

APARTADO DE INFORME DE DESEMPEÑO QUE FORMA PARTE ÍNTEGRA DEL INFORME INDIVIDUAL DE AUDITORÍA A LA CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL 2021 DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO

Con fundamento en las disposiciones establecidas en los párrafos primero y décimo, fracciones III y IV, del artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y en ejercicio de las atribuciones conferidas en las fracciones XI y XXVII, numeral 1, del artículo 13 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, en relación con el diverso 15, numeral 1 de la misma Ley, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) realizó la fiscalización superior del desempeño a la Cuenta Pública 2021 del **PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO**, correspondiente al ejercicio fiscal comprendido del **01 de enero al 31 de diciembre de 2021**, prevista en el Programa Anual de Actividades y Auditorías 2022 de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, aprobado el día 06 de enero de 2022, y cuyo objeto consistió en auditar la gestión de las dependencias del Gobierno de Jalisco en el cumplimiento de los mandatos educativos que corresponden a la Administración Pública Centralizada, así como la aplicación de los criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión, y para lo cual, se emitieron recomendaciones, conforme lo prevé el numeral 2 del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios. Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, rinde ante el Congreso del Estado de Jalisco el presente **APARTADO** de auditoría de desempeño.

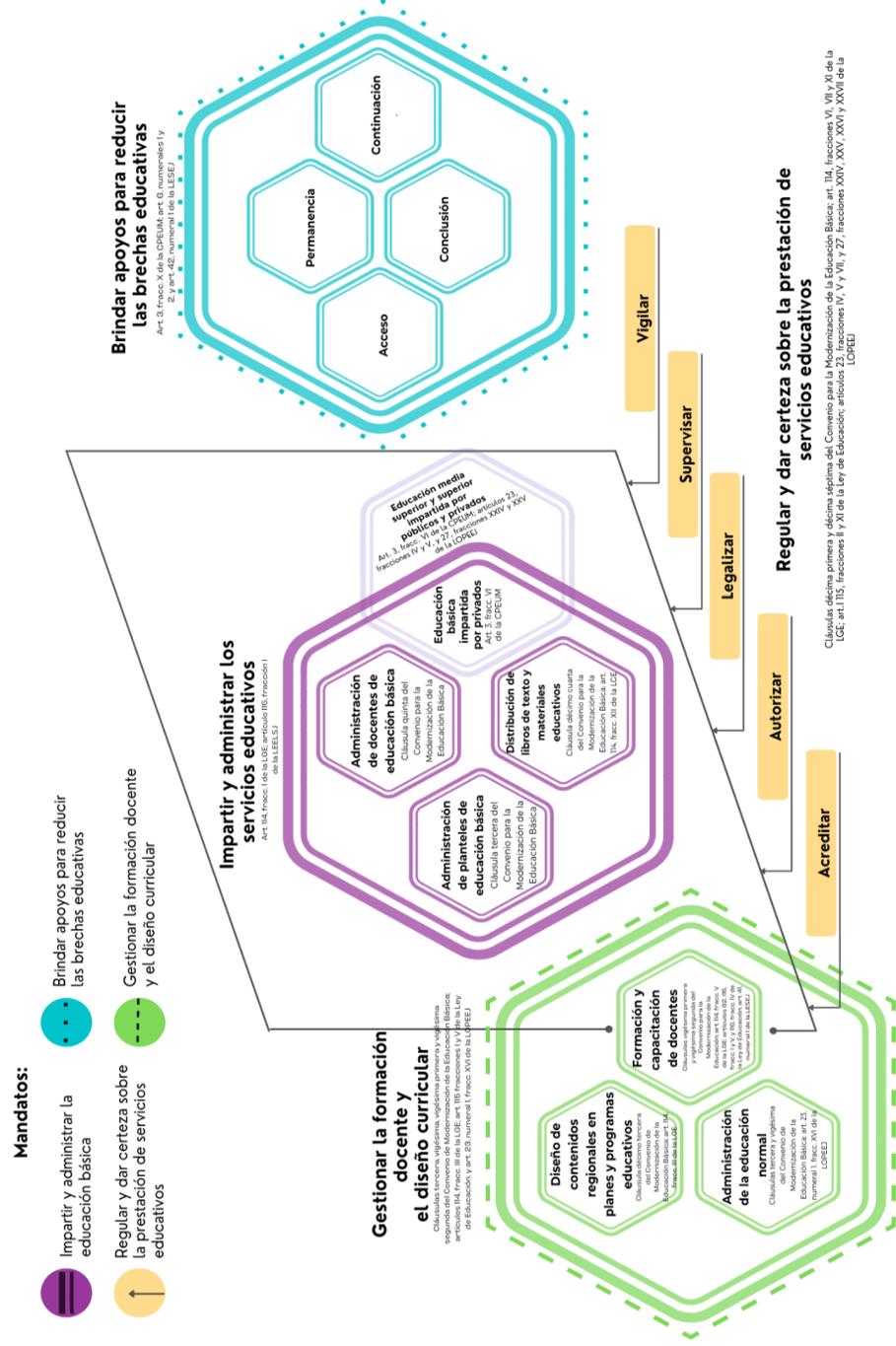
I. Objeto y objetivos de la revisión

El objeto de revisión comprende la Política Educativa del Sector Central del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, la cual se articuló en mandatos a partir de la revisión de un conjunto de disposiciones constitucionales y normativas, los cuales se indican en la figura 01, denominada Diagrama del Modelo Lógico de la Política Educativa del Sector Central del Poder Ejecutivo.

La figura se conforma por tres hexágonos principales, que representan tres de los cuatro mandatos definidos para agrupar el conjunto de atribuciones que conforman la política educativa del sector central del Poder Ejecutivo. La posición de estas figuras geométricas describe un orden lógico que tiene como centro el *Impartir y administrar los servicios educativos*, toda vez que es el principal mandato de la política educativa del sector central del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

De forma adyacente a la figura central, se ubica la que representa el mandato de *Gestionar la formación docente y el diseño curricular*, misma que se posiciona ahí en virtud de que es necesario que sea provisto de forma previa a *Impartir y administrar los servicios educativos*.

Figura 01. Diagrama del Modelo Lógico de la Política Educativa del Sector Central del Poder Ejecutivo



Abreviaturas:
Convenio para la Modernización de la Educación Básica: Convenio de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que celebran entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Jalisco.
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Educación: Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.
IESEJ: Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco.
LGE: Ley General de Educación.
LOPEEJ: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Fuente: elaboración propia

El mandato de *Brindar apoyos para reducir las brechas educativas* se posiciona a una distancia considerable del mandato central, dado que su propósito es diferente al resto de los mandatos (brindar educación). Para representar el mandato de *Regular y dar certeza sobre la prestación de servicios educativos* se emplea un rombo que abarca el mandato central y una parte del mandato previo, esto porque es transversal a estos.

Por último, los hexágonos que se encuentran dentro de las figuras que representan los mandatos *Gestionar la formación docente y el diseño curricular* e *Impartir y administrar los servicios educativos* corresponden a entregables; mientras que para *Brindar apoyos para reducir las brechas educativas*, estos describen propósitos específicos para las intervenciones gubernamentales en materia educativa.

Es pertinente advertir que el hexágono que contiene los entregables *Educación básica impartida por particulares* y *la Educación media superior y superior impartida por públicos y privados* se aprecia con algún grado de transparencia toda vez que al sector central (Secretaría de Educación y Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología) solo le corresponde su regulación. En el caso de *Regular y dar certeza sobre la prestación de servicios educativos*, este no cuenta con hexágonos, sino con rectángulos, en virtud de que estos no describen entregables específicos, sino la regulación *ex ante* de la educación, por un lado y, por el otro, la regulación *ex dure* y *ex post*.

El objetivo general de la auditoría a la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2021 del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco consistió en auditar su desempeño en el cumplimiento de los mandatos educativos que corresponden a la Administración Pública Centralizada. Asimismo, se establecieron cuatro objetivos específicos:

1. Evaluar el desempeño de las dependencias del Gobierno Jalisco en el cumplimiento del mandato de *Gestionar la formación docente y el diseño curricular*.
2. Evaluar el desempeño de las dependencias del Gobierno de Jalisco en el cumplimiento del mandato de *Impartir y administrar la educación básica*.
3. Evaluar el desempeño de las dependencias del Gobierno de Jalisco en el cumplimiento del mandato de *Regular y dar certeza sobre la prestación de servicios educativos*.
4. Determinar la pertinencia de la orientación de las intervenciones públicas de las dependencias del Gobierno de Jalisco en el cumplimiento del mandato de *Brindar apoyos para reducir las brechas educativas*.

De los objetivos antes mencionados, derivaron las siguientes preguntas de auditoría:

1. ¿En qué medida la gestión de las dependencias del Gobierno de Jalisco se sujetó a los criterios de desempeño en el cumplimiento del mandato de *Gestionar la formación docente y el diseño curricular*?

2. ¿En qué medida la gestión de las dependencias del Gobierno de Jalisco se sujetó a los criterios de desempeño en el cumplimiento del mandato de *Impartir y administrar la educación básica*?
3. ¿En qué medida la gestión de las dependencias del Gobierno de Jalisco se sujetó a los criterios de desempeño en el cumplimiento del mandato de *Regular y dar certeza sobre la prestación de servicios educativos*?
4. ¿En qué medida la orientación de las intervenciones públicas de las dependencias del Gobierno de Jalisco incidió en el cumplimiento del mandato de *Brindar apoyos para reducir las brechas educativas*?

II. Alcance

A partir de la revisión de la información contenida en planes, programas, estados analíticos de ingresos y egresos, y disposiciones reglamentarias, se realizó un análisis para la identificación de riesgos de desempeño; es decir, para detectar documentalmente indicios, acciones o eventos que pudieran afectar de forma adversa el logro de resultados de la política educativa, y que tuvieran una probabilidad intermedia de ocurrencia y un impacto relevante en su gestión. En ese sentido, se adoptó como definición de desempeño la concepción más ampliamente aceptada y descrita en las normas internacionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) que considera como dimensiones del desempeño los criterios de economía, eficacia, eficiencia y calidad en su gestión.

Con base en la valoración del riesgo de desempeño relacionado con el cumplimiento de sus objetivos y metas, se identificaron un total de 10 riesgos, de los cuales, este Órgano Técnico auditó la totalidad de los mismos. Dichos riesgos se agruparon según su vinculación con cada mandato desprendido de la política educativa, como se indica a continuación:

Tabla 01. Mandatos, riesgos identificados y riesgos auditados

Mandato	Riesgos identificados	Riesgos auditados	Alcance
Gestionar la formación docente y el diseño curricular	2	2	100%
Impartir y administrar los servicios educativos básicos	5	5	100%
Regular y dar certeza sobre la prestación de servicios educativos	2	2	100%
Brindar apoyos para reducir las brechas educativas	1	1	100%
Total	10	10	100%

Fuente: elaboración propia.

III. Desarrollo de trabajos de auditoría

El Auditor Superior del Estado de Jalisco ordenó la práctica de la visita para la realización de la presente auditoría de desempeño el 19 de julio de 2022 y autorizó a los servidores públicos responsables para ello. El inicio de la visita se verificó el 08 de agosto de 2022, mientras que el cierre se realizó el día 27 de enero de 2023.

Esta auditoría se realizó examinando la información y documentación presentada por la entidad fiscalizada ante este Órgano Técnico en la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2021, así como la información y documentación provista a través de los requerimientos de información, solicitudes de aclaraciones y demás información obtenida a través de las técnicas de recopilación de información estimadas pertinentes por este Órgano Técnico.

IV. Procedimientos aplicados

La realización de esta auditoría de desempeño se apegó a lo dispuesto en la normatividad aplicable, así como a lo estipulado en la Norma para la Realización de Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Con base en ello, y para cumplir los objetivos de auditoría previstos en la fiscalización del desempeño del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, se aplicaron los procedimientos que se describen a continuación.

Para evaluar la consistencia del marco de resultados programático de las dependencias (objetivos e indicadores previstos en las Matrices de Indicadores para Resultados), relacionado con los entregables: 1) formación y capacitación de docentes, 2) administración de la Educación Normal, 3) administración de los planteles educativos, 4) administración del personal docente de Educación Básica, 5) distribución de los libros de texto gratuito, 6) regulación ex ante de la prestación de los servicios privados de Educación Básica, Media Superior y Superior; y, 7) vigilancia de los servicios de Educación Básica, Media Superior y Superior; se elaboró una rúbrica con base en los criterios establecidos en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y en el Manual para el diseño y la construcción de indicadores, ambos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a partir de la cual se evaluaron los siguientes elementos y se aplicaron las siguientes preguntas:

- a. La formulación de los objetivos;
- b. La pertinencia de los indicadores; y,
- c. La congruencia de las metas.

Tabla 02. Rúbrica para el análisis de los elementos del marco de resultados

Elementos del marco de resultados	Rúbrica
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿De la redacción del objetivo se deduce un único resultado (estado deseado)? 2. ¿Al menos un resultado indicado en el objetivo es preciso/concreto? 3. ¿La redacción del objetivo permite deducir un solo indicador para la medición de su desempeño?
Indicadores	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿El nombre del indicador describe algún aspecto o factor relevante a medir del objetivo? 2. ¿El método de cálculo está expresado como una relación válida entre variables? 3. ¿Las variables del método de cálculo se recuperan del nombre del indicador? 4. ¿El valor meta del indicador es un parámetro válido para dimensionar el logro del objetivo?

Fuente: elaboración propia con base en los criterios establecidos en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, y en el Manual para el diseño y la construcción de indicadores de CONEVAL.

Para determinar en qué medida el marco operativo para brindar la Educación Normal y la capacitación de docentes, incidió en que la formación y capacitación fueran eficaces y eficientes, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se analizó el Manual de Organización y Procedimientos (MOP) de la Secretaría de Educación (SE), para evaluar la pertinencia de los procesos relacionados con la formación y capacitación de docentes de educación básica y Normal, en términos de si cuentan con descripción de actividades, responsables, plazos y diagramas de flujo.
2. Se analizaron las bases de datos con los cursos de capacitación y actualización de los docentes de los ciclos escolares dentro del periodo que comprende los ciclos del 2018-2019 al 2021-2022, y se calculó la tasa de crecimiento promedio anual en la cantidad de participantes a cursos de capacitación por cada mil docentes de educación básica, para medir la eficacia en la capacitación y actualización docente (tasa de docentes capacitados).
3. Se calculó la tasa de crecimiento promedio anual de la eficiencia terminal de las escuelas Normales de Jalisco en los ciclos escolares del 2018-2019 al 2021-2022 para determinar la eficacia en la formación de docentes.
4. Se calculó la tasa de crecimiento media anual en el promedio de alumnos de escuelas Normales por personal administrativo en los ciclos escolares del 2018-2019 al 2021-2022 para determinar la eficiencia administrativa en la formación de docentes.
5. Se calculó la tasa media de variación anual en la brecha de eficiencia en la cantidad de alumnos por docente de las escuelas Normales públicas en los ciclos escolares 2018-2019 al 2021-2022, respecto de un punto de saturación estimado a partir del promedio entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE), y el valor nacional para México, para determinar la eficiencia de los recursos humanos en la formación de docentes.

6. Se entrevistó a servidores públicos de la Subsecretaría de Formación y Atención al Magisterio de la SE con el objetivo de tener mayor claridad acerca de los procesos que llevan a cabo respecto de la administración de los recursos que se emplean en las escuelas Normales públicas para la formación y capacitación de docentes.

Para determinar en qué medida la correspondencia entre los objetivos programáticos y de planeación, así como la consistencia del marco operativo, relacionados con la administración de la Educación Normal, incidieron en que se gestionara de manera eficaz y eficiente, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se revisaron los objetivos estratégicos de los instrumentos de planeación de corto y mediano plazo de la SE (Plan Institucional de la Secretaría de Educación y Programa Educativo Estatal) y se analizó su correspondencia con los objetivos programáticos relacionados con la Administración de la educación Normal.
2. Se analizaron los procedimientos en los documentos remitidos por la SE, para determinar su validez como manuales de operación en las funciones relacionadas con la Administración de la Educación Normal.
3. Se evaluó la consistencia de los manuales de procedimientos incluidos en el Manual de Organización y Procedimientos (MOP) de la SE relacionados con la administración de la educación Normal, en términos de si cuentan con descripción de actividades, responsables, plazos y diagramas de flujo.
4. Se analizó el presupuesto devengado de las escuelas Normales públicas para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021, expresado a precios de 2021, para identificar si los recursos destinados a estas crecieron o disminuyeron en términos reales durante el periodo de análisis.
5. Se calculó la tasa de crecimiento promedio anual en la cantidad de aulas por cada 1000 alumnos de las escuelas Normales públicas en los ciclos escolares que comprenden del 2019-2020 al 2021-2022 para determinar la eficacia en la administración de la infraestructura en la educación Normal.
6. Se calculó la tasa de crecimiento media anual en el promedio de alumnos por aula en las escuelas Normales públicas de Jalisco usando la información remitida por la SE de los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022, para determinar la eficiencia en la administración de los recursos humanos en la educación Normal.
7. Se entrevistó a servidores públicos de la Subsecretaría de Formación y Atención al Magisterio de la SE con el objetivo de tener mayor claridad acerca de los procesos que llevan a cabo respecto de la administración de la educación Normal.

Para determinar en qué medida el marco de gestión incidió en la eficacia y la eficiencia con que se administraron los planteles de Educación Básica, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se revisaron los manuales de procedimiento vigentes en 2021 para identificar procesos y actividades relacionadas con la administración de planteles educativos para valorar la consistencia del marco operativo, es decir, que los procedimientos cuenten con descripción de actividades, responsables, tiempos y contenga un flujograma (diagrama de flujo).
2. Se analizó la información sobre los centros de trabajo para todos los niveles de Educación Básica¹ (Especial, Inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria), en todas sus modalidades y exclusivamente de sostenimiento público, del estado de Jalisco, de los ciclos escolares 2019-2020, 2020- 2021 y 2021-2022, para realizar los siguientes cálculos y obtener una aproximación sobre la eficacia en la administración de las escuelas de educación básica.
 - a. Tasa media de variación anual en la cantidad de centros de trabajo por cada 1,000 alumnos inscritos para el nivel educativo básico para el periodo del ciclo escolar 2019-2020 al 2021-2022.
 - b. Tasa media de variación anual en la cantidad de aulas por cada 1,000 alumnos inscritos para el nivel educativo básico para el periodo del ciclo escolar 2019-2020 al 2021-2022.
 - c. Tasa media de variación anual en la cantidad de personal administrativo por cada 1,000 alumnos inscritos en el nivel educativo básico para el periodo del ciclo escolar 2019-2020 al 2021-2022.
 - d. Se realizaron los siguientes cálculos como una aproximación para medir la eficiencia del ente en la provisión de la administración de los planteles de educación básica.
 - e. Tasa media de variación anual en el promedio de alumnos por personal administrativo para el nivel educativo básico para el periodo de los ciclos 2019-2020 al 2021-2022.
 - f. Tasa media de variación anual en el promedio de alumnos por aula para el nivel educativo básico para el periodo de los ciclos del 2019-2020 al 2021-2022.
 - g. Se procesó información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para estimar un parámetro del promedio de alumnos por aula para la Educación Básica en los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022, y establecer un punto de saturación como referencia para el análisis de brecha de eficiencia.
 - h. Se comparó la cantidad de alumnos por aula en Educación Básica por nivel respecto del punto de saturación estimado para los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022, para realizar el análisis de brecha de eficiencia y, con ello, determinar la eficiencia con que la SE administró los planteles de Educación Básica.

¹ La Ley General de Educación en 2019, que sustituyó a la ley del mismo nombre vigente desde 1993, señala en el artículo 37 que la Educación Básica se compone por los niveles Inicial, Preescolar, Primaria, Secundaria, así como la Educación Especial.

Para determinar si el marco de gestión incidió en la eficacia y la eficiencia con que se administró el personal docente en Educación Básica, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se revisaron los manuales de procedimiento vigentes en 2021 para identificar procesos y actividades relacionadas con la administración de los docentes para valorar la consistencia del marco operativo, es decir, que los procedimientos tengan descripción de actividades, responsables, tiempos y contenga un flujograma (diagrama de flujo).
2. Se analizó la información sobre los centros de trabajo para todos los niveles inicial, preescolar, primaria y secundaria, en todas sus modalidades y tipos de sostenimiento, del estado de Jalisco, de los ciclos escolar 2018-2019, 2019-2020, 2020- 2021 y 2021-2022, para realizar los siguientes cálculos y obtener una aproximación para medir la eficacia del ente en la administración del personal docente en educación básica.
 - a. Tasa media de variación anual en la cantidad de docentes por cada 1,000 estudiantes inscritos en el nivel educativo básico para los ciclos 2018-2019, 2019-2020, 2020- 2021 y 2021-2022.
 - b. Tasa media de variación anual en promedio de docentes por cada centro de trabajo para el nivel educativo básico para los ciclos 2018-2019, 2019-2020, 2020- 2021 y 2021-2022.
3. Se realizaron los siguientes cálculos como una aproximación para medir la eficiencia en la administración del personal docente en educación básica.
 - a. Promedio de alumnos por docente de nivel educativo básico para los ciclos 2018 - 2019, 2019 - 2020, 2020 - 2021 y 2021 - 2022.

Para determinar si el marco de resultados incidió en la eficacia con que se realizó la distribución de libros de texto gratuitos y de los materiales educativos, así como el diseño y actualización de contenidos regionales, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se revisó la *Guía para la entrega y distribución de libros de texto gratuitos* y el *Manual de Organización y Procedimientos* de la Secretaría de Educación (SE), para evaluar la pertinencia de los procesos relacionados con la distribución de libros de texto gratuitos y materiales educativos, así como del diseño de contenidos regionales en planes y programas de estudio, en términos de si cuentan con descripción de actividades, responsables, plazos y diagramas de flujo.
2. Se revisó el catálogo de libros de texto gratuito de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) para identificar la cantidad de libros por grado y nivel educativo.
3. Se revisaron las bases de datos con la información sobre la distribución de los libros de texto gratuitos y materiales educativos complementarios en los centros de trabajo para todos los niveles inicial, preescolar, primaria y secundaria, en todas sus modalidades y tipos de sostenimiento (público y privado), del estado de Jalisco, para

evaluar la pertinencia de la información que se registra en términos de si permite medir alguna dimensión de desempeño.

Para determinar en qué medida la provisión de los recursos (infraestructura y docentes) para la Educación Básica se ha orientado hacia la atención de la evolución en la demanda de ese servicio educativo, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se analizaron los datos de los Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de los años 2000, 2010 y 2020, para estimar: 1) la población total, y 2) la población entre los 3 y 14 años, por municipio, con el propósito de:
 - a. Calcular el porcentaje de la población en edad (entre 3 y 14 años) de cursar la Educación Básica (demanda potencial).
 - b. Clasificar a los 125 municipios de la entidad de acuerdo con el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica,² empleando el método de rompimientos naturales; y de acuerdo con la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) entre el 2000 y 2020 de ese indicador a través del mismo método de clasificación.
 - c. Elaborar los mapas de Jalisco con la clasificación de los 125 municipios de acuerdo con las clases o estratos del porcentaje de la población en edad de cursar la educación básica y de la TMCA de entre el año 2000 y el 2020 de la misma población, para visualizar el comportamiento de este indicador en los años 2000, 2010 y 2020, así como la intensidad de su crecimiento entre el 2000 y el 2020.
2. Para hacer comparable la cantidad de aulas y la cantidad de docentes entre municipios, se calcularon las tasas de aulas y de docentes de educación básica por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años por municipio, para los años 2000, 2010 y 2020, tomando como fuente los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 (cobertura temporal: 2000) y 2011 (cobertura temporal: 2010), así como de los datos provistos por la Secretaría de Educación (SE) respecto del ciclo escolar 2019-2020.
3. Se identificó la cantidad de alumnos inscritos, la cantidad de docentes y de escuelas (centros de trabajo) de Educación Básica en Jalisco por tipo de sostenimiento (público y privado), para los años 2000, 2010 y 2020 a partir de los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 (cobertura temporal: 2000) y 2011 (cobertura temporal: 2010), así como de los datos provistos por la SE respecto del ciclo escolar 2019-2020, con el objetivo de calcular el porcentaje que representan las tres variables de acuerdo con tipo de sostenimiento.
4. Se elaboró el índice de la TMCA de los recursos de Educación Básica entre 2000 y 2020 de la cantidad de aulas y docentes en los municipios de Jalisco a través del método de extracción de factores denominado minimización de residuos, para contar

² A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Educación en 2019, que sustituyó a la ley del mismo nombre vigente desde 1993, se añade a los niveles Preescolar, Primaria y Secundaria la Educación Inicial y Especial como parte de la Educación Básica.

con una variable que resume el fenómeno de la evolución de la asignación de para la Educación Básica en los municipios de Jalisco.

5. Para determinar en qué medida la provisión de los recursos para la Educación Básica (infraestructura y docentes) se ha orientado hacia la atención de la evolución en la demanda potencial (porcentaje de la población entre los 3 y 14 años) de ese servicio educativo en los municipios de Jalisco en los años 2000, 2010 y 2020, a través de un análisis de regresión lineal, se realizaron los siguientes procedimientos estadísticos:
 - a. Se aplicaron pruebas de normalidad, homogeneidad, linealidad e independencia de las siguientes variables: 1) índice de la TMCA entre 2000 y 2020 de los recursos para brindar Educación Básica en los municipios de Jalisco, y 2) TMCA entre 2000 y 2020 de la población en edad de cursar la Educación Básica en los municipios de Jalisco.
 - b. Se corrió el análisis de regresión lineal (a través del método de mínimos cuadrados ordinarios) tomando como variable dependiente el índice de la TMCA entre 2000 y 2020 de los recursos para brindar Educación Básica en los municipios de Jalisco, y como variable independiente la TMCA entre 2000 y 2020 de la población en edad de cursar la Educación Básica en los municipios de Jalisco.
 - c. Se elaboró el gráfico de dispersión entre el índice de la TMCA entre 2000 y 2020 de los recursos para brindar Educación Básica en los municipios de Jalisco y la TMCA entre 2000 y 2020 de la población en edad de cursar la Educación Básica en los municipios de Jalisco, y se graficó la recta de regresión generada a partir de los parámetros estimados en el análisis de regresión lineal.
6. Se elaboraron los diagramas de dispersión de la TMCA entre 2000 y 2020 de la población entre 3 y 14 años, y la cantidad de aulas y docentes por cada mil habitantes entre 3 y 14 años en el 2020 de los municipios de Jalisco, para determinar la relación que existe entre la primera como variable dependiente respecto de las otras dos variables y, con ello, determinar si existe una concentración en la asignación de recursos educativos entre 2000 y 2020.
7. Se revisó la evolución de los indicadores demográficos de la Tasa Global de Fecundidad y de la Tasa Bruta de Natalidad en México, para identificar el proceso demográfico asociado a la reducción del porcentaje de la población entre 3 y 14 años.

Para determinar en qué medida el aumento de los recursos para la Educación Básica (infraestructura y docentes) influyó en la cobertura de la población en edad escolar que asiste a ese nivel educativo, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se analizó la información estadística de los Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de los años 2000, 2010 y 2020, para estimar la población entre los 3 y 14 años por municipio; así como la población en ese rango de edad que asiste a la escuela, para calcular el indicador de cobertura de los servicios de Educación Básica.

2. Se clasificaron los 125 municipios de acuerdo con el nivel de cobertura de los servicios educativos básicos empleando el método de rompimientos naturales para evaluar cualitativamente los niveles de cobertura en los años 2000, 2010 y 2020.
3. Se elaboraron los mapas de Jalisco con la clasificación de los 125 municipios de acuerdo con el porcentaje de cobertura de los servicios de educación básica, para visualizar el comportamiento de estos indicadores en los años 2000, 2010 y 2020.
4. Se clasificaron los 125 municipios de acuerdo con la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) en el porcentaje de la población entre los 3 y 14 años que asiste a la escuela, por municipio, entre los años 2000 y 2020, para identificar si aumentó o disminuyó la cobertura de los servicios educativos básicos en los municipios de la entidad.
5. Se calcularon las tasas de aulas y de docentes de educación básica por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años por municipio, en los años 2000, 2010 y 2020, para hacer comparables ambas variables entre municipios.
6. Se elaboraron los gráficos de dispersión de la TMCA de la cantidad de aulas y docentes por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años por municipio, y la TMCA del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela (cobertura) entre el 2000 y 2020, con el objetivo de identificar la relación entre la cobertura en la Educación Básica y la asignación de recursos educativos en los municipios de Jalisco.
7. Se clasificaron los municipios de la entidad a través del método de rompimientos naturales en dos grupos a partir del promedio de la TMCA de la cantidad de aulas y docentes por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años para el periodo 2000- 2020: 1) municipios con el menor aumento de recursos para la Educación Básica; y, 2) municipios con el mayor aumento de recursos para de recursos para la Educación Básica, para contar con un grupo de tratamiento (mayor aumento de recursos para la Educación Básica) y uno de control (menor aumento de recursos para la Educación Básica).
8. Se realizó un análisis de diferencias en diferencias tomando como grupo de tratamiento los municipios de Jalisco que entre el año 2000 y 2020 tuvieron el mayor aumento de recursos para la educación básica (infraestructura y docentes), y como grupo de control los que tuvieron el menor aumento, para evaluar el efecto que tuvo en la cobertura de educación básica en los municipios tratados.
9. Se elaboró un gráfico de la evolución de los indicadores de cobertura en los niveles preescolar, primaria y secundaria en Jalisco entre el 2006 y el 2021, para identificar el comportamiento de la cobertura en la Educación Básica tomando en consideración el nivel educativo.

Para determinar si el marco operativo sobre la regulación ex ante de la prestación de los servicios privados de Educación Básica, Media Superior y Superior; así como si la consistencia entre los objetivos e indicadores programáticos incidieron en su eficaz y eficiente provisión, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se revisaron las Guías Operativas para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica y Media Superior y el Instructivo Técnico para tramitar Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios para Impartir Educación Media Superior Convocatoria 2021 emitidos por la Secretaría de Educación (SE) vigentes al año 2021 para identificar procesos relacionados con la regulación ex ante, tales como la acreditación, la autorización y legalización de servicios de educación superior impartida por particulares, para valorar la consistencia del marco operativo, es decir, que los procedimientos cuenten con la descripción de actividades, responsables asignados, tiempos de ejecución y diagramas de flujo.
2. Se analizaron las bases de datos relacionadas con las solicitudes presentadas por particulares para impartir Educación Básica y de las solicitudes de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) de planes y programas de Educación Media Superior para los años 2019, 2020 y 2021, con el objetivo de determinar la eficacia con la que se reguló la prestación de esos servicios educativos, mediante el porcentaje de solicitudes de autorización o RVOE nuevas con requisitos cumplidos que tienen un dictamen dentro de 65 días naturales; así como su eficiencia a través del promedio de días en los que se emite el dictamen para solicitudes nuevas que cumplieron con los requisitos.
3. Se revisaron las bases de datos de solicitudes de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) de planes y programas impartidos por particulares de Educación Superior para los años 2019, 2020 y 2021 para determinar la eficacia con que se reguló la prestación de esos servicios educativos, mediante el porcentaje de solicitudes de RVOE nuevas con requisitos cumplidos que tienen un dictamen dentro de 90 días naturales, el porcentaje de solicitudes de refrendo de RVOE con requisitos cumplidos que tienen un dictamen dentro de 45 días naturales; así como su eficiencia a través del promedio de días en los que se emite el dictamen para solicitudes nuevas y refrendos que cumplieron con los requisitos.

Para determinar si el marco operativo y la consistencia entre los objetivos e indicadores programáticos sobre la vigilancia de los servicios de Educación Básica, Media Superior y Superior, influyeron en su eficaz y eficiente provisión, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se revisaron los manuales de procedimientos emitidos por la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) vigentes al año 2021 para identificar procesos relacionados con la supervisión y vigilancia de servicios de educación superior y para valorar la consistencia del marco operativo, es decir, que los procedimientos cuenten con la descripción de actividades, responsables asignados, tiempos de ejecución y diagramas de flujo.
2. Se analizaron las bases de datos con la información relacionada a los centros de trabajo públicos y privados autorizados para impartir Educación Básica, Media Superior y Superior para los años 2019, 2020 y 2021, para determinar las nuevas autorizaciones y aquellas que fueron refrendadas y posteriormente identificar el total de los centros de trabajo susceptibles de ser vigilados en el año de reporte.

3. Se analizaron las bases de datos de las actas circunstanciadas de las visitas de vigilancia realizadas a los centros de trabajo públicos y privados de Educación Básica, Media Superior y Superior durante el periodo 2019-2021, para determinar la cantidad de centros de trabajo visitados al menos una vez por año y posteriormente estimar la eficacia a través del porcentaje de centros de trabajo visitados al menos una vez al año.
4. Se revisó la cantidad de personas asignadas a las actividades de supervisión y vigilancia durante el periodo 2019-2021, para medir la eficiencia a través del promedio de visitas realizadas por supervisor.
5. A partir de los resultados de los procedimientos 2, 3 y 4, se integró el indicador: índice de rendimiento de supervisiones, con la finalidad de medir la eficiencia de la supervisión y vigilancia en los servicios de Educación Básica, Media Superior y Superior.
6. Se entrevistó a servidores públicos de la SE y de la SICyT para profundizar respecto de los procesos de supervisión y vigilancia a centros de trabajo públicos y privados que imparten servicios de Educación Básica, Media Superior y Superior y sobre las evidencias de su desempeño para el periodo 2019-2021.

Para determinar si los entregables previstos en las intervenciones públicas se orientaron hacia la atención de los problemas públicos, si son coherentes para el logro de sus objetivos, además de ser adecuados para atender a la población potencial y objetivo, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Se realizó un análisis de brechas para valorar si los bienes y servicios suministrados por medio de 33 intervenciones de las secretarías del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco vigentes vinculadas con la política educativa e identificadas en el ejercicio fiscal 2021, son pertinentes para atender los problemas públicos definidos, para lo cual se utilizó la siguiente rúbrica:

Tabla 03. Rúbrica para la valorar si los bienes y servicios suministrados son pertinentes con el problema público

Brecha	Pregunta	Rúbrica		
		Sí (1.0)	Parcialmente (0.5)	No (0.0)
Pertinencia	¿Los entregables definidos en la base de datos de "Mis programas" para esta intervención son pertinentes para atender la necesidad identificada en la	Sí. El bien o servicio se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa y es suficiente para que esta la supere.	Parcialmente. El bien o servicio se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa, pero no es suficiente para que esta la supere.	No. El bien o servicio no se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa ni es suficiente para que esta la supere.

Brecha	Pregunta	Rúbrica		
		Sí (1.0)	Parcialmente (0.5)	No (0.0)
	misma fuente?			
	¿Los entregables definidos en el instrumento normativo de la intervención son pertinentes para atender problema identificado en la misma fuente?	Sí. El bien o servicio se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa y es suficiente para que esta la supere.	Parcialmente. El bien o servicio se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa, pero no es suficiente para que esta la supere.	No. El bien o servicio no se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa ni es suficiente para que esta la supere.

Fuente: elaboración propia.

- Se realizó un análisis de brechas para valorar si los bienes y servicios suministrados por medio de las 33 intervenciones vinculadas con la política educativa, son coherentes con los objetivos, para lo cual se utilizó la siguiente rúbrica:

Tabla 04. Rúbrica para la valorar si los bienes y servicios suministrados son coherentes con sus objetivos

Brecha	Pregunta	Rúbrica		
		Sí (1.0)	Parcialmente (0.5)	No (0.0)
Coherencia	¿El entregable establecido en la base de datos de "Mis Programas" para esta intervención pública es coherente con el objetivo definido en la misma fuente?	Sí. El entregable planteado es un medio coherente para lograr el objetivo de la intervención, y mantiene una relación directa con los aspectos relevantes del objetivo.	Parcialmente. El entregable planteado es un medio coherente para lograr el objetivo de la intervención, pero no mantiene una relación directa con los aspectos relevantes del objetivo.	No. El entregable planteado no es un medio coherente para lograr el objetivo de la intervención, ni mantiene una relación directa con aspectos relevantes del objetivo.
	¿El entregable establecido en el instrumento normativo de la intervención pública es coherente con el	Sí. El entregable planteado es un medio coherente para lograr el objetivo de la intervención, y mantiene una	Parcialmente. El entregable planteado es un medio coherente para lograr el objetivo de la intervención, pero	No. El entregable planteado no es un medio coherente para lograr el objetivo, ni mantiene una relación directa

Brecha	Pregunta	Rúbrica		
		Sí (1.0)	Parcialmente (0.5)	No (0.0)
	objetivo definido en la misma fuente?	relación directa con los aspectos relevantes del objetivo.	no mantiene una relación directa con los aspectos relevantes del objetivo.	con aspectos relevantes del objetivo.

Fuente: elaboración propia.

3. Se realizó un análisis de brechas para valorar si los bienes y servicios suministrados por medio de las 33 intervenciones relacionadas con la política educativa, son adecuados para atender a la población objetivo, por lo cual se utilizó la siguiente rúbrica:

Tabla 05. Rúbrica para la valorar si los bienes y servicios suministrados son adecuados para la atención de la población objetivo

Brecha	Pregunta	Rúbrica		
		Sí (1.0)	Parcialmente (0.5)	No (0.0)
Cobertura	¿La meta de población objetivo definida en la base de datos de "Mis Programas" para esta intervención es coherente con la descripción de la población potencial y se puede interpretar como una fracción de la población potencial de la misma fuente?	Sí. La unidad de medida de la meta es coherente con la descripción de la población potencial, y su meta se puede interpretar como una fracción de la población potencial.	Parcialmente. La unidad de medida de la meta es coherente con la descripción de la población potencial, pero por su cuantificación no se puede establecer si está contenida dentro de la población potencial.	No. La unidad de medida de la meta no es coherente con la descripción de la población potencial, ni se puede identificar si está contenida dentro de esta.
	¿El entregable establecido en la base de datos de "Mis Programas" para esta intervención pública es pertinente para atender a la población	Sí. La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), es adecuada para atender a la población objetivo, y se relaciona	Parcialmente. La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), es adecuada para atender a la población objetivo,	No. La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), no es adecuada para atender a la población objetivo y no se relaciona válidamente

Brecha	Pregunta	Rúbrica		
		Sí (1.0)	Parcialmente (0.5)	No (0.0)
	objetivo definida en la misma fuente?	válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.	pero no se relaciona válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.	con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.
	¿El entregable establecido en el instrumento normativo para esta intervención pública es pertinente para atender a la población objetivo definida en la misma fuente?	Sí. La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), es adecuada para atender a la población objetivo, y se relaciona válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.	Parcialmente. La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), es adecuada para atender a la población objetivo, pero no se relaciona válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.	No, La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), no es adecuada para atender a la población objetivo y no se relaciona válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.

Fuente: elaboración propia.

4. Se clasificaron los entregables y las poblaciones de las 33 intervenciones para identificar las brechas de atención en la política educativa y calcular el cumplimiento de las metas de cobertura de las secretarías del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.
5. Se elaboró un cuestionario el cual fue enviado a servidores públicos de la Secretaría de Educación, de la Secretaría de Cultura, de la Secretaría General de Gobierno, de la Secretaría de Innovación Ciencia y Tecnología, y de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, con el propósito de complementar la información disponible sobre las 33 intervenciones, la atención de los problemas públicos, su contribución para el cumplimiento de los objetivos planteados y la determinación de la población objetivo.

V. Resultados

Sobre el desempeño de las dependencias del Gobierno de Jalisco en la gestión de la formación docente

El artículo tercero, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que los docentes tienen derecho a acceder a un sistema de formación, capacitación y actualización. En ese tenor, el párrafo noveno del mismo dispositivo constitucional prevé que el Estado debe fortalecer las instituciones públicas de formación docente; mientras que el párrafo décimo dispone también que debe garantizar que la infraestructura educativa sea idónea. Adicionalmente, el párrafo décimo primero determina que le corresponde al Ejecutivo Federal definir los planes y programas de educación Normal.

Por su parte, las cláusulas TERCERA y VIGÉSIMA del Convenio de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que celebran entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Jalisco, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Convenio para la Modernización de la Educación Básica) establecen que le corresponde a la autoridad educativa estatal, la Secretaría de Educación (SE), la administración de los planteles que prestan los servicios de educación Normal; mientras que la cláusula VIGÉSIMA PRIMERA del mismo convenio prevé que la SE también debe establecer un sistema de actualización para los docentes.

A partir de lo señalado en párrafos previos, el mandato identificado es *Gestionar la formación docente*. Los entregables que corresponden con este se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 06. Entregables del mandato de Gestionar la formación docente

Entregable	Fundamento jurídico
Formación y capacitación de docentes.	Cláusulas VIGÉSIMA PRIMERA y VIGÉSIMA SEGUNDA del Convenio de Modernización para la Educación Básica; art. 114, fracc. V de la LGE; artículos 62, 115, fracc. I y V, y 116, fracc. IV de la Ley de Educación; y el art. 41, numeral 1 de la LESEJ.
Administración de la educación normal.	Cláusulas TERCERA y VIGÉSIMA del Convenio de Modernización para la Educación Básica; y el art. 23, numeral 1, fracc. XVI de la LOPEEJ.

Fuente: elaboración propia.

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

Recomendación 21-DAD-PR-001-100400-A-02

El artículo 115, fracción IV de la Ley General de Educación (LGE) y el artículo 95 de la Ley de Educación del Estado libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación), prevén que la Secretaría de Educación (SE) debe constituir el sistema integral de inducción, formación, capacitación y actualización para docentes, en términos de lo establecido en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En concordancia con lo anterior, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEEJ) establece en el artículo 23, fracción XVI que la SE debe administrar las escuelas Normales, y las destinadas a la actualización y capacitación de los docentes. Adicionalmente, el artículo 101, fracción VIII de la Ley de Educación establece que la SE debe garantizar la actualización de los docentes de educación básica a través de la capacitación y la formación; mientras que el artículo 41, numeral 1 de la Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco (LESEJ) dispone que le corresponde a la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) establecer esquemas de formación y capacitación del personal académico de educación superior.

De acuerdo con el artículo 42 del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco (RISE) le corresponde a la Subsecretaría de Formación y Atención al Magisterio de la SE la formación y capacitación de docentes de educación básica.

Respecto del marco operativo de las dependencias, el artículo 15, fracción VIII de la LOPEEJ establece que las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco deben de diseñar y proponer, previo acuerdo con la Coordinación General estratégica a la que estén adscrita, los manuales de operación, procedimientos y servicios que le competan.

Los manuales de procedimientos según el artículo 2, fracción XIV de las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Jalisco, son los documentos que contienen las reglas para la dirección, coordinación y ejecución de la gestión pública aplicable a las diversas áreas de las dependencias de la Administración Pública del Estado de Jalisco. Adicionalmente, el artículo 19 del mismo instrumento dispone que los titulares de las dependencias deben asegurarse que los servidores públicos a su cargo establezcan, actualicen y cumplan con las obligaciones contempladas en los manuales de organización, de procesos, de operación, de procedimientos y de servicios.

Sobre el marco de resultados de las dependencias, el artículo 19 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (Ley del Presupuesto) establece que la planeación, programación y presupuestación tienen como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario. En ese sentido, el artículo 21 de la misma ley establece que la programación es la etapa del ciclo presupuestal que consiste en el desarrollo de los programas de las dependencias, la cual debe hacerse con base en objetivos estratégicos y metas para orientar sus proyectos y actividades.

Respecto a la presupuestación, el artículo 39, fracción III de la Ley del Presupuesto, señala que el Proyecto de Presupuesto de Egresos del estado debe incluir Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de cada una de las Secretarías. Adicionalmente, la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Ley de Planeación) prevé en el artículo 26, fracción II que las MIR deben ser congruentes con el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (*Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco. 2018 - 2024. Visión 2030*).

Para la elaboración de las MIR, los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (Lineamientos para el diseño de indicadores) del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) establecen en el numeral CUARTO que se deben considerar las Guías para la construcción de MIR y para el diseño de indicadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Los indicadores, de acuerdo con la Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, son las herramientas que permiten medir el avance en el logro de los objetivos y proporcionan información para evaluar los resultados de un programa.

En este sentido, los numerales QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para el diseño de indicadores y el Manual para el diseño y la construcción de indicadores del CONEVAL los indicadores deben indicar una relación entre dos variables (cuantitativas o cualitativas), estar contextualizados geográfica y temporalmente, así como que deben medir alguna dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad); además de que deben ser relevantes, económicos, monitoreables, adecuados y ofrecer un aportación marginal.

Sobre las características de los objetivos, el Manual para el diseño y la construcción de indicadores del CONEVAL, menciona que deben ser precisos en cuanto a lo que se pretende lograr, redactarse de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico (MML) y al nivel de la matriz al que corresponden, así como ser descriptivos y concretos.

Al respecto, se determinó que la Secretaría de Educación mejoró la eficacia y eficiencia en la formación de docentes, dado que: 1) la eficiencia terminal en las escuelas de Educación Normal se incrementó 23.9% entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021, y 2) el promedio de alumnos por personal administrativo de escuelas Normales públicas se incrementó 8.44% promedio por ciclo entre 2019-2020 y 2021-2022; así como que mejoró su eficacia en la capacitación de docentes, toda vez que la cantidad de servicios de capacitación por cada mil docentes de Educación Básica se incrementó 9.92% en promedio anual entre el 2019 y 2021. Sin embargo, se determinó que el 65.85% de las 41 parejas de objetivos e indicadores programáticos relacionados con la formación y capacitación de docentes son inconsistentes, así como que ninguno de esos indicadores contó con un método de cálculo que describiera una relación válida entre variables.

En el apartado de transparencia de la página web de la Secretaría de Educación (SE) se encontró el Manual de Organización y Procedimientos (MOP) 2013-2018, que está dividido en 7 volúmenes o tomos, en donde se describen las actividades, los responsables, los plazos y los diagramas de flujo de todas las áreas de la SE, y fue publicado en diciembre de 2018 con fecha de última actualización, en septiembre del 2018.

De acuerdo con el MOP señalado en el párrafo anterior, se identificó que el tomo IV contiene procedimientos relacionados con la Formación y Capacitación de Docentes, y que corresponden a las siguientes unidades administrativas de la SE: Coordinación de Formación y Actualización Docente, Dirección General de Educación Normal, Dirección General de Formación Continua para Profesionales de la Educación, y Dirección General de Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional e Instituciones de Posgrado.

Sobre este documento, se consultó al personal de la SE en entrevista sobre la vigencia del MOP, a lo cual se respondió que se encontraban en proceso de actualización de los procedimientos. Adicionalmente, se les cuestionó sobre algún otro documento que describiera las actividades y procesos de la Dirección de Formación Continua en términos de la definición de cursos de actualización a docentes de Educación Básica, a lo cual se respondió que observan lo previsto en la *Estrategia Nacional de Formación Continua*, que se publica anualmente por la Secretaría de Educación Pública (SEP); y lo establecido en la *Estrategia Estatal de Formación Continua de la SE, que también se publica anualmente. Adicionalmente, indicaron que la oferta de cursos debe cumplir con los lineamientos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)*.

La *Estrategia Estatal de Formación Continua 2021* contiene un apartado denominado “Descripción de acciones de seguimiento” (p. 41)³, y otro titulado “Cronograma de Actividades Generales para la Implementación de la presente estrategia” (p. 46). Este último, muestra nueve actividades, el periodo para su realización y el área responsable de llevarlas a cabo, lo que permite orientar el desarrollo de las actividades que se tienen que realizar a lo largo del año para la capacitación de docentes de Educación Básica.

Por otra parte, se analizó el marco de resultados programático relacionado con la formación y capacitación de docentes de la SE, mediante un cuestionario de siete preguntas para valorar la consistencia de las 41 parejas de objetivos e indicadores que se identificaron en el ejercicio fiscal 2021. El resultado se muestra en la siguiente tabla.

³ Las páginas del documento no se encuentran numeradas, por lo cual, el número de página corresponde al orden de estas si se considera la portada como la primera.

Tabla 07. Resultados de la valoración de consistencia del marco de resultados programático de la SE relacionado con la formación y capacitación de docentes, ejercicio fiscal 2021

Preguntas de valoración	Cantidad de objetivos e indicadores que cumplen con el atributo evaluado (Porcentaje del total de objetivos e indicadores entre paréntesis)
¿De la redacción del objetivo se deduce un único resultado?	16 (39.02)
¿El resultado indicado en el objetivo es preciso/concreto?	14 (34.15)
¿La redacción del objetivo permite deducir un solo indicador para medir su desempeño?	16 (39.02)
¿El nombre del indicador describe algún aspecto o factor relevante a medir del objetivo?	23 (56.10)
¿El método de cálculo está expresado como una relación válida entre variables?	0 (0.00)
¿Las variables del método de cálculo se recuperan del nombre del indicador?	35 (85.37)
¿El valor meta del indicador es un parámetro válido para dimensionar el logro del objetivo?	2 (4.88)
Cantidad de parejas de objetivos e indicadores consistentes ^{1/}	14 (34.15)
Total de parejas de objetivos e indicadores	41 (100.0)

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de la SE correspondiente al ejercicio fiscal 2021.

1/ Una pareja de objetivos e indicadores se consideró como consistente cuando cumplió con al menos cuatro de los siete criterios evaluados.

De los 41 conjuntos de objetivos e indicadores, 14 cumplieron con cuatro o más de los atributos evaluados, por lo que se consideraron consistentes. Cabe señalar que ninguna pareja de objetivos e indicadores cuentan con métodos de cálculo válidos, y únicamente dos tuvieron metas que dimensionan sus logros. Por lo tanto, se concluye que el marco de resultados programático para la formación y capacitación docente no fue consistente, ya que tuvo un resultado de 27 parejas de objetivos e indicadores inconsistentes, es decir el 65.85% del total; así como que ninguno de los indicadores contó con método de cálculo expresado como una relación válida entre variables.

Con respecto a las escuelas Normales públicas y las escuelas de Educación Básica con el mismo sostenimiento, la siguiente tabla muestra los principales datos estadísticos descriptivos para el análisis de la formación de docentes en los ciclos escolares 2019-2020, 2020-2021 y 2021-2022.

Tabla 08. Cantidad de escuelas, aulas, docentes y alumnos inscritos de Educación Normal, y cantidad de docentes de Educación Básica, para los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022

Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Cantidad de Escuelas Normales públicas	11	11	11
Cantidad de aulas en Escuelas Normales públicas	150	174	167
Cantidad de alumnos inscritos en Escuelas Normales públicas	4,321	4,796	5,054
Cantidad de docentes de Escuelas Normales públicas	495	511	510
Cantidad de docentes de Educación Básica	66,336	66,510	66,423

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Estadísticas de Escuelas de Educación Normal, estadística educativa de los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022, de la SE.

Por otra parte, de acuerdo con la SE, la cantidad de cursos de capacitación ofertados entre los años 2019 al 2021 fue de 111 cursos: 45 en 2019, 17 en 2020 y 49 en 2021; respecto de los asistentes, estos ascienden a 24,384, 12,640 y 28,090 respectivamente. Adicionalmente, se realizó una clasificación para determinar la cantidad de cursos y la cantidad de asistentes que corresponden al personal docente de Educación Básica pública y al personal de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica. El desglose por año se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 09. Cantidad de cursos de capacitación ofertados por la Secretaría de Educación y cantidad de asistentes, del 2019 al 2021

Destinatarios del curso	2019		2020		2021	
	Cantidad de asistentes	Cantidad de cursos	Cantidad de asistentes	Cantidad de cursos	Cantidad de asistentes	Cantidad de cursos
Personal docente de Educación Básica pública ^{1/}	23,217	40	12,640	17	28,086	48

Destinatarios del curso	2019		2020		2021	
	Cantidad de asistentes	Cantidad de cursos	Cantidad de asistentes	Cantidad de cursos	Cantidad de asistentes	Cantidad de cursos
Personal de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica ^{2/}	1,167	5	0	0	4	1
Total	24,384	45	12,640	17	28,090	49

Fuente: elaboración propia con base en los programas de capacitación y formación continua para docentes de Educación Básica de los años 2019, 2020 y 2021, de la SE.

1/ El grupo denominado "Personal docente de Educación Básica pública" agrupa los cursos dirigidos a docentes de educación Inicial, Primaria, Secundaria, Telesecundaria, Indígena, Multigrado y Especial.

2/ El grupo de "Personal de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica" agrupa los cursos dirigidos a docentes directores de los centros de trabajo, supervisores e inspectores de zonas escolares y asesores técnicos pedagógicos.

De acuerdo a la tabla anterior, los cursos de capacitación para el personal directivo, supervisión y asesoría técnico pedagógico, disminuyeron en el periodo, pues pasaron de 5 en el 2019, a solo 1 en 2021. La disminución fue mayormente notable en la cantidad de personal asistente de la categoría mencionada, pues en 2019 fueron 1,167 asistentes y en 2021 que se reactivaron las capacitaciones solo fueron 4 asistentes al curso ofertado ese año.

Respecto de los cursos al Personal docente de Educación Básica pública, se observa un comportamiento similar, en tanto se redujeron en 2020, en 2021 aumentaron y superaron lo observado en 2019.

Por consiguiente, para aproximarse a la eficacia con que la SE capacitó a los docentes adscritos a centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público, se calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) entre 2019 y 2021 de la cantidad de servicios de capacitación a docentes de Educación Básica pública por cada 1,000 docentes de Educación Básica pública. El método de cálculo se muestra a continuación.

$$TMCASCDEB1,000 = [((SCDEBx1,000)_k / SCDEBx1,000)^{1/t} - 1] * 100$$

Donde:

TMCASCDEB1,000 = Tasa Media de Crecimiento Anual de la cantidad de servicios de capacitación a docentes de Educación Básica con sostenimiento público por cada 1,000 docentes de Educación Básica pública.

t = cantidad de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

SCDEBx1,000 = (Cantidad de servicios de capacitación a docentes de Educación Básica con sostenimiento público / Cantidad de docentes de Educación Básica con sostenimiento público) * 1,000.

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden los años 2019, 2020 y 2021.

Tabla 10. Cantidad de docentes capacitados por cada mil docentes de Educación Básica, del 2019 al 2021^{a/}

Variable	2019	2020	2021	TMCA ^{1/}
(A) Cantidad de servicios de capacitación a docentes de Educación Básica	23,217	12,640	28,086	9.99%
(B) Cantidad de docentes adscritos a centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público	66,336	66,510	66,423	0.07%
(C) Cantidad de servicios de capacitación a docentes de Educación Básica por cada 1,000 docentes de Educación Básica adscritos a centros de trabajo públicos = [(A/B)*1000]	350.00	190.00	422.48	9.92%

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Estadísticas de Escuelas de Educación Normal, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020, 2020-2021 y 2021-2022 remitido por la SE.

a/ Dado que la información de la cantidad de docentes capacitados se presenta por año, mientras que la cantidad docentes de Educación Básica se presenta por ciclo escolar, se estableció que para el año 2019, se tome la información del ciclo 2019-2020; para el 2020, el ciclo 2020-2021 y para el 2021, el ciclo 2021-2022.

1/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

De acuerdo con la tabla anterior, la TMCA en la cantidad de servicios de capacitación a docentes de Educación Básica con sostenimiento público por cada 1,000 docentes de Educación Básica pública es de 9.92%, lo cual sugiere que la SE incrementó su eficacia en la capacitación de docentes adscritos a centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público.

Por otra parte, para aproximarse a la eficacia con que la SE formó docentes en las escuelas de Educación Normal públicas, se calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) entre

los ciclos escolares 2019-2020 y 2021-2022 de la eficiencia terminal⁴ de las escuelas de Educación Normal públicas. El método de cálculo se muestra a continuación.

$$TMCAET = [((ET_k/ET_j)^{1/t}-1)*100]$$

Donde:

TMCAET = Tasa Media de Crecimiento Anual de la eficiencia terminal de las escuelas de Educación Normal públicas.

t = cantidad de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

ET = (Cantidad de egresados de escuelas de Educación Normal públicas / Cantidad de estudiantes de nuevo ingreso en las escuelas de Educación Normal públicas) * 100.

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares del 2019-2020 al 2021-2022.

Tabla 11. Eficiencia terminal de las escuelas de educación Normal públicas, del ciclo escolar 2019-2020 al 2020-2021

Variables	Ciclo escolar			TMCA ^{1/} / TV ^{2/} (%)
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	
Cantidad de egresados de Normales públicas (A)	832	1,064	1,552	36.58%
Cantidad de alumnos de nuevo ingreso de Normales públicas (B)	1,460	1,507	N.D.	3.22%

⁴ Para calcular la eficiencia terminal se tomó en cuenta lo establecido en los Lineamientos para la Formulación de los Indicadores Educativos de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2019). De acuerdo con este documento, la eficiencia terminal “refleja la eficacia para absorber a los estudiantes en un nivel y retenerlos durante todo el proceso formativo” (p. 43). El método de cálculo propuesto por la SEP consiste en multiplicar por cien el resultado del cociente de la cantidad de egresados del último grado respecto de la cantidad de estudiantes de nuevo ingreso al primer grado del nivel educativo que corresponda.

Variables	Ciclo escolar			TMCA ^{1/} / TV ^{2/} (%)
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	
Eficiencia terminal en Normales públicas (C) = [(A)/(B)*100]	56.99%	70.60%	N.A.	23.90%

Fuente: elaboración propia con base información remitida por la SE.

N.D. No disponible. La información remitida por la SE no cuenta con la cantidad de egresados de dicho ciclo.

N.A. No aplica.

Nota: se calculó la eficiencia terminal de manera simplificada, considerando a los egresados y estudiantes de nuevo ingreso de un mismo periodo en los ciclos escolares de los que la SE remitió información.

1/ TMCA: Tasa media de crecimiento promedio anual, para las variables que cuentan con información para los tres ciclos escolares.

2/ TV: Tasa de variación, para las variables que cuentan con información para dos ciclos escolares.

De acuerdo con la tabla anterior, la TV de la eficiencia terminal de las escuelas de Educación Normal públicas entre el ciclo escolar 2019-2020 y el 2020-2021 es de 23.9%, lo cual sugiere que la SE incrementó su eficacia en la formación de docentes en las escuelas Normales públicas.

Adicionalmente, como parte de los recursos empleados para la formación de docentes en las Normales públicas, se consideró al personal administrativo que labora en los planteles atendiendo a los alumnos de Educación Normal. En la siguiente tabla se muestra la capacidad del personal administrativo en los planteles que tuvo para atender a los alumnos de las Normales públicas en los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022.

Tabla 12. Personal administrativo promedio por estudiante de educación Normal, del ciclo escolar del 2019-2020 al 2021-2022

Variables	Ciclo escolar			TMCA ^{1/} (%)
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	
(A) Cantidad de alumnos de Normales públicas inscritos (matrícula)	4,321	4,796	5,054	8.15%
(B) Cantidad de personal administrativo de Normales públicas ^{2/}	380	371	378	-0.26%
(C) Promedio de alumnos por personal administrativo = (A/B)	11.37	12.93	13.37	8.44%

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Estadísticas de Escuelas de Educación Normal, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020, 2020-2021 y 2021-2022", remitido por la SE.

1/ TMCA= Tasa Media de Crecimiento Anual.

2/ El personal administrativo corresponde a la suma del personal general, de servicio y directores.

De acuerdo con la información anterior, la matrícula creció en cada ciclo escolar, dando como resultado una tasa de crecimiento promedio anual de 8.15%. Por otro lado, el personal administrativo tuvo poca variación, lo cual dio como resultado una TMCA ligeramente negativa de -0.26%. Al calcular el promedio de alumnos por personal administrativo se observó un aumento por ciclo de 8.44% promedio anual, lo que sugiere una mejora en la eficiencia de la formación de docentes en los ciclos escolares del 2019-2020 al 2021-2022.

Adicionalmente, para analizar la eficiencia en la formación de docentes en escuelas Normales públicas de la SE, se estableció un parámetro con base en el promedio de alumnos por docente en Educación Superior de los países que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el cual se estableció como punto de saturación⁵, es decir, entre más se acerque a ese parámetro, mayor es la eficiencia. El resultado del ejercicio se muestra a continuación.

Tabla 13. Análisis de brecha de eficiencia del promedio de alumnos por docente de las escuelas de Educación Normal en Jalisco, ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022

Variables	Ciclo escolar			TMCA ^{1/} / TV ^{2/} (%)
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	
(A) Cantidad de alumnos de escuelas Normales públicas inscritos (matrícula)	4,321	4,796	5,054	8.15%
(B) Cantidad de docentes en escuelas Normales públicas	495	511	510	1.50%
(C) Promedio de alumnos por docente de Educación Normal pública = [(A) / (B)]	8.73	9.39	9.91	6.55%
(D) Promedio de alumnos de educación Superior por docente en los países miembros de la OCDE (sin México)	15.34	15.31	N.D.	0.50%

⁵ De acuerdo con Ledesma, Ledesma, J. R. (s.f.) el punto de saturación se define como "aquel en el cual la utilidad total es máxima; una unidad adicional de alguno de los dos bienes provoca una reducción de la utilidad total" (p. 8). Ledesma, J. R. (s.f.). *Economía política: teoría microeconómica, teoría de la demanda*. <<<https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2191/1/economia-politica-teoria-microeconomica.pdf>>>, consultado el 18 de enero de 2023.

Variables	Ciclo escolar			TMCA ^{1/} / TV ^{2/} (%)
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	
(E) Promedio de alumnos de educación superior por docente en México	17.97	20.37	N.D.	12.38%
(F) Punto de saturación (Promedio de alumnos de educación superior por docente en los países de la OCDE y México) ^{3/} = [(D)+(E) / 2]	16.66	17.84	17.84 ^{a/}	3.50%
(G) Brecha de eficiencia de alumnos por docentes en las escuelas Normales públicas de Jalisco respecto al promedio de alumnos de educación superior por docente de la OCDE ^{4/} = C - F 	7.93	8.45	7.93	0.00%

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de Educación Normal de la SE y los indicadores de Educación de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE) <<<https://data.oecd.org/teachers/students-per-teaching-staff.htm>>>, consultado el 18 de enero de 2023.

a/ Dado que los indicadores educativos de la OCDE se muestran hasta el 2020, para el ciclo escolar 2021-2022 se consideró el dato del último año registrado.

1/ TMCA = Tasa Media de Crecimiento Anual, para las variables que cuentan con información para los tres ciclos escolares.

2/ TV: Tasa de variación, para las variables que cuentan con información para dos ciclos escolares.

3/ Este parámetro se consideró como el punto de saturación, en el que los niveles superiores o inferiores al establecido se consideran ineficientes.

4/ Se consideró brecha de eficiencia a la diferencia entre el promedio de alumnos de educación superior por docente en las escuelas Normales de Jalisco y el promedio de alumnos de educación superior por docente considerado como punto de saturación. La tendencia deseable es la reducción de esta cifra hasta alcanzar 0, es decir igualdad respecto al punto de saturación como nivel óptimo.

De acuerdo a la información de la tabla anterior, no obstante la diferencia absoluta entre el promedio de alumnos por docente de Educación Normal en Jalisco (C) y el punto de saturación (F) se mantuvo en periodo de análisis, el crecimiento del primer indicador fue suficiente para que la brecha no se ampliara, lo cual sugiere que mejoró la eficiencia en la formación de docentes de Educación Normal pública entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2021-2022.

Por lo tanto, se recomendó a la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación y a las áreas que corresponda, revisar y modificar su marco de resultados programático para que cuente con objetivos e indicadores que satisfagan los criterios de consistencia previstos en las Guías del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y en los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el

Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Contar con un marco de resultados programático consistente permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el sentido de que debe planear y programar sus actividades, así como de darles seguimiento.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Educación (SE) sostuvo que la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) emite manuales (Metodología del Marco Lógico y el Manual de Programación y Presupuesto) para la formulación de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que son obligatorios para las Secretarías y demás dependencias del Poder Ejecutivo, mismos que, como señala también en el comentario general de su respuesta, son elaborados a partir de "...disposiciones oficiales locales y federales", y que a partir de 2020 la SHP lleva a cabo actividades para mejorar la formulación de las MIR; lo cual no aclara el hallazgo que sustenta la recomendación, esto es, que se determinó que la mayoría de las parejas de objetivos e indicadores de las MIR de la SE relacionados con el entregable de formar y capacitar docentes son inconsistentes, ni justifica la inaplicabilidad de la recomendación. Adicionalmente, argumentó que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) en el que se realiza la captura de los indicadores para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, sólo "permite registrar una variable y se genera la fórmula del indicador, que se compone de la misma variable en una relación entre lo realizado y lo programado por 100", lo cual no aclara el hallazgo, sino que, en todo caso, confirma el aspecto identificado dentro del análisis de consistencia realizado por esta entidad fiscalizadora.

Asimismo, la entidad fiscalizada aportó como evidencia los manuales elaborados por la SHP para la formulación de MIR y para la integración del anteproyecto del presupuesto de egresos, entre otros documentos de referencia para el diseño de matrices e indicadores; las MIR de la SE para los ejercicios fiscales 2021 y 2023; y, el resultado del ejercicio de revisión de las MIR realizado por parte de la SHP en 2023; mismas que se relaciona con algunos de los argumentos ofrecidos, en términos de que son archivos que contienen los documentos referidos en su respuesta; sin embargo, no incluyó algún elemento de soporte respecto de su afirmación sobre que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) solo permite registrar una variable para cada indicador.

No obstante que los elementos de soporte remitidos por parte de la SE sostienen algunos de las afirmaciones incluidas en su respuesta, estos no son suficientes para aclarar el hallazgo que sostiene la recomendación 21-DAD-PR-001-100400-A-02, ni para justificar la inaplicabilidad de la misma, dado que sus argumentos no se orientan en el mismo sentido que la recomendación.

Finalmente, el origen de la evidencia empleada corresponde a una fuente válida, toda vez que contiene documentos y archivos generados por la SHP, y por otras instituciones públicas, sin embargo, esta no resulta pertinente para desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica la inviabilidad de la mejora.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación.

Recomendación 21-DAD-PR-002-100400-A-02

En las cláusulas TERCERA y VIGÉSIMA del Convenio de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Jalisco, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Convenio para la Modernización de la Educación Básica), se establece que las autoridades educativas estatales, además de asumir la dirección y administración de los planteles de educación normal, deben integrar un sistema que articule esfuerzos y experiencias en el ámbito de formación, actualización y superación permanentes de maestros, así como en el de la investigación pedagógica.

En el mismo sentido, el artículo 23, fracción XVI de la LOPEEJ señala que la Secretaría de Educación (SE), debe administrar y controlar a las escuelas públicas de formación, actualización y capacitación de docentes.

Respecto de las unidades responsables de cumplir este mandato, el artículo 42, fracción I del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación (RISE) establece que la Subsecretaría de Formación y Atención al Magisterio debe coordinar, organizar y evaluar la formación y capacitación de profesionales de la educación básica.

De acuerdo con el artículo 15, fracción VIII, de la LOPEEJ las secretarías del Poder Ejecutivo deben de diseñar y proponer, previo acuerdo con la Coordinación General Estratégica a la que esté adscrita, los manuales de organización, operación, procedimientos y servicios que le competan.

El artículo 8 de la Ley del Presupuesto establece que cada Dependencia o Entidad es responsable de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar con propias actividades, así como darle seguimiento a los avances programáticos que éstas presenten con relación al gasto público.

Además, el artículo 21 de la misma ley, indica que la programación de las entidades públicas debe hacerse con base en objetivos estratégicos y metas para orientar sus proyectos y actividades, así como las unidades responsables de su ejecución.

Respecto a esta programación, el artículo 39, fracción III, señala que el Proyecto de Presupuesto de Egresos del ejecutivo debe integrarse, entre varios documentos, por la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada Secretaría.

En este sentido, el artículo 85, fracción II, de la Ley de Planeación, menciona que en el ámbito estatal, las matrices de indicadores para resultados son una de las bases para evaluar la eficacia y la eficiencia en las entidades públicas.

En cuanto a la MIR, la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (p. 24), la define como una herramienta de planeación estratégica, que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la MML. La MIR organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al programa presupuestario.

Respecto a la planeación, el artículo 84, de la Ley de Planeación, señala que uno de los instrumentos de planeación a corto y mediano plazo es el Plan Institucional. Este debe contemplar en forma coherente y ordenada los objetivos, metas, estrategias y acciones que llevan a cabo las dependencias para mejorar el desempeño de su gestión pública.

Los objetivos programáticos, según el Manual para el diseño y construcción de indicadores del CONEVAL, deben ser precisos en cuanto a lo que se pretende lograr, redactarse de acuerdo a la MML y al nivel de la matriz al que corresponden, ser descriptivos y concretos.

Sin embargo, se determinó que ninguna de las cuatro parejas de objetivos e indicadores programáticos de la Secretaría de Educación relacionadas con la administración de la Educación Normal son consistentes; que su eficacia disminuyó, toda vez que la disponibilidad de aulas por cada mil alumnos de Educación Normal decreció 2.44% en promedio anualmente entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2021-2022. Asimismo, no cuenta con manuales de procesos ni con algún otro documento que permita orientar su gestión en términos de la administración de la Educación Normal, además de que el presupuesto con que se provee dicho entregable se redujo, toda vez que el costo promedio por alumno en escuelas de Educación Normal disminuyó en 14.07% por año entre el 2019 y 2021 en términos reales, mientras que la matrícula creció.

Al analizar los objetivos e indicadores de la SE se identificaron cuatro relacionados con la administración de la Educación Normal, los cuales fueron evaluados mediante siete preguntas para determinar su consistencia. La tabla siguiente muestra los conjuntos de objetivos e indicadores identificados junto con los resultados de la valoración.

Tabla 14. Objetivos e indicadores programáticos de la SE relacionados con la Administración de la Educación Normal y el resultado de su valoración de consistencia, ejercicio fiscal 2021

PP ^{1/}	Resumen narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Meta	Consistencia ^{2/} (resultado de la valoración entre paréntesis)
808	Entrega de documentos oficiales de acreditación y terminación de estudios de educación básica. boletas, constancias de estudios, certificados, duplicados de certificados, informes parciales de calificación.	Total de documentos oficiales de acreditación y terminación de estudios de Educación Básica.	(Número de documentos oficiales de acreditación y terminación de estudios de Educación Básica (Realizado) / Número de documentos oficiales de acreditación y terminación de estudios de Educación Básica (Programado))*100	1,952,421	No (2/7)
808	Entrega de documentos oficiales parciales o de terminación de estudios de educación media superior, educación superior docente y capacitación para el trabajo. constancias de estudios, certificados, duplicados de certificados, actas de titulación, títulos.	Total de documentos electrónicos de acreditación y certificación de estudios de Educación Media Superior, Normal y Capacitación para el Trabajo expedidos.	(Número de documentos electrónicos de acreditación y certificación de estudios de Educación Media Superior, Normal y Capacitación para el Trabajo expedidos (Realizado) / Número de documentos electrónicos de acreditación y certificación de estudios de Educación Media Superior, Normal y Capacitación para el Trabajo expedidos (Programado))*100	11,759	No (2/7)

PP^{1/}	Resumen narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Meta	Consistencia ^{2/} (resultado de la valoración entre paréntesis)
808	Gestión de sedes y aplicación de las valoraciones para la selección y acceso de aspirantes y promoción de docentes en la educación básica y media superior.	Total de aspirantes evaluados.	(Número de aspirantes evaluados (Realizado) / Número de aspirantes evaluados (Programado))*100	16,000	No (1/7)
810	Mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades académicas en las Escuelas Normales, que implican además, administración y trasmisión de conocimientos por medios virtuales.	Total de Escuelas Normales Públicas en el Estado operando.	(Escuelas normales públicas del Estado (Realizado) / Escuelas normales públicas del Estado (Programado))*100	11	No (1/7)

Fuente: elaboración propia con base en la información de la MIR de la SE correspondiente al ejercicio fiscal 2021.
1/ PP: Programa presupuestario
2/ Una pareja de objetivos e indicadores se consideró como consistente cuando cumplió con al menos cuatro de los siete criterios evaluados.

El resultado de la valoración se encuentra en la última columna, la cual muestra que ninguna de las parejas de objetivos e indicadores cumplió con más de dos criterios, es decir no fueron consistentes. Por lo tanto, se determinó que el marco de resultados programático de la administración de la Educación Normal no fue consistente.

Se evaluó la correspondencia entre los objetivos programáticos de la Secretaría de Educación (SE) señalados en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de sus programas presupuestarios del ejercicio fiscal 2021 y los objetivos estratégicos en el Plan Institucional de la Secretaría de Educación (2019) y en el Programa Educativo Estatal (2020). A partir de este ejercicio se identificó que cada uno de estos instrumentos de planeación contiene seis objetivos estratégicos (en el Programa Educativo Estatal se denominan como "Objetivos estratégicos" y en el Plan Institucional de la SE como "Objetivos institucionales"),

y únicamente dos objetivos del Plan Institucional fueron retomados en los programas presupuestarios (p. 43), como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 15. Programas presupuestarios relacionados con la administración de la Educación Normal alineados con objetivos institucionales del Plan Institucional de la SE

Programa presupuestario de la SE relacionado con la administración de la Educación Normal	Objetivos programáticos relacionados con los objetivos institucionales	Objetivos institucionales del Plan Institucional de la SE relacionados con la administración de la Educación Normal
810 - Formación inicial y de posgrado para los docentes de educación básica.	Actividad. Mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades académicas en las Escuelas Normales, que implican además, administración y trasmisión de conocimientos por medios virtuales.	Fortalecer el perfil profesional del personal directivo, docente y de apoyo, a través de la capacitación y formación de competencias científicas, tecnológicas, sociales, humanísticas y de innovación a fin de renovar las prácticas cotidianas e incrementar la calidad e integralidad del servicio educativo.
808 - Planeación y evaluación del sistema educativo estatal.	Actividad. Entrega de documentos oficiales parciales o de terminación de estudios de Educación Media Superior, Educación Superior Docente y Capacitación para el Trabajo. constancias de estudios, certificados, duplicados de certificados, actas de titulación, títulos	Simplificar la administración a través de una reingeniería que comprenda el análisis, rediseño e innovación de procesos, así como el uso de herramientas tecnológicas para automatizar trámites y procedimientos que contribuyan a mejorar la atención al público, reducir las cargas administrativas a directivos y docentes, así como eficientar el trabajo de las unidades administrativas optimizando el uso de los recursos (humanos, materiales y financieros).

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Institucional y las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de la SE.

Se identificó que el objetivo programático de nivel actividad del programa presupuestario 810 (Formación inicial y de posgrado para los docentes de educación básica) se alinea con el tercer objetivo institucional del Plan Institucional de la SE, el cual menciona el fortalecimiento del perfil profesional de los docentes a través de desarrollo de competencias. También, se observa que el objetivo programático de nivel actividad del programa presupuestario 808 (Planeación y evaluación del sistema educativo estatal) se alinea con el cuarto objetivo del Plan Institucional, que habla acerca de la simplificación y optimización de la administración y procedimientos que contribuyan a mejorar la atención al público.

Como resultado de la revisión cualitativa de los instrumentos mencionados, se determinó que ambos programas presupuestarios relacionados con la Administración de la Educación Normal correspondieron con los objetivos institucionales del Plan Institucional de la SE.

Asimismo, con el objetivo de conocer los procedimientos relacionados con la Administración de la Educación Normal que desarrolla la SE, se solicitó remitir los documentos que describan los procesos, procedimientos y actividades que se realizan como parte de la validación y certificación de documentos oficiales de Educación Superior Docente, que es parte de las funciones que desempeña la Dirección de Educación Normal. Se recibieron de la SE dos documentos titulados “Proceso de validación de documentos” y “Proceso de certificación de documentos”. Ambos fueron analizados para determinar su pertinencia como manuales de operación, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 16. Resultados de la valoración de pertinencia de los manuales de procedimientos remitidos por la SE

Nombre del documento	¿Describe actividades y procesos?	¿Señala responsables o encargados de ejecutar las actividades y procesos?	¿Contiene diagramas de flujo que describan gráficamente los procedimientos?	¿Especifica la frecuencia o plazos para ejecutar los procesos?
Proceso de validación de documentos	Sí	No	No	No
Proceso de certificación de documentos	Sí	No	No	No

Fuente: elaboración propia con base en los documentos Proceso de validación de documentos y Proceso de certificación de documentos remitidos por la SE.

De las cuatro preguntas que sirvieron para valorar los documentos remitidos por la SE, ambos cumplen positivamente solo una pregunta, que es acerca de la descripción de actividades de los procesos, sin embargo, como en su mayoría se responden negativamente, se determinó que ambos documentos no son pertinentes para considerarse manuales de operación.

Adicionalmente, en la página Web de transparencia de la SE se encuentra el Manual de Organización y Procedimientos (MOP) 2013-2018, dividido en siete volúmenes o tomos, en donde se describen las actividades, los responsables, los plazos y los diagramas de flujo de todas las áreas de la SE, con fecha de última actualización en septiembre del 2018, misma que se publicó en diciembre de ese año.

El tomo IV del MOP de la SE es el que se relaciona con la administración de la Educación Normal, que corresponde a las siguientes áreas: Coordinación de Formación y Actualización Docente, Dirección General de Educación Normal, Dirección General de Formación Continua

para Profesionales de la Educación y Dirección General de Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional e Instituciones de Posgrado.

Sobre este documento, se consultó al personal de la SE en entrevista sobre su vigencia, a lo cual se respondió que se encontraban en proceso de actualización de los procedimientos. Adicionalmente, señalaron que por el momento se encuentran enfocados en obtener la certificación ISO para el área de Control Escolar por lo que están trabajando en la elaboración de un manual de organización y procedimientos para este objetivo. Por lo tanto, se determinó que la administración de la Educación Normal no cuenta con Manuales de Operación que describan los principales procesos que se desarrollan para su provisión.

Con respecto al presupuesto destinado a las escuelas de Educación Normal, de acuerdo con la información provista por la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP), el presupuesto global para las 11 escuelas Normales públicas en la entidad, solo considerando los capítulos de gasto 2000 al 5000, asciende a 21.56 millones de pesos en 2021. En la tabla siguiente se muestra el presupuesto entre los años 2019 al 2021, así como la matrícula de los planteles.

Tabla 17. Presupuesto y cantidad de alumnos ^{1/} de las escuelas Normales públicas de Jalisco del 2019 al 2021

Variables	Año			TMCA ^{2/} (%)
	2019	2020	2021	
(A) Presupuesto de las Escuelas Normales públicas de Jalisco modificado (a precios de 2021) ^{3/}	24,966,492.41	24,149,472.56	21,560,963.35	-7.07%
(B) Cantidad de alumnos de Educación Normal pública en Jalisco (matrícula)	4,321	4,796	5,054	8.15%
(C) Gasto promedio por estudiante de Educación Normal pública en Jalisco = (A/B)	5,777.94	5,035.34	4,266.12	-14.07%

Fuente: elaboración propia con base en la información presupuestal de las escuelas Normales públicas de Jalisco, remitida por la SHP.

1/ La cantidad de alumnos del año 2019 corresponde al ciclo escolar 2019-2020; al año 2020, el ciclo escolar 2020-2021; y al año 2021, el ciclo 2021-2022.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

3/ El presupuesto que se remitió contiene únicamente los montos de los capítulos 2000 al 5000 de los ejercicios fiscales 2019 al 2021.

Como se observa en la tabla previa, la TMCA del presupuesto de las Escuelas Normales públicas de Jalisco ha disminuido en términos reales 7.07% en promedio anual entre el 2019

y 2021, mientras que la matrícula de alumnos creció en promedio 8.15%; por lo cual, el gasto promedio por estudiante de Educación Normal disminuyó a una tasa de 14.07% anual, toda vez que la diferencia entre el crecimiento de la matrícula y la disminución del presupuesto es del doble, cuando se esperaría una variación proporcional, es decir, mantener el mismo presupuesto en términos reales, o bien, aumentarlo para mejorar la provisión de este servicio.

Paralelamente, se consideraron las aulas como recursos materiales (infraestructura) para aproximarse a la eficacia con que la SE administró la Educación Normal con sostenimiento público en la entidad. Se calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de la cantidad de aulas de Educación Normal con sostenimiento público por cada mil alumnos de Educación Normal. El método de cálculo se muestra a continuación.

$$TMCA_{CAEN} = [((CAEN_{x1,000}_k / CAEN_{x1,000}_j)^{1/t} - 1) * 100]$$

Donde:

TMCA_{CAEN} = Tasa Media de Crecimiento Anual de la cantidad de aulas de en escuelas de Educación Normal con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos.

t = número de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

CAEN_{x1,000} = (Cantidad aulas de escuelas Normales con sostenimiento público / Cantidad de alumnos inscritos en escuelas Normales con sostenimiento público) * 1,000.

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2018-2019 al 2021-2022.

Tabla 18. Promedio de aulas para los estudiantes de educación Normal durante los ciclos escolares del 2019-2020 al 2021-2022

Variable	Ciclo escolar			TMCA ^{1/}
	2019-2020	2020-2021	2021-2022	
(A) Cantidad de alumnos de las escuelas Normales públicas	4,321	4,796	5,054	8.15%
(B) Cantidad de aulas disponibles en las escuelas Normales públicas	150	174	167	5.51%
(C) Cantidad de aulas por cada 1,000 alumnos de Educación Normal = [(B)/(A)*1,000]	34.71	36.28	33.04	-2.44%

Fuente: elaboración propia con base en información provista por la SE.

1/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

Se observa que, mientras la cantidad de alumnos y la cantidad aulas de escuelas Normales públicas tuvieron un incremento promedio anual de 8.15% y 5.51% respectivamente, la cantidad de aulas por cada mil alumnos tuvo una disminución de 2.44%, lo cual implica una reducción en la disponibilidad de espacios, y sugiere una disminución en la eficacia con que se administró la Educación Normal.

En resumen, no obstante del aumento de la matrícula en Educación Normal, se asignó menos presupuesto a las escuelas y se redujo la disponibilidad de espacios para los alumnos. Por lo tanto, se determinó que se perjudicó tanto la eficacia como la eficiencia en la administración de la Educación Normal.

Por lo tanto, *se recomendó a la Dirección General de Planeación, a la Subsecretaría de Administración, y a las áreas que corresponda de la Secretaría de Educación, revisar y rediseñar su marco de resultados programático e incluya objetivos e indicadores que satisfagan los criterios de consistencia previstos en las Guías de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y en los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC. Asimismo, diseñar manuales de procesos o documentos equivalentes en donde se describan las actividades que se desarrollan para la administración de la Educación Normal, los responsables, diagramas de flujo y tiempos de ejecución. Así como revisar la asignación de recursos a las escuelas de Educación Normal y plantear medidas que permitan mantener la provisión de los espacios educativos en la Educación Normal en tanto la matrícula continúe aumentando.* Contar con un marco de resultados programático consistente permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el sentido de que debe planear y programar sus actividades, así como darles seguimiento. Por otra parte, contar con manuales de procesos válidos, permitiría cumplir con el artículo 15, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en el sentido de diseñar y proponer los manuales de organización, operación, procedimientos y servicios que le competan. Asimismo, plantear medidas para mantener la provisión de los espacios de Educación Normal, permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo establecido en los artículos 104 de la Ley General de Educación y 109 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en términos de que la autoridad educativa estatal debe desarrollar la planeación financiera y administrativa que contribuya a optimizar los recursos en materia de espacios educativos.

En respuesta, la Secretaría de Educación (SE) expresó argumentos **justificativos y aclaratorios** relacionados con la revisión y rediseño del marco de resultados programático asociado con la administración de la Educación Normal, en los que sostuvo que la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) emite manuales (Metodología del Marco Lógico y el Manual de Programación y Presupuesto) para la formulación de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que son obligatorios para las Secretarías y demás dependencias del Poder Ejecutivo, mismos que, como señala también en el comentario general de su respuesta, son

elaborados a partir de "...disposiciones oficiales locales y federales", así como que a partir de 2020 la SHP lleva a cabo actividades para mejorar la formulación de las MIR; lo cual no aclara el hallazgo que sustenta la recomendación, esto es, que se determinó que las parejas de objetivos e indicadores de las MIR de la SE relacionados con el entregable de administración de la Educación Normal son inconsistentes, ni justifica la inaplicabilidad de la recomendación. Adicionalmente, argumentó que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) en el cual se realiza la captura de los indicadores para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, sólo "permite registrar una variable y se genera la fórmula del indicador, que se compone de la misma variable en una relación entre lo realizado y lo programado por 100", lo cual no aclara el hallazgo, sino que, en todo caso, confirma el aspecto identificado dentro del análisis de consistencia realizado por esta entidad fiscalizadora.

Asimismo, la entidad fiscalizada aportó como evidencia los manuales elaborados por la SHP para la formulación de MIR y para la integración del anteproyecto del presupuesto de egresos, entre otros documentos de referencia para el diseño de matrices e indicadores; las MIR de la SE para los ejercicios fiscales 2021 y 2023, y el resultado del ejercicio de revisión de las MIR realizado por parte de la SHP en 2023; mismas que se relaciona con algunos de los argumentos ofrecidos, en términos de que son archivos que contienen los documentos referidos en su respuesta; sin embargo, no incluyó algún elemento de soporte respecto de su afirmación sobre que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) solo permite registrar una variable.

No obstante que los elementos de soporte remitidos por parte de la SE sostienen algunas de las afirmaciones incluidas en su respuesta, estos no son suficientes para aclarar el hallazgo que sostiene la recomendación 21-DAD-PR-002-100400-A-02 asociado con la revisión y rediseño del marco de resultados programático relacionado con la administración de la Educación Normal, ni para justificar la inaplicabilidad de la misma, dado que sus argumentos no se orientan en el mismo sentido que la recomendación.

Finalmente, el origen de la evidencia empleada corresponde con una fuente válida, toda vez que contiene documentos y archivos generados por la SHP, y por otras instituciones públicas, sin embargo, esta no resulta pertinente para desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica la inviabilidad de la mejora.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación emitida en lo relacionado con la revisión y rediseño del marco de resultados programático asociado con la administración de la Educación Normal.

Además, la Secretaría de Educación emitió una respuesta con **argumentos justificativos y aclaratorios adicionales** relacionados con la revisión de la asignación de recursos a las escuelas de Educación Normal y el planteamiento de medidas que permitan mantener la

provisión de aulas en tanto que la matrícula siga aumentando, en los que sostuvo que “La convocatoria de ingreso [a las escuelas de Educación Normal] señala la cantidad de matrícula máxima autorizada para cada escuela y no puede ser rebasada, lo que solventa el cupo máximo de estudiantes y no requiere construcción o adecuación de espacios”, mientras que el hallazgo se sostiene en la diferencia entre el crecimiento de matrícula total (8.15% en promedio anual) y el crecimiento en el total de espacios (aulas) disponibles (5.51% en promedio anual). También afirmó que, el aumento en la matrícula de las escuelas de Educación Normal públicas es debido “a la eficiencia terminal [...] ya que en los ciclos escolares respectivos ha disminuido la deserción estudiantil”, lo cual explica la causa del aumento en la matrícula. Es pertinente resaltar que la recomendación consistió en que se revisara la asignación de recursos para mantener la provisión de espacios educativos en las escuelas de Educación Normal públicas en tanto la matrícula continúe aumentando. Por lo tanto, los argumentos expresados por la SE no son congruentes con la recomendación ni clarifican el hallazgo.

La evidencia aportada por la SE está relacionada con los argumentos expuestos, dado que se incluyen copias de las convocatorias donde se establece la disponibilidad de espacios para los estudiantes de nuevo ingreso a escuelas de Educación Normal públicas para los años 2019 a 2023, así como la información sobre la matrícula de estas para el mismo periodo. Sin embargo, esto no se relaciona con el aspecto recomendado.

Por otra parte, la evidencia aportada por el ente fiscalizado es insuficiente para sostener sus argumentos, incluso confirma una parte de los hallazgos, que consiste en el aumento de la matrícula de las escuelas de Educación Normal públicas durante el periodo de análisis. Lo anterior, a partir de los datos de los espacios disponibles de nuevo ingreso y la matrícula de escuelas de Educación Normal públicas incluidos en las tablas con la información contenida en la evidencia aportada por la SE, que se muestran a continuación.

Tabla 19. Espacios para alumnos de nuevo ingresos y población estudiantil matriculada en escuelas de Educación Normal públicas de Jalisco, por año de promoción y ciclo escolar

Variable	Año de promoción (ciclo escolar entre paréntesis)				Tasa de crecimiento promedio anual
	2019 (2019-2020)	2020 (2020-2021)	2021 (2021-2022)	2022 (2022-2023)	
Cantidad de espacios para alumnos de nuevo ingreso ^{1/} (A)	1,455	1,480	1,555	1,519	1.45%
Cantidad de alumnos de nuevo ingreso ^{2/} (B)	1,454	1,503	1,552	1,499	1.02%
Cantidad de alumnos matriculados sin considerar a los de nuevo	2,841	3,277	3,514	3,847	10.63%

Variable	Año de promoción (ciclo escolar entre paréntesis)				Tasa de crecimiento promedio anual
	2019 (2019-2020)	2020 (2020-2021)	2021 (2021-2022)	2022 (2022-2023)	
ingreso (C)					
Matrícula o población estudiantil total (D) = (B) + (C)	4,295	4,780	5,066	5,346	7.57%

Fuente: elaboración propia con base en información provista por la SE.

1/ La SE incluyó también la convocatoria para el año de promoción 2023, que contempla 1,570 espacios para alumnos de nuevo ingreso, pero no se incluyó en la tabla toda vez que esta se encuentra en proceso, por lo cual, no hay matrícula.

2/ Para calcular la cantidad de alumnos de nuevo ingreso se asumió que los alumnos reportados en primer semestre corresponden solamente a los admitidos.

Como se observa en la tabla previa, tanto la cantidad de espacios para alumnos de nuevo ingreso como la del resto de alumnos que están cursando sus estudios de educación Normal crecieron en promedio anual 1.02% y 10.63% respectivamente, en consecuencia, la matrícula o población estudiantil en total también aumentó. A pesar de que la evidencia aportada por el ente fiscalizado cuenta con un soporte válido, no es pertinente para aclarar las brechas de mejora identificadas en los hallazgos.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios adicionales presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación en lo relacionado con la revisión de la asignación de recursos a las escuelas de Educación Normal y el planteamiento de medidas que permitan mantener la provisión de aulas en tanto que la matrícula siga aumentando.

Finalmente, la Secretaría de Educación presentó una **medida de atención** para responder a la recomendación respecto del diseño de manuales de procesos o documentos equivalentes que describan las actividades que se desarrollan para la administración de la Educación Normal, en la cual se planteó un compromiso que es parcialmente congruente con lo recomendado, ya que sólo se centra en el diseño de los manuales para los Procesos de validación de documentos y de certificación de documentos, y no hace referencia a los procesos relacionados con la administración de la Educación Normal que ejecute la Dirección de Educación Normal, o bien, cualquier otra unidad administrativa de la SE.

Asimismo, la SE planteó como actividades para cumplir con el propósito la “Descripción y diseño” y los “Productos o entregables del procedimiento”, mismas que son ambiguas para conocer las operaciones específicas que se planea realizar, pero que por los resultados indicados para estas (Productos parciales de los procesos de validación y certificación, y la Versión final de los documentos que incluyen los procesos de validación y certificación) se

interpretan como etapas para el diseño de los manuales señalados en el compromiso. Sin embargo, estas son insuficientes en términos del alcance de la recomendación.

Dado que las actividades enlistadas por la SE en su medida de atención no cierran la brecha de mejora planteada en el hallazgo, tanto los plazos de ejecución como los medios de verificación propuestos son irrelevantes.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la SE, misma que fue considerada impertinente dado que no se orienta en el mismo sentido que la recomendación en lo relacionado con el diseño de manuales de procesos o documentos equivalentes que describan las actividades que se desarrollan para la administración de la Educación Normal.

Sobre el desempeño de las dependencias del Gobierno de Jalisco en la impartición y administración de servicios educativos

El artículo 3º, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que al Estado le corresponde la rectoría de la educación; en ese sentido, los servicios educativos que otorgue deben ser universales.

Al respecto, la cláusula TERCERA del *Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Jalisco, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (Convenio para la Modernización de la Educación Básica), dispone que la Secretaría de Educación (SE) asume la dirección de los planteles públicos que brindan los servicios públicos de educación Básica y Normal en la entidad. Asimismo, las cláusulas QUINTA y SEXTA, establecen que también asume las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás unidades administrativas para que los trabajadores que prestan sus servicios en estos se incorporen al sistema educativo estatal. Por último, la cláusula DÉCIMO CUARTA del mismo convenio, prevé que el gobierno estatal debe distribuir de forma oportuna, completa, amplia y eficiente los libros de texto gratuitos y materiales educativos complementarios que la Secretaría de Educación Pública (SEP) le proporcione.

Por su parte, dentro del marco jurídico local, el artículo 23, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEEJ) dispone que la SE debe proporcionar en la entidad los servicios públicos de educación de Educación Básica,⁶ Medio Superior y Normal; mientras que el artículo 23, fracción XXIV del mismo instrumento jurídico prevé que la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) debe proporcionar los servicios de educación Superior y Tecnológica.

⁶La Ley General de Educación en 2019, que sustituyó a la ley del mismo nombre vigente desde 1993, señala que los servicios o niveles que está compuesta la Educación Básica son: Inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria. Asimismo señala que de manera adicional, se considerarán aquellos para impartir Educación Especial.

Por último, la Ley General de Educación (LGE) establece en su artículo 114, fracción III que las autoridades educativas de los estados tienen que proponer a la Secretaría de Educación Pública (SEP) los contenidos regionales que decidan incluir en sus planes y programas de estudio de Educación Básica y Normal. La cláusula DÉCIMO TERCERA del Convenio para la Modernización de la Educación Básica dispone específicamente que la SE debe proponer a la SEP el contenido regional que se incluye en los planes y programas educativos definidos por esta última.

A partir de lo señalado en párrafos previos, el mandato identificado es *Impartir y administrar los servicios de Educación Básica*. Los entregables que corresponden con este se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 20. Entregables del mandato de Impartir y administrar los servicios de Educación Básica

Entregable	Fundamento jurídico
Administración de los planteles de Educación Básica.	Cláusula TERCERA del Convenio de Modernización para la Educación Básica.
Administración de los docentes de Educación Básica.	Cláusula QUINTA del Convenio de Modernización para la Educación Básica.
Distribución de libros de texto y materiales educativos.	Cláusula DÉCIMO CUARTA del Convenio de Modernización para la Educación Básica; art. 114, fracc. XII de la LGE.
Diseño de contenidos regionales en planes y programas educativos.	Cláusula DÉCIMO TERCERA del Convenio de Modernización para la Educación Básica; art. 114, fracc. III de la LGE; y el art. 48, numeral 1, fracc. VI.

Fuente: elaboración propia.

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

Recomendación 21-DAD-PR-003-100400-A-02

El artículo 119, párrafo segundo de la Ley General de Educación (LGE) y el artículo 120, párrafo segundo de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación) establece que en la asignación de presupuesto a cada uno de los niveles educativos, se deben cubrir los requerimientos financieros, materiales y de infraestructura, así como de su mantenimiento, con el fin de que la población en edad escolar pueda acceder a servicios educativos.

En ese mismo sentido, el artículo 99, segundo párrafo de la LGE y el artículo 104 de la Ley de Educación disponen que los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado deben cumplir con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, incorporando los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, para proporcionar educación de excelencia, con equidad e inclusión; además, el artículo 114, fracción XIII de la LGE y el artículo 115, fracción XIII de la Ley de Educación señalan que la Secretaría de Educación (SE) debe de supervisar las condiciones de seguridad estructural y protección civil de los planteles educativos en la entidad.

Con relación al marco de resultados, el artículo 8 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (Ley del Presupuesto) señala que las dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco, son responsable de programar su gasto. De acuerdo con el artículo 21 de la misma ley, la programación corresponde a la fase en la que las dependencias desarrollan sus programas partiendo de objetivos estratégicos y metas.

Aunado a ello, el numeral CUARTO de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (Lineamientos) emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) señala que el diseño de indicadores debe considerar la Metodología de Marco Lógico (MML) a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). En ese sentido, en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y en el Manual para el diseño y la construcción de indicadores, ambos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se mencionan las características y atributos que deben reunir los objetivos, indicadores y metas incluidos en las MIR.

Por otra parte, el artículo 15, fracción IX de la LOPEEJ dispone que las Secretarías tienen la atribución de expedir instructivos, bases y manuales administrativos conducentes para el buen despacho de las funciones. En ese sentido, el artículo 63 de la Ley de Educación, señala que la SE debe emitir una Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica y Media Superior, la cual debe ser un documento de carácter operativo y normativo cuya finalidad es apoyar la planeación, organización y ejecución de las actividades docentes, pedagógicas, directivas, administrativas y de supervisión de cada plantel educativo enfocadas a la mejora escolar.

El artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Jalisco prevé que los titulares de las dependencias tienen la responsabilidad de establecer y mantener el control interno institucional necesario para conducir las actividades hacia el logro de los objetivos y metas, evaluar y supervisar su funcionamiento, así como ordenar las acciones para su mejora continua.

Sin embargo, se identificó que los manuales de organización y el Reglamento del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Básica en la entidad de la SE están desactualizados. También se determinó que el 44.12% de las parejas de objetivos e

indicadores programáticos de la SE relacionados con la administración de planteles de Educación Básica fueron inconsistentes. Adicionalmente, se observó una disminución en los alumnos de los niveles Inicial y Especial entre los ciclos 2019-2020 y 2021-2022, no obstante que estos son obligatorios desde el 2019. Respecto de la eficacia con que se administraron los planteles de Educación Básica, se determinó que la cantidad de aulas medida por cada 1,000 alumnos en el nivel de Secundaria disminuyó un 1.47% en promedio entre los ciclos escolares de análisis; de igual manera, el personal administrativo por cada 1,000 alumnos para el nivel de Secundaria, disminuyó en promedio 1.05% por ciclo, lo que se traduce en la saturación de espacios físicos y una carga de trabajo superior para el personal administrativo en dicho nivel. Por último, a partir del análisis de la brecha de eficiencia en el promedio de alumnos por aulas, se encontró que el nivel Secundaria tuvo un crecimiento de 11.29% promedio por ciclo en la brecha de eficiencia, y que esta fue una de las más amplias respecto del punto de saturación, con valores de 5.85 y 6.51 alumnos por aula superiores al punto de saturación en los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022, respectivamente.

Se solicitó a la Secretaría de Educación (SE) que remitiera las Guías Operativas para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, vigentes durante 2021, para evaluar si estos instrumentos describen las principales actividades, procesos, responsables y plazos para administrar los planteles de Educación Básica.

A lo cual la SE remitió el Reglamento para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica del Estado de Jalisco (emitido el 18 de agosto de 2010), el cual, de acuerdo con su artículo primero tiene por objeto normar la estructura y funcionamiento de las escuelas de Educación Básica; y seis manuales de organización correspondientes a la Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria, Telesecundaria, Educación Especial y Educación Indígena), mismos que se enlistan a continuación.

Tabla 21. Manuales de organización para la administración de la Educación Básica, por nivel educativo

Nivel	Título del manual	Fecha de publicación
Especial	Manual de organización nivel de educación especial.	09 de abril de 2011
Preescolar	Manual de organización nivel de educación preescolar.	
Primaria	Manual de organización nivel de educación primaria.	
	Manual de organización nivel educación indígena.	
Secundaria	Manual de organización educación telesecundaria.	
	Manual de organización nivel de educación secundaria en sus modalidades general y técnica.	16 de agosto de 2012

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por la SE.

Los seis manuales incluidos en la tabla previa describen las funciones de cada uno de los puestos previstos en la estructura orgánica de la SE por nivel educativo, y para la figura de Director de Escuela (por nivel) se señalan las actividades sustantivas para la administración de las escuelas de Educación Básica. Es pertinente resaltar que existe un rezago en la actualización de dichos instrumentos dada su fecha de publicación.

Respecto al marco de resultados, se revisaron las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de la SE. Se identificaron 34 objetivos e indicadores que se relacionaron con aspectos de la administración de los planteles de la Educación Básica.

Posteriormente, se procedió a evaluar la consistencia de los objetivos e indicadores identificados con base en siete atributos, y se tomó como criterio para definir si son o no consistentes, que cumplieran con al menos 4 de los 7 atributos. Los resultados de este ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 22. Resultados de la valoración de consistencia del marco de resultados programático relacionado con la administración de los planteles de Educación Básica

(porcentaje del total de parejas de objetivos e indicadores entre paréntesis)

Pregunta	Cantidad de objetivos e indicadores que cumplen con el atributo evaluado (porcentaje del total objetivos e indicadores entre paréntesis)
¿De la redacción del objetivo se deduce un único resultado?	19 (55.88)
¿El resultado indicado en el objetivo es preciso/concreto?	19 (55.88)
¿La redacción del objetivo permite deducir un solo indicador para medir su desempeño?	20 (58.82)
¿El nombre del indicador describe algún aspecto o factor relevante a medir del objetivo?	34 (100.00)
¿El método de cálculo está expresado como una relación válida entre variables?	0 (0.00)
¿Las variables del método de cálculo se recuperan del nombre del indicador?	34 (100.00)
¿El valor meta del indicador es un parámetro válido para dimensionar el logro del objetivo?	1 (2.94)

Pregunta	Cantidad de objetivos e indicadores que cumplen con el atributo evaluado (porcentaje del total objetivos e indicadores entre paréntesis)
Cantidad de parejas de objetivos e indicadores consistentes ^{1/}	19 (55.88)
Total de parejas de objetivos e indicadores	34 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Matrices de Indicadores para Resultados del ejercicio fiscal 2021 de la SE.

1/ Una pareja de objetivos e indicadores se consideró como consistente cuando cumplió con al menos cuatro de los siete criterios evaluados.

Para el 55.88% de los objetivos valorados se deduce un único resultado y el resultado indicado en el objetivo es preciso o concreto, también de la redacción del objetivo se puede deducir un solo indicador para medir su desempeño con el 58.82%. Ninguno de los indicadores contó con un método de cálculo expresado como una relación válida entre variables, y solo uno contó con un valor meta válido para dimensionar el logro del objetivo. Finalmente, se obtuvo por resultado que solo 19 indicadores (55.88%) de 34 fueron consistentes.

Para aproximarse a la eficacia con que la Secretaría de Educación (SE) administró los planteles de Educación Básica con sostenimiento público en la entidad, se calcularon los siguientes indicadores:

1. La Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de la cantidad de centros de trabajo de Educación Básica (Inicial, Especial, Preescolar, Primaria y Secundaria) con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos;
2. La TMCA de la cantidad de aulas en planteles de Educación Básica por nivel con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos; y
3. La Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de la cantidad de personal administrativo en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos.

El método de cálculo para la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2021-2022 de la cantidad de centros de trabajo de Educación Básica (Inicial, Especial, Preescolar, Primaria y Secundaria) con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos en la entidad, se muestra a continuación:

$$TMCA_{CCT} = [((CCT_{x1,000k}/CCT_{x1,000j})^{1/t-1}) - 1] * 100$$

Donde:

TMCACCT = Tasa Media de Crecimiento Anual de la cantidad de centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos.

t = número de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

CCTx1,000 = (Cantidad de centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público / Cantidad de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público) * 1,000.

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2019-2020 al 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 23. Tasa media de crecimiento anual en la cantidad de centros de trabajo por cada 1,000 alumnos inscritos en centros de trabajo públicos de Educación Básica, por nivel educativo para los ciclos escolares ^{1/} del 2018-2019 al 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
Especial ^{al}	(A) Centros de trabajo (escuelas)	327	327	327	0.00
	(B) Alumnos	32,764	28,844	28,063	- 7.45
	(C) Cantidad de centros de trabajo por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1000]	9.98	11.34	11.65	8.05
Inicial ^{al}	(A) Centros de trabajo (escuelas)	143	143	138	- 1.76
	(B) Alumnos	6,792	5,831	5,866	- 7.07
	(C) Cantidad de centros de trabajo por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1000]	21.05	24.52	23.53	5.71
Preescolar	(A) Centros de trabajo (escuelas)	4,040	4,055	4,022	- 0.22
	(B) Alumnos	252,843	242,338	233,909	- 3.82
	(C) Cantidad de centros de trabajo por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1000]	15.98	16.73	17.19	3.74
Primaria	(A) Centros de trabajo (escuelas)	5,032	5,011	4,993	- 0.39
	(B) Alumnos	821,019	828,215	824,503	0.21
	(C) Cantidad de centros de trabajo por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1000]	6.13	6.05	6.06	- 0.60
Secundaria	(A) Centros de trabajo (escuelas)	1,756	1,765	1,754	- 0.06
	(B) Alumnos	363,423	368,857	367,911	0.62

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
	(C) Cantidad de centros de trabajo por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1000]	4.83	4.79	4.77	- 0.67
Educación Básica (Total)	(A) Centros de trabajo (escuelas)	11,298	11,301	11,234	- 0.28
	(B) Alumnos	1,476,841	1,474,085	1,460,252	- 0.56
	(C) Cantidad de centros de trabajo por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1000]	7.65	7.67	7.69	0.28

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022 de la SE.

1/ Se excluyeron del análisis 19 centros de trabajo de los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021, toda vez que fueron abiertos después del inicio del ciclo y no cuentan con información de la cantidad de alumnos inscritos.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ La Ley General de Educación de 1993 (abrogada en 2019) no contemplaba la Educación Inicial y Especial como parte de la Educación Básica; sin embargo, a partir de 2019, la nueva Ley General de Educación establece que forman parte de ese tipo de educación, por lo cual ambos niveles se consideran en el análisis de la Educación Básica.

De acuerdo con la tabla anterior, la mayor cantidad de centros de trabajo medidos como tasa por cada mil alumnos inscritos, se observa en el nivel Inicial, que durante todo el periodo de análisis (ciclo del 2019-2020 al 2021-2022) supera al resto de los niveles educativos; en contraste, la menor cantidad se observa en el nivel Secundaria, para el mismo periodo de análisis. Es pertinente resaltar la diferencia entre estos niveles, toda vez que se amplió, pues pasó de 16.22 centros de trabajo por cada mil alumnos inscritos en el ciclo 2019-2020 (Inicial: 21.05, Secundaria: 4.83) a 18.76 (Inicial: 23.53, Secundaria: 4.77).

Adicionalmente, se observa una disminución en la cantidad de centros de trabajo entre los ciclos 2019-2020 y 2021-2022 de 39 que corresponden al nivel Primaria, 18 a Preescolar y 5 a Inicial. Por último, las cantidades de centros de trabajo de nivel Especial y de nivel Inicial con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos entre el ciclo escolar 2019-2020 y el 2021-2022 tuvieron el mayor aumento, de 8.05% y 5.71% en promedio anual respectivamente. Sin embargo, en ambos casos esto se debe a la disminución de la cantidad de alumnos y poca variación de la cantidad de centros de trabajo, lo cual contrasta con que este nivel se volvió obligatorio a partir del 2019.

Para complementar la aproximación a la eficacia con que la SE administró los planteles de Educación Básica con sostenimiento público en la entidad, se calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2021-2022 de la cantidad de aulas en uso de Educación Básica (Inicial, Especial, Preescolar, Primaria y Secundaria) en planteles con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos en la entidad. El método de cálculo se muestra a continuación:

$$TMCATA1000 = [((CTAx1,000_k/CTAx1,000_j)^{1/t}-1)]*100$$

Donde:

TMCATA1000 = Tasa Media de Crecimiento Anual de la cantidad de aulas en uso de centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos.

t = número de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

CTAx1,000 = (Cantidad de aulas en uso de planteles de Educación Básica con sostenimiento público / Cantidad de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público) * 1,000.

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2019-2020 al 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 24. Tasa media de crecimiento anual en la cantidad de aulas en uso por cada 1,000 alumnos inscritos en centros de trabajo públicos de Educación Básica, por nivel educativo para los ciclos escolares ^{1/} del 2019-2020 al 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
Especial ^{a/}	(A) Aulas	682	730	698	1.17
	(B) Alumnos	32,764	28,844	28,063	-7.45
	(C) Cantidad de aulas por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1,000]	20.82	25.31	24.87	9.31
Inicial ^{a/}	(A) Aulas	236	217	224	-2.58
	(B) Alumnos	6,792	5,831	5,866	-7.07
	(C) Cantidad de aulas por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	34.75	37.21	38.19	4.83
Preescolar	(A) Aulas	11,513	11,457	11,368	-0.63
	(B) Alumnos	252,843	242,338	233,909	-3.82

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
	(C) Cantidad de aulas por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	45.53	47.28	48.60	3.31
Primaria	(A) Aulas	34,857	34,659	34,522	-0.48
	(B) Alumnos	821,019	828,215	824,503	0.21
	(C) Cantidad de aulas por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	42.46	41.85	41.87	-0.69
Secundaria	(A) Aulas	12,442	12,342	12,227	-0.87
	(B) Alumnos	363,423	368,857	367,911	0.62
	(C) Cantidad de aulas por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	34.24	33.46	33.23	-1.47
Educación Básica	(A) Aulas	59,730	59,405	59,039	-0.58
	(B) Alumnos	1,476,841	1,474,085	1,460,252	-0.56
(Total)	(C) Cantidad de aulas por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	40.44	40.30	40.43	-0.02

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022 de la SE.

1/ Las 59,730 aulas en total del ciclo escolar 2019-2020 corresponden a 9,225 de los 11,317 planteles, toda vez que los 2,092 restantes registran No Aplica (NA) y No Disponible (ND) en la cantidad de aulas en uso; para el ciclo 2020-2021, las 59,405 aulas en total corresponden a 9,206 de los 11,340 planteles, dado que los 2,134 restantes registran NA y ND en la cantidad de aulas en uso; y, para el ciclo 2021-2022, las 59,039 aulas en total corresponden a 9,190 de los 11,234 planteles, ya que los 2,044 restantes registran NA en la cantidad de aulas en uso.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ La Ley General de Educación de 1993 (abrogada en 2019) no contemplaba la Educación Inicial y Especial como parte de la Educación Básica; sin embargo, a partir de 2019, la nueva Ley General de Educación establece que forman parte de ese tipo de educación, por lo cual ambos niveles se consideran en el análisis de la Educación Básica.

De acuerdo con la tabla anterior, la mayor cantidad de aulas medidas como tasa por cada mil alumnos inscritos, se observa en el nivel Preescolar, que durante todo el periodo de análisis (ciclo 2019-2020 al 2021-2022) supera al resto de los niveles educativos; en contraste, la menor cantidad se observa en el nivel Especial, para el mismo periodo de

análisis. La diferencia entre estos niveles se redujo, pues pasó de 24.71 aulas por cada mil alumnos inscritos en el ciclo 2019-2020 (Especial: 20.82, Preescolar: 45.53) a 23.73 en el ciclo 2020-2021 (Especial: 24.87, Preescolar: 48.60).

Adicionalmente, se observa que la TMCA de la cantidad de aulas de planteles de Educación Básica de los niveles de Primaria y Secundaria con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos entre el ciclo escolar 2018-2019 y el 2021-2022 es de -0.69% y -1.47%, respectivamente; mientras que en los niveles Inicial, Especial y Preescolar, se observan tasas positivas (9.31%, 4.83% y 3.31% respectivamente). Sin embargo, es pertinente señalar que esto se atribuye a la considerable reducción de la cantidad de alumnos inscritos en los niveles Inicial y Especial.

Por último, y también para aproximarse a la eficacia que la SE administraron los planteles de Educación Básica con sostenimiento público en la entidad, se calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) entre los ciclos escolares 2018-2019 y 2021-2022 de la cantidad de personal administrativo en centros de trabajo de Educación Básica (Inicial, Especial, Preescolar, Primaria y Secundaria) con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos en la entidad. El método de cálculo se muestra a continuación

$$TMCACPA = [((CPAx1,000_k/CPAx1,000_j)^{1/t}-1)*100$$

Donde:

TMCACPA = Tasa Media de Crecimiento Anual de la cantidad de personal administrativo en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos.

t = número de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

CPAx1,000 = (Cantidad de personal administrativo en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público / Cantidad de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público) * 1,000.

La siguiente tabla muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2019-2020 al 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 25. Tasa media de crecimiento anual en la cantidad de personal administrativo por cada 1,000 alumnos inscritos en centros de trabajo públicos de Educación Básica por nivel educativo, para ciclos escolares ^{1/} del 2019-2020 al 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
Especial ^{a/}	(A) Personal administrativo	596	591	601	0.28

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
	(B) Alumnos	32,764	28,844	28,063	- 5.03
	(C) Cantidad de personal administrativo por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	18.19	20.49	21.42	5.59
Inicial ^{a/}	(A) Personal administrativo	1,061	1,008	977	- 2.71
	(B) Alumnos	6,792	5,831	5,866	- 4.77
	(C) Cantidad de personal administrativo por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	156.21	172.87	166.55	2.16
Preescolar	(A) Personal administrativo	5,135	5,059	5,209	0.48
	(B) Alumnos	252,843	242,338	233,909	- 2.56
	(C) Cantidad de personal administrativo por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	20.31	20.88	22.27	3.12
Primaria	(A) Personal administrativo	6,034	5,924	6,249	1.17
	(B) Alumnos	821,019	828,215	824,503	0.14
	(C) Cantidad de personal administrativo por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	7.35	7.15	7.58	1.03
Secundaria	(A) Personal administrativo	11,053	10,844	10,842	- 0.64
	(B) Alumnos	363,423	368,857	367,911	0.41
	(C) Cantidad de personal administrativo por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	30.41	29.40	29.47	- 1.05
Educación Básica (Total)	(A) Personal administrativo	23,879	23,426	23,878	0.00
	(B) Alumnos	1,476,841	1,474,085	1,460,252	0.38

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
	(C) Cantidad de personal administrativo por cada 1000 alumnos = [(A/B)*1,000]	16.17	15.89	16.35	0.38

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022 de la SE.

1/ Se excluyeron del análisis 19 centros de trabajo de los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021, toda vez que fueron abiertos después del inicio del ciclo y no cuentan con información de la cantidad de alumnos inscritos.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ La Ley General de Educación de 1993 (abrogada en 2019) no contemplaba la Educación Inicial y Especial como parte de la Educación Básica; sin embargo, a partir de 2019, la nueva Ley General de Educación establece que forman parte de ese tipo de educación, por lo cual ambos niveles se consideran en el análisis de la Educación Básica.

De acuerdo con la tabla anterior, la mayor cantidad de personal administrativo medido como tasa por cada mil alumnos inscritos, se observa en el nivel Inicial, el cual durante el periodo de análisis (ciclo del 2019-2019 al 2021-2022) superó al resto de los niveles educativos; en contraste, la menor cantidad se observa en el nivel Primaria, para el mismo periodo de análisis. La diferencia observada entre estos niveles se amplió, pues pasó de 148.86 administrativos por cada mil alumnos inscritos en el ciclo 2019-2020 (Inicial: 156.21, Primaria: 7.35) a 137.08 (Inicial: 166.55, Primaria: 7.58).

Adicionalmente, la TMCA en la cantidad de personas que desempeñan actividades administrativas en centros de trabajo públicos de Educación Básica de nivel Secundaria con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos entre el ciclo escolar 2019-2020 y el 2021-2022 es de -1.05%, mientras que en el resto de los niveles educativos se observaron TMCA positivas.

Por otra parte, para aproximarse a la eficiencia con que la SE administraron los planteles de Educación Básica con sostenimiento público en la entidad, se calculó:

1. La Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del promedio de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica (Inicial, Especial, Preescolar, Primaria y Secundaria) con sostenimiento público por personal administrativo; y
2. La TMCA del promedio de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público por aula.

El método de cálculo para la TMCA entre los ciclos escolares 2019-2020 y 2021-2022 del promedio de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público personal administrativo en la entidad, se muestra a continuación:

$$TMCA_{PPA} = [((PPA_k/PPA_j)^{1/t}-1)]*100$$

Donde:

TMCAPPA = Tasa Media de Crecimiento Anual del promedio de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público por personal administrativo.
 t = número de ciclos escolares.
 k = último ciclo escolar concluido.
 j = ciclo escolar de referencia.

PPA = (Cantidad de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público / Cantidad de personal administrativo en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público)

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2019-2020 al 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 26. Tasa media de crecimiento anual en el promedio de alumnos inscritos por personal administrativo en centros de trabajo públicos de Educación Básica por nivel educativo, para los ciclos escolares ^{1/} del 2019-2020 al 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
Especial ^{a/}	(A) Personal administrativo	596	591	601	0.42
	(B) Alumnos	32,764	28,844	28,063	- 7.45
	(C) Promedio de alumnos por personal administrativo = (B/A)	54.97	48.81	46.69	- 7.84
Inicial ^{a/}	(A) Personal administrativo	1,061	1,008	977	- 4.04
	(B) Alumnos	6,792	5,831	5,866	- 7.07
	(C) Promedio de alumnos por personal administrativo = (B/A)	6.40	5.78	6.00	- 3.15
Preescolar	(A) Personal administrativo	5,135	5,059	5,209	0.72
	(B) Alumnos	252,843	242,338	233,909	- 3.82
	(C) Promedio de alumnos por personal administrativo = (B/A)	49.24	47.90	44.90	- 4.50
Primaria	(A) Personal administrativo	6,034	5,924	6,249	1.77
	(B) Alumnos	821,019	828,215	824,503	0.21

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
	(C) Promedio de alumnos por personal administrativo = (B/A)	136.07	139.81	131.94	- 1.53
Secundaria	(A) Personal administrativo	11,053	10,844	10,842	- 0.96
	(B) Alumnos	363,423	368,857	367,911	0.62
	(C) Promedio de alumnos por personal administrativo = (B/A)	32.88	34.01	33.93	1.59
Educación Básica (Total)	(A) Personal administrativo	23,879	23,426	23,878	- 0.00
	(B) Alumnos	1,476,841	1,474,085	1,460,252	- 0.56
	(C) Promedio de alumnos por personal administrativo = (B/A)	61.85	62.93	61.15	- 0.56

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022 de la SE.

1/ Se excluyeron del análisis 19 centros de trabajo de los ciclos 2019-2020 y 2020-2021, toda vez que fueron abiertos después del inicio del ciclo y no cuentan con información de la cantidad de alumnos inscritos.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ La Ley General de Educación de 1993 (abrogada en 2019) no contemplaba la Educación Inicial y Especial como parte de la Educación Básica; sin embargo, a partir de 2019, la nueva Ley General de Educación establece que forman parte de ese tipo de educación, por lo cual ambos niveles se consideran en el análisis de la Educación Básica.

Con base en la tabla previa, el mayor promedio de alumnos por personal administrativo se observa en el nivel Primaria, que durante el periodo de análisis (ciclo 2019-2020 al 2021-2022) supera al resto de los niveles educativos; en contraste la menor cantidad se observa en el nivel Inicial, para el mismo periodo de análisis. La diferencia entre estos niveles se redujo, pues pasó de 136.07 alumnos por administrativo en el ciclo 2019-2020 (Inicial: 6.40, Primaria: 136.07) a 125.94 (Inicial: 6.00, Primaria: 131.94).

Adicionalmente, la TMCA del promedio de alumnos inscritos por personal administrativo en centros de trabajo de Educación Básica de nivel Secundaria con sostenimiento público en la entidad entre el ciclo escolar 2019-2020 y el 2021-2022 es de 1.59%, cuando en el resto de niveles se observaron tasas negativas y sugiere una disminución en la eficiencia con la que la SE administra los planteles de Educación Básica.

Por último, se calculó el promedio de alumnos inscritos por aula de Educación Básica por nivel educativo, para los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022, se realizó mediante la siguiente fórmula:

$$PAA = (CAL_t/CAU_t)$$

Donde:

PAA = Promedio de alumnos inscritos por aula de Educación Básica

CAL= Cantidad de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público

CAU = Cantidad de aulas de planteles de Educación Básica con sostenimiento público.

t = ciclo escolar.

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2019-2020 al 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 27. Tasa media de crecimiento anual del promedio de alumnos inscritos por aula en centros de trabajo públicos de Educación Básica por nivel educativo, para los ciclos escolares ^{1/} 2019-2020 al 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
Especial ^{al/}	(A) Aulas	682	730	698	1.17
	(B) Alumnos	32,764	28,844	28,063	-7.45
	(C) Promedio de alumnos por aulas = (B/A)	48.04	39.51	40.20	-8.52
Inicial ^{al/}	(A) Aulas	236	217	224	-2.58
	(B) Alumnos	6,792	5,831	5,866	-7.07
	(C) Promedio de alumnos por aulas = (B/A)	28.78	26.87	26.19	-4.61
Preescolar	(A) Aulas	11,513	11,457	11,368	-0.63
	(B) Alumnos	252,843	242,338	233,909	-3.82
	(C) Promedio de alumnos por aulas = (B/A)	21.96	21.15	20.58	-3.21

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA^{2/} (%)
Primaria	(A) Aulas	34,857	34,659	34,522	-0.48
	(B) Alumnos	821,019	828,215	824,503	0.21
	(C) Promedio de alumnos por aulas = (B/A)	23.55	23.90	23.88	0.70
Secundaria	(A) Aulas	12,442	12,342	12,227	-0.87
	(B) Alumnos	363,423	368,857	367,911	0.62
	(C) Promedio de alumnos por aulas = (B/A)	29.21	29.89	30.09	1.50
Educación Básica (Total)	(A) Aulas	59,730	59,405	59,039	-0.58
	(B) Alumnos	1,476,841	1,474,085	1,460,252	-0.56
	(C) Promedio de alumnos por aulas = (B/A)	24.73	24.81	24.73	0.00

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022 de la SE.

1/ Las 59,730 aulas en total del ciclo escolar 2019-2020 corresponden a 9,225 de los 11,317 planteles, toda vez que los 2,092 restantes registran No Aplica (NA) y No Disponible (ND) en la cantidad de aulas en uso; para el ciclo 2020-2021, las 59,405 aulas en total corresponden a 9,206 de los 11,340 planteles, dado que los 2,134 restantes registran NA y ND en la cantidad de aulas en uso; y para el ciclo 2021-2022, las 59,039 aulas en total corresponden a 9,190 de los 11,234 planteles, ya que los 2,044 restantes registran NA en la cantidad de aulas en uso.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ La Ley General de Educación de 1993 (abrogada en 2019) no contemplaba la Educación Inicial y Especial como parte de la Educación Básica; sin embargo, a partir de 2019, la nueva Ley General de Educación establece que forman parte de ese tipo de educación, por lo cual ambos niveles se consideran en el análisis de la Educación Básica.

De acuerdo con la tabla anterior, el promedio de alumnos por aula para el nivel Especial del ciclo 2021-2022 es el mayor en la Educación Básica. Respecto del nivel Preescolar, que presenta el promedio más bajo, hay una diferencia 26.08 alumnos promedio por aula en el ciclo escolar 2019-2020 (Especial: 48.04, Preescolar: 21.96), cifra que se reduce en el ciclo escolar 2021-2022 a 19.62 (Especial: 40.20, Preescolar: 20.58); lo anterior se atribuye principalmente a la reducción en la cantidad de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Especial. La TMCA del promedio de alumnos por aula en planteles de Educación

Básica con sostenimiento público entre el ciclo escolar 2019-2020 y el 2021-2022 es de 0.02%, por lo que se mantuvo sin cambios a lo largo de los tres ciclos escolares.

A partir de lo anterior y para evaluar la eficiencia con que la SE administró los planteles de Educación Básica, se procesó información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la cual se estimó un parámetro del promedio de alumnos por grupo a nivel nacional, como una variable aproximada a la estimada en la tabla anterior respecto del promedio de alumnos por aula.

$$PAG = (A/G)$$

Donde:

PAG = Promedio de alumnos por grupo.

A = total de alumnos.

G = total de grupos.

En la siguiente tabla se muestran los valores calculados para los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022.

Tabla 28. Promedio de alumnos por grupo nacional para los ciclos escolar 2021-2022

Variables	2020-2021	2021-2022
(A) Alumnos	22,203,400	21,735,323
(B) Grupos	923,626	921,659
(C) Promedio de alumnos = (A/B)	24.04	23.58

Fuente: elaboración propia con base en la información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Los valores obtenidos como parámetro se emplearon para estimar una brecha de eficiencia, que toma dicho parámetro como punto de saturación, el cual, de acuerdo con Ledesma (s.f.)⁷ “es aquel en el cual la utilidad total es máxima”, de tal manera que ubicarse por debajo del punto de saturación refleja una ineficiencia dado que no se emplean plenamente los recursos, y ubicarse sobre ese punto de saturación refleja una ineficiencia que perjudica la calidad de

⁷ Ledesma, J. (s.f.). Economía política: teoría microeconómica, teoría de la demanda. (Documento de la cátedra Economía Argentina No. 5 Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina). Consultado en: <<https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2191/1/economia-politica-teoria-microeconomica.pdf>>>

los entregables (p. 8). A continuación, se presenta el análisis de la brecha de eficiencia para el promedio de alumnos por aula.

Tabla 29. Análisis de brecha de eficiencia del promedio de alumnos por aula para el Estado de Jalisco, ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022

Tipo de educación	Variables	2020-2021	2021-2022	Tasa de variación (20-21, 21-22)
Educación Básica	(A) Punto de saturación ^{1/}	24.04	23.58	- 1.90
Especial	(B) Promedio de alumnos por aulas ^{2/}	39.51	40.20	1.75
	(C) Brecha de eficiencia ^{3/} C= A - B 	15.47	16.62	7.43
Inicial	(D) Promedio de alumnos por aulas ^{2/}	26.87	26.19	- 2.54
	(E) Brecha de eficiencia ^{3/} E= A - D 	2.83	2.60	- 8.01
Preescolar	(F) Promedio de alumnos por aulas ^{2/}	21.15	20.58	- 2.72
	(G) Brecha de eficiencia ^{3/} G= A - F 	2.89	3.01	4.13
Primaria	(H) Promedio de alumnos por aulas ^{2/}	23.90	23.88	- 0.05
	(I) Brecha de eficiencia ^{3/} I= A - H 	0.14	0.30	109.78
Secundaria	(J) Promedio de alumnos por aulas ^{2/}	29.89	30.09	0.68
	(K) Brecha de eficiencia ^{3/} K= A - J 	5.85	6.51	11.29
Educación Básica (Total)	(L) Promedio de alumnos por aulas ^{2/}	24.81	24.73	- 0.32
	(M) Brecha de eficiencia ^{3/} M= A - L 	0.77	1.15	48.54

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2021-2022 de la SE; y del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
1/ El punto de saturación tomado de la tabla previa.

2/ Valores tomados de la tabla 24. *Tasa media de crecimiento anual del promedio de alumnos inscritos por aula en centros de trabajo públicos de Educación Básica por nivel educativo, para los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022.*

3/ Brecha de eficiencia: se refiere a la diferencia absoluta entre el promedio de alumnos por aula estatal respecto al promedio de alumnos por grupo a nivel nacional, | A - B |.

A partir de lo mostrado en la tabla anterior, se identifica que la brecha de eficiencia más amplia se encuentra en la Educación Especial, con un promedio de alumnos por aula superior al punto de saturación de 15.47 y 16.62 entre los ciclos 2020-2021 y 2021-2022; seguido por la Educación Secundaria, con un promedio de alumnos por aula superior en 5.85 y 6.51 en los mismos ciclos escolares, lo cual sugiere ineficiencia en la administración de planteles de educación en esos niveles educativos. Lo anterior contrasta con lo establecido en el artículo 119, párrafo segundo de la Ley General de Educación y el artículo 120, párrafo segundo de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, donde se establece que en la asignación de presupuesto a cada uno de los niveles educativos, se deben cubrir los requerimientos financieros, materiales y de infraestructura, así como de su mantenimiento, con el fin de que la población en edad escolar pueda acceder a servicios educativos.

Por lo tanto, se recomendó a Dirección General de Planeación, a la Subsecretaría de Administración y a las áreas que corresponda de la Secretaría de Educación, revisar y actualizar los manuales de organización; revisar y replantear la lógica horizontal de los objetivos e indicadores programáticos relacionados con la administración de los planteles, para que estos satisfagan los criterios de consistencia establecidos en las Guías del CONEVAL y los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC; y analizar la información estadística sobre la disponibilidad de espacios educativos y cargas laborales a fin de aplicar medidas específicas que permitan orientar el destino de los recursos por nivel de educación. Implementar estas medidas permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo dispuesto en el artículo 15, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, donde se dispone que las Secretarías tienen la atribución de expedir manuales administrativos; el artículo 8 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el que se señala que las dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco son responsable de programar su gasto; y por último, con el artículo 119, párrafo segundo de la Ley General de Educación y el artículo 120, párrafo segundo de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en el sentido de que en la asignación de recursos a cada uno de los niveles educativos se deben cubrir los requerimientos financieros, materiales y de infraestructura, así como de su mantenimiento, con el fin de que la población en edad escolar pueda acceder a servicios educativos.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Educación (SE) presentó **argumentos justificativos y aclaratorios** respecto de revisar y replantear la lógica horizontal de los objetivos e indicadores programáticos relacionados con la administración de planteles de Educación Básica, en los sostuvo que la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) emite manuales (Metodología del Marco Lógico y el Manual de Programación y Presupuesto) para la formulación de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que son obligatorios para las Secretarías y demás dependencias del Poder Ejecutivo, mismos que, como señala también en el comentario general de su respuesta, son elaborados a partir de “disposiciones oficiales locales y federales”, y que a partir de 2020 la SHP lleva a cabo actividades para mejorar la formulación de las MIR; lo cual no aclara el hallazgo que sustenta la recomendación, esto es,

que el 44.12% las parejas de objetivos e indicadores de las MIR de la SE relacionados con la administración de planteles de Educación Básica son inconsistentes, ni justifica la inaplicabilidad de la recomendación. Adicionalmente, argumentó que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) en el que se realiza la captura de los indicadores para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, sólo “permite registrar una variable y se genera la fórmula del indicador, que se compone de la misma variable en una relación entre lo realizado y lo programado por 100”, lo cual no aclara el hallazgo, sino que, en todo caso, confirma el aspecto identificado dentro del análisis de consistencia realizado por esta entidad fiscalizadora.

Además, la entidad fiscalizada aportó como evidencia los manuales elaborados por la SHP para la formulación de MIR y para la integración del anteproyecto del presupuesto de egresos, entre otros documentos de referencia para el diseño de matrices e indicadores; las MIR de la SE para los ejercicios fiscales 2021 y 2023; y, el resultado del ejercicio de revisión de las MIR realizado por parte de la SHP en 2023; mismas que se relaciona con algunos de los argumentos ofrecidos, en términos de que son archivos que contienen los documentos referidos en su respuesta; sin embargo, no incluyó algún elemento de soporte respecto de su afirmación sobre que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) solo permite registrar una variable para cada indicador. No obstante que los elementos de soporte remitidos por parte de la SE sostienen algunos de las afirmaciones incluidas en su respuesta, estos no son suficientes para aclarar el hallazgo que sostiene la recomendación 21-DAD-PR-003-100400-A-02 en relación con las inconsistencias detectadas en los objetivos e indicadores programáticos, ni para justificar la inaplicabilidad de la misma, dado que sus argumentos no se orientan en el mismo sentido que la recomendación.

El origen de la evidencia empleada corresponde a una fuente válida, toda vez que contiene documentos y archivos generados por la SHP, y por otras instituciones públicas, sin embargo, esta no resulta pertinente para desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica la inviabilidad de la mejora.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación respecto de revisar y replantear la lógica horizontal de los objetivos e indicadores programáticos relacionados con la administración de planteles de Educación Básica.

Por otro lado, la SE presentó **argumentos y evidencias** relacionados con el análisis de la información estadística sobre la disponibilidad de espacios educativos y cargas laborales a fin de aplicar medidas específicas que permitan orientar el destino de los recursos por nivel de educación, en los que planteó que la cantidad de aulas disponibles para brindar educación Básica “se determina en función de la población atendida por cada ciclo escolar, así como demanda potencial”, aspecto que no se relaciona con el hallazgo ni con la recomendación, toda vez que solo comunica ese atributo, pero no hace referencia a la saturación observada

en las aulas de educación secundaria; ni se orienta hacia las mejoras propuestas. Adicionalmente, incluyó una serie de argumentos respecto de las medidas implementadas por la SE para mejorar la asignación de docentes en Educación Básica, como: 1) la implementación de un mecanismo para realizar cambios de centro de trabajo del personal que se encuentra en escuelas que cuentan con superávit; 2) el uso de información detallada de la población escolar y de la disponibilidad de espacios educativos y recursos asignados; 3) la revisión de las estructuras ocupacionales; y, 4) la asignación de recursos para que sea equitativa y en condiciones de igualdad para mejorar la calidad de la educación. Estas medidas dan cuenta de la gestión que realiza la SE respecto de la asignación del personal a los centros de trabajo, pero no guardan relación con la mejora propuesta, pues esta consistió en analizar la información estadística sobre la disponibilidad de espacios educativos y cargas laborales.

Asimismo, a pesar de que la evidencia presentada por la SE se relacionan con los argumentos ofrecidos y el origen de esta es válida, pues se refiere a: leyes, convenios, comunicación interna de la SE, formatos administrativos, correos institucionales, bases de datos de la SE sobre la gestión de los docentes e hipervínculos a plataformas web de la misma Secretaría; no resulta pertinente para desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica la inviabilidad de la mejora sugerida.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos y evidencias presentados por la Secretaría de Educación, y determinó que no atienden la Recomendación 21-DAD-PR-003-100400-A-02 respecto de analizar la información estadística sobre la disponibilidad de espacios educativos y cargas laborales a fin de aplicar medidas específicas que permitan orientar el destino de los recursos por nivel de educación.

Por último, la Secretaría de Educación presentó una **medida de atención** que, no obstante planteó un compromiso ambiguo, toda vez que señaló que “se trabajará en conjunto con los diferentes niveles educativos de Educación Básica”, se consideró pertinente dado que el comentario general que incluyó en su respuesta proporciona los elementos que permiten complementar su compromiso y, con ello, precisar el aspecto de mejora que se implementará, toda vez que sostuvo que “Se programa con los niveles educativos la actualización de los manuales de organización así como la revisión para la actualización del reglamento para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica”, lo cual atiende el área de mejora observada y es congruente con la recomendación planteada.

Para ello, la entidad fiscalizada definió tres actividades, dos de las cuales fueron planteadas como medios de verificación: 1) Manuales de organización, y 2) Reglamento para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica; pero para las que estableció como resultado que “el personal conozca las políticas y normatividad acerca de las actividades que realiza, identificar, delimitar y clarificar las responsabilidades de las áreas y puestos respectivos”, y como evidencia de su cumplimiento “Nombrar enlaces con los niveles educativos, para la revisión de los manuales”. La tercera, por su parte, consiste en “Revisar los mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia en los centros educativos”. De

estas actividades, solo la primera se relaciona con el compromiso de revisar y actualizar los manuales de organización. Por lo tanto, en la etapa de seguimiento que posteriormente realice este Órgano Técnico se analizará que los resultados de las medidas de atención cubran los aspectos de mejora recomendados.

Además, el plazo para el desarrollo de la actividad que se relaciona con el compromiso, comprende el periodo de mayo de 2023 a junio de 2024, el cual es razonable en tanto se cubra la revisión y actualización de los manuales de organización.

El medio de verificación planteado por la entidad fiscalizada no es pertinente como medio de prueba de la actividad relacionada con el compromiso, dado que “nombrar enlaces con los niveles educativos, para la revisión de los manuales” no es un elemento para evidenciar la actualización de los manuales de organización; por lo tanto, durante la etapa de seguimiento que realice éste Órgano Técnico se verificará que los manuales de organización se hayan actualizado.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Educación, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación respecto de actualizar los manuales de organización.

Recomendación 21-DAD-PR-004-100400-A-02

El artículo 119 párrafo segundo, de la Ley General de Educación (LGE) establece que en la asignación de presupuesto a cada uno de los niveles educativos, se debe cubrir los requerimientos humanos con el fin de que la población en edad escolar pueda acceder a servicios educativos.

Con relación al marco de resultados, el artículo 8 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (Ley del Presupuesto) las Dependencia del Gobierno Estatal, son responsable de programar su gasto. De acuerdo con el artículo 21 de la misma ley, la programación corresponde a la fase en la que las entidades desarrollan sus programas partiendo de objetivos estratégicos y metas.

Aunado a ello, el numeral CUARTO de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (Lineamientos) emitidos por el CONAC señala que el diseño de indicadores debe considerar la Metodología de Marco Lógico (MML) a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). En este sentido, en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y en el Manual para el diseño y la construcción de indicadores, ambos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se mencionan las características o atributos que deben reunir los objetivos, indicadores y metas expresados en las MIR.

Por otra parte, y en relación al marco operativo, el artículo 15 fracción IX de la LOPEEJ dispone que las Secretarías tienen la atribución y obligación de expedir instructivos, bases y manuales administrativos conducentes para el buen despacho de las funciones. En ese mismo sentido, el artículo 63 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación), determina que la autoridad educativa estatal debe contar con una Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica y Media Superior, la cual debe ser un documento de carácter operativo y normativo cuya finalidad es apoyar la planeación, organización y ejecución de las actividades docentes, pedagógicas, directivas, administrativas y de supervisión de cada plantel educativo enfocadas a la mejora escolar, atendiendo al contexto regional de la prestación de los servicios educativos en el estado de Jalisco.

El artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Jalisco prevé que los titulares de las Entidades Públicas tienen la responsabilidad de establecer y mantener el control interno institucional necesario para conducir las actividades hacia el logro de los objetivos y metas, evaluar y supervisar su funcionamiento y ordenar las acciones para su mejora continua.

Sin embargo, se identificó que las actividades relacionadas con la contratación, asignación, reubicación y cese de docentes de Educación Básica no cuentan con manuales de procedimientos o procesos que describan las actividades sustantivas que realizan las unidades administrativas de la SE. Se determinó también que el marco de resultados (objetivos e indicadores) de la SE relacionados con la administración de docentes de Educación Básica son inconsistentes, así como que ninguno de los indicadores cuenta con un método de cálculo expresado como una relación válida entre variables, ni con un valor meta que permita dimensionar el logro del objetivo: adicionalmente, se observó una disminución en la cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos para el nivel Primaria de 0.47% en promedio entre los ciclos 2019-2020 y 2021-2022. Por último, a partir del análisis de la brecha de eficiencia en el promedio de alumnos por docente, se identificó que en el nivel Primaria se incrementó entre los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022.

Se solicitó a la Secretaría de Educación (SE) remitiera las Guías Operativas para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, vigentes durante 2021, para evaluar si estos instrumentos describen las principales actividades, procesos, responsables y plazos para administrar al personal docente de Educación Básica.

Para atender este punto, la SE remitió el Reglamento para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica del Estado de Jalisco, el cual norma la estructura y funcionamiento de las escuelas de Educación Básica; y seis manuales de organización correspondientes a la Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria, Telesecundaria, Educación Especial y Educación Indígena), mismos que se enlistan a continuación.

Tabla 30. Manuales de organización para la administración de la Educación Básica, por nivel educativo

Nivel	Título del manual	Fecha de publicación
Especial	Manual de organización nivel de educación especial.	09 de abril de 2011
Preescolar	Manual de organización nivel de educación preescolar.	
Primaria	Manual de organización nivel de educación primaria.	
	Manual de organización nivel educación indígena.	
Secundaria	Manual de organización educación telesecundaria.	
	Manual de organización nivel de educación secundaria en sus modalidades general y técnica.	16 de agosto de 2012

Fuente: elaboración propia con base en la información remitida por la SE.

Los seis manuales incluidos en la tabla previa describen las funciones de cada uno de los puestos previstos en la estructura orgánica de la SE por nivel educativo; sin embargo, no detallan los procesos ni las actividades sustantivas sobre la administración (contratación, asignación, reubicación y cese) de docentes de Educación Básica. Es pertinente resaltar que existe un rezago en la actualización de dichos instrumentos dada su fecha de publicación.

Adicionalmente, se consultó al personal de la SE en entrevista sobre la existencia de manuales de procedimientos o procesos, así como de algún otro documento interno, que describa las actividades sustantivas y procesos para la contratación, asignación, reubicación, promoción y cese de los docentes de Educación Básica. Al respecto, se mencionó que con la entrada en vigor de la Ley General del Sistema para la Carrera de los Maestros y los Maestros, a finales de 2019, cambió el marco legal que regula los principales procesos en torno a la administración del personal docente de Educación Básica. Se señaló que no se cuentan con manuales de procedimientos específicos, con excepción de los que describen la operación de plataformas digitales desarrolladas por la SE para: 1) administrar los procesos de contratación, y 2) administración de las solicitudes a los docentes.

Respecto al marco de resultados, se revisaron las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de la SE. Se identificaron 14 objetivos e indicadores que se relacionaron con aspectos de la administración de los docentes de la Educación Básica.

Posteriormente, se procedió a evaluar la consistencia de los objetivos e indicadores identificados con base en siete atributos, y se tomó como criterio para definir si son o no consistentes, que cumplieran con al menos 4 de los 7 atributos. Los resultados de este ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 31. Resultados de la valoración sobre la consistencia del marco de resultados programático relacionado con la administración de los docentes de Educación Básica

(Porcentaje del total de parejas de objetivos e indicadores entre paréntesis)

Pregunta	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores cuya respuesta fue valorada con un sí
¿De la redacción del objetivo se deduce un único resultado?	6 (42.86)
¿El resultado indicado en el objetivo es preciso/concreto?	6 (42.86)
¿La redacción del objetivo permite deducir un solo indicador para medir su desempeño?	6 (42.86)
¿El nombre del indicador describe algún aspecto o factor relevante a medir del objetivo?	13 (92.86)
¿El método de cálculo está expresado como una relación válida entre variables?	0 (0.00)
¿Las variables del método de cálculo se recuperan del nombre del indicador?	14 (100.00)
¿El valor meta del indicador es un parámetro válido para dimensionar el logro del objetivo?	0 (0.00)
Cantidad de parejas de objetivos e indicadores consistentes ^{1/}	6 (42.86)

Pregunta	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores cuya respuesta fue valorada con un sí
Total de parejas de objetivos e indicadores	14 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Matrices de Indicadores para Resultados del ejercicio fiscal 2021 de la SE.

1/ Una pareja de objetivos e indicadores se consideró como consistente cuando cumplió con al menos cuatro de los siete criterios evaluados.

De los 14 objetivos valorados, solo seis (42.86%) fueron consistentes, principalmente porque cumplen con los tres atributos de objetivos evaluados: 1) se deduce un único resultado, 2) el resultado indicado en el objetivo es preciso o concreto, y 3) de la redacción del objetivo se puede deducir un solo indicador para medir su desempeño con el mismo porcentaje. Sin embargo, ninguno de los indicadores valorados cuenta con un método de cálculo expresado como una relación válida entre variables, ni su valor meta es un parámetro para dimensionar el logro del objetivo.

Para aproximarse a la eficacia con que la Secretaría de Educación (SE) administró al personal docente de Educación Básica adscrito a un centro de trabajo con sostenimiento público en la entidad, se calcularon los siguientes indicadores:

1. La Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de la cantidad de docentes de Educación Básica (Especial, Inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria) adscritos a un centro de trabajo con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos; y,
2. La TMCA en el promedio de docentes de Educación Básica con sostenimiento público por centro educativo.

El método de cálculo para la TMCA entre los ciclos escolares 2018-2019 y 2021-2022 de la cantidad de docentes de Educación Básica (Especial, Inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria) con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos en la entidad, se muestra a continuación.

$$TMCACDx1,000 = [((CDx1,000)_k / CDx1,000)^{1/t} - 1] * 100$$

Donde:

TMCACDx1,000 = Tasa Media de Crecimiento Anual de la cantidad de docentes de Educación Básica con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos.

t = número de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

CDx1,000 = (Cantidad de docentes de Educación Básica con sostenimiento público / Cantidad de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público) * 1,000.

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2018-2019 al 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 32. Tasa media de crecimiento anual en la cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos inscritos en centros de trabajo públicos de Educación Básica por nivel educativo, para los ciclos escolares ^{1/} 2019-2020 al 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
Especial ^{a/}	(A) Docentes	2,192	2,170	2,224	0.73
	(B) Alumnos	32,764	28,844	28,063	- 7.45
	(C) Cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1,000]	66.90	75.23	79.25	8.84
Inicial ^{a/}	(A) Docentes	997	1,229	1,217	10.48
	(B) Alumnos	6,792	5,831	5,866	- 7.07
	(C) Cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1,000]	146.79	210.77	207.47	18.88
Preescolar	(A) Docentes	11,309	11,3019	11,240	- 0.31
	(B) Alumnos	252,843	242,338	233,909	- 3.82
	(C) Cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1,000]	44.73	46.71	48.05	3.65
Primaria	(A) Docentes	29,228	29,151	29,076	- 0.26
	(B) Alumnos	821,019	828,215	824,503	0.21
	(C) Cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1,000]	35.60	35.20	35.26	- 0.47
Secundaria	(A) Docentes	22,610	22,641	22,666	0.12
	(B) Alumnos	363,423	368,857	367,911	0.62

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
	(C) Cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1,000]	62.21	61.38	61.61	- 0.49
Educación Básica (Total)	(A) Docentes	66,336	66,510	66,423	0.07
	(B) Alumnos	1,476,841	1,474,085	1,460,252	- 0.56
	(C) Cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos = [(A/B)*1,000]	44.92	45.12	45.49	0.63

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022 de la SE.

1/ Se excluyeron del análisis 19 centros de trabajo de sostenimiento público del ciclo escolar de los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021, toda vez que fueron abiertos después del inicio del ciclo y no cuentan con información de la cantidad de alumnos inscritos.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ La Ley General de Educación de 1993 (abrogada en 2019) no contemplaba la Educación Inicial y Especial como parte de la Educación Básica; sin embargo, a partir de 2019, la nueva Ley General de Educación establece que forman parte de ese tipo de educación, por lo cual ambos niveles se consideran en el análisis de la Educación Básica.

De acuerdo con la tabla anterior, la mayor cantidad de docentes por cada 1,000 alumnos se observa en el nivel Inicial, dado que entre los ciclos escolares de 2019-2020 al 2021-2022 superó a los demás niveles educativos; en contraste, la menor tasa se presentó en el nivel Primaria. La diferencia entre estos niveles se amplió en el periodo de análisis, debido principalmente al incremento en la cantidad de docentes del nivel Inicial y en la reducción los alumnos inscritos en el mismo. Esto sugiere una mejora en la eficacia con que la SE administra el personal docente la TMCA en la cantidad de docentes de Educación Básica con sostenimiento público por cada 1,000 alumnos inscritos entre el ciclo escolar 2019-2020 y el 2021-2022 es de 0.63%.

Adicionalmente, y para complementar la aproximación a la eficacia con que la SE administró al personal docente de Educación Básica con sostenimiento público en la entidad, se calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del promedio de docentes por centro de trabajo en la entidad para los ciclos escolares del 2019-2020 al 2021-2022. El método de cálculo se muestra a continuación.

$$TMCA_{PDCT} = [((PDCT_k/PDCT_j)^{1/t-1}) - 1] * 100$$

Donde:

TMCAPDCT = Tasa Media de Crecimiento Anual en el promedio de docentes por ciclo escolar por centro de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público.

t = número de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

PDCT = (Cantidad de docentes de Educación Básica con sostenimiento público / Cantidad de centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público)

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2019-2020 al 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 33. Tasa media de crecimiento anual en el promedio de docentes por centro de trabajo de Educación Básica por nivel educativo, para los ciclos escolares ^{1/} 2019-2020 al 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
Especial ^{a/}	(A) Docentes	2,192	2,170	2,224	0.73
	(B) Centros de Trabajo	327	327	327	-
	(C) Promedio de docentes por Centro de Trabajo = (A/B)	6.70	6.64	6.80	0.73
Inicial ^{a/}	(A) Docentes	997	1,229	1,217	10.48
	(B) Centros de Trabajo	143	143	138	- 1.76
	(C) Promedio de docentes por Centro de Trabajo = (A/B)	6.97	8.59	8.82	12.47
Preescolar	(A) Docentes	11,309	11,319	11,240	- 0.31
	(B) Centros de Trabajo	4,040	4,055	4,022	- 0.22
	(C) Promedio de docentes por Centro de Trabajo = (A/B)	2.80	2.79	2.79	- 0.08
Primaria	(A) Docentes	29,228	29,151	29,076	- 0.26
	(B) Centros de Trabajo	5,032	5,011	4,993	- 0.39

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
	(C) Promedio de docentes por Centro de Trabajo = (A/B)	5.81	5.82	5.82	0.13
Secundaria	(A) Docentes	22,610	22,641	22,666	0.12
	(B) Centros de Trabajo	1,756	1,765	1,754	- 0.06
	(C) Promedio de docentes por Centro de Trabajo = (A/B)	12.88	12.83	12.92	0.18
Educación Básica (Total)	(A) Docentes	66,336	66,510	66,423	0.07
	(B) Centros de Trabajo	11,298	11,301	11,234	- 0.28
	(C) Promedio de docentes por Centro de Trabajo = (A/B)	5.87	5.89	5.91	0.35

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2018-2019 al 2021-2022 de la SE.

1/ Se excluyeron del análisis 54 centros de trabajo de sostenimiento público del ciclo escolar 2018-2019, y 19 de los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021, toda vez que fueron abiertos después del inicio del ciclo y no cuentan con información de la cantidad de alumnos inscritos.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ La Ley General de Educación de 1993 (abrogada en 2019) no contemplaba al nivel Especial e Inicial en la Educación Básica, a partir de 2019 con la nueva Ley General de Educación, sí se prevé; por ese motivo se considera en el análisis de la educación básica.

Con base en la tabla anterior, el mayor promedio de docentes por centro de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público en la entidad entre el ciclo escolar 2019-2020 y el 2021-2022 se observa en el nivel Secundaria; en contraste, la menor cantidad se observa en el nivel de Preescolar. La brecha entre ambos niveles se mantuvo en el periodo de análisis, pues pasó de 10.08 en el ciclo 2019-2020 (Preescolar: 2.80, Secundaria: 12.88) a 10.73 en el ciclo 2021-2022 (Preescolar: 2.79, Secundaria: 12.92) lo cual sugiere una disminución en la eficacia en la atención del nivel Preescolar.

Para aproximarse a la eficiencia con que la SE administró al personal docente de Educación Básica adscrito a centros de trabajo con sostenimiento público en la entidad, se calculó la TMCA del promedio de alumnos inscritos por docente. El método de cálculo para la TMCA entre los ciclos escolares 2018-2019 y 2021-2022 se muestra a continuación.

$$TMCAPAD = [((PAD_k/PAD_j)^{1/t-1}) - 1] * 100$$

Donde:

TMCAPAD = Tasa Media de Crecimiento Anual en el promedio de alumnos inscritos por docente, por ciclo escolar en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público.

t = número de ciclos escolares.

k = último ciclo escolar concluido.

j = ciclo escolar de referencia.

PAD = (Cantidad alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público / Cantidad de docentes adscritos en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público).

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los ciclos escolares que comprenden el periodo 2019-2020 al 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 34. Tasa media de crecimiento anual en el promedio de alumnos por docente de Educación Básica por nivel educativo, para los ciclos escolares ^{1/} 2019-2020 al 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
Especial ^{a/}	(A) Alumnos	32,764	28,844	28,063	- 7.45
	(B) Docentes	2,192	2,170	2,224	0.73
	(C) Promedio de alumnos por docente = (A/B)	14.95	13.29	12.62	- 8.12
Inicial ^{a/}	(A) Alumnos	6,792	5,831	5,866	- 7.07
	(B) Docentes	997	1,229	1,217	10.48
	(C) Promedio de alumnos por docente = (A/B)	6.81	4.74	4.82	- 15.88
Preescolar	(A) Alumnos	252,843	242,338	233,909	- 3.82
	(B) Docentes	11,309	11,319	11,240	- 0.31
	(C) Promedio de alumnos por docente = (A/B)	22.36	21.41	20.81	- 3.52
Primaria	(A) Alumnos	821,019	828,215	824,503	0.21

Nivel educativo	Variable	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TMCA ^{2/} (%)
	(B) Docentes	29,228	29,151	29,076	- 0.26
	(C) Promedio de alumnos por docente = (A/B)	28.09	28.41	28.36	0.47
Secundaria	(A) Alumnos	363,423	368,857	367,911	0.62
	(B) Docentes	22,610	22,641	22,666	0.12
	(C) Promedio de alumnos por docente = (A/B)	16.07	16.29	16.23	0.49
Educación Básica (Total)	(A) Alumnos	1,476,841	1,474,085	1,460,252	- 0.56
	(B) Docentes	66,336	66,510	66,423	0.07
	(C) Promedio de alumnos por docente = (A/B)	22.26	22.16	21.98	- 0.63

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022 de la SE.

1/ Se excluyeron del análisis 19 centros de trabajo de los ciclos escolares 2019-2020 y 2020-2021, toda vez que fueron abiertos después del inicio del ciclo y no cuentan con información de la cantidad de alumnos inscritos.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ La Ley General de Educación de 1993 (abrogada en 2019) no contemplaba al nivel Especial e Inicial en la Educación Básica, a partir de 2019 con la nueva Ley General de Educación, sí se prevé; por ese motivo se considera en el análisis de la educación básica.

A partir de lo mostrado en la tabla anterior, el mayor promedio de alumnos por docente se presenta en el nivel Primaria para los tres ciclos; en contraste, el que menor se presentó para el periodo de análisis fue el nivel Inicial. La TMCA del promedio de alumnos por docente en centros de trabajo de Educación Básica con sostenimiento público en la entidad entre el ciclo escolar 2019-2020 y el 2021-2022 es de -0.63%.

A partir de lo anterior y para evaluar la eficiencia con que la SE administró al personal docente de Educación Básica, se procesó información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la cual se estimó un parámetro del promedio de alumnos por docente a nivel nacional, como una variable aproximada a la estimada en la tabla anterior respecto del promedio de alumnos por docente.

$$PAD = (A/D)$$

Donde:

PAD = Promedio de alumnos por docente.
A = total de alumnos.
D = total de docentes.

En la siguiente tabla se muestran los valores calculados para los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022.

Tabla 35. Promedio de alumnos por docente a nivel nacional para los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022

Variables	2020-2021	2021-2022
(A) Alumnos	22,203,400	21,735,323
(B) Docentes	1,036,645	1,036,841
(C) Promedio de alumnos por docente = (A/B)	21.42	20.96

Fuente: elaboración propia con base en la información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Los valores obtenidos como parámetro se emplearon para estimar una brecha de eficiencia, que toma dicho parámetro como punto de saturación, el cual, de acuerdo con Ledesma (s.f.)⁸ “es aquel en el cual la utilidad total es máxima” (p. 8), de tal manera que ubicarse por debajo del punto de saturación refleja una ineficiencia dado que no se emplean plenamente los recursos, y ubicarse sobre ese punto de saturación refleja una ineficiencia que perjudica la calidad de los entregables. A continuación, se presenta el análisis de la brecha de eficiencia para el promedio de alumnos por docente.

⁸ Ledesma, J. (s.f.). Economía política: teoría microeconómica, teoría de la demanda. (Documento de la cátedra Economía Argentina No. 5 Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina). Consultado en: <<https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2191/1/economia-politica-teoria-microeconomica.pdf>>>

Tabla 36. Análisis de la brecha de eficiencia en el promedio de alumnos por docente para Jalisco, ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022

Nivel educativo	Variables	2020-2021	2021-2022	Tasa de variación (2020-21, 2021-22)
Educación Básica	(A) Punto de saturación ^{1/}	21.42	20.96	-2.13
Especial	(B) Promedio de alumnos por docente ^{2/}	13.29	12.62	-5.07
	(C) Brecha de eficiencia ^{3/} C= A - B 	8.13	8.34	2.69
Inicial	(D) Promedio de alumnos por docente ^{2/}	4.74	4.82	1.59
	(E) Brecha de eficiencia ^{3/} E= A - D 	16.67	16.14	-3.18
Preescolar	(F) Promedio de alumnos por docente ^{2/}	21.41	20.81	-2.80
	(G) Brecha de eficiencia ^{3/} G= A - F 	0.01	0.15	1,658.94
Primaria	(H) Promedio de alumnos por docente ^{2/}	28.41	28.36	-0.19
	(I) Brecha de eficiencia ^{3/} I= A - H 	6.99	7.39	5.74
Secundaria	(J) Promedio de alumnos por docente ^{2/}	16.29	16.23	-0.37
	(K) Brecha de eficiencia ^{3/} K= A - J 	5.13	4.73	-7.72
Educación Básica (Total)	(L) Promedio de alumnos por docente ^{2/}	22.16	21.98	-0.81
	(M) Brecha de eficiencia ^{3/} M= A - L 	0.74	1.02	37.09

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2021-2022 de la SE; y del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
1/ El punto de saturación se obtiene de los valores de referencia presentados en la tabla previa.
2/ Valores tomados de la tabla 32. *Tasa media de crecimiento anual en el promedio de alumnos por docente de Educación Básica por nivel educativo, para los ciclos escolares 2019-2020 al 2021-2022.*
3/ Brecha de eficiencia: se refiere a la diferencia absoluta entre el promedio de alumnos por aula estatal respecto al promedio de alumnos por grupo a nivel nacional, | A - B |.

A partir de lo mostrado en la tabla anterior, se identifica que la brecha de eficiencia más amplia se encuentra en el nivel Inicial, en contraste, el nivel educativo más cercano al punto de saturación es el de Preescolar, donde las diferencias en el periodo de análisis son cercanas a cero. Por último, la Educación Básica en su conjunto, cuenta con un promedio de alumnos por docente cercano al punto de saturación, por lo cual, el área de oportunidad en términos de mejorar la eficiencia en la administración de docentes de Educación Básica se concentra en el nivel Inicial.

Por lo tanto, *se recomendó a la Dirección General de Planeación, a la Subsecretaría de Administración y a las áreas que corresponda de la Secretaría de Educación, diseñar los manuales de procedimientos para documentar la administración del personal docente de Educación Básica; así como revisar y reformular los elementos de la lógica horizontal de los objetivos e indicadores programáticos relacionados con la administración de los docentes para orientar su gestión, de tal forma que estos satisfagan los criterios de consistencia establecidos en las Guías del CONEVAL y los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC; y analizar la información estadística sobre la disponibilidad de docentes en relación con el número de alumnos por nivel educativo para llevar a cabo los ajustes necesarios que permitan mejorar la eficiencia y calidad en la educación proporcionada por el Estado.* Implementar estas medidas permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo dispuesto en el artículo 15, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en términos de la atribución de expedir manuales administrativos; y con el artículo 8 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el sentido de que las dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco, son responsable de programar su gasto; y con el artículo 119 párrafo segundo, de la Ley General de Educación que establece que en la asignación de presupuesto a cada uno de los niveles educativos, se debe cubrir los requerimientos humanos con el fin de que la población en edad escolar pueda acceder a servicios educativos.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Educación (SE) presentó argumentos **justificativos y aclaratorios** respecto de revisar y reformular los elementos de la lógica horizontal de los objetivos e indicadores programáticos relacionados con la administración de docentes, en los tuvo que la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) emite manuales (Metodología del Marco Lógico y el Manual de Programación y Presupuesto) para la formulación de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que son obligatorios para las Secretarías y demás dependencias del Poder Ejecutivo, mismos que, como señala también en el comentario general de su respuesta, son elaborados a partir de "...disposiciones oficiales locales y federales", y que a partir de 2020 la SHP lleva a cabo actividades para mejorar la formulación de las MIR; lo cual no aclara el hallazgo que sustenta la recomendación, esto es, que se determinó que la mayoría de las parejas de objetivos e indicadores de las MIR de la SE relacionados con la administración del personal docente son inconsistentes, ni justifica la inaplicabilidad de la recomendación. Adicionalmente, argumentó que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) en el que se

realiza la captura de los indicadores para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, sólo “permite registrar una variable y se genera la fórmula del indicador, que se compone de la misma variable en una relación entre lo realizado y lo programado por 100”, lo cual no aclara el hallazgo, sino que, en todo caso, confirma el aspecto identificado dentro del análisis de consistencia realizado por esta entidad fiscalizadora.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada aportó como evidencia los manuales elaborados por la SHP para la formulación de MIR y para la integración del anteproyecto del presupuesto de egresos, entre otros documentos de referencia para el diseño de matrices e indicadores; las MIR de la SE para los ejercicios fiscales 2021 y 2023; y, el resultado del ejercicio de revisión de las MIR realizado por parte de la SHP en 2023; mismas que se relaciona con algunos de los argumentos ofrecidos, en términos de que son archivos que contienen los documentos referidos en su respuesta; sin embargo, no incluyó algún elemento de soporte respecto de su afirmación sobre que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) solo permite registrar una variable para cada indicador. No obstante que los elementos de soporte remitidos por parte de la SE sostienen algunos de las afirmaciones incluidas en su respuesta, estos no son suficientes para aclarar el hallazgo que sostiene la recomendación 21-DAD-PR-004-100400-A-02, en relación con las inconsistencias que presentan las MIR, ni para justificar la inaplicabilidad de la misma, dado que sus argumentos no se orientan en el mismo sentido que la recomendación.

El origen de la evidencia empleada corresponde a una fuente válida, toda vez que contiene documentos y archivos generados por la SHP, y por otras instituciones públicas, sin embargo, esta no resulta pertinente para desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica la inviabilidad de la mejora.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios presentados por la Secretaría de Educación, y determinó que no aclaran los hallazgos ni justifican la inaplicabilidad de la Recomendación 21-DAD-PR-004-100400-A-02, respecto de revisar y reformular los elementos de la lógica horizontal de los objetivos e indicadores programáticos relacionados con la administración de docentes.

Por otro lado, la SE presentó **argumentos y evidencias** relacionados con el análisis de la información estadística sobre la disponibilidad de docentes en relación con el número de alumnos por nivel educativo para llevar a cabo los ajustes necesarios que permitan mejorar la eficiencia y calidad en la Educación Básica proporcionada por el Estado, en los que planteó como argumento que la distribución del personal docente por nivel educativo se realiza en función de la estructura ocupacional que autoriza la Secretaría de Educación Pública (SEP), además de considerar la disponibilidad presupuestal y la plantilla del personal aprobada en el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco. Adicionalmente, sostuvo que ha implementado diversas medidas para mejorar la distribución de docentes, que se centran en: 1) facilitar el cambio de adscripción del personal con función magisterial entre centros de trabajo con necesidades que presentan superávit de recursos; 2) la generación de información sobre los espacios y la asignación de recursos humanos a través de plataformas;

3) revisar que las estructuras ocupacionales y la asignación de recursos sean equitativas; y, 4) que para el ciclo escolar 2022-2023 aplicó medidas para mejorar la relación entre alumnos y grupos en secundarias generales y técnicas, tomando en consideración la capacidad disponible, la proyección de la demanda potencial, la estadística histórica, los indicadores de cobertura y la disponibilidad de docentes, a partir del cual se logró que el 34.75 % de las escuelas secundarias general y técnica redujera de 45 a 40 o menos alumnos por grupo de primer grado de ese ciclo escolar. Con base en lo anterior, se concluye que la entidad fiscalizada emprendió medidas que se orientan en el mismo sentido que la recomendación.

Además, la SE señaló como evidencia de su respuesta: leyes, convenios, comunicación interna de la SE, formatos administrativos, correos institucionales, bases de datos de la SE sobre la gestión de los docentes e hipervínculos a plataformas web de la misma Secretaría, mismas que se relacionan con sus argumentos y resultan pertinentes para demostrar las medidas de mejora comunicadas por la entidad fiscalizada.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos expuestos y las evidencias aportadas por la Secretaría de Educación, mismos que permiten confirmar que se tiene por atendida la recomendación respecto de analizar la información estadística sobre la disponibilidad de docentes en relación con el número de alumnos por nivel educativo para llevar a cabo los ajustes necesarios que permitan mejorar la eficiencia y calidad en la Educación Básica proporcionada por el Estado.

Por otra parte, la Secretaría de Educación (SE) presentó argumentos **justificativos y evidencias** adicionales relacionados con el diseño de manuales de procedimientos para documentar la contratación, asignación y reubicación del personal docente de Educación Básica, en los que remitió los manuales denominados “Procedimiento de Asignación de Plazas docentes y técnico docente para el Proceso de Admisión en Educación Básica” y “Proceso de Reubicación de Docentes en Educación Básica”.

Respecto a lo anterior, la SE presentó como argumentos en su respuesta que “las actividades relacionadas con la contratación y asignación de docentes de Educación Básica [...] se realizan de forma sincrónica, razón por la cual ambas se sitúan dentro del documento anexo en formato”, y refiere el documento que acompañó su respuesta denominado “Procedimiento de Asignación de Plazas docentes y técnico docente para el Proceso de Admisión en Educación Básica”. Adicionalmente, sostuvo que las actividades relacionadas con la reubicación de docentes, se describen en el “Procedimiento de Reubicación de Docentes de Educación Básica”, el cual también se remitió. Respecto de estos documentos, que tienen como fecha marzo del 2023, describen las actividades, las áreas responsables, los resultados, y el diagrama de flujo de los procesos que realizan las unidades administrativas de la SE para la contratación, asignación y reubicación de los docentes, pero no hacen referencia al cese de los mismos, aspecto señalado en los hallazgos que sostienen la recomendación, pero para el cual la entidad fiscalizada planteó una medida de atención.

Asimismo, la evidencia presentada por la SE se relaciona con los argumentos ofrecidos y el origen de ésta es válida, ya que fueron elaborados, revisados y aprobados por unidades administrativas de la SE, y suficiente, en tanto describen procesos para la contratación, asignación y reubicación de docentes.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y evidencias adicionales aportadas por la Secretaría de Educación, mismos que permiten confirmar que se tiene por atendida la recomendación respecto de diseñar los manuales de procedimientos para documentar la contratación, asignación y reubicación del personal docente de Educación Básica.

Finalmente, la Secretaría de Educación presentó una **medida de atención** relacionada con el diseño de los manuales de procedimientos en lo referente al cese del personal docente de Educación Básica, en la que planteó un compromiso ambiguo, toda vez que señaló que “se coordinarán acciones en conjunto con las diferentes áreas administrativas de la SE”; pero en su comentario general incluyó los elementos que permiten complementar su respuesta y, con ello, identificar el compromiso, toda vez que se sostiene que se realizará el Manual para el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad Laboral. Adicionalmente, dado que en su respuesta a esta recomendación la entidad fiscalizada sostuvo que cuenta con los procedimientos denominados “Procedimiento de Asignación de Plazas docentes y técnico docente para el Proceso de Admisión en Educación Básica” y “Proceso de Reubicación de Docentes en Educación Básica”, lo cual atiende el área de mejora observada en la ausencia de procesos documentados respecto de la contratación, asignación, reubicación y cese de docentes de Educación Básica, se consideró que el compromiso es congruente con el área de mejora planteada.

Para lo anterior, la entidad fiscalizada definió una sola actividad que consiste en la “elaboración de procedimientos”, la cual es congruente con el compromiso, más no es suficiente en términos de que no se describen más elementos que permitan conocer las tareas que se realizarán para desarrollar el manual en específico, por lo cual, durante la etapa de seguimiento que realice este Órgano Técnico se revisará que el procedimiento elaborado describa las actividades, la secuencia de estas, los responsables y, en su caso, los plazos para su realización.

Para la actividad que se estableció se definió un plazo de tres meses que comprende de marzo a mayo de 2023, mismo que se considera un periodo razonable para su ejecución en tanto permita elaborar, revisar y aprobar dicho procedimiento.

Aunque el medio de verificación previsto como medio de prueba de la actividad, es ambiguo, pues solo se refiere como “procedimientos documentados”, se interpreta como que corresponde al Manual para el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad Laboral, de ahí que se considere pertinente para demostrar su realización.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Educación, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación en términos de diseñar los manuales de procedimientos en lo referente al cese del personal docente de Educación Básica.

Recomendación 21-DAD-PR-005-100400-A-02

El artículo 119 párrafo segundo, de la Ley General de Educación (LGE) establece que, en la asignación de presupuesto a cada uno de los niveles educativos, se debe cubrir los requerimientos financieros, y materiales, con el fin de que la población en edad escolar pueda acceder a la educación.

El artículo 9, fracción XII de la LGE, dispone que las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, deben de proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, garantizando su distribución. En ese sentido, el artículo 114, fracción XII del mismo instrumento jurídico, establece que corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas de los Estados la distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría de Educación Pública les proporcione.

De acuerdo a lo anterior, el artículo 115, fracción XII de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación), indica que le corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa estatal la distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la autoridad educativa federal le proporcione.

Por otra parte, la Ley General de Educación (LGE) establece en su artículo 114, fracción III que las autoridades educativas de los estados tienen que proponer a la Secretaría de Educación Pública (SEP) los contenidos regionales que decidan incluir en sus planes y programas de estudio de Educación Básica y Normal. En ese sentido, la cláusula DÉCIMO TERCERA del Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Jalisco, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Convenio para la Modernización de la Educación Básica) establece que estos contenidos deben ser elaborados con el objetivo de que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, la diversidad ecológica, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de los municipios y de la entidad.

Asimismo, los artículos 58, párrafo segundo y 115, fracción III de la Ley de Educación establecen que de conformidad con las disposiciones que se emitan, la SE puede presentar su opinión para que se considere en los planes y programas de estudio de Educación Básica,

Media Superior y Normal, los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales del estado de Jalisco.

Con relación al marco de resultados, el artículo 8 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (LPCGPEJ) establece que las Dependencias del Gobierno Estatal, son responsables de programar su gasto. De acuerdo con el artículo 21 de la misma ley, la programación corresponde a la fase en la que las entidades desarrollan sus programas partiendo de objetivos estratégicos y metas. Aunado a ello, el numeral CUARTO de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (Lineamientos) emitidos por el CONAC señala que el diseño de indicadores debe considerar la Metodología de Marco Lógico (MML) a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). En este sentido, en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y en el Manual para el diseño y la construcción de indicadores, ambos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se mencionan las características o atributos que deben reunir los objetivos, indicadores y metas expresados en las MIR.

Sin embargo, se determinó que a pesar de que 10 de 12 de las parejas de objetivos e indicadores de la SE relacionados con la distribución de libros de texto y materiales educativos son consistentes, ninguno de los métodos de cálculo describe una relación válida entre variables, ni cuentan con un valor meta que permita dimensionar el logro del objetivo. Respecto de los manuales de procesos o procedimientos para la distribución de libros de texto y materiales educativos, uno de los documentos remitidos por la SE no describe procesos específicos, no establece plazos para la realización de las actividades; mientras que el otro se encuentra en proceso de actualización. Adicionalmente, a partir de las bases de datos de la SE que registran la información de la distribución de libros de texto, se determinó que el porcentaje de centros de trabajo de Educación Básica que recibieron libros de texto en los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022 fue de 82.21% y 81.83%, respectivamente; estos porcentajes se pueden atribuir a la falta de integridad de la información y a su fragmentación.

Se revisaron las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios de la Secretaría de Educación (SE) vigentes durante el ejercicio fiscal 2015, para identificar objetivos e indicadores relacionados con la distribución de libros de texto y materiales educativo, y con el diseño de contenidos regionales en planes y programas educativos. De este ejercicio, se encontraron 12 objetivos e indicadores relacionados con la distribución de libros de texto y materiales educativos, de los cuales se evaluó su consistencia. El resultado de este análisis se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 37. Resultados de la valoración sobre la consistencia del marco de resultados programático relacionado con la distribución de los libros de texto y de los materiales educativos de educación básica
(Porcentaje del total de parejas de objetivos e indicadores entre paréntesis)

Pregunta	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores de la SE que cumplen con el atributo evaluado (Porcentaje del total de parejas de objetivos e indicadores entre paréntesis)
¿De la redacción del objetivo se deduce un único resultado?	10 (83.33)
¿El resultado indicado en el objetivo es preciso/concreto?	10 (83.33)
¿La redacción del objetivo permite deducir un solo indicador para medir su desempeño?	10 (83.33)
¿El nombre del indicador describe algún aspecto o factor relevante a medir del objetivo?	9 (75.00)
¿El método de cálculo está expresado como una relación válida entre variables?	0 (0.00)
¿Las variables del método de cálculo se recuperan del nombre del indicador?	11 (91.76)
¿El valor meta del indicador es un parámetro válido para dimensionar el logro del objetivo?	0 (0.00)
Cantidad de parejas de objetivos e indicadores consistentes ^{1/}	10 (83.33)
Total de parejas de objetivos e indicadores	12 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Matrices de Indicadores para Resultados del ejercicio fiscal 2021 de la SE.

1/ Una pareja de objetivos e indicadores se consideró como consistente cuando cumplió con al menos cuatro de los siete criterios evaluados.

No obstante que 10 de los 12 objetivos e indicadores se consideraron consistentes, no se pudo determinar la eficacia en la distribución de los libros de texto debido a que los indicadores son variables, sus métodos de cálculo no describen una relación válida entre variables ni cuentan con un valor meta que permita dimensionar el logro del objetivo.

De acuerdo con el catálogo de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), la cantidad de libros de texto por ciclo escolar que recibe un alumno de Educación Básica varía de acuerdo al nivel educativo y el grado que curse. Según la misma fuente, para el ciclo escolar 2021-2022 se distribuyeron en la entidad 12 millones 125 mil 93 libros. Sobre los materiales con contenido regional, la SE indicó que el único libro de texto gratuito en esa materia es el libro titulado *Jalisco. La entidad donde vivo*, que se entrega a alumnos de 3° de primaria y que le corresponde a la Secretaría de Educación Pública (SEP) proponer su contenido.

Adicionalmente, se requirió a la SE remitir los documentos que describan los procesos, procedimientos y actividades que se realicen como parte de la distribución de libros de texto gratuito y materiales educativos, vigentes durante el año 2021. Como respuesta a esto, se presentó la *Guía para la entrega y distribución de libros de texto gratuitos* y el *Manual de Operaciones y Procedimientos*.

Respecto de los documentos remitidos, la *Guía para la entrega y distribución de libros de texto gratuitos*, contiene las consideraciones generales respecto del proceso de entrega y distribución de libros de texto gratuitos, así como la descripción general de las actividades y responsables de realizarlas; sin embargo, no se describen procesos específicos, no se establecen plazos para la realización de las actividades ni se prevén diagramas de flujo.

El *Manual de Operaciones y Procedimientos* por su parte, cuenta con los siguientes procedimientos: 1) Procedimiento de Recepción de libros de texto gratuito y materiales educativos, 2) Procedimiento de Organización para la distribución de libros de texto gratuito y materiales educativos, y 3) Procedimiento de Distribución de libros de texto gratuito y materiales educativos. Estos cuenta con diagramas de flujo y una descripción detallada de las actividades, procesos y responsables para la distribución de libros de texto gratuito y materiales educativos en la entidad; sin embargo, la última revisión del documento es del 19 de septiembre de 2018, además de que de acuerdo con lo manifestado por personal de la SE, estos manuales se encuentran en proceso de actualización.

Para conocer los atributos de la entrega de estos, se requirió a la SE la base de datos que contenga información de la distribución de libros de texto y materiales educativos en los centros de trabajo de Educación Básica, en todas sus niveles y tipos de sostenimiento (público y privado), de la entidad para los ciclos escolares 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021, y 2021-2022. Al respecto, la SE remitió un conjunto de archivos en formato Excel para cada uno de los ciclos escolares requeridos.

Con base en la información incluida en los archivos señalados en el párrafo previo, y para determinar la eficacia con la SE realizó la distribución de los libros de texto gratuitos de Educación Básica en la entidad, se calcularon los siguientes indicadores:

1. La tasa de variación del porcentaje de centros de trabajo de Educación Básica (Inicial,

- Especial, Preescolar, Primaria y Secundaria) que recibieron los libros de texto; y
2. La tasa de variación del porcentaje de alumnos inscritos en centros de trabajo de Educación Básica (Inicial, Especial, Preescolar, Primaria y Secundaria) que recibieron los libros de texto.

El método de cálculo para el porcentaje de centros de trabajo que recibieron libros de texto es el siguiente.

$$PCT = (CCTEBT_t / CCTEB_t) * 100$$

Donde:

CCTEBT = Cantidad de centros de trabajo de Educación Básica que recibieron los libros de texto.

CCTE = Cantidad de centros de trabajo de Educación Básica.

t = ciclo escolar.

El método de cálculo para el porcentaje de alumnos inscritos en centros de trabajo que recibieron libros de texto es el siguiente.

$$PAI = (CAEBT_t / CATEB_t) * 100$$

Donde:

CAEBT = Cantidad de alumnos de los centros de trabajo de Educación Básica que recibieron los libros de texto.

CATEB = Cantidad de alumnos de los centros de trabajo de Educación Básica.

t = ciclo escolar.

La tabla siguiente muestra el resultado de las operaciones descritas previamente para los dos indicadores tomando como referencia los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022, por nivel educativo.

Tabla 38. Porcentaje de centros de trabajo que recibieron libros de texto y porcentaje de alumnos inscritos en centros de trabajo que recibieron los libros de texto gratuitos de Educación Básica por nivel educativo, ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022

Nivel educativo	Variable	2020-2021 ^{1/}	2021-2022	Tasa Variación (%)
Preescolar	(A) Total de centros de trabajo	5,188	5,109	-1.52

Nivel educativo	Variable	2020-2021 ^{1/}	2021-2022	Tasa Variación (%)
	(B) Total de centros de trabajo que recibieron libros de texto	4,049	3,898	-3.73
	(C) Total de alumnos de los centros de trabajo	287,323	281,773	-1.93
	(D) Total de alumnos de los centros de trabajo que recibieron libros de texto	277,294	268,787	-3.07
	(E) Porcentaje de centros de trabajo que recibieron libros de texto = [(B/A)*100]	78.05	76.30	-2.24
	(F) Porcentaje de alumnos de los centros de trabajo que recibieron libros de texto = [(D/C)*100]	96.51	95.39	-1.16
	Primaria	(A) Total de centros de trabajo	5,647	5,624
(B) Total de centros de trabajo que recibieron libros de texto		5,207	5,206	-0.02
(C) Total de alumnos de los centros de trabajo		933,180	933,401	0.02
(D) Total de alumnos de los centros de trabajo que recibieron libros de texto		927,259	928,234	0.11
(E) Porcentaje de centros de trabajo que recibieron libros de texto = [(B/A)*100]		92.21	92.57	0.39
(F) Porcentaje de alumnos de los centros de trabajo que recibieron libros de texto = [(D/C)*100]		99.37	99.45	0.08
Secundaria	(A) Total de centros de trabajo	2,164	2,160	-0.18
	(B) Total de centros de trabajo que recibieron libros de texto	1,431	1,446	1.05
	(C) Total de alumnos de los centros de trabajo	416,574	416,478	-0.02
	(D) Total de alumnos de los centros de trabajo que recibieron libros de texto	352,893	359,096	1.76
	(E) Porcentaje de centros de trabajo que recibieron libros de texto = [(B/A)*100]	66.13	66.94	1.24

Nivel educativo	Variable	2020-2021 ^{1/}	2021-2022	Tasa Variación (%)
	(F) Porcentaje de alumnos de los centros de trabajo que recibieron libros de texto = $[(D/C)*100]$	84.71	86.22	1.78
Total	(A) Total de centros de trabajo	12,999	12,893	-0.82
	(B) Total de centros de trabajo que recibieron libros de texto	10,687	10,550	-1.28
	(C) Total de alumnos de los centros de trabajo	1,637,077	1,631,652	-0.33
	(D) Total de alumnos de los centros de trabajo que recibieron libros de texto	1,557,446	1,556,117	-0.09
	(E) Porcentaje de centros de trabajo que recibieron libros de texto = $[(B/A)*100]$	82.21	81.83	-0.47
	(F) Porcentaje de alumnos de los centros de trabajo que recibieron libros de texto = $[(D/C)*100]$	95.14	95.37	0.25

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa de los ciclos escolares 2020-2021 al 2021-2022; y de la información proporcionada por la SE de la distribución de libros texto y materiales educativos para los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022.

1/ Se excluyeron del análisis 19 centros de trabajo de sostenimiento público del ciclo escolar 2020-2021, toda vez que fueron abiertos después del inicio del ciclo y no cuentan con información de la cantidad de alumnos inscritos.

De acuerdo con la información provista por la SE, se tiene que para el ciclo escolar 2020-2021 solo el 82.21% de los centros de trabajo de Educación Básica recibieron libros de texto gratuitos, porcentaje que bajó en el ciclo 2021-2022 a 81.83% una disminución de 0.39 puntos porcentuales. En términos de matrícula, se identificó que el 95.14% de los alumnos inscritos en Educación Básica para el ciclo escolar 2020- 2021 recibió libros de texto, y este indicador prácticamente se mantuvo igual para el ciclo escolar 2021-2022 (95.37%).

Es pertinente advertir que el resultado anterior se obtuvo integrando las bases de datos que remitió la SE respecto de la entrega de libros de texto gratuito y materiales educativos en la entidad, mismas que presentan deficiencias en su integridad. Los principales problemas identificados en estos archivos son: registros con centros de trabajo duplicados, otros con centros de trabajo que cuentan con alumnos inscritos pero que no recibieron libros de texto y materiales educativos, o bien, que se les entregó, pero que no cuentan con alumnos inscritos. Adicionalmente, la información se encuentra fragmentada en una cantidad variable de archivos de acuerdo con el ciclo escolar (13 del ciclo escolar 2018-2019, 9 del 2019-2020, 12 del ciclo 2020-2021 y 14 para el ciclo 2021-2022).

Por lo tanto, *se recomendó a la Dirección General de Planeación, a la Subsecretaría de Administración y a las áreas que corresponda de la Secretaría de Educación, revisar y actualizar el manual de operaciones y procedimientos para la distribución de libros de texto; así como revisar la pertinencia de los indicadores relacionados con objetivos programáticos para la distribución de libros de texto gratuitos y materiales educativos, y reformularlos de tal forma que satisfagan los criterios de consistencia establecidos en las Guías del CONEVAL y los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC; y, establecer mecanismos y procedimientos que aseguren la integridad de los registros administrativos que den cuenta de la información sobre la distribución de libros de texto.* Implementar estas medidas permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo dispuesto en el artículo 15, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en términos de la atribución de expedir manuales administrativos; y con el artículo 8 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el sentido de que las dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco, son responsables de programar su gasto.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Educación (SE) presentó argumentos **justificativos y aclaratorios** respecto de revisar la pertinencia y reformular los indicadores asociados con objetivos programáticos para la distribución de libros de texto gratuitos y materiales educativos en los que sostuvo que la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) emite manuales (Metodología del Marco Lógico y el Manual de Programación y Presupuesto) para la formulación de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que son obligatorios para las Secretarías y demás dependencias del Poder Ejecutivo, mismos que, como señala también en el comentario general de su respuesta, son elaborados a partir de “...disposiciones oficiales locales y federales”, y que a partir de 2020 la SHP lleva a cabo actividades para mejorar la formulación de las MIR; lo cual no aclara el hallazgo que sustenta la recomendación, esto es, que ninguno de los indicadores relacionados con la distribución de libros de texto y materiales educativos, describe una relación válida entre variables, ni cuentan con un valor meta que permita dimensionar el logro del objetivo; y tampoco justifica la inaplicabilidad de la recomendación.

Adicionalmente, argumentó que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) en el que se realiza la captura de los indicadores para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, sólo “permite registrar una variable y se genera la fórmula del indicador, que se compone de la misma variable en una relación entre lo realizado y lo programado por 100”, lo cual no aclara el hallazgo, sino que, en todo caso, confirma el aspecto identificado dentro del análisis de consistencia realizado por esta entidad fiscalizadora.

Por otro lado, la entidad fiscalizada aportó como evidencia los manuales elaborados por la SHP para la formulación de MIR y para la integración del anteproyecto del presupuesto de egresos, entre otros documentos de referencia para el diseño de matrices e indicadores; las MIR de la SE para los ejercicios fiscales 2021 y 2023; y, el resultado del ejercicio de revisión de las MIR realizado por parte de la SHP en 2023; mismas que se relaciona con algunos de

los argumentos ofrecidos, en términos de que son archivos que contienen los documentos referidos en su respuesta; sin embargo, no incluyó algún elemento de soporte respecto de su afirmación sobre que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) solo permite registrar una variable para cada indicador. No obstante que los elementos de soporte remitidos por parte de la SE sostienen algunos de las afirmaciones incluidas en su respuesta, estos no son suficientes para aclarar el hallazgo que sostiene la recomendación 21-DAD-PR-005-100400-A-02 en relación con las inconsistencias de los indicadores asociados con objetivos programáticos, ni para justificar la inaplicabilidad de la misma, dado que sus argumentos no se orientan en el mismo sentido que la recomendación.

El origen de la evidencia empleada corresponde a una fuente válida, toda vez que contiene documentos y archivos generados por la SHP, y por otras instituciones públicas, sin embargo, esta no resulta pertinente para desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica la inviabilidad de la mejora.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación respecto de revisar la pertinencia y reformular los indicadores asociados con objetivos programáticos para la distribución de libros de texto gratuitos y materiales educativos.

Por otra parte, la SE presentó argumentos **justificativos y evidencias** en relación con el aspecto de revisar y actualizar el manual de operaciones y procedimientos para la distribución de libros de texto, en los que informó que “se actualizó el manual de organización y procedimientos para la distribución de libros de texto”. Para lo cual, remitió como evidencia cuatro procedimientos: 1) Procedimiento de Programación de pedido estatal de libros de texto gratuitos, 2) Procedimiento de Recepción de libros de texto y materiales educativos, 3) Procedimiento de Adquisición de libros de texto de nivel secundaria, y 4) Procedimiento de Distribución de libros de texto y materiales educativos. Estos documentos contienen ficha descriptiva, diagrama de flujo y cuadro de actividades.

No obstante que los manuales de procedimientos remitidos por la entidad fiscalizada no cuentan con fecha de publicación, por lo que no se tiene certeza de su publicación, no se vulnera la pertinencia del documento para satisfacer los aspectos de mejora, toda vez que en estos se indica la fecha del 10 de marzo de 2023, la cual es posterior a la presentación del Pliego de Recomendaciones.

Además, la evidencia presentada por la SE se relaciona con el argumento ofrecido y el origen de ésta es válida, ya que fueron elaborados, revisados y aprobados por unidades administrativas de la SE, y es suficiente, en tanto describen los procesos para la distribución de libros de texto.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y evidencias, mismos que confirman que se tiene por atendida de la Recomendación 21-DAD-PR-005-100400-A-02 en relación con el aspecto de revisar y actualizar el manual de operaciones y procedimientos para la distribución de libros de texto.

Por último, la Secretaría de Educación, presentó una **medida de atención** a esta recomendación relacionada con el aspecto de establecer mecanismos y procedimientos que aseguren la integridad de los registros administrativos que den cuenta de la información sobre la distribución de libros de texto, y en ella planteó el compromiso de establecer criterios internos para integrar la información sobre la distribución de libros de texto por nivel educativo, de tal forma que esté disponible para su consulta; adicionalmente, la entidad fiscalizada sostuvo como comentario general que “con el propósito de contar con los registros de la estadística actualizada para la distribución de Libros [...] se considera necesario la conformación de una base de datos unificada que permita concentrar la información y establecer procedimientos que garanticen la veracidad de la misma”, lo cual complementa el compromiso, de ahí que se considere específico y congruente con la recomendación.

No obstante la entidad fiscalizada definió una sola actividad para atender el compromiso, que consiste en la “conformación de bases de datos para la unificación de criterios de los registros estadísticos por nivel educativo”, en la que no se hace referencia a los criterios señalados en el compromiso, se tiene que esta es suficiente toda vez que la entidad sostuvo que se unificarán las bases de datos para la distribución de libros de texto gratuitos, una actividad que requiere la definición de criterios de homologación.

Asimismo, para la actividad que se estableció se definió un plazo de poco más de seis meses, que comprende desde el 29 de mayo al 15 de diciembre de 2023, mismo que se considera un periodo razonable para su ejecución en tanto permite establecer los criterios y unificar las bases de datos sobre la distribución de libros de texto para su consulta.

Aunque el medio de verificación planteado por la entidad fiscalizada como medio de prueba de la actividad es ambiguo, pues solo se refiere como “Avances del proceso de distribución”, se señaló como resultado esperado la “unificación de la base de datos”, por lo que esta será el medio de prueba del desarrollo de la actividad.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Educación, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación en relación con el aspecto de establecer mecanismos y procedimientos que aseguren la integridad de los registros administrativos que den cuenta de la información sobre la distribución de libros de texto.

Recomendación 21-DAD-PR-006-100400-A-02

De acuerdo con el artículo 3º, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al Estado le corresponde la rectoría de la educación. En ese

sentido, los servicios educativos que otorgue deben ser universales. Para cumplir con dicha disposición, el artículo 119, párrafo segundo, de la Ley General de Educación (LGE) establece que en la asignación de presupuesto a cada uno de los niveles educativos, se deben cubrir los requerimientos financieros, humanos, materiales y de infraestructura, así como de su mantenimiento, con el fin de que la población en edad escolar pueda acceder a la educación.

Adicionalmente, los artículos 104 de la LGE y 109 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación) disponen que la Secretaría de Educación (SE) debe planear y administrar los recursos económicos de que disponga, a efecto de que estos se destinen de forma prioritaria y oportuna, para atender de manera gradual y progresiva las necesidades de los planteles educativos.

Por último, el artículo 77, fracciones II y III del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación establecen que le corresponde a la Dirección General de Planeación diseñar estrategias para atender a corto, mediano y largo plazo la demanda de servicios educativos, y proponer estrategias de vinculación con autoridades municipales, estatales y federales que propicien el crecimiento ordenado de los servicios educativos.

Sin embargo, se identificó que, no obstante que los recursos en Educación Básica se han orientado a atender el crecimiento en la demanda de este servicio educativo, puesto que entre el 2000 y el 2020, hay una relación lineal, positiva y significativa, entre el crecimiento de las aulas y docentes en los municipios de la entidad, y la tasa de crecimiento de la población en edad de cursar la Educación Básica (3 y 14 años), la asignación de estos recursos se concentra en aquellos municipios donde dicha población presenta tasas de crecimiento negativas o cercanas a cero. Adicionalmente, se observó que la cantidad de municipios en Jalisco con un porcentaje muy bajo (15.8% a 21.4%) de población en entre los 3 y 14 años pasó de 0 a 45, y que 95 municipios en la entidad tienen tasas de crecimiento promedio anual negativas en ese grupo etario para el mismo periodo de análisis.

De acuerdo con la LGE, la edad mínima para el ingreso al preescolar es de 3 años y a la primaria de 6 años (artículo 42). A partir de esto, el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) estableció como edades idóneas para cursar la Educación Básica: preescolar, de 3 a 5 años; primaria, de 6 a 11 años; y secundaria, de 12 a 14 años.⁹ Tomando en cuenta estos rangos de edad, y de acuerdo con los datos de Jalisco de los Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para los años 2000, 2010 y 2020, se estimó: 1) la población entre los 3 y 14 por municipio, y 2) la población total por municipio.

⁹ La referencia se tomó de la descripción del indicador “Porcentaje de población según edad idónea para cursar la educación básica y media superior”, el cual se consultó en el portal electrónico del INEE (2022). <<<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/cs01a-porcentaje-poblacion-edad-cursar-eb-y-ms/>>>.

Con base en las variables indicadas en el párrafo anterior, se calculó el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica (demanda potencial) utilizando el siguiente método de cálculo:

$$\text{Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica} \\ = (\text{población entre los 3 y 14 años}_{it} / \text{población total}_{it}) * 100$$

Donde:

i = iésimo municipio

t = 2000, 2010 y 2020

Posteriormente, los porcentajes de cada municipio se clasificaron a través del método de rompimientos naturales,¹⁰ tomando en consideración los valores de los 125 municipios en los tres años (2000, 2010 y 2020), esto es, 374 registros,¹¹ y estableciendo cinco clases o estratos, con lo cual se desea observar el cambio en el periodo de análisis. Los límites de cada rango se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 39. Rango de los estratos o clases para la demanda potencial, de acuerdo con el método de rompimientos naturales

Variable	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
Demanda potencial (Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica)	[15.80% a 21.47%]	(21.47% a 24.40%]	(24.40% a 27.30%]	(27.30% a 31.10%]	(31.10% a 38.60%]

Fuente: elaboración propia.

Nota: el corchete indica que intervalo es cerrado, esto es, que incluye al valor del límite; mientras que el paréntesis señala que es abierto, es decir, que no lo incluye.

Con base en los estratos o clases, se clasificaron los 125 municipios. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

¹⁰ Este método de clasificación de variables continuas utiliza una técnica de optimización que define una cantidad de estratos que minimiza la desviación estándar entre cada estrato, esto es, establece un rango para cada intervalo en el cual se minimiza la variabilidad. Para más información sobre este método consultar <<<https://www.real-statistics.com/multivariate-statistics/cluster-analysis/jenks-natural-breaks/>>>.

¹¹ Esta cantidad no incluye el dato de San Ignacio Cerro Gordo en el 2000, toda vez que el municipio se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003.

Tabla 40. Distribución de municipios de Jalisco de acuerdo con el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica, para los años 2000, 2010 y 2020, por estrato
(Porcentaje del total de municipios entre paréntesis)

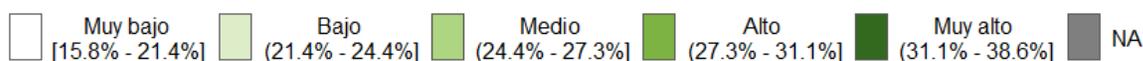
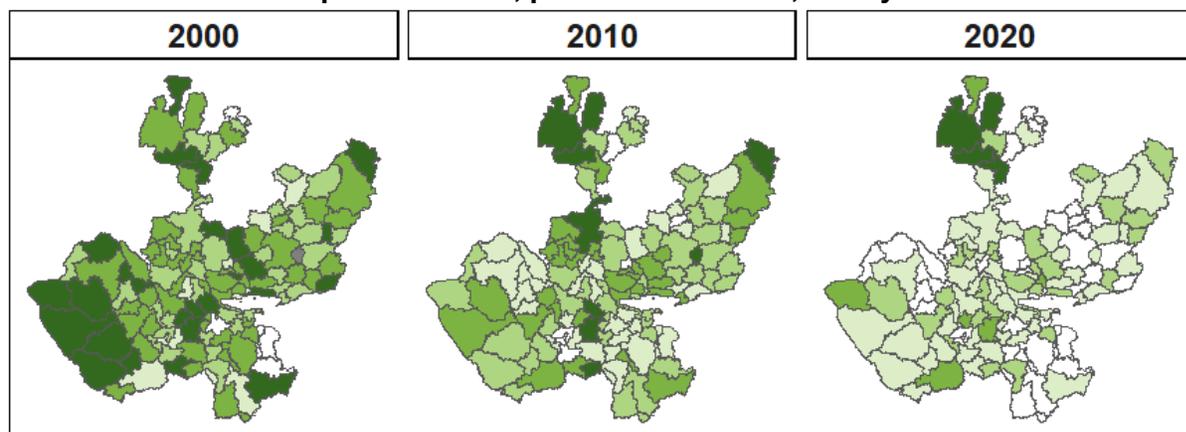
Estrato	Cantidad de municipios según el Porcentaje de población en edad de cursar la Educación Básica [demanda potencial]		
	2000	2010	2020
Muy bajo	0 (0.00)	15 (12.00)	45 (36.00)
Bajo	5 (4.03)	42 (33.60)	59 (47.20)
Medio	23 (18.55)	54 (43.20)	18 (14.40)
Alto	78 (62.90)	12 (9.60)	2 (1.60)
Muy alto	18 (14.52)	2 (1.60)	1 (0.80)
Total	124 (100.00)	125 (100.00)	125 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

De acuerdo con la tabla anterior, los principales cambios que se observan en la demanda potencial son: 1) entre el 2000 y el 2020 la cantidad de municipios clasificados con “Alto” y “Muy alto” nivel de demanda educativa básica, disminuyeron de 96 a 3, y 2) en el mismo periodo, la cantidad de municipios que se clasificaron con “Muy bajo” y “Bajo” nivel de demanda, aumentaron de 5 a 104. Esto se interpreta como una disminución en la población que potencialmente demanda servicios de Educación Básica en los municipios de Jalisco.

La siguiente figura muestra el cambio en la clasificación de los 125 municipios de Jalisco, de acuerdo con el porcentaje de población en edad de cursar la Educación Básica en los años de análisis.

Figura 02. Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica por municipio en Jalisco, para los años 2000, 2010 y 2020



Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.
NA: el municipio de San Ignacio Cerro Gordo se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003, por lo cual, en el año 2000 se clasificó como No Aplica.

La visualización anterior refrenda lo indicado previamente, en el sentido de que el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica disminuyó en los años de análisis. Es pertinente resaltar que la disminución del fenómeno se observa en términos relativos, no así en valores absolutos. La tabla siguiente resume a nivel estatal la información de las variables empleadas.

Tabla 41. Población para Jalisco en los años 2000, 2010 y 2020 de acuerdo con las categorías de análisis

Variable	2000	2010	2020	TMCA ^{1/} 2000-2010	TMCA ^{1/} 2010-2020	TMCA ^{1/} 2000-2020
(A) Población de 3 a 14 años	1,722,578	1,742,696	1,739,194	0.12%	-0.02%	0.05%
(B) Resto de la población (menor a 3 años y mayor a 14 años)	4,570,882	5,580,480	6,564,641	2.02%	1.64%	1.83%

Variable	2000	2010	2020	TMCA ^{1/} 2000-2010	TMCA ^{1/} 2010-2020	TMCA ^{1/} 2000-2020
(C) Población total = (A) + (B)	6,293,460	7,323,176	8,303,835	1.53%	1.26%	1.40%
(D) Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica en Jalisco = [(A)/(C)]*100	27.37%	23.80%	20.94%	-1.39%	-1.27%	-1.33%

Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.
1/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

Como se observa en la tabla anterior, la población en edad de cursar la Educación Básica (entre los 3 y 14 años) tuvo poca variación en los años de análisis, toda vez que su Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) entre el 2000 y el 2010, así como entre el 2010 y el 2020, fue de 0.12% y -0.02% respectivamente.

Adicionalmente, se calculó la TMCA del porcentaje de población en edad de cursar la Educación Básica (demanda potencial) entre el 2000 y el 2020, para cada uno de los 125 municipios en la entidad. El resultado de este ejercicio también se clasificó con el método de rompimientos naturales, tomando como referencias cinco clases. Los límites de cada estrato o clase se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 42. Rango de los estratos o clases de la TMCA entre el 2000 y el 2020 de la demanda potencial de servicios de Educación Básica, de acuerdo con el método de rompimientos naturales

Variable	Muy alta disminución	Alta disminución	Disminución media	Menor variación	Bajo crecimiento
TMCA de la demanda potencial	[-4.44% a - 2.39%]	(-2.39% a - 1.06%]	(-1.06% a - 0.16%]	(-0.16% a 1.44%]	(1.44% a 8.26%]

Fuente: elaboración propia.

Nota: el corchete indica que el intervalo es cerrado, esto es, que incluye al valor del límite; mientras que el paréntesis señala que es abierto, es decir, que no lo incluye.

Con base en los estratos, se clasificaron los 125 municipios. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 43. Distribución de municipios de Jalisco de acuerdo con la TMCA^{1/} en el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica, para el periodo 2000-2020, por estrato

(porcentaje del total de municipios entre paréntesis)

Estrato según la variación	Cantidad de municipios según la TMCA en el Porcentaje de población en edad de cursar la educación básica [demanda potencial]
Muy alta disminución	12 (9.68)
Alta disminución	34 (27.42)
Disminución media	45 (36.29)
Menor variación	29 (23.39)
Bajo crecimiento	4 (3.22)
Total	124 ^{a/} (100.00)

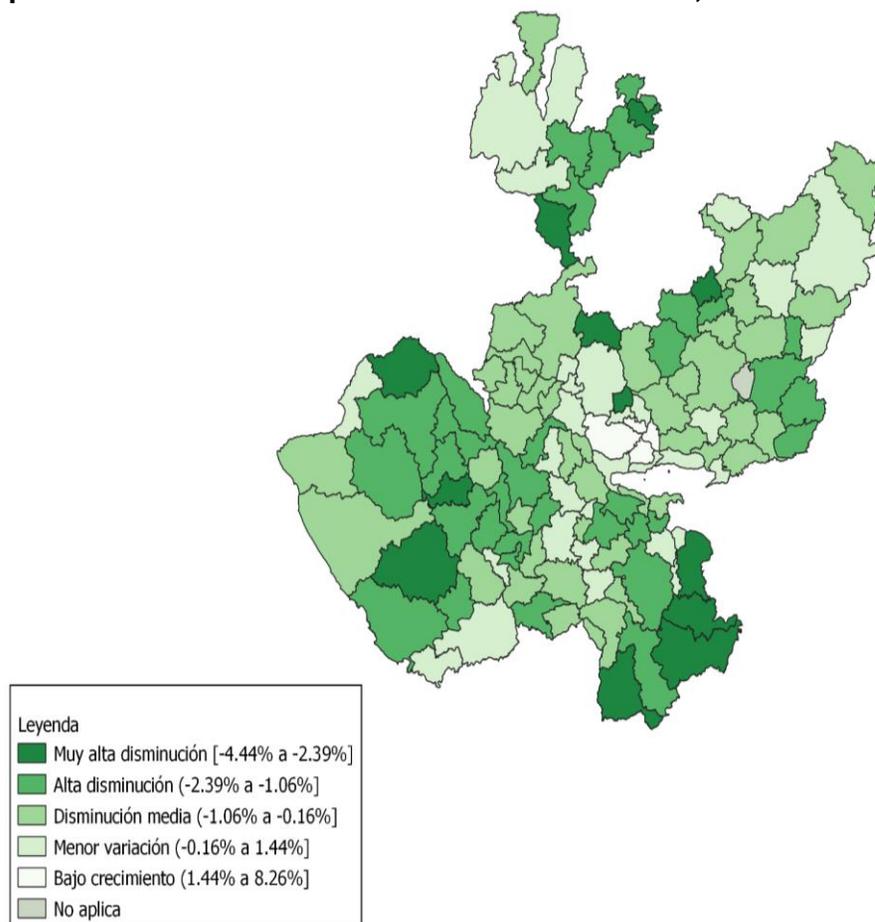
Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

1/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

a/ El municipio de San Ignacio Cerro Gordo se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003, por lo cual, no calculó su TMCA.

De acuerdo con la clasificación de los 125 municipios de la entidad, se identificó que todos decrecen en el porcentaje de población en edad de cursar la Educación Básica durante el periodo de análisis. Con los datos indicados en la tabla previa, se elaboró el siguiente mapa.

Figura 03. Clasificación de los municipios de Jalisco según la TMCA del porcentaje de su población en edad de cursar la Educación Básica, del 2000 al 2020^{1/}



Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

Nota: los estratos o clases fueron calculados a través del método de rompimientos naturales.

1/ La TCMA de San Ignacio Cerro Gordo se calculó de 2010 a 2020, toda vez que el municipio se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003.

La figura anterior muestra la clasificación de los municipios de la entidad de acuerdo con la intensidad de la disminución en el porcentaje de su población en edad de cursar de la Educación Básica entre el 2000 y el 2020.

Adicionalmente, de acuerdo con los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 (cobertura temporal: 2000) y 2011 (cobertura temporal: 2010), así como de los datos provistos por la Secretaría de Educación (SE) respecto del ciclo escolar 2019-2020, se identificó la cantidad de alumnos inscritos, la cantidad de docentes y de escuelas (centros de trabajo) de Educación Básica en Jalisco, para los años 2000, 2010 y 2020. Los datos se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 44. Cantidad de alumnos inscritos, de docentes y de escuelas (centros de trabajo) de Educación Básica en Jalisco, por tipo de sostenimiento para los años 2000, 2010 y 2020

(Porcentaje del total de cada año entre paréntesis)

Año ^{1/}	Sostenimiento ^{2/}	Alumnos inscritos	Personal docente	Escuelas
2000	Público	1,381,446 (89.17)	53,581 (86.82)	9,570 (89.75)
	Privado	167,835 (10.83)	8,136 (13.18)	1,093 (10.25)
	Total	1,549,281 (100.00)	61,717 (100.00)	10,663 (100.00)
2010	Público	1,509,708 (87.82)	61,210 (84.09)	11,089 (83.85)
	Privado	211,251 (12.28)	11,579 (15.91)	2,136 (16.15)
	Total	1,720,959 (100.00)	72,789 (100.00)	13,225 (100.00)
2020	Público	1,474,085 (87.85)	66,510 (82.22)	11,340 (83.03)
	Privado	205,844 (12.25)	14,384 (17.78)	2,317 (16.97)
	Total	1,679,929 (100.00)	80,894 (100.00)	13,657 (100.00)
TMCA ^{3/} 2000-2020 del total		0.41%	1.36%	1.25%

Fuente: elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 y 2011, del INEGI; y en el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE.

1/ La información para el año 2000 corresponde al ciclo escolar 1999-2000; para el año 2010, al 2009-2010; y para el 2020, al ciclo 2019-2020.

2/ El tipo de sostenimiento público agrupa a los centros de trabajo estatales, federales y federales transferidos; mientras que el privado solo corresponde a los particulares.

3/ Tasa media de crecimiento anual.

De acuerdo con la tabla anterior, la cantidad de alumnos inscritos, de docentes y de escuelas de Educación Básica entre el 2000 y el 2020 se incrementó en promedio al año en 0.41%, 1.36% y 1.25% respectivamente. Adicionalmente, aunque durante el periodo de análisis la proporción de alumnos inscritos, docentes y escuelas que corresponden al sostenimiento público supera el 80% en promedio (alumnos: 88.21%, docentes: 84.38% y escuelas: 85.54%), la proporción del total que corresponde a privados ha aumentado: el porcentaje de los alumnos inscritos creció 1.42 puntos porcentuales (pasó de 10.83% a 12.25%); de docentes, 4.60 (pasó de 13.18% a 17.78%); y de escuelas, 6.72 (pasó de 10.25% a 16.97%).

Con base en la cantidad de docentes y de aulas de educación básica, y las estimaciones de la población a partir de los Censos de Población y Vivienda, se calculó la cantidad de aulas de Educación Básica por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años, así como la cantidad de docentes de Educación Básica por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años, por municipio, para los años 2000, 2010 y 2020. El resultado de este ejercicio a nivel estatal se presenta a continuación.

Tabla 45. Cantidad de aulas y docentes de Educación Básica, y cantidad de personas entre los 3 y 14 años en Jalisco, para los años 2000, 2010 y 2020

Variable	2000	2010	2020	TMCA ^{1/} 2000-2020
Cantidad de docentes de Educación Básica	62,428	72,546	81,355	1.3%
Cantidad de aulas de Educación Básica	41,580	60,063	73,298	2.9%
Población entre los 3 y 14 años	1,722,578	1,737,785	1,734,626	0.05%

Fuente: elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 y 2011, del INEGI; en el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE; y los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

1/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

Es pertinente advertir que la fuente de información secundaria (anuarios del INEGI) no hace diferencia entre centros de trabajo públicos y privados, por lo cual, para los años 2000 y 2010 se incluyen ambos tipos de sostenimiento. Respecto de 2020, aunque la SE sí remitió información que permite establecer esta diferencia, se le dio el mismo tratamiento que a los datos de los años 2000 y 2010 para hacer la serie homogénea. Esto no compromete el análisis toda vez que, como se señaló anteriormente, el sostenimiento público es preponderante en la Educación Básica.

Con base en los datos de las variables mostradas en la tabla precedente, se observa que la cantidad de aulas en la entidad creció a un ritmo más acelerado que el de los docentes y que el de la población entre los 3 y 14 años. Para determinar en qué medida la provisión de los recursos para la educación del nivel básico (infraestructura y docentes) se ha orientado hacia la atención de la evolución en la demanda de ese servicio educativo, se realizó un análisis de regresión lineal, de acuerdo con el siguiente modelo.

$$y = a + bx + e$$

Donde:

y = Índice de la TMCA de los recursos de Educación Básica entre el 2000 y 2020

x = TMCA de la población entre los 3 y 14 años entre el 2000 y 2020

a = intercepto (ordenada al origen)

b = pendiente de la recta.

Para calcular el Índice de la TMCA de los recursos de Educación Básica se empleó el método de exploración de factores a través de la minimización de residuos.¹² Las variables empleadas para construir el índice fueron: 1) la TMCA de la cantidad de aulas, y 2) la TMCA de la cantidad de docentes, ambas variables estimadas a nivel municipal y para el periodo 2000- 2020.

Para que el resultado del índice sea válido, las variables deben tener una correlación lineal relevante. De acuerdo con el análisis de correlación de Pearson, la TMCA de la cantidad de aulas y la TMCA de la cantidad de docentes entre el 2000 y el 2020 tienen una correlación de 0.7447, la cual es relevante y positiva.

Adicionalmente, las variables deben someterse a la prueba de Esfericidad de Bartlett y al análisis del Índice Kaiser-Meyer-Olkin. El resultado de la primera prueba arroja un *p-valor* cercano a cero (1.86995e-74) y el del segundo, una varianza explicada entre ambas de 0.77. De acuerdo con la teoría de análisis factorial, la relación lineal y los resultados de ambas pruebas, se confirmó la pertinencia de reducirlas en una dimensión, por lo cual se realizó el análisis y se generaron los puntajes de 124 municipios¹³ utilizando el método de regresión.

Con base en los valores de ambas variables (Índice de la TMCA de los recursos para la brindar Educación Básica y la TMCA entre 2000 y 2020 de la población entre los 3 y 14 años), se hicieron las pruebas estadísticas de linealidad, normalidad, homogeneidad e independencia para validar la pertinencia del método de regresión a través del método de mínimos cuadrados ordinarios. El resultado de estas se muestra en la siguiente tabla.

¹² Del inglés *Exploratory Factor analysis using MinRes*. Se definió como parámetro de rotación "varimax", que genera a través de una regresión los puntajes que maximizan la varianza de las variables incluidas en el análisis.

¹³ No se incluyó el municipio de San Ignacio Cerro Gordo toda vez que se constituyó como municipio en el año 2003.

Tabla 46. Resultados de las pruebas de linealidad, normalidad, homocedasticidad e independencia de las dos variables establecidas para el análisis

Linealidad	Normalidad	Homocedasticidad	Dependencia
La media de los residuos del análisis de regresión lineal múltiple es cercana a cero (-3.778095e-18), por lo cual, se cumple el supuesto de linealidad de los residuos.	El <i>p-valor</i> resultado de la prueba Shapiro-Wilk es superior a cero (de 0.5298), por lo cual, no se rechaza la hipótesis nula de normalidad de los residuos.	El <i>p-valor</i> resultado de la prueba de Puntuación de la Varianza No Constante es superior a 0.05 (0.2068), por lo cual, se cumple el supuesto de homocedasticidad (la varianza del error condicional a las variables explicativas es constante).	El <i>p-valor</i> resultado de la prueba Durbin-Watson es superior a 0.05 (0.1461), por lo cual, se cumple con el supuesto de independencia de los errores .

Fuente: elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 y 2011, del INEGI; en el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE; y los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

Toda vez que los resultados de las pruebas del modelo cumplen con los cuatro supuestos, se realizó el análisis de regresión, cuyo resultado se muestra a continuación.

Tabla 47. Resultados del modelo y estimación de los intervalos de confianza de los coeficientes de la regresión

Elementos de la regresión	Coeficiente	Error estándar	Valor t	Pr(> t)	Intervalo de confianza (95%)	
					Inferior	Superior
Intercepto	0.79852	0.1045	7.644	5.36e-12 ***	No aplica	
TMCA de la población entre los 3 y 14 años entre el 2000 y 2020	1.208	0.06223	19.417	< 2e-16 ***	1.085	1.331

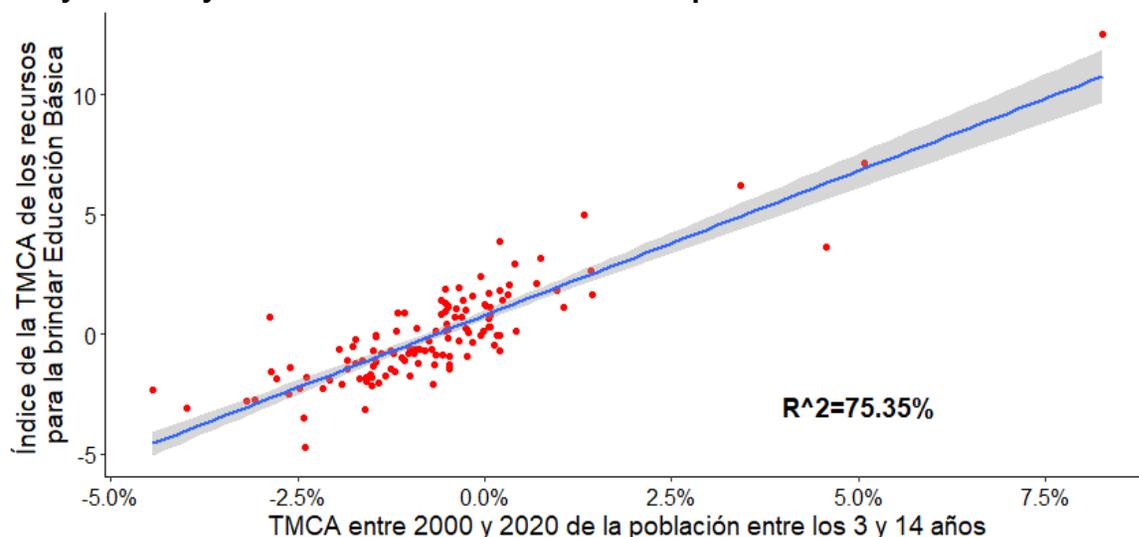
Fuente: elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 y 2011, del INEGI; en el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE; y los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

*** Significativo con un nivel de confianza de 95%.

De acuerdo con el resultado del análisis de regresión (el modelo resultó significativo, dado que el *p-valor* es de $2.2e-16$), independientemente de la TMCA entre 2000 y 2020 de la población entre los 3 y 14 años, el índice de la TMCA de los recursos para brindar Educación Básica crece en los municipios de Jalisco en promedio 0.79% anual; adicionalmente, se estima con un 95% de confianza que por cada aumento en 1 punto porcentuales de la TMCA entre 2000 y 2020 de la población entre los 3 y 14 años, el índice de la TMCA de los recursos para brindar Educación Básica crece en promedio entre 1.08 y 1.33 puntos.

El gráfico siguiente muestra el diagrama de dispersión entre ambas variables, la recta de regresión y el intervalo de confianza alrededor de esta.

Gráfico 01. Diagrama de dispersión de la TMCA entre 2000 y 2020 de la población entre los 3 y 14 años y el índice de la TMCA de recursos para brindar Educación Básica



Fuente: elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 y 2011, del INEGI; en el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE; y los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

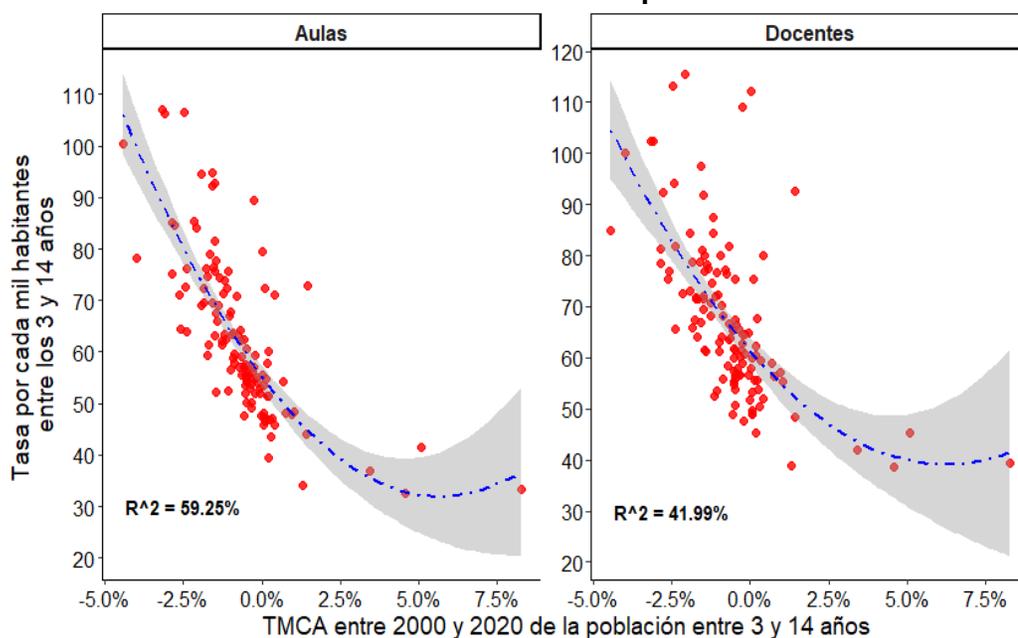
Con base en el resultado del análisis de regresión lineal y del diagrama de dispersión, se concluye que el crecimiento de la provisión de los recursos para brindar Educación Básica (aulas y docentes) se orientó para atender la evolución de la población en edad de cursar ese tipo de educación en los municipios de Jalisco. Este hallazgo es consistente con lo previsto en los artículos 104 de la LGE y 109 de la Ley de Educación, puesto que los recursos se destinaron para atender de manera gradual y progresiva la demanda de servicios de Educación Básicas; así como con lo establecido en el artículo 77, fracción II del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación, en el sentido de que le corresponde a la Dirección General de Planeación diseñar estrategias para atender a corto, mediano y largo plazo la demanda de servicios educativos.

Sin embargo, se observa que la asignación de recursos es heterogénea en los 125 municipios de la entidad. Al calcular la cantidad de aulas y docentes por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años para el año 2020, se identificó que en promedio la cantidad de aulas por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años es de 62.78, con una desviación estándar de 15.11 aulas; y de 67.73 docentes expresados en la misma magnitud, con una desviación estándar de 15.63 docentes. Los coeficientes de variación son de 24.06% y 23.07% respectivamente.

Los extremos de este fenómeno se observan, por un lado, entre los municipios de Juanacatlán y San Sebastián del Oeste, donde la cantidad de aulas por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años del primer municipio (32.61) es 2.28 veces inferior al segundo (106.98). Por el otro, entre los municipios de Juanacatlán y Totatiche, donde la cantidad de docentes por cada mil personas entre los 3 y 14 años del primer municipio (38.50) es 2 veces inferior al segundo (115.55).

El siguiente gráfico que contiene dos diagramas de dispersión muestra la relación que existe entre las variables indicadas en el párrafo anterior y la TMCA entre 2000 y 2020 de la población entre 3 y 14 años.

Gráfico 02. Diagramas de dispersión de la TMCA entre 2000 y 2020 de la población entre 3 y 14 años, y la cantidad de aulas y docentes por cada mil habitantes entre 3 y 14 años en el 2020 de los municipios de Jalisco



Fuente: elaboración propia con base en el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE; y los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2020, del INEGI.

La relación de la TMCA entre 2000 y 2020 de la población entre 3 y 14 años y la cantidad de aulas y docentes por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años en 2020 describe una función polinómica de grado 2 con pendiente negativa, con un ajuste (R^2) de 59.25%, en el caso de las aulas, y de 41.99%, en el de los docentes. Esto indica que aquellos municipios que tuvieron TMCA negativas entre 2000 y 2020 de la población entre 3 y 14 años, son los que acumularon la mayor cantidad de recursos (aulas y docentes) por cada mil habitantes entre 3 y 14 años; mientras que los que tuvieron TMCA positivas, presentan menores recursos (aulas y docentes) por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años.

Esto último contrasta con lo establecido en el artículo 104, primer párrafo de la LGE y 109 de la Ley de Educación, en términos de que la autoridad educativa estatal debe desarrollar la planeación financiera y administrativa que contribuya a optimizar los recursos en materia de espacios educativos; y con lo previsto en el artículo 77, fracción III del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación, en el sentido de que no obstante le corresponde a la Dirección General de Planeación proponer estrategias de vinculación con autoridades municipales, estatales y federales que propicien el crecimiento ordenado de los servicios educativos, la asignación de recursos (aulas y docentes) para la Educación Básica en los municipios de Jalisco en el periodo de análisis (2000-2020), se concentró en los municipios con menores TMCA de la población entre los 3 y 14 años, es decir, se observa un grado de ineficiencia en el aprovechamiento de dichos recursos.

Es importante señalar que la asignación de recursos materiales (aulas) y humanos (docentes) para atender la demanda de servicios de Educación Básica enfrenta dos fenómenos que se conjuntan entre sí:

1. La reasignación de estos recursos está sujeta a rigideces propias de su naturaleza. Por ejemplo, cambiar la ubicación física de un plantel es inviable; inclusive, reubicar docentes enfrenta dificultades que pueden derivar en litigios laborales debido a factores como su disposición o renuencia a cambiar de residencia.
2. La población en México atraviesa un proceso demográfico que se caracteriza por una disminución en la fecundidad de las mujeres y en la cantidad de nacimientos, como lo evidencian los indicadores demográficos como la Tasa Global de Fecundidad,¹⁴ que pasó de 3.40 hijos en promedio por mujer durante toda su vida reproductiva en 1990 a 2.10 en 2020; y la Tasa Bruta de Natalidad,¹⁵ que disminuyó de 27.80 hijos por cada mil personas en 1990 a 16.80 en 2020. Esto tiene como consecuencia una reducción del porcentaje de la población entre los 5 y 14 años durante el mismo periodo. La tabla siguiente muestra la evolución de estos indicadores a nivel nacional.

¹⁴ Este indicador mide el número medio de hijos que espera tener una mujer al final de su vida reproductiva de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad observadas en un año dado (INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2021).

¹⁵ Este indicador mide la cantidad de nacimientos por cada mil habitantes (INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2021).

Tabla 48. Indicadores demográficos de México, para los años 1990, 2000, 2010 y 2020

Indicador demográfico	1990	2000	2010	2020
Tasa Global de Fecundidad	3.40	2.40	2.30	2.10
Tasa Bruta de Natalidad	27.80	21.70	20.00	16.80
Porcentaje de la población entre 5 y 14 años	25.78	22.52	19.57	17.23

Fuente: elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos 2001 y 2021 del INEGI.

Por lo tanto, se recomendó a la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación y a las áreas que corresponda, analizar la información estadística de las características demográficas de la población en los municipios en la entidad y de los recursos destinados a brindar Educación Básica tomando un periodo de tiempo amplio, para definir y, en su caso, aplicar medidas específicas a partir de este ejercicio que permitan orientar el destino de los recursos educativos de tal forma que su distribución sea proporcional a la evolución del porcentaje de la población que potencialmente demanda servicios educativos. Implementar estas medidas permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo dispuesto en los artículos 104 de la Ley General de Educación y 109 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en términos de que la autoridad educativa estatal debe desarrollar la planeación financiera y administrativa que contribuya a optimizar los recursos en materia de espacios educativos; así como con lo establecido en el artículo 77, fracción III del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación, en el sentido de que la Dirección General de Planeación, establezca estrategias que propicien el crecimiento ordenado de los servicios educativos.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada formuló argumentos justificativos y aclaratorios en los que sostuvo que, como parte de la planeación de la oferta de servicios educativos, “además de considerar los indicadores de cobertura de los servicios de educación básica en el estado, la Secretaría de Educación cuenta con una organización que le permite identificar y proyectar la demanda potencial”. Sobre esto, afirmó que la Dirección de Planeación de la Secretaría de Educación (SE) en coordinación con la Dirección General de Delegaciones Regionales y las 14 Delegaciones Regionales “determinan las necesidades de creación o ampliación de los servicios educativos por el crecimiento demográfico del estado o movilidad poblacional”, además señaló que se genera “un plan de expansión de los servicios de educación básica”. Este argumento es congruente con el aspecto de la recomendación que se centra en analizar la información estadística de las características demográficas de la población en los municipios en la entidad y de los recursos destinados a brindar Educación Básica; sin embargo, el ejercicio de planeación señalado por la SE no describe si se considera lo identificado en el hallazgo respecto de que los recursos para brindar Educación Básica están concentrados en municipios donde la población que potencialmente demanda

esos servicios (entre los 3 y 14 años) presentan tasas de crecimiento negativas o cercanas a cero, ni tampoco se orienta en considerar un periodo de tiempo amplio en el análisis estadístico. La SE señaló además que se han implementado medidas orientadas a mejorar la asignación del personal docente, como generar información estadística sobre la disponibilidad de espacios educativos y los recursos asignados a través de una aplicación web (RecreApp), facilitar el cambio de centro de trabajo (escuelas) que cuentan con superávit de recursos y la revisión de las estructuras ocupacionales (cantidad de personal por tipo de puestos adscrito a centros de trabajo), pero que no guardan relación con la mejora sugerida en el sentido de *analizar la información estadística para un periodo amplio* y, en su caso, *aplicar medidas específicas que permitan orientar el destino de los recursos educativos en función de la evolución en el porcentaje de la población que potencialmente demanda servicios educativos*.

Asimismo, la evidencia aportada por la SE está relacionada con algunos de sus argumentos, pues remitió: 1) el reporte que genera la plataforma RecreApp a partir del cual se identifica el déficit o superávit de recursos por cada centro de trabajo; 2) el convenio de colaboración para la actualización de las estructuras ocupacionales en la entidad y el ejercicio de revisión de esta; y, 3) la circular administrativa de la Subsecretaría de Administración de la SE que instruye sobre el proceso para el cambio de adscripción y el formato de solicitud del mismo; además la entidad fiscalizada refirió la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, y el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Jalisco); sin embargo, no remitió evidencia del ejercicio de planeación que realiza la SE para proyectar la evolución de la demanda potencial y la determinar las necesidades de servicios educativos, ni el plan de expansión de los servicios de educación básica al que hizo referencia en sus argumentos.

Toda vez que la evidencia ofrecida por la entidad fiscalizada no está relacionada con el ejercicio de planeación que realiza para proyectar la evolución de la demanda potencial y determinar las necesidades de servicios educativos, no se tiene por aclarado el aspecto identificado en el hallazgo respecto de la concentración de recursos para brindar Educación Básica en la entidad, como tampoco se tiene por atendido el aspecto recomendado en términos de considerar un periodo de tiempo amplio en el análisis.

Adicionalmente, la SE sostuvo en su respuesta como comentario general argumentos centrados en aspectos demográficos y de matrícula educativa, mismos que describen el contexto de Jalisco en esos temas; así como sobre la disponibilidad de recursos educativos en la entidad y la dificultad para su reasignación, lo que complementa los argumentos expuestos por la entidad fiscalizada en términos del análisis que realiza, pero no se relacionan con los hallazgos ni con la recomendación.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos expuestos por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación.

Recomendación 21-DAD-PR-007-100400-A-02

De acuerdo con el artículo 3°, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al Estado le corresponde la rectoría de la educación. En ese sentido, los servicios educativos que otorgue deben ser universales.

Adicionalmente, el artículo 7, párrafo tercero de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación) dispone que la Secretaría de Educación (SE) debe ofrecer a las personas las mismas oportunidades de aprendizaje, ya sean de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, de egreso oportuno del Sistema Educativo Estatal. En ese sentido, el artículo 7, fracción II, inciso b de ese mismo instrumento jurídico establece que la SE debe eliminar las barreras de aprendizaje. Por último, el artículo 14, fracción VI de la Ley de Educación prevé que la formación de alumnos debe ser equitativa.

Respecto de la infraestructura educativa (recursos materiales), el artículo 102, párrafo segundo de la Ley General de Educación (LGE) y el 107, párrafo segundo de la Ley de Educación contemplan que, como parte de las actividades en materia de inclusión, la SE debe reducir las barreras que limitan el acceso y permanencia de los estudiantes.

Por cuanto a los docentes (recursos humanos), el artículo 47, fracción V de la Ley de Educación sostiene que la SE debe garantizar la formación de personal docente. Asimismo, el artículo 73, fracción VI del mismo instrumento jurídico señala como derecho de los alumnos el contar con un docente frente a grupo.

Por su parte, el artículo 134 de la CPEUM establece que los recursos económicos de que dispongan las entidades federativas, además de sujetarse a criterios específicos, deben satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Sin embargo, se identificó que en los municipios de la entidad donde aumentaron los recursos (aulas y docentes) destinados a brindar Educación Básica entre 2000 y el 2020, medidos como tasa por cada mil habitantes entre 3 y 14 años, el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela tuvo un crecimiento menor (2.78 puntos porcentuales) que en los municipios donde los mismos recursos disminuyeron durante el dicho periodo; adicionalmente, se encontró que la asignación de los mismos recursos, tomando en cuenta la demanda potencial, no se relaciona de forma relevante con el incremento de la cobertura en ese tipo de Educación, lo cual puede atribuirse a que los porcentajes de cobertura alcanzados en regiones y niveles educativos ya son altos, y resulta menos factible incrementarlos mediante la asignación de recursos.

El artículo 42 de la LGE establece que la edad mínima para el ingreso al preescolar es de 3 años y a la primaria de 6 años. De acuerdo con el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), la edad idónea para cursar el preescolar es de 3 a 5 años, la primaria de

6 a 11 años, y secundaria de 12 a 14 años.¹⁶ Considerando esos rangos de edad, y de acuerdo con los datos de Jalisco de los Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para los años 2000, 2010 y 2020, se estimó: 1) la cantidad de personas entre los 3 y 14 por municipio, y 2) la cantidad de personas entre los 3 y 14 años que asiste a la escuela por municipio.

Con base en las variables indicadas en el párrafo anterior, se calculó el indicador Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela como una medida aproximada de la cobertura de los servicios de Educación Básica en los municipios de la entidad. El método de cálculo se describe a continuación.

$$\text{Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela} = (\text{cantidad de habitantes entre los 3 y 14 años que asisten a la escuela}_{it} / \text{cantidad de habitantes entre los 3 y 14 años}_{it}) * 100$$

Donde:

i = iésimo municipio
t = 2000, 2010 y 2020

Posteriormente, se clasificaron los municipios de acuerdo con su porcentaje a través del método de rompimientos naturales en cinco clases o estratos, tomando en consideración los valores de los 125 municipios en los tres años (2000, 2010 y 2020), esto es, 374 registros,¹⁷ para identificar el cambio en el periodo de análisis. Los límites de cada clase se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 49. Rango de los estratos o clases del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela, de acuerdo con el método de rompimientos naturales

Variable	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela (Cobertura)	[54.10% a 68.70%]	(68.70% a 75.30%]	(75.30% a 80.30%]	(80.30% a 85.60%]	(85.60% a 94.80%]

Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020 del INEGI.
Nota: el corchete indica que el intervalo es cerrado, esto es, que incluye al valor del límite; mientras que el paréntesis señala que es abierto, es decir, que no lo incluye.

¹⁶ La referencia se tomó de la descripción del indicador “Porcentaje de población según edad idónea para cursar la educación básica y media superior”, el cual se consultó en el portal electrónico del INEE (2022). <<<https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/cs01a-porcentaje-poblacion-edad-cursar-eb-y-ms/>>>.

¹⁷ Esta cantidad no incluye el dato de San Ignacio Cerro Gordo en el 2000, toda vez que el municipio se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003.

Con base en los estratos o clases, se clasificaron los 125 municipios. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 50. Distribución de municipios de Jalisco de acuerdo con el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela, para los años 2000, 2010 y 2020, por estrato
(Porcentaje del total entre paréntesis)

Estrato	Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela [cobertura]		
	2000 ^{a/}	2010	2020
Muy bajo	13 (10.48)	0 (0.00)	0 (0.00)
Bajo	54 (43.55)	2 (1.60)	4 (3.20)
Medio	50 (40.32)	19 (15.20)	24 (19.20)
Alto	7 (5.65)	60 (48.00)	57 (45.60)
Muy alto	0 (0.00)	44 (35.20)	40 (32.00)
Total	124 (100.00)	125 (100.00)	125 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.
a/ El municipio de San Ignacio Cerro Gordo se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003.

Con base en la tabla anterior, se identificó que para el año 2000, 67 municipios en la entidad tenían una “Muy baja” y “Baja” cobertura de los servicios de Educación Básica; mientras que para el año 2020 estos se redujeron a cuatro. Los municipios clasificados con cobertura “Alta” y “Muy alta” pasaron de siete en el 2000 a 97 en el 2020. En contraste, entre el 2010 y el 2020, aumentó la cantidad de municipios clasificados con una cobertura “Baja” y “Media”, pues pasaron de 2 a 4, mientras que los clasificados con una “Alta” y “Muy alta” cobertura se redujeron de 104 a 97.

Es pertinente resaltar que el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela en Jalisco (cobertura a nivel estatal) se incrementó entre el 2000 y el 2010 en 1.07% promedio anual, mientras que entre el 2010 y 2020 se redujo en 0.08% promedio anual. La siguiente tabla detalla esta información.

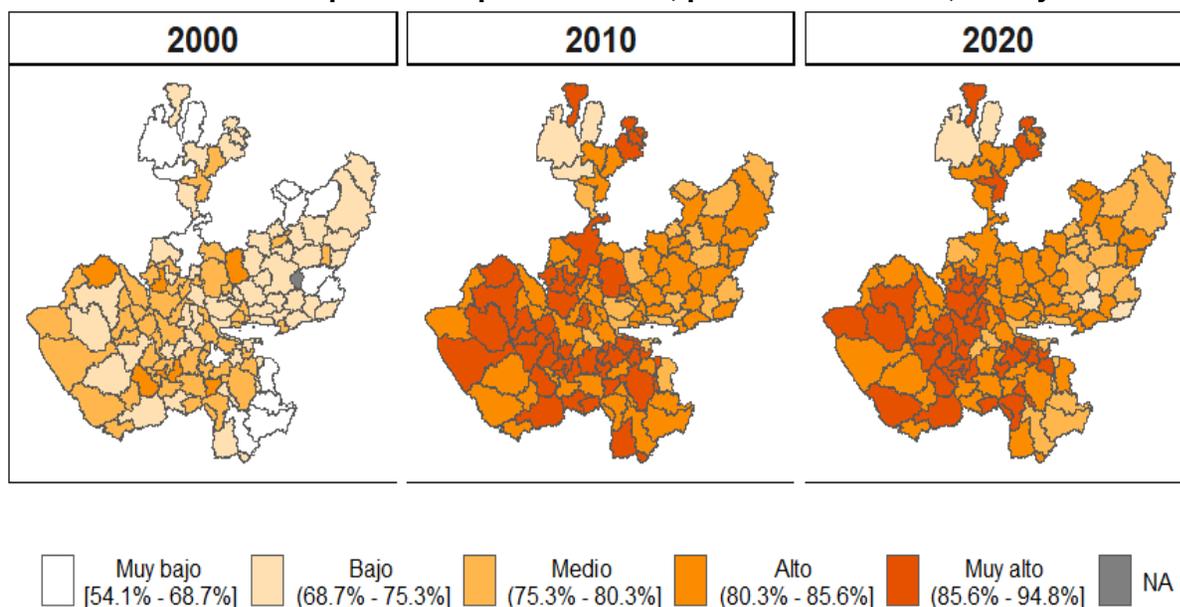
Tabla 51. Población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela en Jalisco, para el 2000, 2010 y 2020

Variable	2000	2010	2020
(A) Población de 3 a 14 años	1,722,578	1,742,696	1,739,194
(B) Población de 3 a 14 años que asiste a la escuela	1,300,345	1,462,671	1,447,673
(C) Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela = [(B)/(A)*100]	75.49	83.93	83.24

Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda del 2000, 2010 y 2020 del INEGI.

La figura siguiente muestra el cambio en la clasificación de los 125 municipios de Jalisco, de acuerdo con el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela en los años de análisis.

Figura 04. Porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela por municipio en Jalisco, para los años 2000, 2010 y 2020



Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.
NA: el municipio de San Ignacio Cerro Gordo se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003, por lo cual, en el año 2000 se clasificó como No Aplica.

La visualización anterior reafirma lo señalado previamente, en el sentido de que entre el 2000 y el 2010 el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela aumentó en los municipios de la entidad, mientras que entre el 2010 y el 2020 se observa un comportamiento distinto.

Adicionalmente, se calculó la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela (cobertura) para cada uno de los 125 municipios en la entidad. El resultado de este ejercicio también se clasificó con el método de rompimientos naturales, tomando como referencias cinco clases. Los límites de cada estrato o clase se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 52. Rango de los estratos o clases de la TMCA entre el 2000 y el 2020 del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela, de acuerdo con el método de rompimientos naturales

Variable	Baja disminución	Menor variación	Bajo crecimiento	Crecimiento medio
TMCA de la cobertura	[-1.13% a -0.28%]	(-0.28% a 0.53%)	(0.53% a 0.93%)	(0.93% a 1.77%)

Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2020, del INEGI.

Nota: el corchete indica que el intervalo es cerrado, esto es, que incluye al valor del límite; mientras que el paréntesis señala que es abierto, es decir, que no lo incluye.

Con base en los estratos, se clasificaron los 125 municipios. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 53. Distribución de municipios de Jalisco de acuerdo con su TMCA^{1/} del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela, de 2000 a 2020, por estrato (Porcentaje del total entre paréntesis)

Variable	Estratos según la variación ^{2/}				Total
	Baja disminución	Menor variación	Bajo crecimiento	Crecimiento medio	
Cantidad de municipios ^{3/}	2 (12.00)	53 (44.00)	55 (42.40)	15 (1.60)	125 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

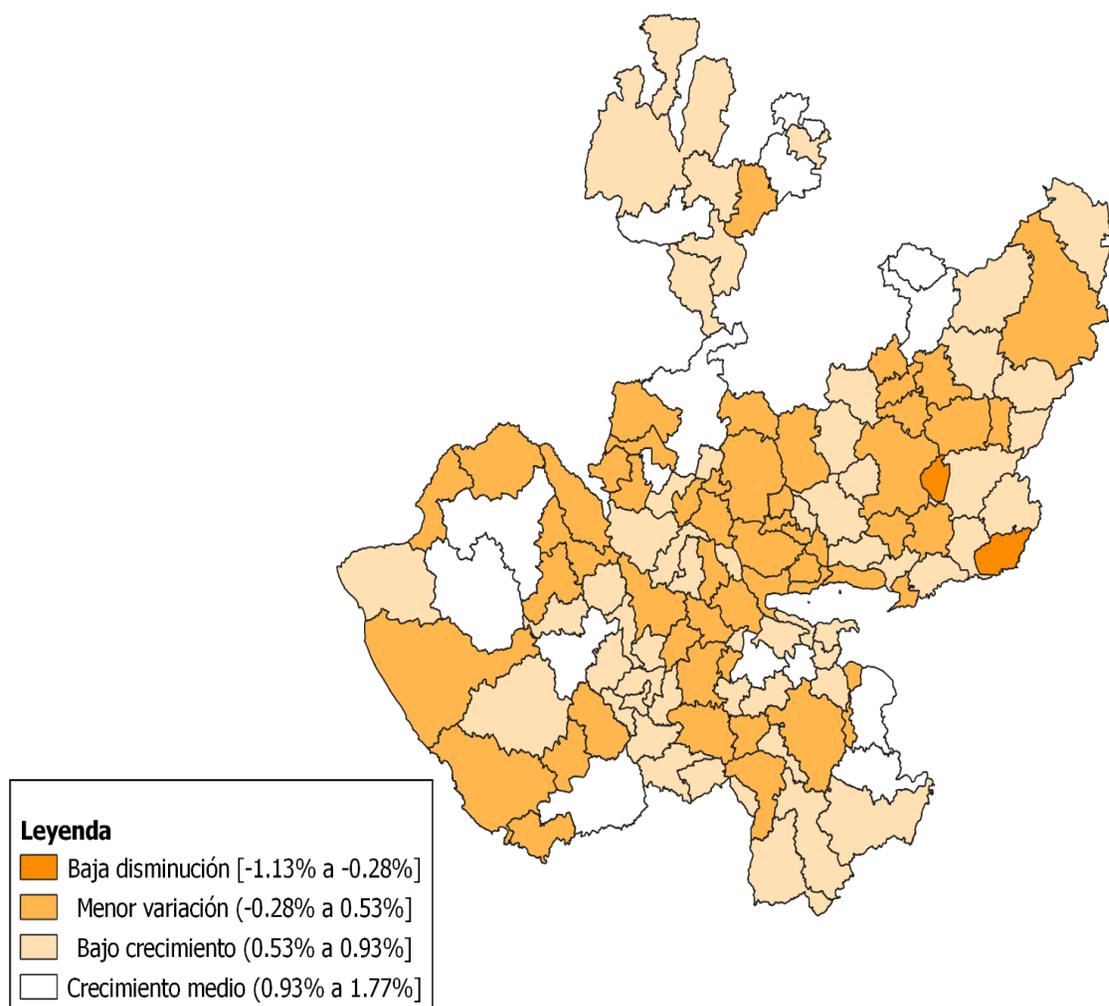
1/ TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

2/ Los estratos o clases fueron calculados a través del método de rompimientos naturales.

3/ La TCMA de San Ignacio Cerro Gordo se calculó de 2010 a 2020, toda vez que el municipio se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003.

De acuerdo con la clasificación de los 125 municipios de la entidad, se identificó que la TMCA del porcentaje de la población que asiste a la Educación Básica entre el 2000 y el 2020 es negativa en tres municipios, mientras que en el resto es positiva. A partir de estos datos se elaboró el siguiente mapa.

Figura 05. Clasificación de los municipios de Jalisco según la TMCA del porcentaje de su población que asiste a la Educación Básica, del 2000 al 2020^{1/}



Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

Nota: los estratos o clases fueron calculados a través del método de rompimientos naturales.

1/ La TCMA de San Ignacio Cerro Gordo se calculó de 2010 a 2020, toda vez que el municipio se constituyó mediante el decreto número 20371 del Congreso del Estado de Jalisco en el año 2003.

Adicionalmente, para determinar en qué medida los recursos destinados a brindar servicios de Educación Básica influyeron en la cobertura de la población en edad escolar que asiste a ese nivel educativo en los municipios de Jalisco, se calculó la cantidad de docentes (recursos humanos) y la cantidad de aulas (infraestructura) por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años para los años 2000, 2010 y 2020. El resultado agregado se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 54. Cantidad de aulas y docentes de Educación Básica en Jalisco, para los años 2000, 2010 y 2020

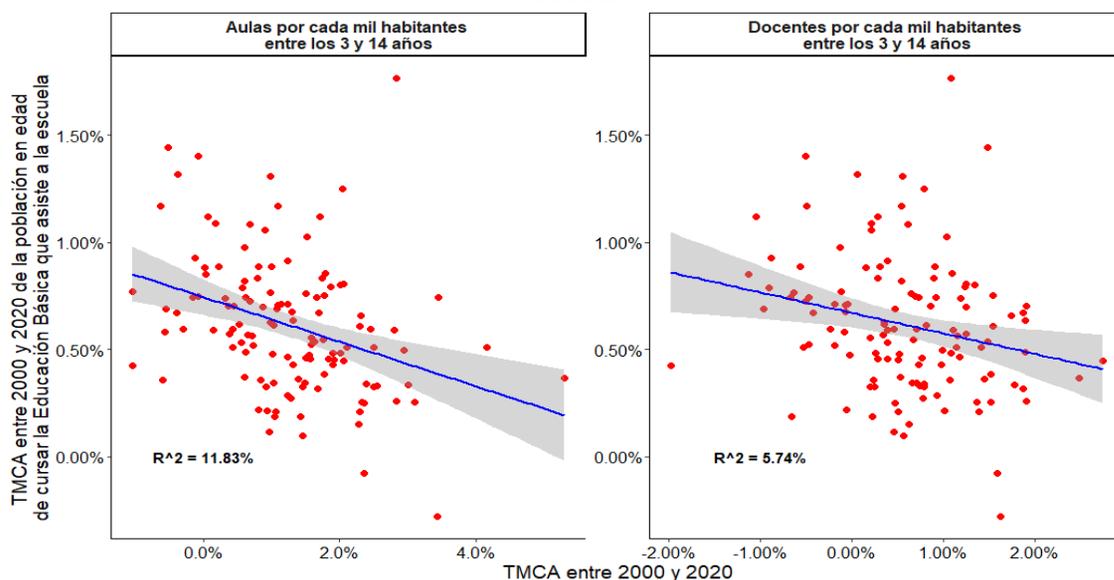
Variable	2000	2010	2020	TMCA ^{1/}
Cantidad de docentes de Educación Básica por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años	36.24	41.77	46.92	1.30%
Cantidad de aulas de Educación Básica por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años	24.14	34.57	42.27	2.84%

Fuente: elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 y 2011, del INEGI; en el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE; y los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

1/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

Posteriormente, se calculó la TMCA de la cantidad de aulas y de docentes por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años entre 2000 y 2020, así como la TMCA del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela en el mismo periodo, se graficó la relación entre estas variables a través de diagramas de dispersión y se incluyó la recta estimada a partir de una regresión lineal, para identificar visualmente el sentido de la relación de las variables.

Gráfico 03. Diagramas de dispersión de la TMCA entre 2000 y 2020 de la cantidad de aulas y docentes por cada mil personas entre los 3 y 14 años y la TMCA en el mismo periodo de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela



Fuente: elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 y 2011, del INEGI; el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE; y los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

A partir del gráfico anterior, se observa que la relación entre las variables ilustradas no es lineal, ni describe alguna otra relación. Ajustando la relación a través de una regresión lineal, se tiene que la pendiente es negativa, con un grado de ajuste de 11.83% en el caso de las aulas, y de 5.74% para los docentes.

Lo ilustrado en el gráfico previo solo sugiere que, entre el 2000 y el 2020, el ritmo de crecimiento del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela en los municipios en Jalisco no se relaciona de forma relevante con el incremento de la cantidad de los recursos destinados para brindar Educación Básica.

Para robustecer esta conclusión, se realizó un análisis de diferencias en diferencias, a partir de la clasificación de 124 municipios de Jalisco en dos grupos: 1) municipios con disminución de los recursos para la Educación Básica, y 2) municipios con aumento de los recursos para la Educación Básica. La variable empleada para el cálculo de los estratos fue el promedio de las TMCA de la cantidad de aulas y de la cantidad de docentes por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años para el periodo 2000- 2020.

De acuerdo con lo anterior, la primera clase o estrato comprende el rango de la TMCA promedio de -2.46% hasta 0.00%, y agrupa 34 municipios; y el segundo, con un límite inferior

mayor que 0.00% y un límite superior igual o menor a 9.76%, con 90 municipios. Tomando estos datos como referencia, se realizó el análisis de diferencias en diferencias, cuyo resultado se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 55. Doble diferencia en el promedio del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela, por grupo de municipios con mayor o menor aumento de recursos por cada 1,000 habitantes en edad escolar

Grupo ^{1/}	Promedio del porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela		Diferencia (D) - (C)
	2000 (C)	2020 (D)	
(A) Aumento de recursos ^{2/} n = 90	74.10	82.98	8.87
(B) Menor aumento de recursos ^{3/} n = 34	74.56	86.21	11.65
(C) Diferencia = (A) - (B)	-0.46	-3.24	-2.78

Fuente: elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del estado de Jalisco, ediciones 2001 y 2011, del INEGI; el Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco, estadística educativa del ciclo escolar 2019-2020 de la SE; y los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, del INEGI.

1/ n: se refiere a la cantidad de municipios que conforman cada grupo.

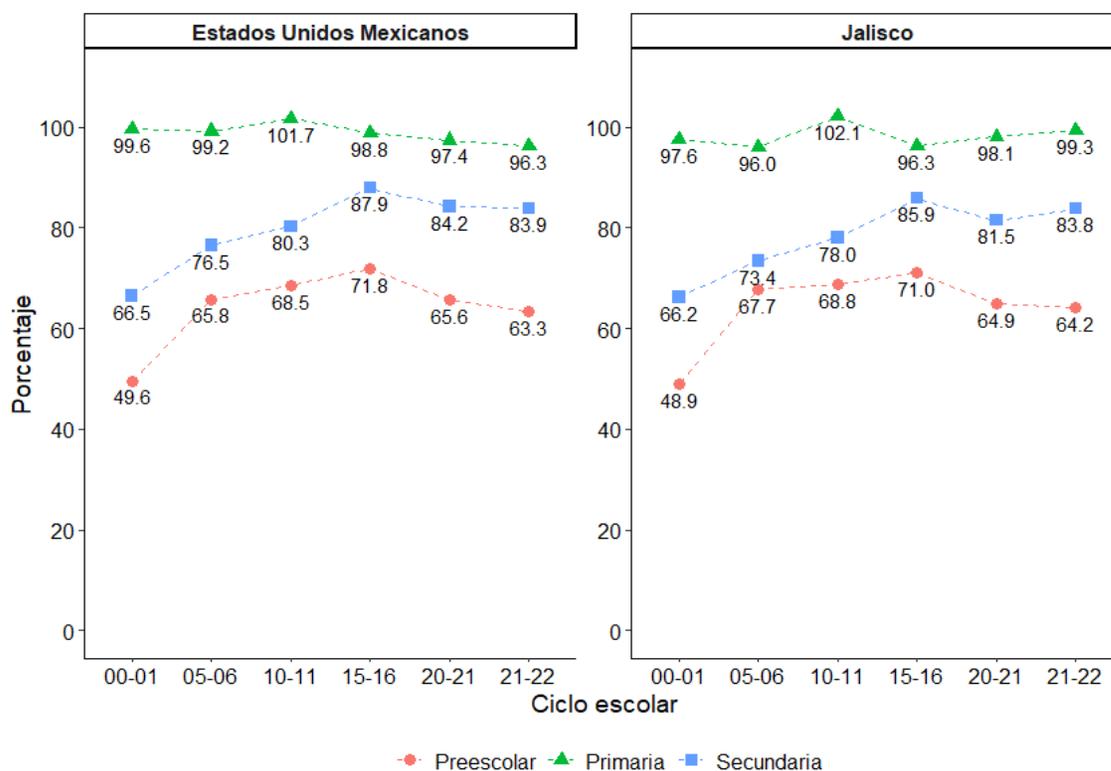
2/ Municipios cuya TMCA promedio de la cantidad de aulas y docentes por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años, entre el 2000 y 2020, es superior a 1.14% y menor o igual 9.76%.

3/ Municipios cuya TMCA promedio de la cantidad de aulas y docentes por cada mil habitantes entre los 3 y 14 años, entre el 2000 y 2020, entre -2.46% y 1.14%.

Con base en los datos mostrados en la tabla anterior se concluye que, en promedio, en los municipios que aumentaron los recursos destinados a brindar Educación Básica, el porcentaje de la población en edad de cursar la Educación Básica que asiste a la escuela creció entre el 2000 y el 2020 2.78 puntos porcentuales menos que en los municipios clasificados dentro de la categoría de “Disminución” en los recursos destinados a brindar Educación Básica, lo cual sugiere que el aumento de recursos destinados a esos servicios educativos no incrementó la cobertura en la Educación Básica en la misma proporción.

Por último, se elaboró el siguiente gráfico para comparar la evolución de la cobertura en los niveles Preescolar, Primaria y Secundaria en Jalisco y en los Estados Unidos Mexicanos.

Gráfico 04. Tasa neta de matriculación ^{1/} en Jalisco y en los Estados Unidos Mexicanos, de los niveles educativos Preescolar, Primaria y Secundaria, para los ciclos escolares mostrados



Fuente: elaboración propia con base en los tabulados de las Características educativas de la población del INEGI. 1/ De acuerdo con el INEGI este indicador “Es la proporción de la matrícula total de un nivel educativo determinado, respecto a la población en edad oficial de cursar el nivel.”

De acuerdo con el gráfico anterior, en Primaria la cobertura en Jalisco y los Estados Unidos Mexicanos es cercana al 100% desde el ciclo escolar 2000-2001; por lo cual ya no es posible incrementar de forma significativa la cobertura.

En Secundaria, por su parte, se alcanzó el punto más alto de cobertura a partir del ciclo 2015-2016 y se ha mantenido desde entonces entre el 80% y 85%. Lo cual puede atribuirse a que la tasa de absorción¹⁸ en ese nivel comenzó a disminuir en los ciclos escolares 2020-2021 y 2021-2022, es decir, aunque existe la capacidad de atender la demanda, un porcentaje de la población no se matricula. La siguiente tabla muestra la evolución de ese indicador.

¹⁸ De acuerdo con el INEGI este indicador “Es la proporción de alumnos de nuevo ingreso a primer grado de un nivel respecto a los alumnos egresados del nivel y ciclo inmediato anterior.”

Tabla 56. Tasa de absorción en el nivel Secundaria, en Jalisco y en los Estados Unidos Mexicanos, de ciclos escolares mostrados

Entidad	Ciclo escolar					
	00-01	05-06	10-11	15-16	20-21	21-22
Estados Unidos Mexicanos	91.8	94.9	96.5	97.2	94.5	93.1
Jalisco	89.6	94.9	97.0	97.2	95.2	93.7

Fuente: elaboración propia con base en los tabulados de las Características educativas de la población del INEGI.

Por último, respecto del nivel Preescolar, la cobertura se ha mantenido entre el 65% y 71%, a pesar de que a partir de la reforma constitucional al artículo 3° publicada en el año 2002 se volvió obligatorio con una implementación escalonada, de acuerdo con lo previsto en el transitorio Quinto del *DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se estableció que el tercer grado de Preescolar sería obligatorio a partir del ciclo escolar 2004-2005; el segundo grado, en el ciclo 2005-2006, y el primer grado, a partir del ciclo 2008-2009.

Por lo tanto, se recomendó a la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación y a las áreas que corresponda, que analice la evolución de los indicadores de cobertura de Educación Básica, así como de otros relacionados con este, en los municipios de la entidad y de los recursos destinados a brindar Educación Básica, tomando un periodo de tiempo amplio, para definir y, en su caso, aplicar paulatinamente propuestas específicas a partir de este ejercicio que permitan reorientar la asignación de los recursos educativos hacia municipios donde la cobertura tenga margen de incrementarse. Implementar estas medidas permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo dispuesto en el artículo 14, fracción VI de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en el sentido de que la educación que se brinde en la entidad debe ser equitativa, es decir, que debe reducir las brechas regionales en cuanto al acceso, permanencia y egreso de la Educación Básica.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Educación (SE) presentó argumentos justificativos y evidencias, en los que sostuvo que “Además de considerar los indicadores de cobertura de los servicios de educación básica en el estado, la Secretaría de Educación cuenta con una organización que le permite identificar y proyectar la demanda potencial de una manera regional y contextualizada”. Adicionalmente, afirmó que a través de la “Dirección de Planeación en coordinación con la Dirección General de Delegaciones Regionales y las 14 Delegaciones Regionales conforme a un plan de trabajo realizan acciones de planeación encaminadas a la detección de necesidades en cada uno de los municipios y localidades de la entidad, a fin de determinar las necesidades de creación o ampliación de los servicios educativos por el crecimiento demográfico del estado o movilidad poblacional”. Señaló también que en la detección de necesidades de crecimiento de servicios educativos se considera: la cobertura actual, la población en edad de cursar la Educación Básica y las

proyecciones de la demanda potencial, a partir de lo cual se identifican los municipios donde la cobertura tiene margen de incrementarse. Por último, la SE comunicó que ha emprendido medidas para mejorar distribución de docentes, que consisten en: 1) facilitar el cambio de adscripción del personal con función magisterial entre centros de trabajo con necesidades que presentan superávit de recursos; 2) la generación de información sobre los espacios y la asignación de recursos humanos a través de plataformas; y 3) revisar que las estructuras ocupacionales y la asignación de recursos sean equitativas.

Respecto de los argumentos ofrecidos por la SE, sin considerar los relacionados con las medidas que ha implementado para mejorar la distribución de docentes, se orientan en uno de los sentidos de la recomendación, toda vez que se planteó revisar los indicadores de cobertura de Educación Básica, así como de otros indicadores que se relacionen, tomando en consideración un periodo de tiempo amplio; sin embargo, en la misma recomendación se señala que la finalidad de ese ejercicio es que se definan y, en su caso, apliquen paulatinamente propuestas específicas que permitan reorientar la asignación de recursos hacia municipios donde la cobertura tenga margen de incrementarse. Sobre este punto, la entidad la entidad fiscalizada sostuvo como comentario en su respuesta que los “recursos asignados en el presupuesto de egresos son finitos y principalmente destinados para la atención de los servicios en operación, por lo que se tiene muy poco margen para la inversión en infraestructura educativa que permita la ampliación del servicio acorde a la movilidad poblacional” y que “el decrecimiento de la población [...] no necesariamente genera disponibilidad de recursos presupuestales”, lo cual confirma la necesidad de explorar alternativas que permitan reorientar la asignación de recursos hacia los municipios donde la cobertura tenga margen de incrementarse a partir de un análisis de largo plazo.

Asimismo, la SE remitió como evidencia: 1) el reporte que genera la plataforma RecreApp a partir del cual se identifica el déficit o superávit de recursos por cada centro de trabajo; 2) el convenio de colaboración para la actualización de las estructuras ocupacionales en la entidad y el ejercicio de revisión de estas; 3) la circular administrativa de la Subsecretaría de Administración de la SE que instruye sobre el proceso para el cambio de adscripción y el formato de solicitud del mismo; y, 4) la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, y el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Jalisco. Adicionalmente, refirió los siguientes documentos: 1) el Plan de actividades para la planeación del ciclo escolar 2022-2023; 2) el Concentrado de necesidades de infraestructura educativa para el ciclo escolar 2022-2023; 3) el Plan de expansión de los servicios educativos de educación básica para el ciclo escolar 2021-2022; y 4) la relación de escuelas en proceso de cierre paulatina y clausura con corte al 15 de octubre de 2022; sin embargo, estos documentos no fueron remitidos como parte de su respuesta, por lo que no fue factible determinar su pertinencia como medios de sustento de los argumentos expuestos.

Aunque la evidencia que sí remitió la SE cuenta con un soporte válido, toda vez que estos son documentos generados por la misma, así como por otras instituciones públicas, esta no

guarda relación con aquellos argumentos planteados por la SE que son congruentes con la recomendación.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos expuestos y la evidencia aportada por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación.

Sobre el desempeño de las dependencias del Gobierno de Jalisco en regular y dar certeza respecto de la prestación de servicios educativos

El artículo 3, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que los particulares pueden impartir educación en todos sus tipos y modalidades. Para esto, el inciso b) de la misma fracción prevé que los particulares deben contar con la autorización expresa por parte del Estado, por lo cual, este les debe otorgar y, en su caso, retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares de educación Básica, Media Superior y Superior.

A partir del ciclo escolar 1992-1993, la Secretaría de Educación (SE) tiene la atribución de otorgar las autorizaciones para impartir educación Básica por parte de particulares y de emitir los Reconocimientos de Validez Oficial de Estudios para brindar educación Media Superior por privados, según lo establecido en la Cláusula DÉCIMO SÉPTIMA del Convenio de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que celebran entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Jalisco, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores (Convenio para la Modernización de la Educación Básica).

Asimismo, la Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco (LESEJ), en el artículo 72, fracción I, inciso a), faculta a la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT), para otorgar y, en su caso, retirar la autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) a instituciones particulares de educación Superior.

Finalmente, la Ley General de Educación (LGE) en sus artículos 114, fracciones II y XIII; 115, fracción XXII; y la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación) en su artículo 115, fracciones II y XIII, señalan que las autoridades educativas estatales tienen la atribución de: vigilar que las instituciones escolares (públicas y privadas) cumplan con las normas en materia de fortalecimiento de las capacidades de administración escolar, supervisar las condiciones de seguridad estructural y protección civil de los planteles educativos, y de manera concurrente con las autoridades educativas federales, deben vigilar el cumplimiento de la LGE, de sus disposiciones reglamentarias y de otras disposiciones aplicables.

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

Recomendaciones 21-DAD-PR-008-100400-A-02 y 21-DAD-PR-009-101200-A-02

El artículo 146, segundo párrafo de la Ley General de Educación (LGE), establece que los particulares que deseen brindar Educación Básica deben contar previamente con autorización por parte del Estado; mientras que los que ofrecen educación Media Superior, deben contar con el Reconocimiento de Validez Oficial de sus Estudios (RVOE). La autorización y el RVOE incorporan a las instituciones particulares al Sistema Educativo Nacional.

Para lo anterior, la Secretaría de Educación (SE) cuenta con la atribución de autorizar a particulares para brindar los servicios de Educación Básica y Media Superior,¹⁹ así como de otorgar el RVOE a los particulares que imparten Media Superior, según lo establecido en el artículo 23, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEEJ).

De acuerdo con los artículos 24, fracción XVII y 44, fracción XV del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación (RISE), les corresponde a las direcciones de Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria de la SE coordinar los procesos para autorizar que las instituciones particulares impartan Educación Básica. Por su parte, el artículo 36, fracción XII del mismo instrumento normativo, prevé que la Dirección de Educación Media Superior de la SE tiene la atribución de coordinar los procesos para otorgar el RVOE a las instituciones particulares que ofrecen servicios de Educación Media Superior.

Las solicitudes de autorización y de RVOE que cumplan con los requisitos documentales establecidos por la SE en los Instructivos Técnicos para cada tipo o nivel educativo, deben ser dictaminadas en un plazo de 45 días hábiles de conformidad con los artículos 22 al 27 del Reglamento de la Ley de Educación del Estado de Jalisco en Materia de Incorporación de Instituciones Particulares al Sistema Educativo Estatal para los Niveles de Educación Inicial, Básica, Media Superior, Superior Docente y Capacitación para el Trabajo (Reglamento de Incorporación).

Por otra parte, el artículo 27, fracción XXV de la LOPEEJ, contempla que la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) tiene la atribución de autorizar a particulares para prestar servicios de educación Superior y Tecnológica, sin perjuicio de la competencia concurrente con otras instituciones educativas estatales con autonomía; así como de otorgar el RVOE a las instituciones particulares de educación Superior según lo establecido en el artículo 72, numeral 1, fracción I, inciso a) de la Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco (LESEJ). Asimismo, los incisos f) y h) del mismo artículo, numeral y fracción, establecen que la respuesta a la solicitud de nuevos RVOE de planes y programas de educación Superior debe ser emitida por la SICyT en un plazo no mayor a 60 días hábiles; y

¹⁹ La atribución de autorizar a particulares para que impartan Educación Normal y de Capacitación para el Trabajo, también le corresponde a la SE, pero se excluyó del análisis.

el dictaminen de los refrendos de RVOE otorgados, en un plazo de 30 días hábiles o menos, respectivamente.

La relación de instituciones particulares a las que se haya concedido autorización o RVOE para brindar Educación Básica, Media Superior, Normal y Superior, así como de aquellas a las que hayan autorizado para revalidar o equiparar estudios, debe publicarse en el órgano informativo oficial de las autoridades educativas de conformidad con el artículo 148 de LGE y 143 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación).

Por otro lado, el artículo 15, fracción IX de la LOPEEJ dispone que las dependencias del Poder Ejecutivo tienen la atribución y obligación de expedir instructivos, bases y manuales administrativos para el buen despacho de las funciones. En ese sentido, el artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Jalisco prevé que los titulares de las dependencias tienen la responsabilidad de establecer y mantener el control interno institucional necesario para conducir las actividades hacia el logro de los objetivos y metas, evaluar y supervisar su funcionamiento, así como ordenar las acciones para su mejora continua.

Adicionalmente, según el artículo 8 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (Ley del Presupuesto) las dependencias del Poder Ejecutivo son responsables de programar su gasto, el cual, de acuerdo con el artículo 21 de la misma ley, corresponde a la fase en la que las dependencias desarrollan sus programas partiendo de objetivos estratégicos y metas.

Para lo anterior, en el numeral CUARTO de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (Lineamientos para el diseño de indicadores) emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), dispone que los entes públicos deben observar la Metodología de Marco Lógico (MML) a través de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) en la generación, homologación, actualización y publicación de indicadores. Los indicadores se clasifican en dos tipos: estratégicos y de gestión, los primeros deben medir el grado de cumplimiento de objetivos de las políticas públicas y los programas presupuestarios, mientras que los segundos deben medir el avance sobre la forma en que los bienes y servicios son generados y entregados, tal como se indica en el numeral SEXTO de dichos Lineamientos.

Asimismo, de acuerdo con la Guía para la Construcción de Matrices de Indicadores para Resultados, elaborada por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los indicadores deben ser herramientas que permitan medir el avance en el logro de los objetivos de la gestión y proporcionar información para monitorear y evaluar los resultados. Además, estos deben estar orientados a medir los aspectos relevantes de los objetivos establecidos en cada nivel de desempeño, así como relacionar variables, ya sean cualitativas o cuantitativas, donde se reflejen, por un lado, los objetivos alcanzados y, por otro, el marco de referencia frente al cual se compara el desempeño.

Sin embargo, se determinó que durante el año 2021 ninguna solicitud de autorización para impartir Educación Básica y de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) de planes y programas de Educación Media Superior se dictaminó por la Secretaría de Educación dentro del plazo de 65 días naturales (empleado como criterio equivalente al plazo de 45 días hábiles establecido en el Reglamento aplicable), y el tiempo promedio para la dictaminación fue de 325 y 252.33 días naturales respectivamente, por lo que dichos procesos se consideraron ineficientes. Además la SE carece de un marco de resultados consistente, pues los dos indicadores relacionados con su función regulatoria no son pertinentes para medir su desempeño. Por último, el marco operativo para la autorización y RVOE es insuficiente, pues no se detalla la interacción entre las áreas responsables que intervienen en el proceso y no incluye referentes sobre el tiempo o plazos para la ejecución de las actividades.

Además, se determinó que en el periodo de 2019 a 2021 el porcentaje de solicitudes nuevas de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) de planes y programas de Educación Superior que se dictaminó por la SICyT en un plazo de 90 días naturales o menos (equivalente a los 60 días hábiles que señala la LESJ) aumentó en un 161.41% promedio por año, y que el tiempo promedio fue de 20.26 días naturales. Al igual que el porcentaje de solicitudes de refrendo de RVOE que se dictaminaron en un plazo de 45 días naturales o menos (equivalente a los 30 días hábiles que señala la LESJ), que tuvo un aumento de 48.57% con respecto al año anterior, con un tiempo promedio de dictaminación de 25.35 días naturales. Además, el marco de resultados relacionado con esa función regulatoria fue consistente, pues los tres indicadores identificados fueron válidos para medir su desempeño. Finalmente, el marco operativo para la autorización y RVOE resultó insuficiente, pues no se detalla la interacción entre las áreas responsables que intervienen en el proceso y no incluye referentes sobre el tiempo o plazos para la ejecución de las actividades.

Se solicitaron las Guías Operativas para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica y Media Superior en todas sus modalidades y tipos de sostenimiento (público y privado) a la entidad fiscalizada, y la Secretaría de Educación (SE) remitió seis manuales de organización correspondientes a la Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria, Telesecundaria, Educación Especial y Educación Indígena), cuyo contenido es apropiado para un manual de organización, pues describen con detalle los organigramas para cada nivel educativo, los propósitos, funciones y responsabilidades de cada puesto.

Adicionalmente, la SE proporcionó el *Instructivo Técnico para tramitar Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios para Impartir Educación Media Superior Convocatoria 2021*, el cual describe los requisitos para que una institución particular obtenga el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para impartir Educación Media Superior, así como las instrucciones para solicitar la autorización de cambios (tales como, el cambio de representante legal, del certificado de acuerdo, de cambio de domicilio, de ampliación de turno o cambio de turno, de ampliación de matrícula y de reapertura) siempre y cuando se cuente con RVOE.

Durante la entrevista, los servidores públicos de la SE informaron que no cuentan con un manual de procedimientos donde se describan detalladamente las actividades, áreas responsables, tiempos de ejecución y flujograma, pero que cuentan con los Instructivos Técnicos para tramitar la autorización para impartir Educación Inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria que son publicados en su página oficial de internet. Dichos Instructivos siguen la misma estructura que el Instructivo para Educación Media Superior, pero para ninguno de los tipos de educación se describen las áreas de la SE que intervienen en cada una de las etapas del proceso, ni se indican plazos con lo que cada área cuenta para desahogar las actividades del trámite.

Posteriormente, se procedió a evaluar la consistencia de estos con base en siete atributos relacionados con los objetivos e indicadores, los cuales se indican en la siguiente tabla. Es importante mencionar que se consideraron como objetivos e indicadores consistentes aquellos que cumplieron con al menos cuatro atributos.

Tabla 57. Resultados de la valoración de consistencia del marco de resultados programático relacionado con la regulación *ex ante* de servicios educativos a cargo de la SE y la SICyT

(Porcentaje del total de parejas de objetivos e indicadores entre paréntesis)

Pregunta	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores de la SE que cumplen con el atributo evaluado	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores de la SICyT que cumplen con el atributo evaluado	Total de parejas de objetivos e indicadores de la SE y de la SICyT que cumplen con el atributo evaluado
¿De la redacción del objetivo se deduce un único resultado?	0 (0.00)	3 (100.00)	3 (60.00)
¿El resultado indicado en el objetivo es preciso/concreto?	0 (0.00)	3 (100.00)	3 (60.00)
¿La redacción del objetivo permite deducir un solo indicador para medir su desempeño?	0 (0.00)	3 (100.00)	3 (60.00)
¿El nombre del indicador describe algún aspecto o factor	1 (50.00)	3 (100.00)	4 (80.00)

Pregunta	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores de la SE que cumplen con el atributo evaluado	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores de la SICyT que cumplen con el atributo evaluado	Total de parejas de objetivos e indicadores de la SE y de la SICyT que cumplen con el atributo evaluado
relevante a medir del objetivo?			
¿El método de cálculo está expresado como una relación válida entre variables?	0 (0.00)	1 (33.33)	1 (20.00)
¿Las variables del método de cálculo se recuperan del nombre del indicador?	1 (50.00)	3 (100.00)	4 (80.00)
¿El valor meta del indicador es un parámetro válido para dimensionar el logro del objetivo?	0 (0.00)	1 (33.33)	1 (20.00)
Cantidad de parejas de objetivos e indicadores consistentes ^{1/}	0 (0.00)	3 (100.00)	3 (60.00)
Total de parejas de objetivos e indicadores	2 (100.00)	3 (100.00)	5 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Matrices de Indicadores de Resultados de la SE y de la SICyT vigentes durante el ejercicio fiscal 2021.

1/ Se consideró un indicador consistente cuando cumplió con al menos cuatro atributos de los siete evaluados.

Para el caso de la SE, sus objetivos e indicadores son inconsistentes, pues de la redacción de los objetivos no se dedujo un único resultado y son imprecisos, en consecuencia, tampoco se puede deducir un solo indicador para medir su desempeño. Además, los métodos de cálculo no describen una relación válida entre variables y el valor meta no permite dimensionar el logro del objetivo.

En cambio, los objetivos e indicadores de la SICyT son consistentes, pues cumplieron con 5 de los 7 atributos evaluados. Los atributos que no se observaron son que el método de cálculo estuviera expresado como una relación válida entre variables y que el valor meta del indicador fuera válido para dimensionar el logro del objetivo.

A partir de la información remitida por parte de la SE y de la SICyT y tomando como línea base el ciclo escolar 2018-2019 y las claves de centro de trabajo, se determinó la cantidad de autorizaciones para impartir Educación Básica y de incorporaciones para brindar Educación Media Superior y Superior que se emitieron a particulares por ciclo escolar, así como aquellas autorizaciones que se refrendaron para el mismo periodo.

Para identificar las nuevas autorizaciones e incorporaciones emitidas a particulares para impartir educación Básica, Media Superior y Superior, se contabilizaron los nuevos registros de claves de centros de trabajo para cada tipo de educación respecto de un ciclo escolar anterior. Por otro lado, para identificar los refrendos de autorizaciones e incorporaciones se contabilizó la cantidad de registros de claves de centros de trabajo para cada tipo de educación que persistieron en un ciclo escolar posterior. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 58. Cantidad de nuevas incorporaciones y refrendos emitidos a centros de trabajo privados de Educación Básica y Media Superior durante los ciclos 2019-2020, 2020-2021 y 2021-2022

Actividad regulatoria	Tipo de Educación	Ciclo escolar ^{1/}			TMCA ^{2/} (%)
		2019-2020	2020-2021	2021-2022	
Nuevas incorporaciones emitidas a privados	Básica	64	56	37	-23.97
	Media Superior	33	11	23	-16.52
Refrendos de incorporaciones emitidas a privados	Básica	2,285	2,249	2,223	-1.37
	Media Superior	496	485	446	-5.17

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco y del Directorio de Escuelas de Educación Media Superior de la SE para los ciclos escolares 2018-2019 al 2021-2022.

1/ Para identificar las nuevas incorporaciones y refrendos de cada ciclo escolar se tomó como referencia un ciclo anterior, partiendo del ciclo escolar 2018-2019.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

Con base en la tabla anterior, se observa que la emisión de autorizaciones para la Educación Básica y de incorporaciones a Media Superior para particulares disminuyeron en promedio 23.97% y 16.52% por ciclo escolar.

En entrevista con servidores públicos de la SE, comentaron que éstas disminuciones se deben a los estragos económicos derivados de la pandemia COVID-19, pues desde el año

2019 varios centros de trabajo privados para impartir Educación Básica y Media Superior se dieron de baja.

Además, dado que la emisión de la autorización para impartir Educación depende de que el solicitante cuente con licencia municipal, certificación de instalaciones por parte de INFEJAL, dictamen de protección civil, entre otros documentos expedidos por instancias gubernamentales, los solicitantes no contaban con sus expedientes completos, por el rezago en la expedición de dichos documentos, lo que contribuyó a que la emisión de autorizaciones fuera menor en los años subsecuentes.

Respecto a los refrendos para impartir Educación Básica y Media Superior, también se observó una disminución de 1.37% y del 5.17% por ciclo escolar respectivamente.

Para determinar la eficiencia con la que SE resolvió las solicitudes de autorización y Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) de planes y programas para la impartición de Educación Básica y Media Superior por particulares, se estableció un criterio de 65 días naturales como plazo equivalente al los 45 días hábiles que se indica en los artículos del 22 al 27 del Reglamento de la Ley de Educación del Estado de Jalisco en Materia de Incorporación de Instituciones Particulares al Sistema Educativo Estatal para los Niveles de Educación Inicial, Básica, Media Superior, Superior Docente y Capacitación para el Trabajo, para atender una solicitud de incorporación hasta la emisión del acuerdo de incorporación.

En ese sentido, se identificó que la cantidad de solicitudes de autorización recibidas para impartir Educación Básica que cumplieron con los requisitos durante el periodo 2019-2021 disminuyó 45.61% en promedio por año. Además, se determinó que para el año 2021 la SE dispuso de 325 días naturales en promedio para realizar la dictaminación de una solicitud, y desde el año 2019 ese tiempo registró un alza a una tasa de 12.99% por año. Es importante considerar que la desviación estándar de los registros para el año 2021 es de 113.7 días naturales.

Asimismo, se observó que para el año 2019 solo dos solicitudes para impartir Educación Básica fueron dictaminadas en un tiempo igual o menor a 65 días naturales, mientras que para los años 2020 y 2021 ninguna solicitud logró dictaminarse en dicho plazo, es decir, se puede sostener que el proceso de dictaminación para impartir Educación Básica es ineficiente.

Respecto a la cantidad de solicitudes recibidas para el trámite de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) de planes y programas de Educación Media Superior que cumplieron con los requisitos durante el periodo 2019-2021, se observó una disminución promedio anual de 11.02%. Se determinó que la SE durante el año 2021 resolvió la dictaminación de solicitudes que cumplieron con todos los requisitos en un tiempo promedio de 252.33 días naturales, y que para el periodo 2019-2021 la tasa media de variación anual

es de 12.49% en esa duración promedio. La desviación estándar del tiempo de dictaminación en 2021, fue de 123.21 días naturales.

Adicionalmente, se determinó que el proceso de dictaminación de nuevas solicitudes de RVOE de planes y programas de Educación Media Superior fue ineficiente, pues ninguna solicitud con requisitos cumplidos logró dictaminarse en un plazo menor o igual a 65 días naturales.

Tabla 59. Solicitudes de autorización y RVOE de planes y programas para impartir Educación Básica y Media Superior para el periodo 2019-2021

Variable	Educación Básica ^{1/}				Educación Media Superior ^{2/}			
	2019	2020	2021	TMCA ^{3/}	2019	2020	2021	TMCA ^{3/}
Cantidad de solicitudes recibidas (A) ^{4/}	71	28	21	-45.61	24	14	19	-11.02
Promedio de días naturales para la dictaminación (B)	254.58	393.43	325.00	12.99	199.42	396.93	252.33	12.49
Desviación estándar para la dictaminación (días naturales) (C)	176.61	178.51	113.70	-19.76	119.25	153.28	123.21	1.64
Cantidad de solicitudes dictaminadas en un tiempo igual o menor a 65 días naturales (D)	2	0	0	-100.00	0	0	0	N.A.
Porcentaje de solicitudes dictaminadas en un tiempo igual o menor a 65 días naturales E = (D/A)*100	2.82	0.00	0.00	-100.00	0.00	0.00	0.00	N.A.

Fuente: elaboración propia con base en los registros de solicitudes de autorización para Educación Básica y de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) de planes y programas de Educación Media Superior de la SE.

1/ La SE proporcionó una base de datos con 201 registros, de los cuales 81 registros no se consideraron en el análisis debido a vacíos de información tales como la fecha de solicitud, la fecha de dictamen, o bien porque la solicitud no cumplió con los requisitos o el solicitante desistió en el proceso.

2/ La SE proporcionó una base de datos con 101 registros, de los cuales 44 registros no se consideraron en el análisis debido a vacíos de información tales como la fecha de solicitud de acuerdo al pago, porque la solicitud no cumplió con los requisitos, o bien porque el solicitante desistió en el proceso, se desechó el trámite o su proceso de dictaminación aún no ha concluido.

3/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

4/ Cantidad de solicitudes recibidas que cumplieron con todos los requisitos.

N.A.: No aplica.

Con respecto a la eficiencia con la que la SICyT resolvió las nuevas solicitudes y refrendos de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para la impartición de Educación Superior por particulares, se estableció como criterio para los trámites de nuevo RVOE 90 días naturales como plazo equivalente a los 60 días hábiles que señala la Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco (LESEJ) en su artículo 72, numeral 1, fracción f); y para el caso de los refrendos de RVOE se fijó un plazo de 45 días naturales como referencia equivalente a los 30 días hábiles que se indican en el artículo 72, numeral 1, fracción h) de la misma Ley.

Durante el año 2021, la cantidad de solicitudes para nuevo RVOE de planes y programa para impartir Educación Superior que cumplieron con todos los requisitos fue de 42 solicitudes, una cifra mayor que la del año 2019 que fue de 28 solicitudes, lo que representó un incremento promedio anual de 22.47%. Se determinó que para el año 2021 la SICyT mejoró su respuesta en la dictaminación de solicitudes para nuevo RVOE, pues en 2019 pasó de un promedio de 217.43 a 20.26 días naturales para el año 2021, lo que representó una disminución media anual del 69.47%. La desviación estándar para el tiempo promedio durante el año 2021 fue de 12.51 días naturales, lo que significa que el proceso de dictaminación de nuevos RVOE de planes y programas fue estable durante su tiempo de resolución durante el año 2021.

Aunado a lo anterior, la cantidad de solicitudes para nuevo RVOE de planes y programas dictaminadas en un periodo menor o igual a 90 días naturales durante 2021 fue de 41 solicitudes, lo que representa un porcentaje del 97.62% del total de solicitudes para nuevo RVOE. Sin embargo, no fue el caso para los años previos, pues únicamente alcanzó un 14.29% y un 66.67% en los años 2019 y 2020, respectivamente. La tasa media de crecimiento anual en el porcentaje de solicitudes para nuevo RVOE dictaminadas en un tiempo menor o igual a 90 días naturales fue del 161.41%; lo que indica un aumento de su eficiencia.

Para el caso de los refrendos de RVOE, durante el 2021 la SICyT recibió 20 solicitudes que cumplieron con todos los requisitos, se observó que la SICyT tuvo un incremento considerable en la cantidad de solicitudes de refrendo de RVOE, pues desde 2019 tuvo un crecimiento anual de 158.20% (ya que pasó de 3 a 20 solicitudes). Respecto al tiempo promedio de dictaminación en el año 2021 fue 25.35 días naturales, y se observó una mejoría en ese tiempo promedio de dictaminación pues disminuyó en promedio 69.68% por año. La desviación estándar para el tiempo promedio en 2021 fue de 27.73 días naturales, y presentó una disminución anual del 13.51% en el periodo 2019-2021.

Con relación a lo anterior, la cantidad de solicitudes de refrendo de RVOE dictaminadas en un tiempo menor o igual a 45 días naturales en 2019 fue de cero, luego en los años subsecuentes mejoró pues pasó de 7 a 16 solicitudes, lo que representó una variación del 128.57% anual. Asimismo, el porcentaje de solicitudes de refrendo de RVOE dictaminadas en dicho plazo correspondió a un 53.85% y un 80% para los años 2020 y 2021, respectivamente. La eficiencia de la SICyT para resolver una solicitud de refrendo de RVOE

de Educación Superior durante el año 2021 fue aceptable con respecto a los años previos, pues incrementó su eficiencia de un año a otro en un 48.57%.

Tabla 60. Solicitudes y refrendos de RVOE de planes y programas para impartir Educación Superior para el periodo 2019-2021

Variable	Nuevo RVOE ^{2/}				Refrendo de RVOE ^{3/}			
	2019	2020	2021	TMCA ^{4/}	2019	2020	2021	TMCA ^{4/}
(A) Cantidad de solicitudes recibidas ^{1/}	28	24	42	22.47	3	13	20	158.20
(B) Promedio de días naturales para la dictaminación	217.43	98.58	20.26	-69.47	275.67	37.31	25.35	-69.68
(C) Desviación estándar en la dictaminación	175.57	89.37	12.51	-73.31	37.07	19.60	27.73	-13.51
(D) Cantidad de solicitudes dictaminadas en un tiempo igual o menor a 90 días naturales	4	16	41	220.16	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
(E) Porcentaje de solicitudes para nuevo RVOE dictaminadas en un tiempo igual o menor a 90 días naturales = (D/A)*100	14.29	66.67	97.62	161.41	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
(F) Cantidad de solicitudes para el refrendo de RVOE dictaminadas en un tiempo igual o menor a 45 días naturales	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0	7	16	128.57
(G) Porcentaje de solicitudes para el refrendo de RVOE dictaminadas en un tiempo igual o menor a 45 días naturales =(F/A)*100	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0.00	53.85	80.00	48.57

1/ La SICyT proporcionó una base de datos con 146 registros, de los cuales 16 registros no se consideraron en el análisis debido a vacíos de información tales como la fecha de dictamen, la fecha de emisión o incongruencia entre la fecha de solicitud y la fecha de dictamen, y un registro cuya fecha de solicitud corresponde al año 2017. Se consideraron sólo aquellos registros que cumplieron con todos los requisitos.

2/ Se consideraron como *Nuevo RVOE* aquellos registros cuya categoría se definió por parte de la SICyT como *NUEVO* y *RVOE*.

3/ Se consideraron como *Refrendo de RVOE* aquellos registros cuya categoría se definió por parte de la SICyT como *ACTUALIZACIÓN*, *ACTUALIZACIÓN RVOE*, *CAMBIO DE DOMICILIO* y *CONVENIO*.

N.A.: No aplica.

4/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual. Para la cantidad de solicitudes de refrendo de RVOE dictaminadas en un tiempo igual o menor a 45 días naturales, y su porcentaje respecto del total de solicitudes presentadas, se estimó la tasa de variación anual entre 2020 y 2021.

A partir de estos hallazgos, se plantearon dos recomendaciones. Una dirigida a la Secretaría de Educación, con código 21-DAD-PR-008-100400-A-02; y la otra, destinada a la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, con código 21-DAD-PR-009-101200-A-02.

Respecto de los hallazgos relacionados con la SE, *se recomendó a la Dirección General de Planeación, a la Dirección de Educación Media Superior, y a las áreas que corresponda de dicha Secretaría, revisar los mecanismos para realizar la dictaminación de autorizaciones y RVOE, así como revisar los procesos del registro y categorización de solicitudes, y en su caso realizar los ajustes pertinentes para que estos sean suficientes para demostrar su desempeño; integrar un marco de resultados (objetivos, indicadores y metas) que permita evaluar su desempeño y satisfaga los criterios establecidos en las Guías del CONEVAL y los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC, así como integrar un marco operativo (procedimientos, procesos, actividades, tiempos, y responsables) que describa la interacción entre las áreas responsables que intervienen en el proceso y sus plazos.* Contar con mecanismos apropiados para realizar la dictaminación de solicitudes de autorización y RVOE de planes y programas para Educación Básica y Media Superior, así como contar con un marco operativo para la realización de dichas actividades, y contar con un marco de resultados consistente para evaluar su desempeño permitiría a la SE cumplir con lo estipulado en los artículos 36, fracción XIV, 77, fracción XIV del Reglamento Interior de la SE; los artículos 22 al 27 del Reglamento de la Ley de Educación del Estado de Jalisco en Materia de Incorporación de Instituciones Particulares al Sistema Educativo Estatal para los Niveles de Educación Inicial, Básica, Media Superior, Superior Docente y Capacitación para el Trabajo; el artículo 15, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; y el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el sentido de que debe planear y programar sus actividades, así como de darles seguimiento, y cumplir con la provisión eficaz, eficiente y económica.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Educación (SE) formuló argumentos **justificativos y aclaratorios** relacionados con la integración de un marco de resultados (objetivos, indicadores y metas) que permita evaluar el desempeño de la Secretaría de Educación en la dictaminación de solicitudes de autorización para impartir Educación Básica y Educación Media Superior, en los que sostuvo que la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) emite manuales (Metodología del Marco Lógico y el Manual de Programación y Presupuesto) para la formulación de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que son obligatorios para las Secretarías y demás dependencias del Poder Ejecutivo, mismos que, como señala también en el comentario general de su respuesta, son elaborados a partir de "...disposiciones oficiales locales y federales", así como que a partir de 2020 la SHP lleva a cabo actividades para mejorar la formulación de las MIR; lo cual no aclara el hallazgo que sustenta la recomendación, esto es, que la SE no contó con un marco de resultados consistente en el proceso de dictaminación de solicitudes de autorización para impartir Educación Básica y Media Superior, pues únicamente se identificaron dos objetivos e indicadores relacionados con esa labor, y ninguno de ellos fue consistente; y tampoco justifica la inaplicabilidad de la recomendación. Adicionalmente, argumentó que el sistema

web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) en el cual se realiza la captura de los indicadores para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, sólo “permite registrar una variable y se genera la fórmula del indicador, que se compone de la misma variable en una relación entre lo realizado y lo programado por 100”, lo cual no aclara el hallazgo, sino que, en todo caso, confirma el aspecto identificado dentro del análisis de consistencia realizado por esta entidad fiscalizadora.

La entidad fiscalizada aportó como evidencia los manuales elaborados por la SHP para la formulación de MIR y para la integración del anteproyecto del presupuesto de egresos, entre otros documentos de referencia para el diseño de matrices e indicadores; las MIR de la SE para los ejercicios fiscales 2021 y 2023, y el resultado del ejercicio de revisión de las MIR realizado por parte de la SHP en 2023; mismas que se relaciona con algunos de los argumentos ofrecidos, en términos de que son archivos que contienen los documentos referidos en su respuesta; sin embargo, no incluyó algún elemento de soporte respecto de su afirmación sobre que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) solo permite registrar una variable.

No obstante que los elementos de soporte remitidos por parte de la SE sostienen algunas de las afirmaciones incluidas en su respuesta, estos no son suficientes para aclarar el hallazgo que sostiene la recomendación 21-DAD-PR-008-100400-A-02 en relación con la insuficiencia e inconsistencia del marco de resultados asociado con la dictaminación de solicitudes de autorización, ni para justificar la inaplicabilidad de la misma, dado que sus argumentos no se orientan en el mismo sentido que la recomendación.

Asimismo, el origen de la evidencia empleada corresponde con una fuente válida, toda vez que contiene documentos y archivos generados por la SHP, y por otras instituciones públicas, sin embargo, esta no resulta pertinente para desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica la inviabilidad de la mejora.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación 21-DAD-PR-008-100400-A-02 en relacionado con la integración de un marco de resultados (objetivos, indicadores y metas) que permita evaluar el desempeño de la Secretaría de Educación en la dictaminación de solicitudes de autorización para impartir Educación Básica y Educación Media Superior.

Adicionalmente, la Secretaría de Educación (SE) presentó **argumentos justificativos y aclaratorios** adicionales respecto de la ineficiencia observada en el proceso de dictaminación de solicitudes de autorización para impartir Educación Básica, y de Reconocimiento de Validez Oficial para brindar Educación Media Superior, en los que señaló tres argumentos: 1) que en los artículos del 22 al 27 del Reglamento de la Ley de Educación del Estado de Jalisco en materia de Incorporación de Instituciones Particulares al Sistema Educativo Estatal para los Niveles de Educación Inicial, Básica, Media Superior, Superior Docente y Formación para el Trabajo (Reglamento de Incorporación) no se establece un

plazo específico de 45 días hábiles para la resolución de solicitudes de autorización para impartir Educación Básica y otorgar Reconocimiento de Validez Oficial (RVOE) de Media Superior, además de que existen condiciones inherentes a este trámite que por su naturaleza no cuentan con un tiempo definido para su resolución; 2) que el personal de la SE que realiza la visita de inspección al inmueble que fungirá como plantel debe estar familiarizado con su ubicación física; y, 3) que la interacción de las áreas de la SE que participan en el proceso de incorporación está claramente definida en el Reglamento de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco en Materia de Incorporación, Revocación y Retiro de Instituciones Particulares al Sistema Educativo Estatal, para los Niveles de Educación Básica, Media Superior, Superior Docente y Formación para el Trabajo.

Sobre el primer argumento, dada la ausencia de información en los registros administrativos sobre los trámites de autorización y de RVOE por parte de la SE, así como de las inconsistencias en los datos, que no permitieron identificar el tiempo en que la SE resuelve las solicitudes de autorización y de RVOE en sus diferentes etapas, no fue posible evaluar la eficiencia en cada uno de los procesos parciales; y considerando que solo se contó la fecha de inicio y la fecha de dictaminación, se determinó como criterio para evaluar la eficiencia de la SE en el trámite de las solicitudes el plazo de 65 días naturales, como referente aproximado de los 45 días hábiles que corresponden con la cantidad máxima de días hábiles para desahogar los procesos previstos en los artículos 22 al 27 del Reglamento de Incorporación, partiendo del supuesto de que las solicitudes cumplan con todos los requisitos y que cada una de las etapas suceden de forma inmediata, es decir, que no existen observaciones al dictamen favorable de la visita de inspección. Además, la respuesta del ente fiscalizado no ofrece argumentos respecto del promedio de días que se estimó para la dictaminación de autorizaciones y de RVOE para el ejercicio 2021, el cual fue de 325 y 252.33 días naturales respectivamente, por lo que la resolución de dichos procesos se consideró ineficiente.

Respecto del segundo argumento, relacionado con la necesidad de que el supervisor o inspector esté familiarizado con la ubicación del inmueble que fungirá como plantel educativo, no aclara el hallazgo relacionado con la ineficiencia en el proceso.

Con relación al tercer argumento, el cual señala que la interacción de las áreas responsables se encuentra claramente definida en el reglamento respectivo, tampoco justifica la inviabilidad de la recomendación, toda vez que esta planteó contar con un marco operativo que describa la interacción entre las áreas responsables que intervienen en el proceso de dictaminación de autorizaciones y RVOE, mientras que el argumento se refiere a los instrumentos normativos que no son materia de la recomendación.

Como evidencia a los argumentos planteados, la entidad fiscalizada citó los artículos del Reglamento de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco en Materia de Incorporación, Revocación y Retiro de Instituciones Particulares al Sistema Educativo Estatal, para los Niveles de Educación Básica, Media Superior, Superior Docente y Formación para el Trabajo, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 08 de julio de 2021, mismo que derogó al anterior Reglamento de Incorporación, pero que mantiene

el mismo contenido en los artículos del 22 al 27. Adicionalmente, describe el proceso que realiza la SE para emitir los dictámenes de autorización para que particulares brinden Educación Básica, y de Reconocimiento de Validez Oficial para otorgar servicios de Educación Media Superior.

La evidencia remitida por parte de la SE soporta los argumentos sostenidos en términos de la dictaminación de las autorizaciones y RVOE. Sin embargo, no es suficiente para desvirtuar el sentido de la recomendación, toda vez que no desestiman los aspectos de mejora sugeridos.

El origen de la evidencia empleada corresponde a una fuente válida toda vez que el Reglamento de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco en Materia de Incorporación de Instituciones Particulares al Sistema Educativo Estatal, para los Niveles de Educación Básica, Media Superior, Superior Docente y Formación para el Trabajo, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Sin embargo, no es suficiente para desvirtuar el sentido de la recomendación.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios adicionales, presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación 21-DAD-PR-008-100400-A-02 respecto de la ineficiencia observada en el proceso de dictaminación de solicitudes de autorización para impartir Educación Básica, y de Reconocimiento de Validez Oficial para brindar Educación Media Superior; ni justifican la inviabilidad de la mejora relacionada con la integración de un marco operativo que describa el mismo proceso.

Por otro lado, la Secretaría de Educación (SE) presentó **argumentos justificativos y evidencias** en relación con la integración de un marco operativo (procedimientos, procesos, actividades, tiempos, y responsables) que describa la interacción entre las áreas responsables que intervienen en el proceso y sus plazos, en los que informó que ya se cuenta con un mecanismo para realizar la dictaminación y de autorizaciones y RVOE, denominado “Procedimiento de Estudio y resolución del trámite para la autorización y el reconocimiento de validez oficial de estudios de los diferentes niveles educativos”. Sin embargo, no se indica la fecha de autorización y publicación del documento remitido al respecto, puesto que solo se señala en el documento la fecha de 11 de marzo de 2023.

Como evidencia se remitió un documento en formato PDF denominado *Manual interno para la dictaminación de autorizaciones y RVOE*, que contiene el “Procedimiento de Estudio y resolución del trámite para autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en diferentes niveles educativos”, el cual está relacionado directamente con el argumento de la aclaración.

El documento que se presenta como evidencia soporta los argumentos de la aclaración ya que cuenta con los elementos requeridos en la recomendación y que son necesarios para integrar un marco operativo como lo son procedimientos, procesos, actividades y

responsables. Aunque no se definen los plazos para la realización de las actividades, se considera que se atiende la mejora.

Adicionalmente, el origen de la evidencia empleada corresponde con una fuente válida, toda vez que contiene información generada por la propia SE del Gobierno del Estado de Jalisco.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y evidencias aportadas por la Secretaría de Educación, mismos que permiten confirmar que se tiene por atendida la recomendación 21-DAD-PR-008-100400-A-02 en relación con la integración de un marco operativo (procedimientos, procesos, actividades, tiempos, y responsables) que describa la interacción entre las áreas responsables que intervienen en el proceso y sus plazos.

Por último, la Secretaría de Educación presentó una medida de atención en relación con la revisión de los mecanismos para realizar la dictaminación y autorización del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE), y se comprometió a “Analizar y ejecutar medidas tendientes a mejorar los procesos inherentes a educación media superior, respecto del trámite de reconocimiento de validez oficial de estudios para este nivel educativo”. Lo cual es específico y congruente con la recomendación, toda vez que menciona el aspecto de mejora relacionado con la revisión de los mecanismos para emitir los RVOE.

Para atender el compromiso, se contemplaron tres actividades. La primera consiste en “Notificar en 5 días a la DAIRE [Dirección de Acreditación, Incorporación y Revalidación Educativa] de cualquier omisión del particular, respecto de los requisitos documentales presentados.”; la segunda, en “Rediseñar el proceso de revisión y validación entre las unidades administrativas de la Subsecretaría de Educación Media Superior, encargadas de revisar y validar lo concerniente a: I. Visita técnico pedagógica; II. Plantilla docente y personal directivo; III. Reglamento escolar y protocolos y IV. Planes y programas de estudio”; y, por último, se planteó “Brindar capacitación previa a los interesados en obtener el RVOE de EMS [Educación Media Superior]”. Dichas actividades son congruentes con el compromiso planteado, debido a que se relacionan con acciones de mejora de los procesos del trámite de RVOE de estudios para el nivel medio superior.

Con relación a lo anterior, el periodo previsto para el desarrollo de las tres actividades es razonable, dado que dos actividades “Notificar en 5 días a la DAIRE (Dirección de Acreditación, Incorporación y Revalidación Educativa de cualquier omisión del particular, respecto de los requisitos documentales presentados)” y “Rediseñar el proceso de revisión y validación entre las unidades administrativas de la Subsecretaría de Educación Media Superior, encargadas de revisar y validar lo concerniente a: I. Visita técnico pedagógica; II. Plantilla docente y personal directivo; III. Reglamento escolar y protocolos, y IV. Planes y programas de estudio”, tienen un periodo previsto marzo a diciembre 2023. Mientras que, para la actividad de “Brindar capacitación previa a los interesados en obtener el RVOE de EMS” se contempló un periodo de mayo a diciembre 2023. De tal manera que las tres actividades se desarrollarán en el transcurso del mismo año 2023.

Asimismo, los medios de verificación contemplados para la primera y tercera actividad son pertinentes como prueba de su cumplimiento. Sin embargo, para la segunda actividad relacionada con el rediseño del proceso de revisión y validación entre las unidades administrativas de la Subsecretaría de Educación Media Superior, el medio de verificación no es adecuado, toda vez que los dictámenes favorables o no, en los plazos fijados por la normatividad vigente, no comprueban que se realizó el rediseño del proceso de revisión y validación. Por lo que en la etapa de seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificará que dichos cambios se hayan llevado a cabo en el manual de procesos.

Finalmente, la SE agregó, como comentario general, que el proceso de dictaminación del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Educación Media Superior implica que la revisión sea exhaustiva desde el momento del registro de la solicitud de incorporación ante el nivel educativo, y que se notifique en breve término a la DAIRE de cualquier omisión en los requisitos por parte del solicitante.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Educación, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación 21-DAD-PR-008-100400-A-02 en relación con la revisión de los mecanismos para realizar la dictaminación y autorización del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE).

Respecto de los hallazgos relacionados con la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, *se recomendó a dicha Secretaría, y a las áreas que corresponda, integrar un marco operativo para la dictaminación de solicitudes y refrendos de RVOE de planes y programas de Educación Superior que describa los procedimientos, las actividades, la interacción entre las áreas responsables que intervienen en el proceso y sus plazos.* Contar con un marco operativo apropiado para realizar la dictaminación de solicitudes de RVOE de planes y programas Educación Superior, permitiría a la SICyT cumplir con lo estipulado en el artículo 10, fracción XII del Reglamento Interior de la SICyT y con el artículo 15, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) comunicó que cuenta con un Manual de Organización y de Procedimientos validado por la Secretaría de Administración el 28 de julio de 2022 y publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 20 de septiembre del mismo año. En las páginas de la 126 a la 130 de dicho manual se incluye el "Procedimiento de Incorporación de RVOE", donde se describen las actividades, las áreas responsables, los resultados y formatos necesarios para cada actividad, así como el diagrama de flujo del proceso para la dictaminación de los Reconocimientos de Validez Oficial (RVOE) de planes y programas de Educación Superior. Adicionalmente, en la página 131 de dicho manual, se incluye la "Ficha del servicio de Otorgamiento de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios RVOE" donde se establece el tiempo de respuesta para llevar a cabo el procedimiento, cuyo plazo señalado en el manual es de 2 meses. También la SICyT envió un documento complementario al procedimiento, el cual denominaron "Narrativa Incorporación RVOE con tiempos", donde se desglosan los días

con los que cuentan las áreas responsables de desahogar cada actividad, cuya suma es de 60 días, los que se infiere son días naturales, y cuyo plazo se encuentra dentro del rango establecido en el artículo 72, numeral 1, fracción I, inciso f) de la Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco (LESEJ). A pesar de que en dicho Manual de Procedimientos no se hace referencia al procedimiento para el refrendo de RVOE de planes y programas de Educación Superior, se observó que en la sección denominada “Anexo de formatos y liga en Internet” <https://sicyt.jalisco.gob.mx/obtencion-o-actualizacion-del-rvoe>, se establece el vínculo a la página de internet de la SICyT, donde se describen las actividades para realizar el refrendo de RVOE de planes y programas. Conviene tener presente que en la información publicada no se precisa el plazo de resolución del trámite.

Además, la evidencia presentada por la SICyT se relaciona con los argumentos ofrecidos, pues proporcionó tres documentos que se refieren al marco operativo para la incorporación de planes y programas de Educación Superior a través de la emisión de RVOE: 1) el oficio mediante el cual la Secretaría de Administración emite el Dictamen Técnico Administrativo de Validación del Manual de Organización y Procedimientos de la SICyT, 2) el Manual de Organización y Procedimientos de la SICyT publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, y 3) el archivo denominado “Narrativa Incorporación RVOE con tiempos”. El origen de la evidencia es válido, pues corresponde con documentos generados por la SICyT, y en su caso, validados por la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Dado que el Manual de Organización y de Procedimientos remitido por la SICyT contempla un procedimiento para la dictaminación de solicitudes de incorporación de RVOE, y que en dicho manual se hace referencia a la página de internet sobre los pasos a seguir para el trámite del refrendo de RVOE de planes y programas, aunque no se precise los plazos de resolución para este proceso, se considera que atiende la mejora planteada por este ente fiscalizador. En ese sentido, los argumentos y evidencias ofrecidas por la SICyT atienden la recomendación emitida.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos expuestos y evidencias aportadas por la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, mismos que permiten confirmar que se tiene por atendida la recomendación 21-DAD-PR-009-101200-A-02.

Recomendaciones 21-DAD-PR-010-100400-A-02 y 21-DAD-PR-011-101200-A-02

Los artículos 114, fracciones II y XIII; y 115, fracción XXII de la Ley General de Educación (LGE), así como el artículo 115, fracciones II y XIII de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación), prevén que le corresponde a la Secretaría de Educación (SE) supervisar y vigilar a las instituciones que brinden servicios de Educación Básica y Media Superior.²⁰ El artículo 74, numeral 1 de la Ley de Educación Superior del

²⁰ La atribución de vigilar y supervisar a particulares que imparten Educación Normal y de Capacitación para el Trabajo, también le corresponde a la SE, pero se excluyó del análisis.

Estado de Jalisco (LESEJ), establece que la supervisión de las instituciones particulares que brinden servicios de Educación Superior le corresponde a quién le otorgó la autorización o el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE), esto es, a la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) o a cualquier otra institución pública de Educación Superior facultada para ello.

De acuerdo con el artículo 24, fracción II del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación (RISE), les corresponde a las direcciones de Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria vigilar y supervisar a las instituciones públicas y privadas que ofrecen Educación Básica. Por otra parte, el artículo 34, fracción X del RISE estipula que la Subsecretaría de Educación Media Superior debe supervisar que las instituciones públicas y privadas que impartan Educación Media Superior.

De acuerdo con el artículo 27, fracciones XXIV y XXV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEEJ), la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) cuenta con la atribución para vigilar la prestación de los servicios de Educación Superior impartidos por particulares, sin perjuicio de la competencia concurrente con otras instituciones educativas estatales con autonomía.

La autoridad educativa que emita la autorización y el RVOE para que particulares impartan servicios de educación, debe realizar una visita de vigilancia al menos una vez por año, de conformidad con los artículos 151 de la LGE y 146 de la Ley de Educación.

Con relación a lo anterior, el artículo 157 de la LGE establece que, en las visitas de vigilancia, la autoridad educativa tiene la obligación de levantar un acta circunstanciada que cuente con todos los requisitos establecidos en el artículo 158, fracciones I al XVI de la misma Ley para que dicha acta cuente con validez.

Asimismo, los artículos 114, fracción XI de la LGE y 115, fracción XI de la Ley de Educación, contemplan que la SE debe sancionar a las instituciones que, sin estar incorporadas al Sistema Educativo Nacional y Estatal de educación Básica y Media Superior, deban cumplir con las disposiciones en la materia.

Respecto de la educación Superior, el artículo 72 fracción I, inciso a) y fracción VI de la Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco (LESEJ) señala que la SICyT cuenta con facultades para vigilar a las instituciones de educación superior y, si es el caso, retirar el RVOE de los planes y programas de instituciones particulares que incumplan con la normativa.

Por otro lado, el artículo 15, fracción IX de la LOPEEJ dispone que las dependencias del Poder Ejecutivo tienen la atribución y obligación de expedir instructivos, bases y manuales administrativos conducentes para el buen despacho de las funciones. En ese sentido, el artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Jalisco prevé que los titulares de las dependencias tienen la responsabilidad de

establecer y mantener el control interno institucional necesario para conducir las actividades hacia el logro de los objetivos y metas, evaluar y supervisar su funcionamiento, así como ordenar las acciones para su mejora continua.

Adicionalmente, el artículo 8 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (Ley del Presupuesto) las dependencias del Poder Ejecutivo son responsables de programar su gasto, el cual, de acuerdo con el artículo 21 de la misma ley, corresponde a la fase en la que las dependencias desarrollan sus programas partiendo de objetivos estratégicos y metas.

Para lo anterior, en el numeral CUARTO de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (Lineamientos) emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), dispone que los entes públicos deben observar la Metodología de Marco Lógico (MML) a través de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) en la generación, homologación, actualización y publicación de indicadores. Los indicadores se clasifican en dos tipos: estratégicos y de gestión, los primeros deben medir el grado de cumplimiento de objetivos de las políticas públicas y los programas presupuestarios, mientras que los segundos deben medir el avance sobre la forma en que los bienes y servicios son generados y entregados, tal como se indica en el numeral SEXTO de dichos Lineamientos.

Asimismo, de acuerdo con la Guía para la Construcción de Matrices de Indicadores para Resultados, elaborada por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los indicadores deben ser herramientas que permitan medir el avance en el logro de los objetivos de la gestión y proporcionar información para monitorear y evaluar los resultados. Además, estos deben estar orientados a medir los aspectos relevantes de los objetivos establecidos en cada nivel de desempeño, así como relacionar variables, ya sean cualitativas o cuantitativas, donde se reflejen, por un lado, los objetivos alcanzados y, por otro lado, el marco de referencia frente al cual se compara el desempeño.

Sin embargo, se determinó que la Secretaría de Educación realizó una baja supervisión y vigilancia a centros educativos de Educación Básica y Media Superior durante el año 2021, pues visitó 12.88 centros educativos por cada mil, y que cada persona asignada a realizar actividades de supervisión realizó 0.21 visitas para dicho año; que la SE carece de un marco operativo para realizar las actividades de supervisión y vigilancia a centros educativos públicos y privados de dichos tipos de educación; además, el marco de resultados para la supervisión y vigilancia a centros públicos y privados para ambos tipos de educación fue impertinente, pues solo 11 de 30 objetivos e indicadores (36.66%) identificados para medir el desempeño fueron consistentes.

Por otra parte, se determinó que durante el año 2021 la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología vigiló una baja cantidad de centros de trabajo privados que imparten Educación Superior incorporados a esta Secretaría, pues únicamente visitó al 8.33% de ellos, y que cada persona asignada para realizar actividades de vigilancia realizó 1.5 visitas para el

mismo año. Asimismo, se identificó la ausencia de un marco de resultados para medir el desempeño de dicho entregable, y que el marco de operativo es impertinente, pues no detalla la interacción entre las áreas responsables que intervienen en el proceso y no incluye referentes sobre el tiempo o plazos para la ejecución de las actividades de vigilancia a centros educativos privados.

Se solicitaron los manuales de procedimientos sobre la supervisión y vigilancia de los servicios de Educación Básica, Media Superior y Superior para los centros educativos públicos y particulares, la Secretaría de Educación (SE) envió seis manuales de organización correspondientes a la Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria, Telesecundaria, Educación Especial y Educación Indígena), cuyo contenido describe los organigramas para cada nivel educativo, los propósitos, funciones y responsabilidades de cada puesto. Para el caso de los servicios de Educación Media Superior, se remitió el *Instructivo Técnico para tramitar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para impartir Educación Media Superior*.

Por otra parte, la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) respondió que los procedimientos de la guía para visitas de vigilancia a escuelas de Educación Superior descrita en el artículo 153 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación), se encuentran en los artículos del 152 al 176 de la Ley General de Educación. Dichos artículos hacen referencia al protocolo que debe seguirse al momento de realizar una visita de inspección a centros educativos privados, para imponer medidas precautorias y correctivas a centros de educación privada, así como el tipo de sanciones. Sin embargo, la SICyT no indicó las áreas responsables que intervienen en la ejecución de dicho procedimiento, ni mencionó los plazos con los que cuentan las áreas responsables y los particulares para desahogar cada una de las actividades que conlleva una visita de vigilancia.

Al respecto, se solicitó a ambas Secretarías que confirmaran la existencia de procedimientos relacionados con aspectos de supervisión y vigilancia a instituciones educativas públicas y privadas de Educación Básica, Media Superior y Superior, a lo cual, la SE manifestó que no dispone de normatividad que regule los procesos específicos y plazos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia a las instituciones públicas y privadas que imparten Educación Básica y Educación Media Superior, sin embargo, se le solicitaron los documentos generados por la SE que describieran los procesos que realiza en materia de supervisión y vigilancia de centros educativos; mientras que la SICyT proporcionó dos documentos. El primero, denominado *Visitas de Evaluación y Vigilancia a las Instituciones de Educación Superior*, que contiene la descripción sobre los elementos generales que se requiere para realizar visitas de evaluación y los criterios a emplearse en cada visita. El segundo, refiere a un *Diagrama de flujo de visita de vigilancia*, el cual consta de un conjunto de actividades en orden lógico e indica las áreas responsables de llevarlas a cabo, sin embargo, carece de elementos descriptivos y de referentes sobre el tiempo o plazos para su ejecución.

Respecto a la revisión del marco de resultados, se revisaron las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de la SE y de la SICyT. Se identificaron 30 objetivos e indicadores que se

relacionaron con aspectos de supervisión y vigilancia a centros de trabajo públicos y privados de la Educación Básica y Media Superior. En cambio, en las 21 MIR de la SICyT para el ejercicio fiscal 2021 no se contemplaron indicadores relacionados con este entregable.

Posteriormente, se procedió a evaluar la consistencia de los objetivos e indicadores identificados con base en siete atributos, y se tomó como criterio para definir si son o no consistentes, que cumplieran con al menos 4 de los 7 atributos. Los resultados de este ejercicio se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 61. Resultados de la valoración de consistencia del marco de resultados programático relacionado con la supervisión y vigilancia de servicios educativos a cargo de la SE

Pregunta	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores de la SE que cumplen con el atributo evaluado (Porcentaje del total de parejas de objetivos e indicadores entre paréntesis)
¿De la redacción del objetivo se deduce un único resultado?	10 (33.33)
¿El resultado indicado en el objetivo es preciso/concreto?	10 (33.33)
¿La redacción del objetivo permite deducir un solo indicador para medir su desempeño?	11 (36.67)
¿El nombre del indicador describe algún aspecto o factor relevante a medir del objetivo?	23 (76.67)
¿El método de cálculo está expresado como una relación válida entre variables?	0 (0.00)
¿Las variables del método de cálculo se recuperan del nombre del indicador?	28 (93.33)
¿El valor meta del indicador es un parámetro válido para dimensionar el logro del objetivo?	0 (0.00)
Cantidad de parejas de objetivos e indicadores consistentes ^{1/}	11 (36.66)

Pregunta	Cantidad de parejas de objetivos e indicadores de la SE que cumplen con el atributo evaluado (Porcentaje del total de parejas de objetivos e indicadores entre paréntesis)
Total de parejas de objetivos e indicadores	30 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Matrices de Indicadores para Resultados de la SE para el ejercicio fiscal 2021.

1/ Se consideró un indicador consistente cuando cumplió con al menos cuatro atributos de los siete evaluados.

En la mayoría de los objetivos establecidos en la MIR no se deduce un único resultado, el resultado indicado en el objetivo no es preciso, ni de la redacción del objetivo se puede deducir un solo indicador para medir su desempeño. Para ninguno de los casos el método de cálculo está expresado como una relación válida entre variables, ni el valor meta del indicador es un parámetro válido para dimensionar el logro del objetivo. Finalmente, se obtuvo por resultado que solo 11 indicadores (36.66%) fueron consistentes.

A partir de la información remitida por parte de la SE se identificó la cantidad de centros de trabajo públicos y privados que imparten Educación Básica y Media Superior del ciclo 2018-2019 al 2021-2022, con la finalidad de establecer la totalidad de centros de trabajo susceptibles de vigilancia. De manera general, se observó que la cantidad de centros de trabajo públicos y privados ha disminuido en promedio 0.47% por año, por lo que se puede sostener que la cantidad de centros de trabajo públicos y privados se ha mantenido constante en el periodo.

Posteriormente, se solicitó a la SE informar la cantidad de personas asignadas para realizar visitas de inspección a planteles de nueva incorporación y de visitas ordinarias. En la tabla siguiente se indica la cantidad de personas para el periodo 2019-2021, en el cual se observa que existió una ligera disminución anual (-0.11%) en la cantidad personal asignado para realizar actividades de inspección en Educación Básica y Media Superior.

La LGE y la Ley de Educación en sus artículos 151 y 146 respectivamente, prevén que la autoridad educativa que otorgue las autorizaciones y RVOE debe realizar una visita de vigilancia al menos una vez por año a los centros de trabajo particulares que brinden Educación Básica y Media Superior, mientras que para los centros de trabajo públicos se establece esa obligación en el artículo 115, fracciones II y XIII de la Ley de Educación, pero no su periodicidad. Asimismo, los servidores públicos de la SE confirmaron que no se encuentra reglamentado un plazo para realizar visitas de vigilancia a centros de trabajo públicos que imparten Educación Básica y Media Superior, sin embargo, los supervisores realizan al menos tres visitas a dichos centros de trabajo (al inicio, a mitad y al final del ciclo escolar), pero no siempre se levanta un acta de vigilancia, pues el sistema educativo ha optado por la descarga administrativa.

Con la finalidad de conocer la cantidad de visitas de vigilancia que realizan las autoridades educativas a los centros de trabajo públicos y privados que imparten Educación Básica y Media Superior, se solicitaron a la SE los registros de visitas de vigilancia realizados durante el periodo 2019-2021. Luego, se determinó que en la Educación Básica y Media Superior las visitas de vigilancia realizadas a centros públicos y privados crecieron en promedio 16.19% por año. Es importante resaltar que en entrevista con los servidores públicos de la SE se informó que no incluyen dentro de su plan anual de trabajo ordinario las visitas de vigilancia a centros de trabajo públicos de Educación Media Superior, pues estas las realizan de manera indirecta y eventual.

Con relación a lo anterior, se determinó que durante el año 2021 se visitaron 12.88 por cada mil centros educativos, aunque dicha cifra es mayor que los dos años previos y su crecimiento promedio fue de 16.92% por año, la cantidad de visitas de vigilancia realizadas por parte de la SE a centros de trabajo de Educación Básica y Media Superior es muy baja.

A partir del indicador denominado promedio de visitas realizadas a centros de trabajo por supervisor, se estimó que cada supervisor de Educación Básica y Media Superior realizó 0.21 visitas durante el año 2021 y en promedio la cantidad de visitas realizadas por supervisor se incrementó en un 16.32% por año.

Tabla 62. Datos sobre centros de trabajo, supervisores y visitas de vigilancia de la Educación Básica y Media Superior para el periodo 2019-2021, e indicadores de eficiencia y eficacia para estimar el desempeño de la SE en materia de supervisión y vigilancia ^{1/}

Variable	2019	2020	2021	TMCA ^{2/} (%)
(A) Cantidad de centros de trabajo públicos y privados ^{3/}	14,856	14,784	14,671	-0.47
(B) Cantidad de personas asignadas para realizar visitas de inspección	900	899	898	-0.11
(C) Cantidad de visitas de vigilancia realizadas a centros de trabajo	140	83	189	16.19
(D) Cantidad de centros de trabajo visitados por cada 1,000 existentes = (C/A)*1000	9.42	5.61	12.88	16.92

Variable	2019	2020	2021	TMCA ^{2/} (%)
(E) Promedio de visitas realizadas a centros de trabajo por supervisor = (C/B)	0.16	0.09	0.21	16.32

Fuente: elaboración propia con base en la información del Directorio de Escuelas de Educación Básica de los niveles Inicial, Especial, Primaria y Secundaria en Jalisco y del Directorio de Escuelas de Educación Media Superior de la SE para los ciclos escolares 2018-2019 al 2021-2022, de los supervisores de Educación Básica asignados a zonas escolares de la SE, de supervisores de Educación Media Superior asignados a visitas de inspección y de los registros de visitas de vigilancia realizadas a centros de trabajo que imparten Educación Básica y Media Superior provista por la SE.

1/ Toda vez que la SE no informó la cantidad de visitas de vigilancia a centros de trabajo de Educación Básica realizadas durante 2019, ni las realizadas a centros de trabajo de Educación Media Superior durante 2021, además, que en Educación Básica para el año 2020 estas ascendieron a 1, se sumaron las visitas realizadas en Educación Básica a centros de trabajo públicos y privados y la información proporcionada sobre centros de trabajo privados de Educación Media Superior para el periodo 2019-2021.

2/ TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

3/ Se tomó como referencia la cantidad de centros de trabajo del ciclo escolar que comienza con el año de reporte de la columna.

Respecto a la Educación Superior, la SICyT es la autoridad educativa responsable de autorizar y vigilar la prestación de los servicios de Educación Superior a cargo de particulares en el estado, de conformidad con el artículo 27, fracción XXV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (LOPEEJ).

En ese sentido, se solicitó a la SICyT que informara la cantidad de personas asignadas para realizar visitas de inspección a planteles de nueva incorporación y de visitas ordinarias y el registro de las visitas de vigilancia realizadas a centros de trabajos privados autorizados por dicha secretaría. Asimismo, la SICyT proporcionó una base de datos de las instituciones y sus respectivos centros de trabajo autorizados por la Secretaría para impartir Educación Superior durante el ciclo escolar 2021-2022. A partir de ello, se identificaron las instituciones y los centros de trabajo incorporados al SICyT para los ciclos anteriores 2019-2020 y 2020-2021.

Por otro lado, la SICyT asigna a 10 personas para realizar actividades de vigilancia a planteles de nueva incorporación, pues en entrevista los servidores públicos de la SICyT informaron que no realizan visitas ordinarias de inspección.

Durante el año 2021 la SICyT solamente realizó 15 visitas de vigilancia, y en los dos años previos no realizó visitas de vigilancia a centros de trabajo privados que imparten Educación Superior en el estado, pues en el 2019 se encontraban organizando las actividades de vigilancia y en el año 2020 se omitieron las visitas de vigilancia por la suspensión de actividades escolares derivados de la pandemia COVID-19.

A partir de los datos disponibles, se determinó que el porcentaje de centros de trabajo privados visitados por la SICyT durante el año 2021 fue únicamente del 8.33%.

Para determinar la eficiencia con la que la SICyT realizó las actividades de vigilancia se calculó el promedio de visitas realizadas por supervisor, se tiene que un supervisor de Educación Superior realizó en promedio 1.5 visitas durante el año 2021.

Tabla 63. Datos sobre centros de trabajo, supervisores y visitas de vigilancia de la Educación Superior para el periodo 2019-2021, e indicadores de eficiencia y eficacia para estimar el desempeño de la SICyT en materia de supervisión y vigilancia

Variable	2019	2020	2021
(A) Cantidad de centros de trabajo privados autorizados por la SICyT ^{1/}	148	163	180
(B) Cantidad de personas asignadas para realizar visitas de inspección	10	10	10
(C) Cantidad de visitas de vigilancia realizadas a centros de trabajo	0.00 ^{a/}	0.00 ^{b/}	15
(D) Porcentaje de centros de trabajo visitados = (C/A)*100	0.00	0.00	8.33
(E) Promedio de visitas a centros de trabajo por supervisor = (C/B)	0.00	0.00	1.50

Fuente: elaboración propia con base en la Estadística de Educación Superior para los ciclos escolares 2019-2021 al 2021-2022, de supervisores de Educación Superior asignados a visitas de inspección y de los registros de visitas de vigilancia realizadas a centros de trabajo que imparten Educación Superior provista por la SICyT.

1/ Se tomó como referencia la cantidad de centros de trabajo del ciclo escolar que comienza con el año de reporte de la columna.

a/ La SICyT argumentó que no realizó visitas de vigilancia debido a que durante el año 2019 se encontraban trabajando en la generación de un Manual de Vigilancia y en el fortalecimiento de la estructura organizacional.

b/ La SICyT sostuvo que no realizó visitas de vigilancia durante el año 2020 debido a las medidas de seguridad sanitaria y de aislamiento social derivado de la pandemia SARS-COVID19 y a la suspensión de actividades presenciales en las instituciones educativas.

A partir de estos hallazgos, se plantearon dos recomendaciones: una dirigida a la Secretaría de Educación, con código 21-DAD-PR-010-100400-A-02; y la otra, destinada a la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, con código 21-DAD-PR-011-101200-A-02.

Respecto de los hallazgos relacionados con la SE, se recomendó a la Subsecretaría de Educación Básica, a la Dirección de Educación Media Superior y, en su caso, a las áreas que corresponda de dicha Secretaría, revisar los mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia en centros educativos públicos y privados, así como los mecanismos de registro de esa labor, y en su caso realizar los ajustes pertinentes para que dichos mecanismos de supervisión y su registro sean suficientes para demostrar la realización de su función de vigilancia, y se logre lo estipulado en el mandato; así como integrar un marco

operativo (procedimientos, procesos, actividades, tiempos, y responsables) que describa la secuencia de actividades para la supervisión y vigilancia de dichos centros educativos; además de incluir objetivos e indicadores en sus instrumentos programáticos, de tal manera que satisfagan los criterios de consistencia establecidos en las Guías del CONEVAL y los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC. Contar con mecanismos apropiados para realizar la supervisión y vigilancia, así como contar con un marco operativo para la realización de dichas actividades, y contar con un marco de resultados consistente para evaluar su desempeño permitiría a la SE cumplir con lo estipulado en los artículos 22, fracción II; 36, fracción XIII del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación; el artículo 15, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; y el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el sentido de que debe planear y programar sus actividades, así como de darles seguimiento, y cumplir con la provisión eficaz, eficiente y económica.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Educación (SE) presentó argumentos **justificativos y aclaratorios** sobre el aspecto relacionado con incluir objetivos e indicadores consistentes en sus instrumentos programáticos en relación con su función de supervisión y vigilancia en centros educativos, en los que sostuvo que la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) emite manuales (Metodología del Marco Lógico y el Manual de Programación y Presupuesto) para la formulación de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que son obligatorios para las Secretarías y demás dependencias del Poder Ejecutivo, mismos que, como señala también en el comentario general de su respuesta, son elaborados a partir de "...disposiciones oficiales locales y federales", y que a partir de 2020 la SHP lleva a cabo actividades para mejorar la formulación de las MIR; lo cual no aclara el hallazgo que sustenta la recomendación, esto es, que se determinó que la mayoría de las parejas de objetivos e indicadores de las MIR de la SE relacionados con el entregable de supervisión y vigilancia de instituciones públicas y privadas que imparten Educación Básica y Educación Media Superior son inconsistentes, ni justifica la inaplicabilidad de la recomendación. Adicionalmente, argumentó que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) en el que se realiza la captura de los indicadores para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, sólo "permite registrar una variable y se genera la fórmula del indicador, que se compone de la misma variable en una relación entre lo realizado y lo programado por 100", lo cual no aclara el hallazgo, sino que, en todo caso, confirma el aspecto identificado dentro del análisis de consistencia realizado por esta entidad fiscalizadora.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada aportó como evidencia los manuales elaborados por la SHP para la formulación de MIR y para la integración del anteproyecto del presupuesto de egresos, entre otros documentos de referencia para el diseño de matrices e indicadores; las MIR de la SE para los ejercicios fiscales 2021 y 2023; y, el resultado del ejercicio de revisión de las MIR realizado por parte de la SHP en 2023; mismas que se relaciona con algunos de los argumentos ofrecidos, en términos de que son archivos que contienen los documentos referidos en su respuesta; sin embargo, no incluyó algún elemento de soporte respecto de

su afirmación sobre que el sistema web denominado Sistema Estatal de Presupuesto basado en Resultados (SEPbR) solo permite registrar una variable para cada indicador.

No obstante que los elementos de soporte remitidos por parte de la SE sostienen algunas de las afirmaciones incluidas en su respuesta, estos no son suficientes para aclarar el hallazgo que sostiene la recomendación 21-DAD-PR-010-100400-A-02 en relación con las inconsistencias detectadas en el marco de resultados, ni para justificar la inaplicabilidad de la misma, dado que sus argumentos no se orientan en el mismo sentido que la recomendación.

Asimismo, el origen de la evidencia empleada corresponde a una fuente válida, toda vez que contiene documentos y archivos generados por la SHP, y por otras instituciones públicas, sin embargo, esta no resulta pertinente para desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación ni justifica la inviabilidad de la mejora.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación 21-DAD-PR-010-100400-A-02 sobre el aspecto relacionado con incluir objetivos e indicadores consistentes en sus instrumentos programáticos en relación con su función de supervisión y vigilancia en centros educativos.

Por otro lado, la Secretaría de Educación **presentó evidencias** relacionadas con la integración de un marco operativo en relación con su función de supervisión y vigilancia en centros educativos de Educación Media Superior, y a pesar de que la Secretaría de Educación no ofreció argumentos respecto de integrar un marco operativo en relación con su función de supervisión y vigilancia en centros educativos, remitió como evidencia el Manual de Procedimientos de la Subsecretaría de Educación Media Superior con fecha de marzo de 2023, que contiene cinco procedimientos: 1) *Procedimiento de Ejecución de visitas de vigilancia ordinarias*, 2) *Procedimiento de Ejecución de Visitas Técnico Pedagógica para trámite de incorporación de Educación Media Superior*, 3) *Procedimiento de Revisión y validación de plantilla docente y personal directivo para trámite de incorporación de Educación Media Superior*, 4) *Procedimiento de Revisión y validación de planes y programas de estudio para trámite de incorporación de Educación Media Superior*, y 5) *Procedimiento para Ejecución de Visitas de Vigilancia Extraordinarias*. De estos, los procedimientos de ejecución de visitas de vigilancia ordinarias y de visitas de vigilancia extraordinarias, se relacionan directamente con el aspecto de mejora sugerido en la recomendación, toda vez que se describe la secuencia de actividades para la supervisión y vigilancia de los centros de educativos de Educación Media Superior; son suficientes y cuentan con un soporte válido.

Este Órgano Técnico revisó y analizó las evidencias presentadas por la Secretaría de Educación, mismas que permiten confirmar que se tiene por atendida la Recomendación 21-DAD-PR-010-100400-A-02 sobre el aspecto relacionado con integrar un marco operativo en

relación con su función de supervisión y vigilancia en centros educativos de Educación Media Superior.

Adicionalmente, la Secretaría de Educación (SE) presentó argumentos **aclaratorios** relacionado con la baja supervisión a centros educativos de Educación Media Superior, en los que planteó los siguientes cuatro argumentos respecto de la cantidad de visitas de supervisión que realizó: 1) que durante el año 2021 realizaron 167 visitas de vigilancia a centros de Educación Media Superior (EMS) de un total de 220 instituciones incorporadas a la SE, de las cuales, 125 fueron de carácter ordinario; 2) que cuentan con tres servidores públicos con funciones de supervisión para dicho tipo de educación, y que durante el año 2021 cada supervisor realizó en promedio 51 visitas; 3) que cuenta con un registro digital de las visitas realizadas (base de datos en Excel) y con un expediente físico; y, 4) que durante el año 2021 persistía la contingencia sanitaria causada por el COVID-19, por lo que, las instituciones educativas no operaban en su totalidad, lo que les impidió realizar las visitas ordinarias a centros de Educación Media Superior. Al respecto, durante la etapa de desarrollo de los trabajos de auditoría, la SE proporcionó información fragmentada respecto de las visitas de vigilancia realizadas a centros educativos de Educación Básica y Educación Media Superior durante los ejercicios 2019, 2020 y 2021, que consistieron en que no se informó la cantidad de visitas de vigilancia a centros de trabajo de Educación Básica realizadas durante 2019, ni las realizadas a centros de trabajo de Educación Media Superior durante 2021; además, que en Educación Básica para el año 2020 se reportó la realización de una visita. Por lo cual, se sumaron todas las visitas realizadas independientemente del tipo de visita y de educación, y se comparó con el universo de centros de trabajo en la entidad de esos tipos de educación. Tomando en consideración la información provista en la respuesta de la entidad fiscalizada a esta recomendación y la información proporcionada durante los trabajos de auditoría, la cantidad de visitas realizadas a instituciones que imparten Educación Media Superior se muestra a continuación.

Tabla 64. Cantidad de visitas de vigilancia a instituciones que imparten Educación Media Superior, de 2019 a 2021

Variable	2019	2020	2021	TMCA ^{1/}
Cantidad total de visitas	140	81	168 ^{a/}	9.54%
Cantidad de instituciones que recibieron al menos una visita	109	67	122 ^{a/}	5.80%

Fuente: elaboración propia con base en la información provista por la SE.

1/ Tasa media de crecimiento anual.

a/ No se consideró un registro que tiene la modalidad de Educación Básica.

De acuerdo con la tabla anterior, la cantidad total de visitas de vigilancia realizadas entre el 2019 y 2021 creció 9.54% promedio anual, mientras que la cantidad de instituciones que recibieron al menos una visita creció 5.80% en el mismo periodo. Adicionalmente, tomando en consideración la cantidad total de instituciones particulares de Educación Media incorporadas a la SE, que es de 220 en 2021, el porcentaje que recibió al menos una visita fue de 55.45%. A partir de estos datos se aclara el hallazgo respecto de la baja cantidad de visitas de vigilancia a centros de Educación Media Superior.

Asimismo, la evidencia presentada por la SE se relaciona con los argumentos expuestos, pues se refieren a dos documentos relacionados con la supervisión y vigilancia a centros de EMS particulares: 1) la digitalización del expediente físico de las actas de visita de inspección, el cual se conforma de 746 páginas, y 2) el registro de las visitas de inspección realizadas durante el año 2021, el cual corresponde a un archivo Excel con 168 registros.

Además, el origen de la evidencia es válido, toda vez que los documentos corresponden a la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SE y contienen la información que sustenta la aclaración ofrecida por la entidad fiscalizada, ya que demuestran una mayor cantidad de visitas de vigilancia a instituciones de Educación Media Superior, por lo cual, la evidencia es suficiente para desestimar el hallazgo en lo referente a ese tipo de educación.

Por último, la SE añadió como comentario general que: “en la recomendación se señalaron porcentajes globales respecto de las visitas de supervisión o vigilancia realizadas por educación básica y educación media superior, sin embargo, en el caso de educación media superior se puede acreditar una eficiencia mayor de la concluida en la recomendación, mejorando así la percepción del desempeño de la Secretaría por rubro”. A partir de los argumentos y evidencias expuestas en su respuesta, la SE acreditó un total de 168 visitas de supervisión y vigilancia a centros privados de Educación Media Superior para el año 2021, que corresponden a 122 instituciones de Educación Media Superior, cifra que representa el 55.45% de las que se encuentran incorporadas a la SE en ese año, lo cual confirma lo afirmado por la entidad en términos de una mayor cantidad de visitas.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos aclaratorios y evidencias presentados por la Secretaría de Educación, mismos que permiten confirmar que se tiene por aclarado el hallazgo relacionado con la baja supervisión a centros educativos de Educación Media Superior.

Finalmente, la Secretaría de Educación presentó una **medida de atención** relacionada con la actualización de los manuales de organización y los mecanismos de registro de la supervisión y vigilancia de centros educativos de Educación Básica, en la cual planteó como compromiso “trabajar en conjunto con los diferentes niveles educativos de Educación Básica”, mismo que no es específico, pero que, a partir del comentario general, se obtienen más elementos para interpretar, toda vez que se señaló que “se programará con los niveles educativos la actualización de los manuales de organización así como la revisión para la actualización del reglamento para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación

básica y se revisarán los mecanismos de registro de la supervisión y vigilancia en los centros educativos”. Al respecto, el compromiso se orienta a atender la parte de la recomendación que se centra en revisar los mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia y a la integración de un marco operativo.

La medida de atención presentada por la SE contempla tres actividades, dos de las cuales, fueron planteadas como medios de verificación: “Manuales de organización” y “Reglamento para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación básica”, para las que la SE planteó como resultado que “el personal conozca las políticas y normatividad acerca de las actividades que realiza, identificar, delimitar y clarificar las responsabilidades de las áreas y puestos respectivos”. Mientras que la tercera, denominada “Revisar los mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia en los centros educativos”, plantea como resultado “Tener un control que describa la secuencia de actividades de las supervisiones en los centros educativos”. No obstante que la medida de atención no prevé actividades relacionadas con la revisión de los mecanismos de registro sobre la supervisión y vigilancia que en su caso se realice sobre la Educación Básica, esto no vulnera la pertinencia de la medida.

Asimismo, los plazos asignados para las primeras dos actividades, para las que se planteó como resultado esperado “lograr que el personal conozca las políticas y normatividad acerca de las actividades que realiza, identificar, delimitar y clarificar las responsabilidades de las áreas y puestos respectivos”, son de 13 meses (mayo 2023 a junio 2024), lo cual se considera un periodo amplio de ejecución para dicho alcance. Para la tercera actividad, asociada a la revisión de mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia en centros educativos de Educación Básica, se contempló un periodo de 5 meses (marzo a agosto de 2023), lo cual se considera un tiempo razonable para el alcance establecido por parte de la SE de contar con una descripción de la secuencia de actividades de las supervisiones en los centros educativos.

Además, los medios de verificación previstos no son pertinentes como evidencia de las actividades establecidas en la medida de atención, ya que se refieren a nombrar enlaces con los niveles educativos y a la revisión de procedimientos, procesos, actividades, tiempos y responsables. En cambio, un medio de verificación válido sería el manual de procedimientos que incluya procesos, actividades, áreas responsables y tiempos para la realización de visitas de supervisión y vigilancia para los diferentes niveles de Educación Básica, y en su caso, la documentación asociada a los mecanismos y estrategias de supervisión y vigilancia para cubrir la totalidad de centros educativos públicos y privados. Por lo que en la etapa de seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificará que las actividades planteadas hayan permitido la revisión de los mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia en centros educativos de Educación Básica, la revisión de los mecanismos de registro de los mismos, y la integración de un marco operativo.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Educación, y determinó que se orienta en el mismo sentido que la Recomendación 21-DAD-

PR-010-100400-A-02, en relación con la actualización de los manuales de organización y los mecanismos de registro de la supervisión y vigilancia de centros educativos de Educación Básica.

Respecto de los hallazgos relacionados con la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, *se recomendó a la Subsecretaría de Educación Superior de dicha Secretaría y, en su caso a las áreas que corresponda, revisar los mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia en centros educativos privados, así como los mecanismos de registro de esa labor, y en su caso realizar los ajustes pertinentes para que dichos mecanismos de supervisión y su registro sean suficientes para demostrar la realización de su función de vigilancia, y se logre lo estipulado en el mandato; además, integrar un marco de resultados (objetivos, indicadores y metas) que permita evaluar su desempeño y satisfaga los criterios establecidos en las Guías del CONEVAL y los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC, así como integrar un marco operativo (procedimientos, procesos, actividades, tiempos, y responsables) que describa la secuencia de actividades para la supervisión y vigilancia de dichos centros educativos.* Contar con mecanismos apropiados para realizar la supervisión y vigilancia, así como contar con un marco operativo para la realización de dichas actividades, y contar con un marco de resultados consistente para evaluar su desempeño permitiría a la SICyT cumplir con lo estipulado en los artículos 27, fracción XXV, 15, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; y el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el sentido de que debe planear y programar sus actividades, así como de darles seguimiento, y cumplir con la provisión eficaz, eficiente y económica.

Como respuesta a ello, la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) presentó **argumentos y evidencias** respecto de la revisión de los mecanismos para realizar la supervisión y vigilancia de centros educativos privados de Educación Superior, así como respecto de la integración de un marco operativo y de resultados para ello, en los que planteó que no contaban con elementos suficientes para la elaboración del Modelo de Evaluación Institucional (MEI) y de un marco operativo que sustentara realizar actividades de supervisión y vigilancia de centros particulares de Educación Superior, pues la Ley General de Educación Superior entró en vigor en el año 2019, la Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco en el año 2021, y la aprobación del Programa Estatal de Educación Superior (PREES) sucedió en noviembre 2022. Sin embargo, antes de la publicación de dichos instrumentos jurídicos y de planeación, la Ley General de Educación (LGE) de 2019 y la abrogada de 1993, en los artículos 151 y 58 respectivamente, ya preveían que las autoridades que otorguen autorizaciones y Reconocimientos de Validez Oficial (RVOE) debían realizar actividades de vigilancia al menos una vez al año, por lo cual, el argumento ofrecido por la SICyT resulta inválido para aclarar la ausencia de un marco operativo. Adicionalmente, respecto al marco de resultados, la SICyT argumentó que fortalecieron los indicadores de acuerdo con la estructura de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), y que cuentan con indicadores para medir y dar seguimiento a las instituciones que cuentan con RVOE.

Asimismo, la evidencia presentada por la SICyT se relaciona con los argumentos ofrecidos, pues proporcionó los siguientes tres documentos que se refieren a las actividades preliminares para llevar a cabo procesos de supervisión y vigilancia a instituciones privadas que imparten Educación Superior, y que se encuentran incorporadas a dicha Secretaría: 1) el Acta de la Segunda sesión ordinaria de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Jalisco (COEPES) de fecha de 29 de noviembre de 2022, en la cual se aprobó el Programa Estatal de Educación Superior (PREES), 2) el avance del Modelo de Evaluación Institucional (MEI) para las instituciones con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) otorgado por la SICyT, y 3) el avance del procedimiento de la supervisión y vigilancia a instituciones de Educación Superior. Adicionalmente, presentó cuatro documentos que se refieren a la MIR del programa presupuestario 392 para los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023, y un listado de 13 indicadores del mismo programa presupuestario, de nivel componente y actividad, y para los mismos ejercicios fiscales.

Además, la evidencia aportada sobre las actividades de supervisión y vigilancia se refiere a la minuta de la sesión del COEPES, donde se aprobó el Informe sobre los resultados de la mesa de planeación de la COEPES para la integración del Programa Estatal de Educación Superior del Estado de Jalisco; el archivo denominado “Modelo de Evaluación Institucional”, es un documento que se encuentra en construcción, cuyo contenido está orientado a evaluar los servicios educativos que brindan las instituciones particulares de Educación Superior en sus procesos académicos y administrativos, así como verificar el cumplimiento de las normas establecidas y de los recursos físicos, con enfoque en la calidad del servicio. En dicho modelo se reconocen como insumos técnicos necesarios para el desarrollo de la función de supervisión y vigilancia: 1) el diseño de instrumentos de evaluación, 2) el desarrollo de un modelo organizacional de evaluación, 3) la elaboración de un manual de operación, 4) la formación y capacitación de los responsables de la función de evaluación, y 5) el desarrollo de un sistema de seguimiento permanente de la operación, los cuales se encuentran en fase de diseño junto con los formatos y anexos de la Guía para la realización de visitas de evaluación, el Instrumento de evaluación, el Oficio de comisión y el Acta de visita de evaluación. El tercer documento, se refiere al avance del modelo de procedimiento de supervisión y vigilancia de la SICyT, que contiene la descripción sintética de las actividades por áreas a través de un diagrama de flujo. Esta evidencia comunica válidamente que algunos aspectos de mejora señalados en la recomendación se encuentran en proceso de atención por parte de la SICyT, como son: revisar los mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia en los centros educativos privados, e integrar un marco operativo que describa la secuencia de actividades para la misma actividad.

Por otro lado, la evidencia relacionada con la parte de la recomendación que se refiere a la integración de un marco de resultados que permita evaluar el desempeño de la SICyT en materia de supervisión y vigilancia en centros educativos privados, demuestra medidas emprendidas por la entidad fiscalizada que se orientan hacia su atención, puesto que en la MIR 2023, en específico en la “Actividad A3-04”, se incorporó un indicador consistente denominado “Porcentaje de instituciones supervisadas en el periodo”, cuyo objetivo planteado se refiere a la “Supervisión de las instituciones de Educación Superior con

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Estado de Jalisco para su mejora continua con instrumentos validados”.

En ese sentido, la evidencia presentada por la SICyT cuenta con un soporte válido, pues se refiere a la Ley General de Educación Superior, a la Ley de Educación Superior del Estado de Jalisco, a la MIR del programa presupuestario 392 para el ejercicio fiscal 2023, así como a documentos integrados por la SICyT, el Acta de la Segunda sesión ordinaria de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Jalisco, el avance del Modelo de Evaluación Institucional, y el avance del procedimiento de la supervisión y vigilancia a instituciones de Educación Superior.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos expuestos y las evidencias ofrecidas por la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, mismos que permiten confirmar que se tiene por atendida la Recomendación 21-DAD-PR-011-101200-A-02 en relación con el aspecto de integrar un marco de resultados para la realización de la supervisión y vigilancia de los centros educativos privados de Educación Superior.

Finalmente, la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT) presentó una **medida de atención**, que plantea como compromiso la “Elaboración y puesta en marcha del Modelo de Evaluación Institucional, el cual nos dará la claridad y la guía de cómo debe de ser evaluada y supervisada una Institución de Educación Superior que cuente con RVOE en nuestra dependencia”, el cual se considera que es específico y congruente con la recomendación.

La medida de atención contempla tres actividades que se encuentran relacionadas con el compromiso planteado por la SICyT: 1) la elaboración del Modelo de Evaluación Institucional (MEI), 2) la capacitación y certificación de los evaluadores que realizarán las tareas de vigilancia y supervisión, y 3) la realización de al menos una visita al 50% de las Instituciones de Educación Superior (IES) incorporadas a la SICyT, donde se aplicará el MEI. Sin embargo, no se precisaron actividades relacionadas con el registro de la supervisión a las IES, aspecto incluido en la recomendación; por lo cual, en la etapa de seguimiento que realice este Órgano Técnico se verificarán los mecanismos de registro de las visitas de supervisión y vigilancia a centros de educación incorporados a dicha Secretaría.

Respecto a los plazos establecidos para la ejecución de las actividades, se estableció un tiempo de 6 meses para la realización de cada una de ellas, lo cual se considera un tiempo razonable para su ejecución. La primera y segunda actividad se desarrollarán de enero a junio 2023, es decir, durante el primer semestre de dicho año, mientras que la tercera actividad se contempla realizar de julio a diciembre de ese año.

Asimismo, los medios de verificación se consideran pertinentes como medio de prueba de su realización, pues se refieren a la publicación en la página de la SICyT del MEI con su respectivo manual, a la emisión de certificados para los evaluadores y a las actas de visita realizadas a las IES.

Por último, la SICyT señaló como comentario general que presenta información sobre los avances que se han tenido en años posteriores a la fecha de análisis respecto a la recomendación emitida. Los documentos a los que se refiere la SICyT son: 1) el Acta de la Segunda sesión ordinaria de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior del Estado de Jalisco (COEPES), 2) el avance del Modelo de Evaluación Institucional (MEI), y 3) el avance del procedimiento de la supervisión y vigilancia a instituciones de Educación Superior, los cuales se describieron en el inciso c) de la valoración previa a esta medida de atención.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la Secretaría de Innovación Ciencia y Tecnología, y determinó que se orienta en el mismo sentido que la Recomendación 21-DAD-PR-011-101200-A-02 respecto de revisar los mecanismos para llevar a cabo la supervisión y vigilancia en los centros educativos privados, así como la integración de un marco operativo para ello.

Sobre la pertinencia de la orientación de las intervenciones públicas de las dependencias del Gobierno de Jalisco en brindar apoyos para reducir las brechas educativas

El artículo 3, fracción II, incisos e) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que la educación debe ser equitativa e inclusiva, por lo cual, el Estado debe implementar medidas que favorezcan el derecho a la educación de las personas y se reduzcan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género, en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos. Adicionalmente, la fracción X del mismo artículo dispone que las autoridades locales deben establecer políticas para la inclusión, permanencia y continuidad dentro del Sistema Educativo.

Por su parte, el artículo 12, fracción II, inciso b), de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación), dispone que la educación impartida por las autoridades de Jalisco, además de obligatoria debe ser inclusiva, esto es, se deben eliminar las distintas barreras para el aprendizaje y la participación que enfrentan cada uno de los alumnos por lo que se adoptan medidas en favor de la accesibilidad. Asimismo, en el artículo 35 de la misma ley, establece que la Secretaría de Educación (SE) debe fomentar la inclusión, continuidad y egreso oportuno de estudiantes inscritos en educación superior. Por lo cual, se deben establecer mecanismos de apoyo académico y económico que respondan a las necesidades de la población estudiantil.

De acuerdo con el portal electrónico de Mis Programas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) las intervenciones (acciones, programas públicos y programas sociales) en materia educativa implementadas por las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco durante el ejercicio fiscal 2021 por Secretaría se muestran en la siguiente tabla.

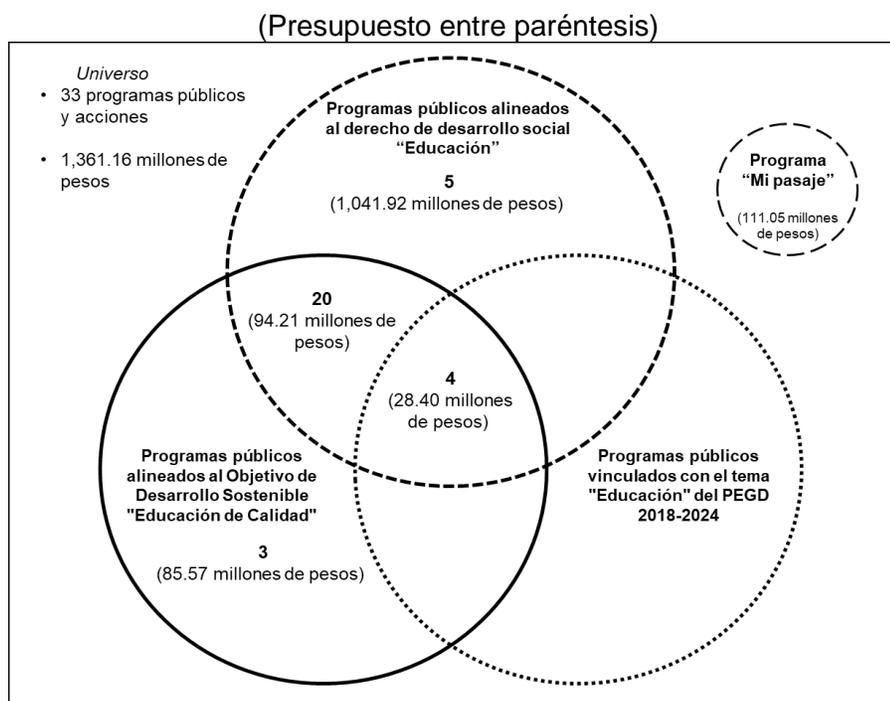
Tabla 65. Cantidad de intervenciones en materia educativa implementadas por las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco durante el ejercicio fiscal 2021

Secretaría	Cantidad de intervenciones	Presupuesto asignado
Cultura	6	98,853,237.60
Educación	22	103,362,630.00
Innovación, Ciencia y Tecnología	1	7,500,476.00
Sistema de Asistencia Social	2	1,136,447,378.99
General de Gobierno	2	15,000,700.00
Total	33	1,361,164,422.59

Fuente: elaboración propia con el portal electrónico de Mis Programas de la SPPC (2022).

Para identificar las 33 intervenciones indicadas en la tabla previa, se tomaron aquellas que, de acuerdo con el portal electrónico de Mis Programas se relacionaron con el objetivo “Educación de Calidad” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el tema “Educación” del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024. Visión 2030 (PEGD 2018-2024), o que estuvieran alineados con el derecho social a la “Educación”. Adicionalmente, se identificó al programa público “Mi Pasaje para Estudiantes”, el cual no se relacionó con ninguno de los instrumentos señalados previamente, pero corresponde a una intervención orientada al tema educativo. El resultado de este ejercicio se muestra en la siguiente figura.

Figura 06. Diagrama de Venn de la cantidad de intervenciones en materia educativa ^{1/} y su presupuesto, implementadas por las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco para 2021 por instrumento



Fuente: elaboración propia con base en el portal electrónico de Mis Programas de la SPPC (2022).
<<<https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>>>

1/ Se excluyeron los programas públicos implementados por organismos públicos descentralizados.

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

Recomendación 21-DAD-PR-012-100400-A-02

El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que toda persona tiene derecho a la educación. En ese sentido, el artículo 14, fracciones VI y VII de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (Ley de Educación), dispone que la educación debe ser equitativa e inclusiva, esto es, debe reducir las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, ofreciendo para ello medidas tendientes a favorecer el acceso, tránsito, permanencia y egreso oportuno de los servicios educativos.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (LDSEJ) establece que todos los programas de desarrollo que implementen las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco con el fin de garantizar los derechos sociales, deben

considerarse de desarrollo social. Además, el artículo 7 del instrumento jurídico antes mencionado, considera el derecho a la educación como un derecho para el desarrollo social.

El artículo 20, primer párrafo del Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el año 2021 (DPEEJ2021) dispone que las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco deben elaborar las Reglas de Operación de los programas (ROP) que brinden subsidios o apoyos públicos; mismas que, de acuerdo con el artículo 27 bis de la LDSEJ, deben contener las características de los apoyos que brindan, la definición del problema público que atienden los programas y los objetivos de la intervención.

Para orientar la formulación de las ROP, el artículo 20, tercer párrafo del DPEEJ2021 prevé que la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) debe emitir una guía, misma que debe contener los criterios para definir las características de los elementos que deben contar las ROP.

De acuerdo con la “Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco 2021” (Guía ROP), los bienes o servicios que se otorgan deben ser congruentes con el problema público o necesidad objetivo (p. 43); con relación a los objetivos, deben ser redactados como un fin único deseado, contener una población específica y ser coherente con el problema o la necesidad identificada (p. 33). Por su parte, la definición de la población que atienden las intervenciones debe: describir las características que la definen, ser coherente con el problema o necesidad y estar cuantificada (p. 36). En ese sentido, se denomina población potencial afectada por la situación negativa, mientras que la población objetivo es aquella que, por diferentes cuestiones, será el foco de atención de la intervención.

Por último, la “Guía Enfoque de Resultados para la construcción de objetivos e indicadores de resultados de programas sociales” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establece como criterio para que los programas tengan Enfoque de Resultados que la definición de los bienes y servicios que brindan sea pertinente para lograr el objetivo principal de la intervención, así como identificar a la población que quieren atender, además de ser claros en el problema que pretenden solucionar (p. 11).

Sin embargo, se determinó una brecha del 59.10% de pertinencia de los entregables para atender los problemas públicos en materia de política educativa las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, principalmente porque contemplan bienes o servicios que se orientan válidamente a la población que presenta la condición negativa, pero no se perciben como suficientes para superar la problemática. Por otra parte, se identificó una brecha del 45.46% en la coherencia de los entregables previstos en las intervenciones revisadas y sus respectivos objetivos. Es decir, que las intervenciones de política educativa de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establecen entregables que son coherentes con sus objetivos, pero no mantiene una relación directa con los aspectos relevantes de los mismos. Asimismo, se determinó una brecha del 59.10% de cobertura en los entregables con relación a las poblaciones a atender, principalmente porque la modalidad de los entregables contempla bienes y servicios que están orientados a la atención de la

población objetivo, pero no se relacionan válidamente con el problema público que padecen o la necesidad que se atiende.

Para identificar si los bienes y servicios suministrados por las intervenciones de política educativa (acciones, programas públicos y programas sociales) de las dependencias del Poder Ejecutivo fueron pertinentes para atender los problemas públicos que definen, se realizó un análisis de brechas de pertinencia a través de una pregunta con una respuesta de tres niveles (1.0, si la intervención cumple con todos los atributos evaluados; 0.5, si solo cumple con algunos; y, 0.0, si no cumple con ninguno), que se aplicó a dos fuentes de información: 1) la información incluida en el instrumento normativo (Lineamientos o Reglas de Operación) de la intervención, y 2) la prevista en el portal de “Mis Programas” de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC).²¹

Posteriormente, por cada una de las 33 intervenciones se sumó el resultado obtenido de las dos fuentes, de tal forma que la puntuación máxima para cada intervención fuera 2.0, esto es, que los entregables establecidos tanto en la información proveniente de los instrumentos normativos, como la definida en la base de datos de “Mis programas” se orientan válidamente a la población que presenta la condición negativa y son suficientes para que estas la superen. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 66. Resultados del análisis de brechas de pertinencia de los bienes y servicios suministrados por las intervenciones para atender el problema público

Brecha	Pregunta específica	Cantidad de intervenciones	Suma del puntaje obtenido por las intervenciones (Porcentaje del total de 66 puntos entre paréntesis)
Pertinencia	¿Los entregables definidos en la base de datos de “Mis programas” y en el instrumento normativo para esta intervención son pertinentes para atender la necesidad identificada en la misma fuente?	33	45 (68.18)

Fuente: elaboración propia con base en la información de “Mis programas” de la SPPC y de los Reglas de operación, lineamientos y fichas básicas de los programas públicos objeto de estudio.

De acuerdo con la tabla anterior, la suma del puntaje obtenido por las 33 intervenciones en conjunto fue de 45 de un máximo posible a alcanzar de 66. Por lo que, entre las 33

²¹ Las intervenciones clasificadas en el portal de “Mis Programas” como acciones no cuentan con instrumento normativo (Lineamientos o Reglas de Operación), por lo cual, se evaluó la información contenida en la Ficha Básica del Programa.

intervenciones cumplen con el 68.18% de pertinencia para atender los problemas públicos planteados. El resultado desagregado por nivel de respuesta se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 67. Resultados del análisis de brechas de pertinencia de los bienes y servicios suministrados por las intervenciones para atender el problema público, por nivel de respuesta

Brecha	Pregunta	Respuesta (valoración cuantitativa entre corchetes)	Resultado (porcentaje del total de valoraciones entre paréntesis)
Pertinencia	¿Los entregables definidos en la base de datos de “Mis programas” y en el instrumento normativo para esta intervención son pertinentes para atender la necesidad identificada en la misma fuente?	[1.0] El bien o servicio se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa y es suficiente para que esta la supere.	27 (40.90)
		[0.5] El bien o servicio se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa, pero no es suficiente para que esta la supere.	36 (54.56)
		[0.0] El bien o servicio no se orienta válidamente a la población que presenta la condición negativa ni es suficiente para que esta la supere.	3 (4.54)
Total			66 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de “Mis programas” de la SPPC y de los Reglas de operación, lineamientos y fichas básicas de los programas públicos objeto de estudio.

Con base en lo anterior, se concluye que las intervenciones en su conjunto tienen una brecha de pertinencia de 59.10%, que corresponde con las valoraciones parciales, es decir, que en materia de política educativa las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco contemplan bienes o servicios que se orientan válidamente a la población que presenta la condición negativa, pero no se perciben como suficientes para superar la problemática (54.56% de las valoraciones); o bien el entregable no se orienta de forma pertinente a la población, y tampoco es suficiente para superar la condición negativa (4.54% de las valoraciones).

Lo anterior atiende de forma parcial lo dispuesto en la “Guía para la Elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco 2021” (Guía ROP), en el sentido de que los bienes y servicios que otorgan las dependencias sí son congruentes con la población objetivo, pero no con el problema público o necesidad que atienden (p. 43); ni observan lo previsto en la “Guía Enfoque de Resultados para la construcción de objetivos e indicadores de resultados de programas sociales”, en términos de que los programas deben ser claros al definir el problema que pretenden solucionar (p. 11).

A partir de la base de datos de “Mis programas” se identificó que los entregables y las poblaciones de las 33 intervenciones en materia de política educativa que implementan las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco suministran un total de 48 entregables, es decir, una intervención puede proveer más de un entregable. Los 48 entregables se agrupan en cuatro tipos de apoyo, o modalidades: 1) Apoyo monetario sin retorno; 2) Apoyos en especie, Productos y bienes, Servicios de asistencia técnica y/o profesional; 3) Apoyos en especie, Productos y bienes, y 4) Servicios de asistencia técnica y/o profesional. La cantidad de entregables por cada tipo de apoyo son 15, 2, 10 y 21 respectivamente. En virtud de la similitud de los tipos de apoyo 2 y 3, se procedió a agruparlos en una sola categoría denominada “Apoyos en especie” y se cambió el nombre de la categoría 4 a “Servicios de asistencia técnica o profesional”.

Respecto de las poblaciones atendidas por las intervenciones, que en la base de “Mis Programas” se denominan como “Grupo de atención”, se identificaron un total de 24. Dada la heterogeneidad de esta variable, se procedió a agruparlas en categorías que permitieran dar un tratamiento estadístico a esta información. Por tal motivo, se agruparon a las poblaciones atendidas en cinco grupos: 1) Alumnos, 2) Docentes, 3) Escuelas, 4) Padres de familia, y 5) Población en general.²²

Tabla 68. Cantidad de entregables de las intervenciones del sector central del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco vinculadas con la política educativa, de acuerdo con los tipos de entregables y las poblaciones que atienden

Poblaciones / Total	Entregables			
	Apoyo monetario sin retorno	Apoyo en especie	Servicios de asistencia técnica o profesional	Total (Porcentaje del total de entregables entre paréntesis)
Alumnos	10	8	5	23 (47.92)
Docentes	4	2	3	9

²² Para realizar esta clasificación, se evaluó: la descripción del programa, la descripción de la modalidad, la descripción del tipo de apoyo, la descripción del grupo de atención y la descripción de la población potencial; información contenida en la base de “Mis Programas”

Poblaciones / Total	Entregables			
	Apoyo monetario sin retorno	Apoyo en especie	Servicios de asistencia técnica o profesional	Total (Porcentaje del total de entregables entre paréntesis)
				(18.75)
Escuelas	0	1	4	5 (10.42)
Padres de familia	0	0	2	2 (4.17)
Población en general	1	2	6	9 (18.75)
Total (porcentaje del total de entregables entre paréntesis)	15 (31.25)	13 (27.08)	20 (41.67)	48 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en datos del portal electrónico de Mis Programas de la SPPC (2022).

En este sentido, al realizar el análisis por tipo de población se observa que el 47.92% de los entregables se asignan a la población denominada como alumnos, seguido por los docentes y la población en general con el 18.75%. Por otra parte, de acuerdo con las modalidades de los entregables, se observa que predominan los servicios de asistencia técnica o profesional (41.67% de los entregables corresponden con esta modalidad), seguidos de los apoyos monetarios sin retorno (con el 31.25% de los entregables). Por otro lado, los únicos grupos poblacionales que no recibieron apoyo económico sin retorno, fueron las escuelas y los padres de familia, asimismo este último grupo sólo recibió servicios de asistencia técnica o profesional como intervención.

Por último, se remitió un cuestionario con 15 preguntas que fueron divididas en tres secciones: 1) Orientación de los entregables de las intervenciones hacia la atención de problemas o necesidades, 2) Pertinencia de los entregables hacia el logro de los objetivos de las intervenciones, y 3) Cobertura de las intervenciones en la atención de la población potencial.

La primera sección del cuestionario tuvo como objetivo conocer aspectos adicionales de cómo se determinaron los entregables (apoyos) suministrados por las intervenciones durante el ejercicio fiscal 2021, si se recibió algún tipo de retroalimentación por parte de la SPPC y para conocer cualquier otro proceso u actividad de coordinación con otras dependencias del Poder Ejecutivo que tuvieron como propósito orientar la definición de los entregables. Dicho

cuestionario fue enviado a la Secretarías de Cultura, de Educación, de Innovación, Ciencia y Tecnología, del Sistema de Asistencia Social y General de Gobierno, a las cuales se les pidió responder un cuestionario por cada una de las intervenciones de política educativa identificadas.²³

A partir de los datos que se recibieron como respuesta al cuestionario,²⁴ se obtuvo que en el 47.83% de las valoraciones se señaló que se identificaron alternativas de entregables y se evaluaron otros criterios como la factibilidad presupuestal, la capacidad institucional para brindarlos, entre otros, para seleccionarlos.

Por otra parte, con relación a si en la definición de los entregables se recibió algún tipo de retroalimentación por parte de la SPPC, el 52.17% de las menciones señalaron no haber recibido algún tipo de retroalimentación, mientras que el 30.43% de las valoraciones señalaron haber recibido retroalimentación sólo para algunas intervenciones (ya sean acciones, programas públicos o programas sociales; o bien, alguna combinación de estos).

Por otro lado, para identificar si los bienes y servicios suministrados por medio de las intervenciones (acciones, programas públicos y programas sociales) de política educativa de las dependencias del Poder Ejecutivo son coherentes con los objetivos establecidos en sus mismos instrumentos, se realizó un análisis de brechas de coherencia a través de una pregunta con una respuesta de tres niveles (1.0, si la intervención cumple con todos los atributos evaluados; 0.5, si solo cumple con algunos; y, 0.0, si no cumple con ninguno), que se aplicó a dos fuentes de información: 1) la información incluida en el instrumento normativo (Lineamientos o Reglas de Operación) de la intervención; y, 2) la prevista en el portal de “Mis Programas” de la SPPC.²⁵

En este sentido, para cada una de las 33 intervenciones se sumó el resultado obtenido de las dos fuentes, teniendo como puntuación máxima 2.0, esto es, que los entregables establecidos en la información proveniente de los instrumentos normativos y en la base de datos de “Mis programas” son un medio coherente para lograr los objetivos establecidos en la intervención, además de mantener una relación con aspectos relevantes del objetivo. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

²³ El cuestionario se requirió solo para 28 intervenciones, toda vez que para el ejercicio fiscal 2022 el número de intervenciones de política educativa se redujo de 33 a 28.

²⁴ Se recibieron en total 26 respuestas, de las cuales se identificaron dos respuestas para la intervención “Acciones de prevención y atención de la violencia en escuelas de educación básica y media superior con perspectiva de género y derechos humanos” y dos para “Becas Jalisco”. De la primera intervención, se eliminó uno de los registros dado que las respuestas que se ofrecieron son las mismas y el usuario registró el mismo correo electrónico; de la segunda, se eliminaron ambos registros toda vez que las respuestas son diferentes y se registraron diferentes usuarios.

²⁵ Las intervenciones clasificadas en el portal de “Mis Programas” como acciones no cuentan con instrumento normativo (Lineamientos o Reglas de Operación), por lo cual, se evaluó la información contenida en la Ficha Básica del Programa.

Tabla 69. Resultados del análisis de brechas en términos de la coherencia de los bienes y servicios suministrados por las intervenciones para lograr los objetivos establecidos

Brecha	Pregunta específica	Cantidad de intervenciones	Suma del puntaje obtenido por las intervenciones (Porcentaje del total de 66 puntos entre paréntesis)
Coherencia	¿Los entregables definidos en la base de datos de "Mis programas" y en el instrumento normativo para esta intervención son coherentes con el objetivo definido en la misma fuente?	33	47 (71.21)

Fuente: elaboración propia con base en la información de "Mis programas" de la SPPC y de los Reglas de operación, lineamientos y fichas básicas de los programas públicos objeto de estudio.

Derivado del análisis realizado, la suma del puntaje obtenido por las 33 intervenciones en conjunto fue de 47 con un máximo posible a alcanzar de 66. Asimismo, entre el total de las intervenciones cumplen con el 71.21% de coherencia entre los entregables y sus respectivos objetivos. El resultado desagregado por nivel de respuesta se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 70. Resultados del análisis de brechas en términos de la coherencia de los bienes y servicios suministrados por las intervenciones para lograr los objetivos establecidos

Brecha	Pregunta	Respuesta (valoración cuantitativa entre corchetes)	Resultado (porcentaje del total de valoraciones entre paréntesis)
Coherencia	¿Los entregables definidos en la base de datos de "Mis programas" y en el instrumento normativo para esta intervención son coherentes con el objetivo	[1.0] El entregable planteado es un medio coherente para lograr el objetivo de la intervención, y mantiene una relación directa con los aspectos relevantes del objetivo.	36 (54.54)
		[0.5] El entregable planteado es un medio coherente para lograr el objetivo de la intervención, pero no mantiene una relación directa con los aspectos relevantes del objetivo.	22 (33.33)

Brecha	Pregunta	Respuesta (valoración cuantitativa entre corchetes)	Resultado (porcentaje del total de valoraciones entre paréntesis)
	definido en la misma fuente?	[0.0] El entregable planteado no es un medio coherente para lograr el objetivo de la intervención, ni mantiene una relación directa con aspectos relevantes del objetivo.	8 (12.13)
Total			66 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de “Mis programas” de la SPPC y de los Reglas de operación, lineamientos y fichas básicas de los programas públicos objeto de estudio.

En este sentido, se concluye que las intervenciones en su conjunto cuentan con un 54.54% de las valoraciones en un nivel aceptable. Esto es, que existe coherencia entre los entregables que se prevén y sus objetivos establecidos. Es decir, que en materia de política educativa las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establecen en su mayoría entregables coherentes con los objetivos planteados por la intervención, además de mantener una relación directa con los aspectos relevantes del objetivo.

Lo anterior atiende lo dispuesto en la Guía ROP, en el sentido de que los objetivos deben expresar claramente lo que se espera lograr con la implementación del programa (p. 33). Sin embargo, entre las 33 intervenciones de política educativa en su conjunto, hay una brecha del 12.13% en la coherencia de los entregables con respecto de sus objetivos.

Respecto de la segunda sección del cuestionario al que se hizo como referencia previamente, tuvo como objetivo conocer aspectos relacionados con la definición de los objetivos de las intervenciones en materia de política educativa durante el ejercicio fiscal 2021, si se recibió algún tipo de retroalimentación por parte de la SPPC y para conocer cualquier otro proceso u actividad de coordinación con otras dependencias del Poder Ejecutivo que tuvieron como propósito orientar la definición de los objetivos de las intervenciones. Dicho cuestionario fue enviado a la Secretarías de Cultura, de Educación, de Innovación, Ciencia y Tecnología, del Sistema de Asistencia Social y General de Gobierno, a las cuales se les pidió contestar un cuestionario por cada una de las intervenciones de política educativa identificadas.²⁶

²⁶ El cuestionario se requirió solo para 28 intervenciones, toda vez que para el ejercicio fiscal 2022 el número de intervenciones de política educativa se redujo de 33 a 28.

Derivado de los datos que se recibieron como respuesta al cuestionario²⁷ se encontró que el 52.17% de las menciones señalan que se definieron los objetivos considerando otros criterios como la vinculación con instrumentos de planeación superior como lo es el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, el mandato legal de la dependencia, entre otros.

Por otra parte, y para conocer si para la definición de los objetivos de las intervenciones en materia de política educativa, recibieron retroalimentación por parte de la SPPC, se obtuvo como respuesta que el 34.78% sí recibió retroalimentación, aunque solo para algunas intervenciones y a su vez otro 34.78% señala que no recibió ningún tipo de retroalimentación por parte de la secretaría.

Por otro lado, se realizó un análisis de brechas de cobertura a través de dos preguntas con una respuesta de tres niveles (1.0, si la intervención cumple con todos los atributos evaluados; 0.5, si solo cumple con algunos; y, 0.0, si no cumple con ninguno). La primera pregunta, evalúa si la meta de la población objetivo es coherente con la descripción de la población potencial, y si es posible interpretarla como una fracción de la cuantificación de la población potencial, misma que fue aplicada solo a la información contenida en el portal de “Mis Programas” de la SPPC. La segunda pregunta, está orientada a evaluar si entregable provisto por la intervención pública es pertinente para atender a la población objetivo, se aplicó a la información prevista en: 1) el instrumento normativo (Lineamientos o Reglas de Operación) de la intervención, y 2) el portal de “Mis Programas” de la SPPC.²⁸

Posteriormente, se sumó el resultado por cada una de las 33 intervenciones de tal forma que la puntuación máxima para cada intervención fuera 1.0, esto es, que los entregables establecidos en la base de datos de “Mis programas” se orientan válidamente a que la meta de la población objetivo es coherente con la descripción de la población potencial y si es posible interpretarla como una fracción de la cuantificación de la población potencial. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

²⁷ Se recibieron en total 26 respuestas, de las cuales se identificaron dos respuestas para la intervención “Acciones de prevención y atención de la violencia en escuelas de educación básica y media superior con perspectiva de género y derechos humanos” y dos para “Becas Jalisco”. De la primera intervención, se eliminó uno de los registros dado que las respuestas que se ofrecieron son las mismas y el usuario registró el mismo correo electrónico; de la segunda, se eliminaron ambos registros toda vez que las respuestas son diferentes y se registraron diferentes usuarios.

²⁸ Las intervenciones clasificadas en el portal de “Mis Programas” como acciones no cuentan con instrumento normativo (Lineamientos o Reglas de Operación), por lo cual, se evaluó la información contenida en la Ficha Básica del Programa.

Tabla 71. Resultados del análisis de brechas de cobertura en términos de la coherencia entre la meta de la población objetivo con la descripción de la población potencial

Brecha	Pregunta específica	Cantidad de intervenciones	Suma del puntaje obtenido por las intervenciones (Porcentaje del total de 66 puntos entre paréntesis)
Cobertura	¿La meta de población objetivo definida en la base de datos de "Mis Programas" para esta intervención es coherente con la descripción de la población potencial y se puede interpretar como una fracción de la población potencial de la misma fuente	33	26 (78.79)

Fuente: elaboración propia con base en la información de "Mis programas" de la SPPC

De acuerdo con la tabla anterior, la suma del puntaje obtenido por las 33 intervenciones en conjunto fue de 26 de un máximo posible a alcanzar de 33. En este sentido, entre el total de las intervenciones cumplen con el 78.79% de coherencia entre la meta de la población objetivo respecto a la descripción de la población potencial. El resultado desagregado por nivel de respuesta se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 72. Resultados del análisis de brechas de cobertura en términos de la coherencia de los bienes y servicios suministrados por las intervenciones para atender a la población objetivo

Brecha	Pregunta	Respuesta (valoración cuantitativa entre corchetes)	Resultado (porcentaje del total de valoraciones entre paréntesis)
Cobertura	¿La meta de población objetivo definida en la base de datos de "Mis Programas" para esta intervención es coherente con la descripción de la población potencial y se puede interpretar como una fracción de la población potencial de la misma fuente?	[1.0] La unidad de medida de la meta es coherente con la descripción de la población potencial, y su meta se puede interpretar como una fracción de la población potencial.	22 (66.66)
		[0.5] La unidad de medida de la meta es coherente con la descripción de la población potencial, pero por su cuantificación no se puede establecer si está contenida dentro de la población potencial.	8 (24.24)
		[0.0] La unidad de medida de la meta no es	3 (9.10)

Brecha	Pregunta	Respuesta (valoración cuantitativa entre corchetes)	Resultado (porcentaje del total de valoraciones entre paréntesis)
		coherente con la descripción de la población potencial, ni se puede identificar si está contenida dentro de esta.	
Total			33 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de “Mis programas” de la SPPC y de los Reglas de operación, lineamientos y fichas básicas de los programas públicos objeto de estudio.

Como se puede observar en tabla anterior, se concluye que las intervenciones en su conjunto tienen el 66.66% de las valoraciones en un nivel aceptable, es decir, que en materia de política educativa las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establecen una unidad de medida de la meta coherente con la descripción de la población potencial, y su meta se puede interpretar como una fracción de la misma.

Por otra parte, para cada una de las 33 intervenciones se sumó el resultado obtenido por medio de las dos fuentes de información, de tal forma que la puntuación máxima para cada intervención fuera 2.0, esto es, los entregables establecidos tanto en la información proveniente de la base de datos de “Mis programas”, así como en la definida en los instrumentos normativos. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 73. Resultados del análisis de brechas de cobertura en términos de la pertinencia de los bienes y servicios suministrados por las intervenciones para atender a la población objetivo

Brecha	Pregunta específica	Cantidad de intervenciones	Suma del puntaje obtenido por las intervenciones (Porcentaje del total de 66 puntos entre paréntesis)
Cobertura	¿El entregable establecido en la base de datos de “Mis Programas” y en el instrumento normativo para esta intervención pública es pertinente para atender a la población objetivo definida en la misma fuente?	33	44.5 (67.42)

Fuente: elaboración propia con base en la información de “Mis programas” de la SPPC y de los Reglas de operación, lineamientos y fichas básicas de los programas públicos objeto de estudio.

Como se puede observar en la tabla anterior, el puntaje obtenido por medio de las 33 intervenciones en conjunto fue de 44.5 de un máximo de 66. En este sentido, entre las 33

intervenciones cumplen con el 67.42% de pertinencia para atender a la población objetivo. El resultado desagregado por nivel de respuesta se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 74. Resultados del análisis de brechas de cobertura en términos de la pertinencia de los bienes y servicios suministrados por las intervenciones para atender a la población objetivo

Brecha	Pregunta	Respuesta (valoración cuantitativa entre corchetes)	Resultado (porcentaje del total de valoraciones entre paréntesis)
Cobertura	¿El entregable establecido en la base de datos de “Mis Programas” y en el instrumento normativo para esta intervención pública es pertinente para atender a la población objetivo definida en la misma fuente?	[1.0] La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), es adecuada para atender a la población objetivo, y se relaciona válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.	27 (40.90)
		[0.5] La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), es adecuada para atender a la población objetivo, pero no se relaciona válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.	35 (53.04)
		[0.0] La modalidad del entregable (apoyo económico o en especie), no es adecuada para atender a la población objetivo y no se relaciona válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.	4 (6.06)
Total			66 (100.00)

Fuente: elaboración propia con base en la información de “Mis programas” de la SPPC y de los Reglas de operación, lineamientos y fichas básicas de los programas públicos objeto de estudio.

Como resultado del análisis anterior, se concluye que las intervenciones en su conjunto tienen un 53.04% de las valoraciones en el nivel parcial, es decir, que en materia de política educativa las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, proveen bienes y servicios que están orientados a la atención de la población objetivo, pero no se relacionan

válidamente con el problema público que padecen o la necesidad que se atiende. Adicionalmente, un 6.06% de las valoraciones de las intervenciones no son adecuadas para atender a la población objetivo y no se relacionan válidamente con el problema público que padece, o bien, con la necesidad que tiene.

Lo anterior atiende de forma parcial lo dispuesto en la Guía ROP, en el sentido de que los bienes y servicios que se otorguen deben ser congruentes con el problema público o necesidad que atienden y con la población objetivo (p. 43).

A partir de la variable “Grupo de atención” que forma parte de la base de datos de “Mis programas”, se realizó una clasificación de la población potencial de las 33 intervenciones de política educativa de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Se identificaron 24 diferentes tipos de poblaciones, que se agruparon en cinco categorías: 1) Alumnos, 2) Docentes, 3) Escuelas, 4) Población en general y 5) Padres de familia;²⁹ de tal forma que fuera posible dar un tratamiento estadístico a esta información. En la siguiente tabla se presenta esa clasificación.

Tabla 75. Porcentaje de cumplimiento de las intervenciones del sector central del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco vinculados con la política educativa de acuerdo con la población que atiende

Grupo poblacional	Cuantificación de la población potencial ^{1/} (A)	Meta absoluta de población objetivo (B)	Avance absoluto reportado septiembre 2021 (C)	Meta relativa de atención de la población potencial [(B)/(A)*100]	Avance relativo de población potencial [(C)/(B)*100]
Alumnos	4,629,645	1,440,468	1,023,560	31.11	71.06
Docentes	142,564	27,174	11,389	19.06	41.91
Escuelas	18,631 ^{a/}	16,873	2,879	90.54	17.06
Municipios	121	122	95	100.08	77.87
Padres de familia	1,000,000	30,000	13,170	3.00	43.90

²⁹ Para realizar esta clasificación, se evaluó la descripción de la población potencial y se procedió a agrupar con la población que compartiera características similares, la información contenida en la base de “Mis Programas”.

Grupo poblacional	Cuantificación de la población potencial ^{1/} (A)	Meta absoluta de población objetivo (B)	Avance absoluto reportado septiembre 2021 (C)	Meta relativa de atención de la población potencial [(B)/(A)*100]	Avance relativo de población potencial [(C)/(B)*100]
Población en general	2,182,987	516,946	336,834	23.68	65.16

Fuente: elaboración propia con base en la información de "Mis programas" de la SPPC.

1/ 9 de las 33 intervenciones de política educativa no cuantifican su población potencial, por lo cual solo se contabilizó la población objetivo y el avance reportado a septiembre de 2021.

a/ El Programa Nacional de Convivencia Escolar, de la Secretaría de Educación, cuantifica una población potencial (1,470,061) que se deduce corresponde a estudiantes y no a escuelas, como se señala en la Ficha Básica. Por esta razón, no se incluyó en la cuantificación de la población potencial.

De acuerdo con la tabla anterior, el grupo poblacional con la meta de atención más alta respecto de la población potencial corresponde al de alumnos, toda vez que la meta representa el 31.11% de la población potencial, seguido por la población en general con el 23.68% y los docentes con 19.06%. Adicionalmente, el grupo poblacional con el porcentaje de cumplimiento de meta más alto fue el de alumnos, con 71.06% de la meta cumplida a la última fecha a septiembre de 2021.

Respecto de la tercera sección del cuestionario al que se hizo referencia previamente, tuvo como objetivo conocer si se realizaron análisis por parte de las dependencias para determinar a la población que pretenden atender por medio de las intervenciones de política educativa durante el ejercicio fiscal 2021, así como si se recibió algún tipo de retroalimentación por parte de la SPPC y para conocer cualquier otro proceso u actividad de coordinación con otras dependencias del Poder Ejecutivo que tuvieran como propósito orientar la definición de la población a atender. Dicho cuestionario fue enviado a la Secretaría de Cultura, de Educación, de Innovación, Ciencia y Tecnología, del Sistema de Asistencia Social y General de Gobierno, a las cuales se les pidió que respondieran un cuestionario por cada una de las intervenciones de política educativa identificadas.

A partir de los datos que se recibieron como respuesta al cuestionario, se encontró que en el 39.13% de las valoraciones obtenidas, se menciona que se realizó un análisis por medio del cual se cuantificó la población potencial y se determinó la población a atender como una fracción relevante de la primera.

Por otra parte, y con la finalidad de conocer si para la cuantificación de la población a atender se recibió algún tipo de retroalimentación por parte de la SPPC, en el 52.17% de las menciones se indicó que recibieron algún tipo de retroalimentación, aunque solo para algunas intervenciones, mientras que el 30.43% de las valoraciones mencionaron no haber recibido retroalimentación por parte de la Secretaría.

Por lo tanto, *se recomendó a la Secretaría de Educación como dependencia responsable de la política educativa, diseñar y proponer esquemas de coordinación con instancias técnicas del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco que permitan revisar y reorientar la definición de los entregables que brindan las intervenciones de política educativa hacia el cierre de brechas educativas.* Contar con estos esquemas permitiría a la Secretaría de Educación cumplir con lo dispuesto en el artículo 23, fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en el sentido de que le corresponde acompañar a las Secretarías que implementen programas sociales en materia de su competencia.

En respuesta a lo anterior, la SE expuso **argumentos justificativos y aclaratorios** que no son congruentes con la recomendación, toda vez que consistieron en señalar que los programas públicos previstos en el Presupuesto de Egresos deben contar con Reglas de Operación, mismas que deben ser validadas por la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) y deben contar con la opinión técnica de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC); adicionalmente, se describió el proceso de dictaminación de las Reglas de Operación (ROP), y de registro de información en la plataforma Mis Programas de la SPPC y se refirió el marco normativo que regula este proceso. Lo cual no es congruente con la recomendación dado que esta consistió en que la SE, como dependencia responsable de la política educativa, diseñara y propusiera esquemas de coordinación con instancias técnicas del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco que permitieran revisar y reorientar la definición de los entregables que brindan las intervenciones, esto es, programas públicos y acciones de política educativa, hacia el cierre de brechas educativas, toda vez que se identificaron inconsistencias en el diseño de esas intervenciones respecto de la pertinencia de sus entregables.

Asimismo, la SE aportó como evidencia a su respuesta: 1) el hipervínculo para consultar en la página web de la SPPC la Guía para la Elaboración de las Reglas de Operación, 2) el hipervínculo de la Plataforma Jalisco operada por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), 3) las fichas de valoración técnica de la SPPC respecto de las ROP de cinco intervenciones de la SE en 2021, 4) los oficios de validación por parte de Coordinación Estratégica de Desarrollo Social de cinco intervenciones de la SE en 2021, y 5) los oficios de validación por parte de la SHP de cinco intervenciones de la SE que cuentan con ROP; misma que se encuentra relacionada directamente con los argumentos sostenidos por la SE, aunque no constituyen evidencias que permitan desestimar el hallazgo que sustenta la recomendación, ni justificar la inaplicabilidad de la misma. Adicionalmente, la SE remitió la Guía técnica para el registro de información del Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos de la SPPC y oficios remitidos por esta Secretaría dirigidos al titular de la SE, pero que no fueron referidos en su respuesta.

No obstante la evidencia que remitió la SE es suficiente para soportar los argumentos empleados en su respuesta, esta no desestima el hallazgo ni justifica la inviabilidad de los aspectos de mejora recomendados, toda vez que estos no son congruentes con la recomendación.

Aunque el origen de la evidencia empleada corresponde a una fuente válida, toda vez que contiene hipervínculos a páginas web de la SPPC, y de la SADER; así como documentos generados por la SHP, la SPPC y el Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social, estos elementos de soporte no se relacionan con las áreas de mejora recomendadas.

Este Órgano Técnico revisó y analizó los argumentos justificativos y aclaratorios presentados por la Secretaría de Educación, mismos que se consideraron impertinentes para aclarar los hallazgos o sostener la inaplicabilidad de la recomendación.

VI. Acciones derivadas de la fiscalización

Derivado de los procedimientos de auditoría realizados, se identificaron 10 hallazgos y se formularon 12 recomendaciones. La entidad fiscalizada planteó justificaciones o aclaraciones y medidas de atención para 7 recomendaciones, y justificaciones o aclaraciones para 5 recomendaciones.

Las recomendaciones derivadas del presente ejercicio de auditoría se clasificaron en los siguientes tipos: 1) las recomendaciones de eficacia, que están orientadas hacia la mejora en el cumplimiento de objetivos y metas; 2) las recomendaciones de eficiencia, se encuentran orientadas hacia la mejora del rendimiento de los recursos invertidos en la generación de bienes o servicios; 3) las recomendaciones de gestión, orientadas hacia aspectos relacionados con el marco operativo o de resultados, que contribuyan a corregir y mejorar el desempeño; y 4) las recomendaciones de política pública, que se orientan a modificar o corregir la lógica de la gestión del objeto analizado, o bien alguno de sus elementos de diseño de políticas públicas.

Tabla 76. Recomendaciones por resultado, según su tipo

Código de recomendación	Tipo de recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
21-DAD-PR-001-100400-A-02	Eficacia y eficiencia	Justificación o aclaración	No aclarada
21-DAD-PR-002-100400-A-02	Eficacia y eficiencia	Justificación o aclaración y medida de atención	No atendida
21-DAD-PR-003-100400-A-02	Eficacia y eficiencia	Justificación o aclaración y medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-004-100400-A-02	Eficacia y eficiencia	Justificación o aclaración y medida de atención	Con medidas de atención en proceso

Código de recomendación	Tipo de recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
21-DAD-PR-005-100400-A-02	Gestión y eficacia	Justificación o aclaración y medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-006-100400-A-02	Política pública	Justificación o aclaración	No aclarada
21-DAD-PR-007-100400-A-02	Política pública	Justificación o aclaración	No aclarada
21-DAD-PR-008-100400-A-02	Eficacia, eficiencia y gestión	Justificación o aclaración y medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-009-101200-A-02	Gestión	Justificación o aclaración	Atendida
21-DAD-PR-010-100400-A-02	Eficacia, eficiencia y gestión	Justificación o aclaración y medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-011-101200-A-02	Eficacia, eficiencia y gestión	Justificación o aclaración y Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
21-DAD-PR-012-100400-A-02	Gestión	Justificación o aclaración	No aclarada

Fuente: elaboración propia.

Contenido

I. Objeto y objetivos de la revisión.....	1
II. Alcance.....	4
III. Desarrollo de trabajos de auditoría	5
IV. Procedimientos aplicados	5
V. Resultados	18
Sobre el desempeño de las dependencias del Gobierno de Jalisco en la gestión de la formación docente.....	18
Recomendación 21-DAD-PR-001-100400-A-02	19
Recomendación 21-DAD-PR-002-100400-A-02	31
Sobre el desempeño de las dependencias del Gobierno de Jalisco en la impartición y administración de servicios educativos.....	43
Recomendación 21-DAD-PR-003-100400-A-02	44
Recomendación 21-DAD-PR-004-100400-A-02	65
Recomendación 21-DAD-PR-005-100400-A-02	82
Recomendación 21-DAD-PR-006-100400-A-02	91
Recomendación 21-DAD-PR-007-100400-A-02	108
Sobre el desempeño de las dependencias del Gobierno de Jalisco en regular y dar certeza respecto de la prestación de servicios educativos	120
Recomendaciones 21-DAD-PR-008-100400-A-02 y 21-DAD-PR-009-101200-A-02	121
Recomendaciones 21-DAD-PR-010-100400-A-02 y 21-DAD-PR-011-101200-A-02	137
Sobre la pertinencia de la orientación de las intervenciones públicas de las dependencias del Gobierno de Jalisco en brindar apoyos para reducir las brechas educativas	154
Recomendación 21-DAD-PR-012-100400-A-02	156
VI. Acciones derivadas de la fiscalización.....	172