgo escolar, relativas al desarrollo de competencias ciudadanas en los alumnos, como la promoción del autocuidado, el manejo de emociones, el ejercicio responsable de la libertad y el reconocimiento de los derechos propios y de los demás; asimismo, se promueve la construcción de ambientes democráticos en las escuelas para facilitar la toma de decisiones participativas ante situaciones de riesgo.

^{88/} El PROCEDA tiene por objeto desarrollar competencias de liderazgo educativo y estrategias de tutoría académica en el personal docente y directivo, que permitan incrementar el logro educativo de los alumnos, y se dirige a escuelas públicas de educación básica que obtienen reducidos niveles de logro educativo en las pruebas estandarizadas aplicadas, como ENLACE o PISA.

^{89/} A partir de 2008 el PROESA opera sólo en el periodo vacacional de verano para promover que las escuelas participantes mantengan abiertas sus puertas a la comunidad fuera del horario de clases, a fin de que los niños, jóvenes y adultos fortalezcan sus capacidades mediante el desarrollo de actividades lúdicas y recreativas.

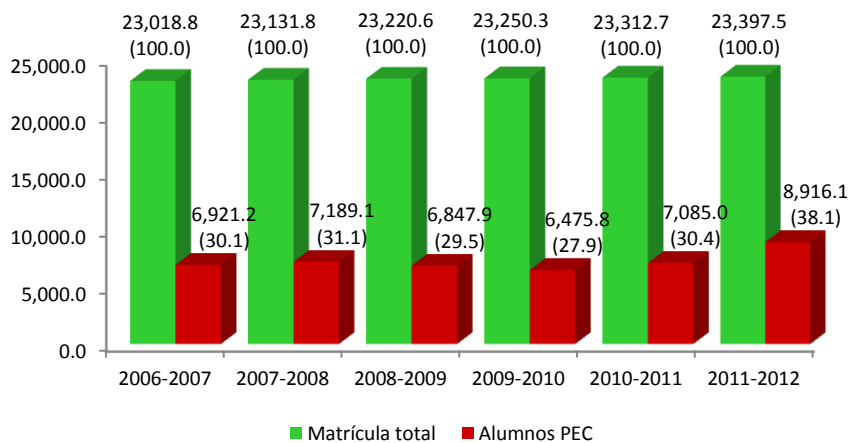
GRÁFICA NÚM. 6
 COBERTURA DEL PEC, RESPECTO DEL TOTAL DE ESCUELAS
 PÚBLICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, CICLOS ESCOLARES 2006-2007 A 2011-2012
 (Escuelas y porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, **Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, resumen de escuelas por sector público y privado; y Memoria documental del PEC 2007-2012**, México, 2012, p. 7.

En la gráfica siguiente se muestra el comportamiento de la matrícula beneficiada por el PEC durante el periodo 2007-2012:

GRÁFICA NÚM. 7
 ALUMNOS ATENDIDOS POR EL PEC, RESPECTO DE LA MATRÍCULA TOTAL DE
 ESCUELAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, CICLOS ESCOLARES 2006-2007 A 2011-2012
 (Miles de alumnos y porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, **Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, resumen de matrícula por sector público y privado, y Memoria documental del PEC 2007-2012**, México, 2012; y Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, Auditoría de Desempeño al PEC, matrícula atendida por el PEC, ciclos escolares 2006-2007 a 2007-2008**, en México, 2010.

De 2007 a 2012, los alumnos beneficiados por el programa aumentaron en 1,994.9 miles de alumnos, que significaron un crecimiento promedio anual de 5.2%. En 2012, los alumnos de escuelas incorporadas al PEC representaron el 38.1% (8,916.1 miles de alumnos) de la matrícula total de escuelas públicas (23,397.5 miles).

En cuanto a la segunda meta sectorial de impulsar en 100.0 miles de escuelas el Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE), la SEP reportó que para el ciclo escolar 2010-2011 de las 170,274 escuelas públicas que contaron con consejos escolares de participación social, el 53.0% (90,167 escuelas) organizó sus centros educativos y orientó su funcionamiento mediante el MGEE, de éstas escuelas el 44.6% (40,199) estaba incorporado al PEC, mientras que el 55.4% restante (49,968) adoptó dicho modelo de gestión sin recibir apoyos o recursos de este programa, como se muestra en el cuadro siguiente: ^{90/}

^{90/} Los avances sobre el cumplimiento de los acuerdos y las metas de la ACE, al ciclo escolar 2010-2011, fueron publicados hasta el ejercicio 2012 en el sitio web: <http://alianza.sep.gob.mx/eje122012.html>.

CUADRO NÚM. 23
 APLICACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA ESTRATÉGICA EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS CON CONSEJO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL, 2011

E. F.	Escuelas Públicas de Educación Básica	Escuelas públicas de educación básica con consejos de participación social:									
		Total	Sin MGEE		Con MGEE						
			Subtotal	Part. %	PEC	%	Sin PEC	%	Subtotal	Part. %	
32	198,915	170,274	80,107	47.0	40,199	44.6	49,968	55.4	90,167	53.0	
D.F.	4,519	4,017	0	0.0	2,665	66.3	1,352	33.7	4,017	100.0	
Dgo.	5,128	3,702	0	0.0	1,352	36.5	2,350	63.5	3,702	100.0	
Gto.	9,521	8,695	0	0.0	1,446	16.6	7,249	83.4	8,695	100.0	
Mich.	10,344	3,120	0	0.0	977	31.3	2,143	68.7	3,120	100.0	
Mor.	1,899	1,769	0	0.0	613	34.7	1,156	65.3	1,769	100.0	
Q.R.	1,567	1,526	0	0.0	400	26.2	1,126	73.8	1,526	100.0	
S.L.P.	7,642	6,933	0	0.0	713	10.3	6,220	89.7	6,933	100.0	
Tlax.	1,641	1,506	0	0.0	630	41.8	876	58.2	1,506	100.0	
N.L.	5,412	4,654	13	0.3	1,871	40.3	2,770	59.7	4,641	99.7	
Méx.	15,343	14,521	53	0.4	5,393	37.3	9,075	62.7	14,468	99.6	
Cam.	1,698	1,519	12	0.8	374	24.8	1,133	75.2	1,507	99.2	
Gro.	10,122	9,715	83	0.9	2,793	29.0	6,839	71.0	9,632	99.1	
B.C.	2,834	2,769	41	1.5	1,058	38.8	1,670	61.2	2,728	98.5	
Pue.	9,919	9,704	518	5.3	3,177	34.6	6,009	65.4	9,186	94.7	
Son.	3,550	3,355	1,754	52.3	1,601	100.0	0	0.0	1,601	47.7	
Sin.	5,787	3,941	2,292	58.2	1,649	100.0	0	0.0	1,649	41.8	
B.C.S.	821	745	445	59.7	300	100.0	0	0.0	300	40.3	
Tam.	4,742	4,110	2,699	65.7	1,411	100.0	0	0.0	1,411	34.3	
Coah.	3,527	3,310	2,211	66.8	1,099	100.0	0	0.0	1,099	33.2	
Ags.	1,466	1,370	964	70.4	406	100.0	0	0.0	406	29.6	
Yuc.	2,697	2,518	1,855	73.7	663	100.0	0	0.0	663	26.3	
Chih.	5,383	4,615	3,522	76.3	1,093	100.0	0	0.0	1,093	23.7	
Qro.	2,889	2,779	2,143	77.1	636	100.0	0	0.0	636	22.9	
Jal.	11,123	9,686	7,577	78.2	2,109	100.0	0	0.0	2,109	21.8	
Col.	938	842	697	82.8	145	100.0	0	0.0	145	17.2	
Tab.	4,649	4,509	3,761	83.4	748	100.0	0	0.0	748	16.6	
Oax.	11,975	6,251	5,279	84.5	972	100.0	0	0.0	972	15.5	
Nay.	2,679	2,516	2,153	85.6	363	100.0	0	0.0	363	14.4	
Hgo.	7,135	6,849	6,046	88.3	803	100.0	0	0.0	803	11.7	
Zac.	4,746	4,392	3,913	89.1	479	100.0	0	0.0	479	10.9	
Chis.	17,438	15,714	14,150	90.0	1,564	100.0	0	0.0	1,564	10.0	
Ver.	19,781	18,622	17,926	96.3	696	100.0	0	0.0	696	3.7	

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, **Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, resumen de escuelas por sector público y privado, ciclo escolar 2010-2011**, México, 2012; **Sistema de Registro Público de Consejos Escolares**, México, 2012; y **Reporte sobre los avances de los compromisos y las metas de la ACE**, información publicada en el sitio web: <http://alianza.sep.gob.mx/>, México, 2012.

Las escuelas públicas que aplicaron el Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) para conducir su organización y funcionamiento representaron un cumplimiento de la meta de sectorial de 90.2%, ya que 90,167 lo adoptaron de las 100,000 programadas.

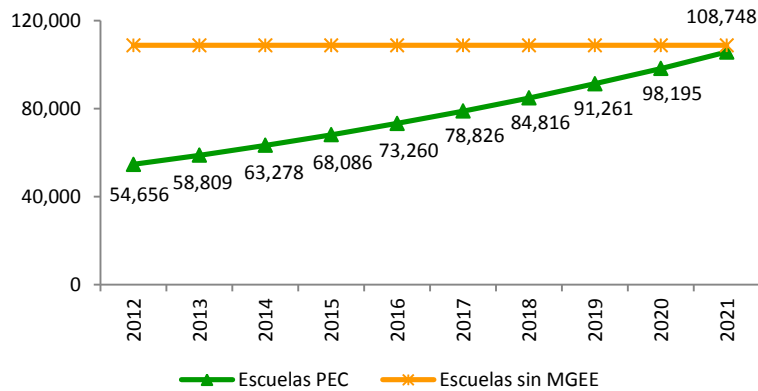
Del análisis de los resultados alcanzados para esta meta, se desprende que:

- En el ámbito nacional, la aplicación de la herramienta de planeación estratégica en las escuelas, que se fundamenta en el trabajo colectivo de la comunidad escolar, respecto de la identificación de las necesidades y deficiencias en la prestación del servicio para fortalecer los factores que mejoran la calidad educativa, no está suficientemente consolidada, ya que sólo 14 (43.8%) de las 32 entidades federativas promueven su adopción en la totalidad de escuelas que cuentan con consejos escolares de participación social, se encuentren o no incorporadas al PEC.
- Con base en lo anterior y considerando que el 85.6% (170,274) de las 198,915 escuelas públicas de educación básica cuenta con consejo de participación social, 5 de cada 10 planteles con consejo orientaron su funcionamiento y organización mediante la planeación estratégica educativa, lo que significa que la estrategia de participación social implementada por las autoridades educativas se centra en la constitución de esas instancias consultivas y en menor medida en garantizar que los consejos escolares atiendan las funciones establecidas en sus documentos normativos.
- La totalidad de escuelas de educación básica que no aplicó el MGEE fue de 108,748, las cuales representaron el 54.7% de las 198,915 escuelas públicas de educación básica.^{91/}

De mantenerse constante el crecimiento promedio de la cobertura del PEC del último periodo sexenal y suponiendo que el número de escuelas de educación básica que aun no han adoptado el MGEE no se incremente (108,748), en los próximos 9 años (2021) dicho programa habrá atendido al 100.0% de esas escuelas, y con ello asegurado la adopción universal del MGEE, como se muestra en el gráfico siguiente:

^{91/} Esta cifra resulta del número total de escuelas con consejo escolar que no adoptó el modelo y las que carecieron de los consejos escolares respectivos.

GRÁFICA NÚM. 8
 PROYECCIÓN DE LA ATENCIÓN DEL PEC, RESPECTO DE LAS ESCUELAS
 PÚBLICAS QUE NO HAN ADOPTADO EL MGEE, 2012-2021
 (Escuelas)



FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, **Reporte de escuelas públicas con consejo de participación social que utilizan el MGEE**; Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, **Resumen de escuelas por sector público y privado**; **Sexto Informe de la Labores de la SEP y Escuelas beneficiadas por el PEC ciclos escolares 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011 y 2011-2012**, México, 2012.

NOTA: La estimación de la proyección sobre el número de escuelas beneficiadas por el PEC, se realizó suponiendo que seguiría creciendo a la tasa promedio observada durante el periodo 2007-2012, para lo cual se utilizó la fórmula siguiente: $\hat{V}_t = V_0 * (1 + \hat{r})^t$

En cuanto a la meta sectorial de establecer los estándares de desempeño de la gestión escolar para incidir en la calidad educativa, en 2011, la SEP publicó el acuerdo número 592 por el que estableció la articulación de la educación básica, en el cual se señaló que en el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica se elaboraron, entre otros, los estándares de desempeño de gestión escolar, a fin de favorecer en los alumnos el desarrollo de competencias para la vida y el logro del perfil de egreso del servicio educativo.^{92/}

Asimismo, se indicó que los estándares de gestión escolar permitirían a cada centro y comunidad escolar reconocer las fortalezas y oportunidades de su organización y funcionamiento, en relación con las mejores prácticas que impactan favorablemente en la calidad educativa.

En el cuadro siguiente se presentan los estándares de desempeño de gestión escolar:

^{92/} Diario Oficial, 19 de agosto de 2011.

CUADRO NÚM. 24
ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN ESCOLAR, 2012

PEDAGÓGICA CURRICULAR	
<p>1. Fomento al perfeccionamiento pedagógico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El director participa en la capacitación y/o actualización de sus maestros. ▪ Los profesores buscan y están motivados para asistir a cursos de capacitación y actualización profesional, relevantes para el contexto de su escuela. ▪ Los profesores conversan sobre los desempeños de los demás, apoyan en la definición de estrategias de mejora de los desempeños docentes y se retroalimentan de manera profesional. ▪ Se evalúan los resultados del perfeccionamiento de los profesores, considerando los resultados de los desempeños de los alumnos. ▪ Las acciones de perfeccionamiento docente ofrecidas por el sistema educativo se analizan y valoran en reuniones con todos los profesores. <p>2. Planeación pedagógica compartida:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conversan entre sí para intercambiar experiencias sobre la planificación de sus clases. ▪ Comparten entre sí modalidades diferentes de su planeación didáctica para atender diferentes tipos de alumnos. ▪ Dan a conocer a sus compañeros la utilidad que han logrado de algunos recursos didácticos. ▪ Acuerdan entre ellos el tipo de registro que se lleva de los alumnos con características especiales. ▪ Evalúan mutuamente su planeación didáctica. ▪ Analizan en común los resultados de los alumnos y los cambios que deben aplicar en su práctica pedagógica. ▪ Diseñan en común sus estrategias para atender eficazmente a los alumnos en rezago académico. <p>3. Equidad en las oportunidades de aprendizaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponen de actividades específicas para atender a los alumnos de bajos logros académicos. ▪ Disponen de tiempo especial para los alumnos que así lo requieren. ▪ Disponen de espacios y materiales especiales para los alumnos que requieren mayor apoyo para el aprendizaje. ▪ Disponen e implementan actividades y ejercicios adaptados a las necesidades de los alumnos. ▪ Se comunican con los padres de los alumnos con capacidades diferentes para conversar con ellos sobre sus logros de aprendizaje. 	<p>4. Centralidad del aprendizaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las metas y los objetivos centrales del plan de mejora se relacionan con el incremento en los niveles de aprendizaje de los alumnos. ▪ La valoración del nivel de desempeño de los maestros considera los resultados de aprendizaje de los alumnos. ▪ Las reuniones que convoca el director con sus maestros tienen como tema central el aprendizaje de los alumnos. ▪ Las reuniones que convoca el director con los padres de familia tienen como tema central el aprendizaje de los alumnos. ▪ Se toman decisiones y acciones para mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos. ▪ Se toman decisiones y acciones para atender eficientemente a los alumnos con problemas de aprendizaje. ▪ Se analizan los resultados de evaluaciones externas asignando prioridad a las necesidades de aprendizaje de los alumnos. ▪ Se realizan esfuerzos metodológicos para desarrollar evaluaciones de desempeño auténtico en los alumnos, trascendiendo exámenes estandarizados o de opción múltiple. <p>5. Compromiso de aprender:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los alumnos están informados sobre los objetivos de su aprendizaje. ▪ Los alumnos diseñan parcial y gradualmente las estrategias y la ruta que han de seguir para su propio aprendizaje. ▪ El alumno sabe de sus limitaciones en el aprendizaje y pide apoyo cuando lo necesita. ▪ Los maestros están disponibles para atender a los alumnos cuando piden su apoyo en alguna tarea o trabajo de aprendizaje. ▪ Los alumnos tienen altas expectativas en su aprendizaje. ▪ Los alumnos consideran valioso para su vida presente y futura su propio aprendizaje.
ORGANIZATIVA	
<p>6. Liderazgo efectivo:</p> <p><i>El director:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promueve que los docentes formen un solo equipo de trabajo. ▪ Impulsa la participación de profesores y padres en decisiones y acciones relevantes para mejorar el nivel de aprendizaje. ▪ Desarrolla una visión compartida entre la comunidad escolar sobre la mejora académica continua. ▪ Logra los compromisos necesarios de la comunidad escolar para mejorar los niveles de aprendizaje. ▪ Maneja adecuadamente los conflictos suscitados en la escuela. ▪ Gestiona permanentemente recursos para que la escuela funcione de la forma más adecuada posible. ▪ Lleva a cabo intercambios de experiencias directivas con otras escuelas. ▪ Dedicar el tiempo necesario y suficiente a las tareas académicas que respaldan más el aprendizaje de los alumnos. ▪ Logra el apoyo de la comunidad para alcanzar los objetivos escolares planeados. ▪ Satisface a la comunidad por su forma de conducir la escuela. 	<p>11. Autoevaluación:</p> <p><i>En la escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se cuenta con un sistema abierto y público de información que registra los progresos académicos de los alumnos. ▪ El director se reúne periódicamente con los profesores y padres de familia para analizar los indicadores de la escuela, como asistencias (alumnos y profesores), deserciones de alumnos, niveles de aprovechamiento académico de los alumnos, etcétera. ▪ El director analiza, junto con los profesores, las mejoras que ha tenido para el aprendizaje de los alumnos el hecho de que los docentes hayan asistido a cursos de preparación profesional. ▪ Se reconocen las fortalezas y debilidades académicas de la escuela y se definen acciones para profundizar las fortalezas y disminuir las debilidades. ▪ Se producen conversaciones informadas y estructuradas entre los miembros de la comunidad escolar. ▪ Se elaboran mecanismos para dar seguimiento oportuno al desempeño de los alumnos.

CUADRO NÚM. 24
ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN ESCOLAR, 2012

<p>7. Clima de confianza:</p> <p><i>En la escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe comunicación sincera entre todos los miembros de la comunidad escolar. ▪ Se promueve cooperación académica dirigida a mejorar el aprendizaje. ▪ Existe intercambio de ideas y materiales para el aprendizaje entre los profesores y entre el resto de los integrantes del equipo escolar. ▪ Se orienta la integración de la comunidad escolar en torno a los mismos objetivos dirigidos al aprendizaje. ▪ Se promueven las condiciones para una buena convivencia y relación mutua, como el respeto, la tolerancia a las ideas, a las prácticas diversas y la confianza que deposita la comunidad en sí misma como condición indispensable del trabajo de conjunto. <p>8. Compromiso de enseñar:</p> <p><i>En la escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se dedica tiempo extra-clase a actividades académicas complejas. ▪ Se incentiva que los maestros mejoren cotidianamente su práctica pedagógica. ▪ Se induce a involucrarse en el plan de mejora y a cumplir con la responsabilidad asumida. ▪ Se comprometen a lograr en conjunto un aprendizaje efectivo de los alumnos, junto con maestros y padres de familia. <p>9. Decisiones compartidas:</p> <p><i>En la escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe un ambiente de libertad para expresar propuestas, tanto de profesores como del resto de la comunidad escolar. ▪ Se establecen condiciones y mecanismos para definir acuerdos. ▪ Se aseguran procedimientos para actuar conforme a los acuerdos decididos. <p>10. Planeación institucional:</p> <p><i>El plan de mejora:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Considera la participación de la comunidad escolar para su elaboración. ▪ Prioriza el aprendizaje de los alumnos. ▪ Distribuye las responsabilidades de las comisiones de trabajo entre el colectivo escolar. ▪ Involucra a los profesores y padres de familia en la coordinación y ejecución de actividades. ▪ Considera actividades para el cumplimiento de las metas y los compromisos asumidos para la mejora de la escuela. ▪ Considera el programa de trabajo del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación. 	<p>12. Comunicación del desempeño:</p> <p><i>En la escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El director rinde cuentas académicas a los padres y a la comunidad. ▪ Se dispone de medios para dar a conocer a los padres de familia los avances académicos de los alumnos. ▪ Los padres de familia participan activamente en el análisis de los resultados académicos de los alumnos. ▪ Los padres de familia están satisfechos con la información que les da la escuela sobre las actividades académicas. ▪ La supervisión escolar es convocada para las reuniones de maestros cuando se presentan los resultados de los alumnos. ▪ Se reconocen responsabilidades en los resultados académicos de los alumnos. <p>13. Redes escolares:</p> <p><i>En la escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se conocen los logros educativos de otras escuelas (dentro o fuera de la misma zona escolar) con el fin de aprender y mejorar sus procesos. ▪ Se busca apoyo, acompañamiento o asesoría con otras escuelas (dentro o fuera de la zona escolar). ▪ Los profesores platican con los de otras escuelas (dentro o fuera de la zona escolar), para analizar la forma en que han superado los obstáculos de enseñanza y de aprendizaje. ▪ Se solicitan y se obtienen recursos académicos de otra escuela cuando no cuenta con ellos. ▪ Se conocen las experiencias de las demás escuelas (dentro o fuera de la zona escolar) en torno a sus avances pedagógicos. ▪ Se usan medios tecnológicos para informar de las actividades y los resultados de otras escuelas. ▪ Se usan medios tecnológicos para mejorar el conocimiento del mundo, de la sociedad y de las ciencias. ▪ Los directivos, profesores o el personal de apoyo (médico, trabajo social, técnicos) colaboran con la formación de los colectivos de otras escuelas. ▪ Se realiza un trabajo académico colaborativo con las demás escuelas de la zona escolar. <p>14. Funcionamiento efectivo del Consejo Técnico Escolar:</p> <p><i>El Consejo Técnico Escolar:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Orienta el trabajo académico de la escuela. ▪ Expone los problemas que los maestros tienen en los procesos de enseñanza y aprendizaje. ▪ Toma decisiones con base en evaluaciones y da seguimiento a los avances. ▪ Se constituye como un espacio para mejorar la capacitación de los maestros. ▪ Propicia intercambios de experiencias de maestros que logran éxito en su enseñanza. ▪ Da seguimiento a las actividades y los resultados del plan de mejora escolar.
ADMINISTRATIVA	
<p>15. Optimización de recursos:</p> <p><i>La escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabaja los 200 días de clase establecidos en el calendario escolar. ▪ Respeta los horarios de trabajo y receso establecidos durante la jornada. ▪ Aprovecha eficaz y eficientemente el tiempo dedicado a la enseñanza. ▪ Se coordina con el contra turno (en caso de haber) para articular las planeaciones en los asuntos 	<p>17. Infraestructura:</p> <p><i>La escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuenta con las aulas necesarias para cubrir la demanda educativa. ▪ Cuenta con sanitarios en buenas condiciones, para alumnos y docentes. ▪ Cuenta con las instalaciones hidrosanitarias y eléctricas adecuadas. ▪ Tiene aulas en condiciones de favorecer los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

CUADRO NÚM. 24
ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN ESCOLAR, 2012

<p>relacionados con el aprovechamiento de los recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Establece estrategias de cuidado y mantenimiento del edificio y muebles. ▪ Define estrategias para el aprovechamiento de la papelería y de los insumos didácticos. ▪ Organiza su calendario de reuniones internas, externas y de profesionalización para no afectar el tiempo destinado a la enseñanza. <p>16. Control escolar:</p> <p><i>La escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuenta con su información estadística de manera organizada y actualizada. ▪ Cumple en tiempo y forma con la información requerida: actas, boletas, trámite de becas, certificados, informes, estadísticas, programa de trabajo y reportes, entre otros. ▪ Cuenta con un registro de los avances logrados en su plan de mejora. ▪ Cuenta con el programa de trabajo del CEPS. ▪ Cuenta con un control administrativo sobre los recursos humanos, materiales y financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuenta con espacio y equipo que promuevan el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. ▪ Cuenta con espacios que favorezcan el aprendizaje de los alumnos: áreas verdes, patio, área de juegos, canchas, etcétera. ▪ Cuenta con instalaciones que garanticen un ambiente saludable y de seguridad para los alumnos. ▪ Cuenta con los materiales didácticos e insumos para garantizar el logro de los objetivos y las metas planeados. ▪ Cuenta con instalaciones y equipo para utilizar las tecnologías de la información y la comunicación: Enciclopedia, Red Escolar, Habilidades Digitales para Todos, entre otros.
PARTICIPACIÓN SOCIAL	
<p>18. Funcionamiento efectivo del Consejo Escolar de Participación Social:</p> <p><i>En el Consejo Escolar de Participación Social en la Educación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reúnen periódicamente para tomar decisiones informadas sobre el aprendizaje de los alumnos. ▪ Se discuten los avances académicos de la escuela. ▪ Sus decisiones y actividades tienen relación con la mejora de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. ▪ La gestión de recursos se relaciona con la mejora del ambiente de aprendizaje en la escuela. ▪ Se participa activamente en el proceso de autoevaluación de la escuela. ▪ Se conoce el plan de mejora de la escuela con el propósito de elaborar su programa de trabajo y evitar duplicidad o empalme de actividades. ▪ Todas las acciones que forman parte de su programa de trabajo se articulan con el plan de mejora de la escuela. ▪ Se propicia la colaboración de directivos, maestros, madres y padres de familia para realizar convocatorias de trabajos específicos que permitan el mejoramiento de las instalaciones escolares, tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocer las metas educativas y apoyar actividades extraescolares para mejorar los resultados académicos. ▪ La transparencia y rendición de cuentas constituyen un principio para mantener informada a la comunidad educativa sobre proyectos, logros y administración de recursos. ▪ Se respaldan actividades de la escuela que promuevan la integración, el conocimiento y los valores entre las familias y los miembros de la comunidad educativa. ▪ Se apoya la gestión ante las autoridades educativas para la incorporación de la escuela a los programas federales, estatales, municipales y de la sociedad civil que apoyen la mejora de la escuela y el aprendizaje de los alumnos. ▪ Se organizan comités para promover el uso y la mejora de la biblioteca escolar, la creación de círculos de lectura, la protección civil, la seguridad en las escuelas, el apoyo a la activación física, el desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares, el consumo de alimentos saludables y el cuidado al medio ambiente; y organiza actividades deportivas, recreativas, artísticas o culturales, entre otras acciones, que generen un ambiente educativo digno, agradable, saludable y seguro que fortalezca los procesos de aprendizaje y de enseñanza. 	<p>19. Participación de los padres en la escuela</p> <p><i>En la escuela:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe un alto grado de incorporación de padres de familia en las discusiones colectivas. ▪ Las percepciones y opiniones de los padres de familia se analizan y son tomadas en cuenta por directivos y maestros. ▪ La planeación de las actividades se realiza de manera colectiva, incorporando las opiniones de los padres de familia. ▪ Los padres de familia están satisfechos con el acceso a la información de las actividades de la escuela. ▪ Los padres de familia participan activamente en las actividades relacionadas con el plan de mejora. ▪ Se lleva a cabo procesos de capacitación, como los talleres “Escuela para Padres”, para facultar su participación. ▪ Los padres de familia acuden a la escuela para conocer el aprovechamiento de sus hijos. <p>20. Apoyo al aprendizaje en el hogar:</p> <p><i>Los padres de familia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyan a sus hijos en las tareas escolares. ▪ Cuyos hijos obtienen bajos logros académicos son convocados y orientados para apoyar la mejora del aprendizaje. ▪ Reciben cursos y talleres que les hacen saber cómo ayudar mejor a sus hijos en los estudios. ▪ Son estimulados para apoyar actividades de los maestros en sus clases. ▪ Observan y participan en como la escuela recupera la cultura de la comunidad.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, **Estándares de Gestión para la Educación Básica, Programa Escuelas de Calidad**, México, 2012.

Si bien al término de 2012, la SEP estableció los estándares de desempeño de gestión escolar de la educación básica, con la revisión y análisis de los instrumentos de rendición de cuentas 2007-2012 se constató que no se reportaron resultados sobre el cumplimiento de estos estándares por parte de las escuelas públicas de educación básica, lo que le impidió a la dependencia formular propuestas que promovieran la transformación de la gestión escolar y, por ende, incidir en el mejoramiento de la calidad educativa.

En cuanto al gasto público en las acciones de gestión escolar, en 2008 (1,452.0 millones de pesos) decreció 80.2%, respecto de lo erogado en 2007 (7,326.0 millones), mientras que de 2008 a 2011 aumentó en 2,716.9 millones, al pasar de 1,452.0 a 4,168.9 millones de pesos durante este periodo, como se presenta en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚM. 25
GASTO PÚBLICO EN MATERIA DE GESTIÓN ESCOLAR, 2007-2012
(Millones de pesos y porcentajes)

Programas	2007	2008	2009	2010	2011	Total	TMCA
Total	7,326.0	1,452.0	2,349.2	2,566.0	4,168.9	17,862.1	(13.1)
Impulsar la gestión educativa federal y estatal centrada en la escuela	6,057.5	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	6,057.5	n. a.
Programa Escuelas de Calidad	1,268.5	1,254.0	1,455.4	1,471.8	1,892.9	7,342.6	10.5
Programa Escuelas de Tiempo Completo ^{1/}	n. a.	198.0	407.6	420.3	1,523.7	2,549.6	n. a.
Programa Escuela siempre Abierta a la Comunidad	n. a.	n. a.	348.2	363.8	379.8	1,091.8	n. a.
Programa Escuela Segura	n. a.	n. a.	138.0	210.1	275.5	623.6	n. a.
Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje	n. a.	n. a.	n. a.	100.0	97.0	197.0	n. a.

FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuentas de la Hacienda Pública Federal, ejercicios 2007 a 2011**, México, 2012.

^{1/} En 2008 este programa se denominó Programa Nacional de horario extendido en primaria.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual para el periodo 2007-2011.

n. a. No aplica.

En el periodo 2007-2012, la SEP no definió programas específicos ni asignó recursos para promover la participación social en la educación básica.

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones

Evaluación de la gestión escolar:

En la reforma educativa propuesta en los instrumentos de planeación de mediano plazo del periodo 1989-1994 y formalizada con la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, el Gobierno Federal diagnóstico que la baja calidad del servicio de educación básica, se explicaba, entre otros factores, por la carencia de mecanismos participativos en el proceso educativo de los alumnos, y la deficiente organización y funcionamiento de los centros escolares.

En este contexto, la Ley General de Educación (LGE) ordenó a las autoridades educativas garantizar la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social en cada nivel de gobierno y las escuelas de educación básica. Los resultados de estas acciones para el ciclo escolar 2011-2012, se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚM. 26
CONSTITUCIÓN DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2012
(Miles de consejos y porcentajes)

Consejos	Universal	Constituidos	Part. %	No constituidos	Part. %
Nacional	1	0	0.0	1	100.0
Estatales	32	15	46.9	17	53.1
Municipales	2,457	503	20.5	1,954	79.5
Escolares públicos	199,442	170,274	85.4	29,168	14.6

A 2012, el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) no funcionaba ni se habían constituido instancias consultivas de participación social en el 53.1% (17) de las 32 entidades federativas; el 79.5% (1,954) de los 2,457 municipios, y el 14.6% (29,168) de las 199,442 escuelas públicas de educación básica, lo que significa que a 19 años de establecerse el mandato de la LGE de promover la participación social en la educación, no se ha logrado consolidar esta estrategia de política educativa en detrimento del mejoramiento de la calidad de la educación básica.

Por otro lado, en el periodo 2007-2012, el Gobierno Federal priorizó la constitución de los consejos escolares, sin que estableciera mecanismos de control e información que le posibilitaran adoptar decisiones para garantizar el funcionamiento de los consejos creados,

en términos de su normativa aplicable, ya que de las 170,274 escuelas que contaron con consejos escolares, sólo el 53.0% (90,167) orientó su organización y funcionamiento mediante un proceso de planeación estratégica participativa; de éstas, 4 de cada 10 escuelas se encontraban incorporadas al PEC.

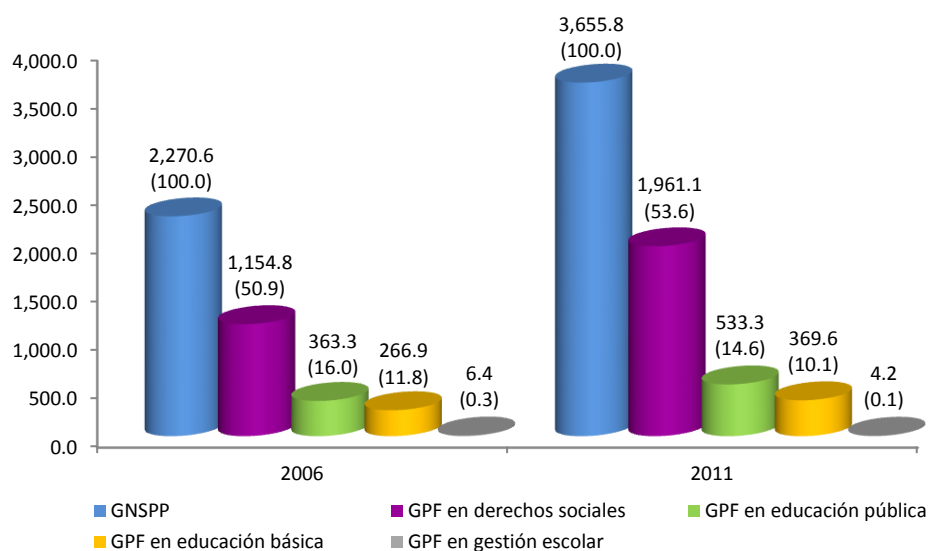
En el ámbito nacional, sólo 5 de cada 10 escuelas públicas de educación básica diagnostican sus necesidades y deficiencias sobre la prestación del servicio, y establecen programas y planes de acción para solucionar estos problemas, mediante el Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE), que impulsa el involucramiento de maestros, directivos, supervisores, padres de familia y representantes de los sectores civil y productivo en la mejora de la calidad educativa y del logro educativo de los alumnos.

En materia de gasto, en la gráfica siguiente se presenta el comparativo de los recursos ejercidos en gestión escolar, respecto del gasto público total en los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el servicio de educación pública y el de educación básica, al término de los periodos 2001-2006 y 2007-2011:

GRÁFICA NÚM. 9

GASTO EN GESTIÓN ESCOLAR, RESPECTO DEL TOTAL DEVENGADO POR LA FEDERACIÓN, LOS DERECHOS SOCIALES Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y BÁSICA, 2006 Y 2011

(Miles de millones de pesos y porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuentas de la Hacienda Pública Federal, ejercicios 2006 y 2011**, México, 2012; y de la Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Evaluación de la Política Pública de Educación Básica**, México, 2013, p. 222.

GNSPP: Gasto Neto del Sector Público Presupuestario devengado.

GPF: Gasto Público Federal.

En 2011, el gasto público federal devengado ascendió a 3,655.8 miles de millones de pesos, de los cuales el 53.6% (1,961.1 miles de millones) se orientó a los derechos sociales establecidos en la CPEUM, el 14.6% (533.3 miles de millones) se ejerció en el rubro de educación; el 10.1% (369.6 miles de millones) en el servicio de educación básica, y el 0.1% (4.2 miles de millones) a la gestión escolar que, respecto de lo registrado en 2006 el gasto público en derechos sociales fue superior en 2.7 puntos porcentuales, en educación pública inferior en 1.4 puntos porcentuales, en la prestación del servicio de educación básica menor en 1.7 puntos porcentuales y en gestión escolar inferior en 0.2 puntos porcentuales.

De lo anterior, se desprende que para atender el problema público de la gestión escolar la política educativa requiere considerar lo siguiente:

- Establecer mecanismos coordinados entre los gobiernos Federal y estatales para garantizar la constitución de la totalidad de los consejos de participación social previstos en cada nivel de gobierno, y las escuelas públicas y particulares de educación básica.

- Promover acciones para generalizar en las escuelas públicas de educación básica la utilización de la planeación estratégica participativa, a fin de conducir la organización y el funcionamiento de los centros educativos del país al mejoramiento continuo de la calidad educativa, con el propósito de que los alumnos adquieran las competencias suficientes que establecen el plan y los programas de estudios de la educación básica.
- La generalización del MGEE requerirá de la discusión y análisis de nuevas estrategias de financiamiento concurrente a las escuelas, a fin de que en éstas posean mayor autonomía en la toma de decisiones y disposición de recursos, que asegure que los directivos y docentes asuman la responsabilidad por los resultados logrados y establezcan la comunicación necesaria con la comunidad escolar para la mejora del aprovechamiento de los alumnos.
- Diseñar programas específicos y autorizar recursos fiscales suficientes para promover la participación de los actores escolares en el proceso educativo de los alumnos, en el marco del ideal de una escuela pública con amplios márgenes de autonomía y de gestión en la aplicación de recursos y toma de decisiones.
- Evaluar los estándares de desempeño de la gestión escolar, a fin de contar con un diagnóstico detallado que posibilite el diseño de propuestas regionales que incidan en la transformación de la gestión de los planteles educativos, y con ello elevar la calidad del servicio en el ámbito nacional.

Hipótesis de la investigación:

Con base en los resultados obtenidos de la evaluación de la gestión escolar del servicio de educación básica, mediante la aplicación de las herramientas metodológicas de la auditoría de desempeño para analizar las etapas de política pública, se llegó a la conclusión de que el problema público, que originó la intervención del Estado en esta materia, no fue atendido de manera integral durante el periodo 2001-2012, por lo que las autoridades educativas incumplieron el propósito de elevar la calidad educativa establecido desde el inicio de la reforma en 1992.

Es importante destacar que el diseño y desarrollo de los resultados, sustentado en la evaluación de referentes operativos, a saber, el análisis del marco jurídico y programático, y del gasto público, así como de la atención del problema público, permitió la formulación de

sugerencias orientadas a fortalecer la articulación de las etapas de política pública, a fin de resolver el problema público de la gestión escolar.

En este contexto, se confirma la hipótesis de trabajo referida a que la evaluación de políticas públicas, basada en la aplicación de las herramientas metodológicas de la auditoría de desempeño, mejora la práctica gubernamental, debido a que proporciona información sobre el impacto de los resultados de la gestión de gobierno en la atención de los problemas públicos que considera la agenda política.

También, se cumple con el propósito de esta Tesis de poner a disposición de la comunidad estudiantil de la Facultad de Economía de la UNAM un estudio aplicado de la teoría del análisis de políticas públicas, a fin de que se considere la pertinencia de su estudio, discusión y profundidad, toda vez de que se trata de un campo del conocimiento de tipo multidisciplinario orientado a medir la efectividad de la intervención del Estado en los asuntos públicos del país, lo cual lo ubica como un tema de primera importancia para la formación de los futuros profesionistas.

Bibliografía

Libros:

Aguilar Villanueva, Luis F.

- *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- *“Antologías de Política Pública I, II, III y IV”*, Miguel Ángel Porrúa, México, diversos años.

André-Noël, Roth Deubel, *“Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”*, Editorial Aurora, Colombia, 2006.

Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño, *“Marco operativo”*, tercera edición, México, 2011.

Bardach, Eugene, *“Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”*, CIDE, México, 1998.

Barrera Rivera, Mónica, *“¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano”*, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, coeditor de la obra al incorporarla a la Serie *“Conocer para decidir”*, México, 2010.

Merino, Mauricio (comp.), *“La importancia de la ética en el análisis de las política públicas, en Problemas, decisiones y soluciones”*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Parsons, Wayne, *“Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*, Editorial de FLACSO-México, México, 2007.

Ruíz Sánchez, Carlos, *“Manual para la elaboración de políticas públicas”*, Editorial Plaza y Valdés, México, 1996.

Salcedo Aquino, Roberto, *“Evaluación de Políticas Públicas de la colección Biblioteca Básica de Administración Pública, volumen núm. 13”*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2011.

Secretaría de Educación Pública, *“Memoria del quehacer educativo, 1995-2000, Tomo I”*, México, 2000.

Documentos:

Auditoría Superior de la Federación.

-
- *“Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Evaluación del Programa Escuelas de Calidad”*, México, 2005.
 - *“Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, Auditoría de Desempeño al Programa Escuelas de Calidad”*, México, 2010.
 - *“Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Evaluación de la Política Pública de Educación Básica”*, México, 2013.

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *“Guía de auditoría de desempeño”*, México, 2008.

Contraloría General de los Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés), *“Normas de Auditoría Gubernamental, normas números 2.09 y 2.10 sobre las auditorías del rendimiento”*, Estados Unidos de América, 2003.

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), *“El proceso presupuestario en México y su contexto político, en Estudios sobre la inversión en infancia en México”*, México, 2011.

Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, *“Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público”*, Colombia, 1981.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *“Censo de Población y Vivienda de 2005, y Censo de Población y Vivienda 2010”*, México, 2013.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

- *“Propuesta Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, Convención Nacional Hacendaria”*, México, 2004.
- *“Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación en la Administración Pública”*, México, 2005.

Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, *“Panorama Educativo de México 2010, indicadores del Sistema Educativo Nacional, educación básica y media superior”*, México, 2012.

Poder Ejecutivo Federal.

- *“Informes de Ejecución del PND”*, periodo 1994-2011, México.
- *“Informes de Gobierno”*, periodo 1994-2011, México.

- *“Informes de Labores de la Secretaría de Educación Pública”*, periodo 1994-2011, México.

Secretaría de Educación Pública.

- *“Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”*, México, 1992.
- *“Alianza por la Calidad de la Educación”*, México, 2008
- *“Antología de Gestión Escolar, en Antologías del Programa de Carrera Magisterial”*, México, 2003.
- *“Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional”*, periodo 2001-2011, México.
- *“Estándares de Gestión para la Educación Básica, Programa Escuelas de Calidad”*, México, 2012.
- *“Estatuto Interno del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación”*, México, 1999.
- *“Informes de Rendición de Cuentas”*, periodo 2001-2012, México.
- Subsecretaría de Educación Básica, *“Memoria documental del Programa Escuelas de Calidad, 2012”*, México, 2012.
- *“Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras del ciclo escolar 2010-2011”*, México, 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- *“Criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del PEF ejercicio fiscal 2011”*, oficio circular 307-A.-0580, México, 2011.
- *“Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal”*, México, 2006.
- *“Presupuesto basado en Resultados, planeación estratégica”*, México, 2012.
- *“Sistema de Evaluación del Desempeño, apartado VI Seguimiento y Evaluación”*, México, 2008.

Secretaría de la Función Pública, Unidad de Auditoría Gubernamental, *“Guía de auditoría al desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”*, México, 2006.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

-
- *“Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la Fiscalización de 1971”*, México, 2009.
 - *“Directrices de Auditoría de Desempeño, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 3000-3100 (ISSAI, por sus siglas en inglés)”*, Austria, 2004.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *“Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México”*, México, 2009

Leyes, documentos normativos y programáticos:

Acuerdo secretarial número 260 por el que establecieron los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, publicado en el Diario Oficial el 17 de agosto de 1999.

Acuerdo secretarial número 280 por el que se establecen los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, publicado en el Diario Oficial el 4 de agosto de 2000.

Acuerdo secretarial número 535 por el que emitieron los lineamientos generales para la operación de los consejos escolares de participación social, publicado en el Diario Oficial el 8 de junio de 2010.

Acuerdo secretarial número 592 por el que estableció la articulación de la educación básica, publicado en el Diario Oficial el 19 de agosto de 2011.

Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto publicado por el Consejo Nacional de Armonización Contable en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 2010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917; diversas reformas.

Criterios relativos a la ejecución de auditorías publicados en el Diario Oficial el 1 de junio de 2009.

Cuentas de la Hacienda Pública Federal de los ejercicios de 2001 a 2011.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (abrogada) publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 2000.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2009.

Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983; diversas reformas.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial el 30 de marzo de 2006; diversas reformas.

Ley General de Desarrollo Social publicada en el Diario Oficial el 20 de enero de 2004; reforma del 1 de junio de 2012.

Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial el 13 de julio de 1993; diversas reformas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976; diversas reformas.

Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación publicado en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 2009; reforma del 15 de julio de 2010.

Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos 1989-1994, 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012 publicados en el Diario Oficial.

Presupuestos de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales de 2001 a 2011.

Programas Sectoriales de Educación de los periodos 1989-1994, 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012 publicados en el Diario Oficial.

Reglamento de la Cámara de Diputados publicado en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 2010; reforma del 31 de diciembre de 2012.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación publicado en el Diario Oficial el 28 de febrero de 2011.

Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad del periodo 2002-2011, publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Revistas

González de Aragón Ortiz, Arturo, *“Artículo: Rendición de cuentas, medular en Auditorías del Desempeño”*, en Revista Contaduría Pública, México, 2009.

Tesis:

Del Ángel Fernández, Sofía, *“Los sistemas de rendición de cuentas en México: análisis y perspectivas, 1998-2008”*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, México, 2009.

Páginas de internet:

Presidencia de la República:

[//zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago99/26ago99.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago99/26ago99.html)

Secretaría de Educación Pública:

[//basica.sep.gob.mx/pec/](http://basica.sep.gob.mx/pec/)

www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/login.jsp

[//alianza.sep.gob.mx/eje122012.html](http://alianza.sep.gob.mx/eje122012.html).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx