

Evaluación externa del Fondo  
de Aportaciones para la Nómina  
Educativa y Gasto Operativo  
(FONE) del Ejercicio 2016,  
Ramo 33, Zacatecas.

**(FONE ZACATECAS)**

Elaborado por el Programa de Estudios e  
Intervención para el Desarrollo Alternativo de la  
Universidad Autónoma de Zacatecas  
(PEIDA-UAZ)



## Resumen Ejecutivo

Con el fin de realizar la evaluación de consistencia y de resultados del FONE 2016 para el Estado de Zacatecas, responderemos en términos muy fundamentales a cuatro preguntas: (1) ¿cuánto y cómo contribuye el FONE a la educación básica del estado?; (2) ¿cómo son los procesos de gestión del fondo y qué obstáculos hay para su mejor funcionamiento?; (3) ¿cómo esta ordenada la información y cuál es su nivel de transparencia?; y (4) ¿cuál es estado de la cuestión del fin último del fondo: la cobertura y calidad educativa?

El FONE hace posible el pago de 3,227 personas en preescolar, 8,910 en primaria y 4,727 a nivel secundaria. Que atienden a 52,283 alumnos de preescolar, 200,173 alumnos de primaria y 44,502 de secundaria. Esto es, un fondo que subsidia la mayor parte de la educación básica del estado de Zacatecas.

La naturaleza del FONE es atender el aseguramiento de las capacidades institucionales a través de la planta docente; y así garantizar la educación a la población que oscila entre los 3 y los 14 años de edad. Los fines del FONE tienen dos dimensiones básicas: la cobertura y la calidad.

Para el año 2016 el estado de Zacatecas tuvo un presupuesto educativo de \$8, 308, 534,478, de los cuales \$6,500, 802, 700 corresponden a la aportación del FONE. Aunque de este último, el presupuesto efectivamente ejercido fue de \$6, 292, 001,566.

De los datos básicos mencionados al inicio, en total el FONE cubre 35,496 plazas docentes (entre horas y tiempos completos), distribuidas en 17,096 personas y 4,744 plazas administrativas en los diferentes niveles. Del total de plazas cubiertas por el FONE 14,496 de las plazas docentes son de tiempo completo, mientras que 21, 000 son horas semana mes. El costo total anual de estas plazas es de 4, 067, 840, 547 millones de pesos.

En esta evaluación haremos análisis y valoración de la contribución y destino del fondo, su gestión, generación y rendición de cuentas y además la orientación y medición de resultados. Al final, el análisis conclusivo conduce al FODA, que fundamenta las propuestas de mejora del fondo en cuestión.

## Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo .....	ii
Tabla de Contenidos .....	iv
Índice de tablas .....	vi
Índice de gráficas .....	vii
Acrónimos y abreviaturas .....	viii
Introducción.....	1
Objetivo general de la evaluación.....	1
Objetivos específicos de la evaluación .....	1
<b>1. Contexto .....</b>	<b>3</b>
1.1. Educación preescolar.....	4
1.2. Educación primaria .....	6
1.3. Educación secundaria.....	9
1.4. Observaciones generales sobre el contexto.....	11
<b>2. Características del Fondo .....</b>	<b>19</b>
2.1. Naturaleza y evolución .....	19
2.2. Alineación normativa.....	20
2.3. Evolución del presupuesto del Fondo.....	21
<b>3. Contribución y destino de las aportaciones .....</b>	<b>23</b>
3.1. Diagnóstico de las necesidades .....	23
3.2. Criterios para la distribución de las aportaciones al interior de la entidad.....	26
3.3. Documentación del destino de las aportaciones.....	28
3.4. Consistencia entre el diagnóstico y el destino de las aportaciones.....	33
3.5. Fuentes de financiamiento concurrentes en la entidad.....	35
<b>4. Gestión y operación .....</b>	<b>37</b>
4.1. Descripción de los procesos claves en la gestión del fondo, así como las dependencias responsables involucradas en el proceso .....	37
4.2. Mecanismos para la validación de las nóminas.....	40
4.3. Mecanismos de verificación de la transferencia de las aportaciones.....	41
4.4. Mecanismos para dar seguimiento al ejercicio de las aportaciones.....	43
4.5. Retos en la gestión de los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios .....	45
4.6. Recolección de información para la planeación, asignación y seguimiento de los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios .....	46
4.7. Monitoreo del desempeño de las aportaciones .....	48
<b>5. Generación de información y rendición de cuentas.....</b>	<b>50</b>
5.1. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas .....	50
<b>6. Orientación y medición de resultados .....</b>	<b>53</b>
6.1. Documentación de los resultados del fondo a nivel de fin o propósito.....	53
6.2. Resultados del fondo en la entidad federativa .....	55

6.3.	Resultados de las evaluaciones externas relacionados con el Fin y/o Propósito	60
6.4.	Instrumentos para evaluar la calidad de la educación .....	62
<b>7.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>63</b>
7.1.	Análisis FODA.....	69
7.2.	Recomendaciones .....	70
<b>8.</b>	<b>Fuentes consultadas .....</b>	<b>72</b>
<b>Anexos</b>	<b>.....</b>	<b>75</b>
Anexo 1	Presupuesto del FONE en Zacatecas para 2016 Capítulo de Gasto .....	76
Anexo 2	Número de plazas y costo anual por nivel educativo y Número de personas por nivel educativo .....	77
Anexo 3	Valoración final del fondo .....	78
Anexo 4	Listado de entrevistas e información documental entregada por la instancia evaluada .....	79
Anexo 5	Ficha técnica de la evaluación .....	81

## Índice de tablas

Tabla 1.1.1 Alumnos por nivel y modalidad, 2015-2016.....	3
Tabla 1.1.2 Escuelas y grupos por nivel y modalidad, 2015-2016 .....	4
Tabla 1.1.1 Alumnos por grado y promoción en nivel preescolar.....	5
Tabla 1.1.2 Personal en nivel preescolar de fin de ciclo escolar, 2015-2016.....	5
Tabla 1.1.3 Total escuelas y grupos e indicadores .....	6
Tabla 1.2.1 Alumnos por grado y promoción en nivel primaria fin de ciclo escolar, 7	
Tabla 1.2.2 Total escuelas y grupos en nivel primaria fin de ciclo escolar, 2015-2016 .....	7
Tabla 1.2.3 Indicadores en nivel primaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016 .....	8
Tabla 1.2.4 Personal en nivel primaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016.....	8
Tabla 1.3.1 Alumnos por grado en nivel secundaria fin de ciclo escolar, 2015-2016 .....	9
Tabla 1.3.2 Personal en nivel secundaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016.....	10
Tabla 1.3.3 Escuelas y grupos en nivel secundaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016 .....	10
Tabla 1.3.4 Indicadores en nivel secundaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016.....	11
Tabla 1.4.1 Tasa neta de escolarización, 2015-2016.....	12
Tabla 2.1.1 Matriz de Indicadores para Resultados FONE .....	20
Tabla 2.3.1 Presupuesto consolidado y ejercido del FONE por capítulo de gasto, 2016.....	22
Tabla 2.3.2 Descripción sintética del Fondo.....	22
Tabla 3.1.1 Diagnóstico de recursos humanos .....	24
Tabla 3.3.1 Presupuesto ejercido 2016 por nivel educativo, FONE Zacatecas.....	29
Tabla 3.3.2 Presupuesto ejercido 2016 por distribución geográfica, FONE Zacatecas .....	30
Tabla.3.5.1 Concurrencia de recursos en el estado de Zacatecas para 2016 .....	36
Tabla 4.3.1 Calendario de fechas de pago 2016, FONE.....	41
Tabla 4.3.2 Ministraciones mensuales por capítulo de gasto .....	42
Tabla 4.4.1 Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016 por capítulos...	43
Tabla 6.2.1 Metas PED y niveles alcanzados .....	55
Tabla 6.2.2 Indicadores MIR, Comparativo 2015-2016 .....	56
Tabla 7.1 Comparativa: sistema federalizado y estatal de secundaria.....	66
Tabla 7.1.1 Análisis FODA .....	69

## Índice de gráficas

Gráfica 1.1 Alumnos por nivel .....	3
Gráfica 1.2 Alumnos por modalidad .....	3
Gráfica 1.3 Evolución de la eficiencia terminal en secundaria, 2002-2016 .....	13
Gráfica 1.4 Comparación resultados primaria Zacatecas PLANEA 2015-2016.....	16
Gráfica 1.5 Comparación resultados secundaria Zacatecas PLANEA 2015-2016	17
Gráfica 3.1 Distribución de plazas por tipo de personal .....	31
Gráfica 3.2 Distribución de plazas federales por tipo de contratación .....	31
Gráfica 4.1 Proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto .....	38
Gráfica 4.2 Ejemplo de consulta / transparencia de información.....	44
Gráfica 4.3 Sitio web de la SEDUZAC, apartado Estadísticas .....	47
Gráfica 5.1 Sitio web de la SEFIN / Ejemplo Información contable FONE .....	52

## Acrónimos y abreviaturas

ADEFAS	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENLACE	Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FODA	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
GODEZAC	Gobierno del Estado de Zacatecas
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INZACE	Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGE	Ley General de Educación
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PED	Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PISA	Programme for International Student Assessment
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PSDE	Programa Sectorial de Desarrollo Educativo 2011-2016
PSE	Programa Sectorial de Educación 2013-2018
RAG	Relación alumno/grupo
RAM	Relación alumno/maestro
SEDUZAC	Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas
SEFIN	Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIF	Sistema Integral de Información Financiera
TR	Términos de Referencia del Programa Anual de Evaluación 2016

## **Introducción**

La presente evaluación de consistencia y desempeño del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE) contiene un análisis detallado referente al uso y gestión del fondo referido en el estado de Zacatecas para el año 2016, el cual es gestionado por la Secretaría de Educación del estado de Zacatecas (SEDUZAC) del Gobierno del estado de Zacatecas (GODEZAC). Para la realización de esta evaluación se usaron los Términos de Referencia del Programa Anual de Evaluación 2016 (TR) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

### **Objetivo general de la evaluación**

Realizar la evaluación de consistencia y resultados del FONE del año 2016 en el estado de Zacatecas, con el propósito de identificar sus fortalezas y retos, así como emitir recomendaciones para su mejor desempeño.

### **Objetivos específicos de la evaluación**

- I. Valorar la contribución y destino de las aportaciones en la prestación de los servicios educativos en el estado de Zacatecas. En otras palabras, ¿cuánto y cómo contribuye el FONE en la cobertura y calidad de la educación básica del estado?
- II. Valorar los principales procesos de gestión y operación del fondo en Zacatecas, para localizar los problemas que obstaculizan la gestión del fondo. ¿Cómo son los procesos de gestión del fondo y qué constituye un obstáculo para un mejor funcionamiento?
- III. Valorar el grado de sistematización de la información del ejercicio del FONE y de los mecanismos de rendición de cuentas. ¿Cómo está ordenada la información y cuál es su nivel de transparencia?
- IV. Valorar los resultados de los fines del fondo. ¿Qué efectos concretos tiene la aplicación del fondo en Zacatecas respecto al fin último por el cual fue creado, es decir, cobertura y calidad educativa?

Para realizar la evaluación se recopiló, organizó y valoró la información que la entidad ejecutora, SEDUZAC, proporcionó a través de documentos que dieron evidencia del manejo del fondo y de una serie de entrevistas con distintas áreas involucradas que complementaron la información documental proporcionada.

La presente evaluación está integrada por los siguientes apartados:

- 1) Contexto
- 2) Características del fondo
- 3) Contribución y destino de las aportaciones
- 4) Gestión y operación
- 5) Generación de información y rendición de cuentas
- 6) Orientación y medición de resultados
- 7) Conclusiones y recomendaciones

A través de estos se dará respuesta a preguntas puntuales que determinen los alcances y valoración general del fondo en cuestión.

## 1. Contexto

Para ubicar el contexto de esta evaluación es menester precisar dos temas: a) cuáles son las circunstancias de la educación básica en el estado de Zacatecas por nivel educativo, lo que se revisa en esta sección; y b) ubicar el objetivo final del FONE en términos de los logros obtenidos en las dos dimensiones que abarca: cobertura y calidad de la educación básica; esto se trata en la sección 1.4.

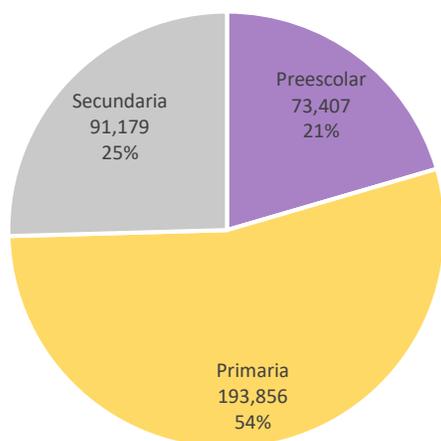
La población escolar de educación básica en Zacatecas para el ciclo 2016 se compone de la siguiente manera:

Tabla 1.1.1 Alumnos por nivel y modalidad, 2015-2016

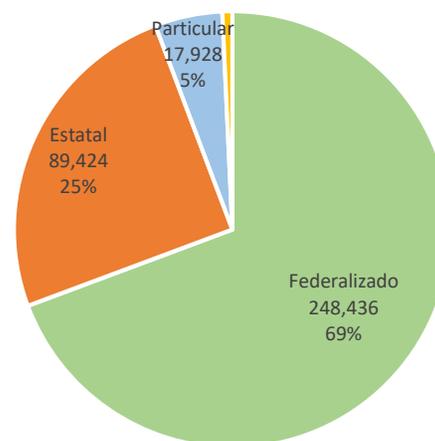
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total
Federalizado	50,703	153,231	44,502	248,436
Estatal	17,540	30,233	41,651	89,424
Particular	3,211	10,236	4,481	17,928
Otros	1,953	156	545	2,654
<b>Total</b>	<b>73,407</b>	<b>193,856</b>	<b>91,179</b>	<b>358,442</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

Gráfica 1.1 Alumnos por nivel



Gráfica 1.2 Alumnos por modalidad



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

Como podemos observar en las gráficas anteriores en términos gruesos destacan dos factores: a) del gran total de alumnos inscritos en educación básica (358,442),

más de la mitad de la población se encuentra inscrita en primaria; y b) la importancia que tiene el sistema federal, al atender a 7 de cada 10 alumnos en educación básica.

En lo tocante al total de escuelas y grupos que atienden a la población inscrita en educación básica, tal composición se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 1.1.2 Escuelas y grupos por nivel y modalidad, 2015-2016<sup>1</sup>

	Preescolar		Primaria <sup>2</sup>		Secundaria	
	Escuelas	Grupos	Escuelas	Grupos	Escuelas	Grupos
Federalizado	878	3,310	1,433	10,098	130	1,492
Estatad	313	1,110	104	1,152	906	3,243
Particular	70	238	76	563	52	208
<b>Total</b>	<b>1,261</b>	<b>4,658</b>	<b>1,613</b>	<b>11,813</b>	<b>1,088</b>	<b>4,943</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

La tabla anterior muestra que el total de escuelas (3,962) no mantiene la misma estructura porcentual de la distribución de la población, pues el nivel preescolar tiene un 32% del total de escuelas, primaria el 41%, y secundaria el 27%, contrastando con los datos presentados en la Gráfica 1.1.

La proporción que sí se ajusta a los datos revisados arriba y que confirma la importancia del sistema federalizado, tiene que ver con el total de escuelas por modalidad, en la que el sistema federalizado tiene un total de 62% de las escuelas (2,441), el sistema estatal un 33% (1,323), y el particular un 5% (198).

### 1.1. Educación preescolar

Veamos ahora información detallada por nivel educativo. Comenzando con el caso de la educación preescolar, la composición de la matrícula se ilustra en la siguiente tabla:

---

<sup>1</sup> Los datos de esta tabla presentan una ligera discrepancia con los mismos datos que se en muestran en la página 11, correspondientes a dos fuentes distintas: SEDUZAC e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Tabla 1.1.1 Alumnos por grado y promoción en nivel preescolar  
fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	PRIMERO			SEGUNDO			TERCERO			TOTAL		
	INSCRIP.	EXIST.	PROM.									
GENERAL	7136	6855	6855	20017	19310	19310	21287	20748	20748	48440	46913	46913
CENDI	214	214	214	279	279	279	269	268	268	762	761	761
PROMOTOR TECNICO	535	524	524	1249	1225	1225	1297	1280	1280	3081	3029	3029
FEDERALIZADO	7885	7593	7593	21545	20814	20814	22853	22296	22296	52283	50703	50703
GENERAL	2313	2170	2170	6906	6517	6517	7133	6857	6857	16352	15544	15544
CENDI	159	159	159	168	167	167	211	210	210	538	536	536
PROMOTOR BACHILLERATO	278	268	268	612	583	583	626	609	609	1516	1460	1460
ESTATAL	2750	2597	2597	7686	7267	7267	7970	7676	7676	18406	17540	17540
GENERAL	814	782	782	1292	1227	1227	1243	1202	1202	3349	3211	3211
PARTICULAR	814	782	782	1292	1227	1227	1243	1202	1202	3349	3211	3211
D.I.F.	156	150	150	268	261	261	282	269	269	706	680	680
AUTONOMO	69	69	69	85	85	85	101	101	101	255	255	255
ISSSTE	100	100	100	108	108	108	117	117	117	325	325	325
SUBSIDIO FEDERAL	198	191	191	254	240	240	213	192	192	665	623	623
NIÑOS MIGRANTES	10	10	10	30	27	27	35	33	33	75	70	70
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>11982</b>	<b>11492</b>	<b>11492</b>	<b>31268</b>	<b>30029</b>	<b>30029</b>	<b>32814</b>	<b>31886</b>	<b>31886</b>	<b>76064</b>	<b>73407</b>	<b>73407</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

Llama la atención, primeramente, el peso que tiene el sistema federalizado, al absorber prácticamente 7 de cada 10 alumnos (68.7%), mientras que el sistema estatal sólo lo hace con el 24% y el particular con un 4.4%. Igualmente, vale mencionar que la demanda respecto al año anterior (2015) descendió ligeramente en los tres subsistemas. En lo que respecta al personal que atiende este nivel, la siguiente tabla da una visión general al respecto:

Tabla 1.1.2 Personal en nivel preescolar de fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	PERSONAL				
	DIREC. S/GPO.	DOC.	ADMVO.	ESPEC.	TOTAL
GENERAL	148	2039	295	457	2939
CENDI	0	28	0	0	28
PROMOTOR TECNICO	0	257	0	3	260
FEDERALIZADO	148	2324	295	460	3227
GENERAL	75	665	180	136	1056
CENDI	0	20	0	0	20
PROMOTOR BACHILLERATO	0	102	0	0	102
ESTATAL	75	787	180	136	1178
GENERAL	67	199	195	168	629
PARTICULAR	67	199	195	168	629
D.I.F.	0	96	0	0	96
AUTONOMO	2	10	28	4	44
ISSSTE	0	12	0	0	12
SUBSIDIO FEDERAL	5	27	57	12	101
	0	5	0	0	5
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>297</b>	<b>3460</b>	<b>755</b>	<b>780</b>	<b>5292</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

Por lo que respecta a la disponibilidad de infraestructura en este nivel, la siguiente tabla ofrece una visión sintética al respecto de la cantidad de escuelas y grupos, así como la composición promedio de alumnos por docente y alumnos por grupo:

Tabla 1.1.3 Total escuelas y grupos e indicadores  
en preescolar fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	ESCUELAS	GRUPOS	ALUM. DOC.	ALUM. GPO.	INDICADORES		
					RETEN.	APROB.	DESER.
GENERAL	616	2601	23	18	96.85%	100.0%	3.15%
CENDI	5	28	27	27	99.87%	100.0%	0.13%
PROMOR TECNICO	257	681	12	4	98.31%	100.0%	1.69%
FEDERALIZADO	878	3310	22	15	96.98%	100.0%	3.02%
GENERAL	224	854	23	18	95.06%	100.0%	4.94%
CENDI	4	20	27	27	99.63%	100.0%	0.37%
PROMOTOR BACHILLERATO	85	236	14	6	96.31%	100.0%	3.69%
ESTATAL	313	1110	22	16	95.30%	100.0%	4.70%
GENERAL	70	238	16	13	95.88%	100.0%	4.12%
PARTICULAR	70	238	16	13	95.88%	100.0%	4.12%
D.I.F.	92	219	7	3	96.32%	100.0%	3.68%
AUTONOMO	1	10	26	26	100.00%	100.0%	0.00%
ISSSTE	2	12	27	27	100.00%	100.0%	0.00%
SUBSIDIO FEDERAL	5	27	23	23	93.68%	100.0%	6.32%
	5	14	14	5	93.33%	100.0%	6.67%
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>1366</b>	<b>4940</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>96.51%</b>	<b>100.0%</b>	<b>3.49%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

En términos generales y en concordancia con el número de alumnos en este nivel, la importancia del sistema federalizado se destaca, al tener en números redondos un 65% tanto en términos de escuelas como de grupos; el sistema estatal tiene un 22% y el particular alrededor del 5%. En cuanto al personal ocupado en este nivel, la proporción es ligeramente menor (60%), mientras que el sistema estatal tiene un 22% y el particular prácticamente un 12%. El promedio de alumnos por grupo en este nivel es de 15, mientras que el promedio de alumnos por docente es de 21.

## 1.2. Educación primaria

En primaria, la situación en cuanto a la composición de la matrícula no es muy distinta a la de preescolar: el sistema federalizado tiene un mayor peso a la de los otros sistemas. La siguiente tabla ilustra dicha composición:

Tabla 1.2.1 Alumnos por grado y promoción en nivel primaria fin de ciclo escolar, 2015-2016

		FEDERALIZADO	ESTATAL	PARTICULAR	NIÑOS MIGRANTES	TOTAL DEL CICLO
PRIMERO	INSCRIP.	26871	5332	1849	36	34088
	EXIST.	25829	5094	1781	35	32739
	PROM.	25815	5093	1779	35	32722
SEGUNDO	INSCRIP.	26804	5313	1846	35	33998
	EXIST.	25921	5127	1798	35	32881
	PROM.	25681	5113	1796	35	32625
TERCERO	INSCRIP.	26571	5214	1734	33	33552
	EXIST.	25756	4998	1677	33	32464
	PROM.	25611	4987	1675	33	32306
CUARTO	INSCRIP.	26817	5202	1761	21	33801
	EXIST.	26066	5030	1715	21	32832
	PROM.	25901	5018	1712	21	32652
QUINTO	INSCRIP.	26196	5328	1642	20	33186
	EXIST.	25468	5179	1599	18	32264
	PROM.	25331	5167	1597	18	32113
SEXTO	INSCRIP.	24923	4914	1697	14	31548
	EXIST.	24191	4805	1666	14	30676
	PROM.	24159	4803	1658	14	30634
Total	INSCRIP.	158182	31303	10529	159	200173
	EXIST.	153231	30233	10236	156	193856
	PROM.	152498	30181	10217	156	193052

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

De una matrícula total de 193,856 alumnos, el sistema federalizado cubre el 79%, prácticamente 8 de cada 10 alumnos inscritos, en 10,098 grupos distribuidos en 1,433 escuelas. El sistema estatal atiende 15.6% de la población inscrita en 1,152 grupos y 104 escuelas; mientras que el particular sólo atiende a un 5.3%, en 76 escuelas y 563 grupos, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 1.2.2 Total escuelas y grupos en nivel primaria fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	ESCUELAS	GRUPOS	ALUM. DOC	ALUM. GPO
FEDERALIZADO	1433	10098	24	15
ESTATAL	104	1152	27	26
PARTICULAR	76	563	20	18
NIÑOS MIGRANTES	6	34	14	5
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>1619</b>	<b>11847</b>	<b>24</b>	<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

De la misma forma, podemos ver que mientras que el promedio de alumnos por docente es de 24, hay diferencias marcadas entre el nivel estatal (27) y el particular (20). El mismo patrón se observa en los alumnos por grupo cuyo promedio es 16, con el sistema estatal con el número más alto (26) y el sistema federal el más bajo (15).

En lo relativo a ciertos indicadores clave para el sistema, como se puede apreciar en la siguiente tabla, la retención en el nivel es de prácticamente 97%, con las tres modalidades manteniendo cifras muy similares entre sí. En cuanto a la aprobación, la cifra está por encima del 99% en todos los sistemas. La eficiencia terminal es alta en términos generales, por encima del 97% en el sistema federal y estatal, aunque el sistema particular tiene una cifra notoriamente inferior (87%).

Tabla 1.2.3 Indicadores en nivel primaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	INDICADORES				
	RETEN.	DESER.	APROB.	REPROB.	EFICIEN. TERMI.
FEDERALIZADO	96.87%	3.13%	99.52%	0.48%	100.09%
ESTATAL	96.58%	3.42%	99.83%	0.17%	97.17%
PARTICULAR	97.22%	2.78%	99.81%	0.19%	87.13%
	98.11%	1.89%	100.00%	0.00%	0.00%
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>96.84%</b>	<b>3.16%</b>	<b>99.59%</b>	<b>0.41%</b>	<b>98.87%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

En cuanto a la composición del personal para atender la población escolar en este nivel, las proporciones se ajustan en buena medida a la composición de la matrícula descrita líneas arriba, con el sistema federal con un 75% del total, el estatal un 15% y el particular con un 9%.

Tabla 1.2.4 Personal en nivel primaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	PERSONAL				
	DIREC. S/GPO.	DIR. Y DOC. C/GRUPO	ADMVO.	ESPE.	TOTAL
FEDERALIZADO	565	6444	767	1134	8910
ESTATAL	119	1125	337	201	1782
PARTICULAR	70	514	221	294	1099
	0	11	0	0	11
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>754</b>	<b>8094</b>	<b>1325</b>	<b>1629</b>	<b>11802</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

### 1.3. Educación secundaria

En el nivel secundaria las condiciones de la composición de la matrícula son distintas, pues la proporción entre los sistemas federal y estatal están más balanceados, al tener el 48.8% y 45.7% del total de alumnos, respectivamente. El sistema particular tiene una participación relativamente baja con solo 4.9%. Cabe destacar, sin embargo, que la abrumadora mayoría de los alumnos inscritos en el sistema estatal, 9 de cada 10, pertenecen a las telesecundarias, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1.3.1 Alumnos por grado en nivel secundaria fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	PRIMERO				SEGUNDO				TERCERO				TOTAL			
	INSCRIP.	EXIST.	PROM.	R.15												
GENERAL	7585	7116	5563	1405	7746	7208	5171	1844	7448	7042	5627	1338	22779	21366	16361	4587
TEC. INDUSTRIAL	4087	3780	2788	904	4009	3666	2572	963	3835	3582	2796	713	11931	11028	8156	2580
TEC. AGROPECUARIA	4229	4022	3354	609	4212	3979	3260	673	4256	4102	3563	507	12697	12103	10177	1789
NIÑOS MIGRANTES	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	5	0
FEDERALIZADO	<b>15906</b>	<b>14923</b>	<b>11710</b>	<b>2918</b>	<b>15967</b>	<b>14853</b>	<b>11003</b>	<b>3480</b>	<b>15539</b>	<b>14726</b>	<b>11986</b>	<b>2558</b>	<b>47412</b>	<b>44502</b>	<b>34699</b>	<b>8956</b>
GENERAL	1417	1341	1041	243	1429	1343	1047	240	1505	1432	1161	242	4351	4116	3249	725
TEC. INDUSTRIAL	125	116	73	43	100	99	52	47	110	103	68	35	335	318	193	125
TELESECUNDARIA	<b>12983</b>	<b>12210</b>	<b>12021</b>	<b>111</b>	<b>13000</b>	<b>12215</b>	<b>12039</b>	<b>106</b>	<b>13660</b>	<b>12792</b>	<b>12688</b>	<b>67</b>	<b>39643</b>	<b>37217</b>	<b>36748</b>	<b>284</b>
ESTATAL	<b>14525</b>	<b>13667</b>	<b>13135</b>	<b>397</b>	<b>14529</b>	<b>13657</b>	<b>13138</b>	<b>393</b>	<b>15275</b>	<b>14327</b>	<b>13917</b>	<b>344</b>	<b>44329</b>	<b>41651</b>	<b>40190</b>	<b>1134</b>
PARTICULAR	1464	1406	1266	134	1603	1538	1357	176	1588	1537	1398	136	4655	4481	4021	446
CONAFE	218	194	188	3	203	176	173	3	194	175	174	0	615	545	535	6
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>32113</b>	<b>30190</b>	<b>26299</b>	<b>3452</b>	<b>32302</b>	<b>30224</b>	<b>25671</b>	<b>4052</b>	<b>32596</b>	<b>30765</b>	<b>27475</b>	<b>3038</b>	<b>97011</b>	<b>91179</b>	<b>79445</b>	<b>10542</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

En lo que respecta al personal docente que atiende este nivel, del número total de docentes, la mayor proporción (48.6%) corresponde al sistema federalizado, en línea con la proporción de alumnos; el subsistema estatal, por otro lado, tiene un 39.5%, una proporción ligeramente menor del total de docentes considerando el total de alumnos adscritos a este sistema, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 1.3.2 Personal en nivel secundaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	PERSONAL							
	DOCENTES					DIR.	ADMVO.	TOTAL
	T.C.	3/4	M.T.	X HRS.	TOTAL			
GENERAL	95	325	317	790	1527	99	718	2344
TEC. INDUSTRIAL	74	151	180	218	623	54	375	1052
TEC. AGROPECUARIA	89	283	223	191	786	66	478	1330
NIÑOS MIGRANTES	0	0	1	0	1	0	0	1
FEDERALIZADO	<b>258</b>	<b>759</b>	<b>721</b>	<b>1199</b>	<b>2937</b>	<b>219</b>	<b>1571</b>	<b>4727</b>
GENERAL	96	52	3	56	207	22	98	327
TEC. INDUSTRIAL	0	0	0	16	16	2	6	24
TELESECUNDARIA	1944	188	4	28	2164	69	143	2376
ESTATAL	<b>2040</b>	<b>240</b>	<b>7</b>	<b>100</b>	<b>2387</b>	<b>93</b>	<b>247</b>	<b>2727</b>
PARTICULAR	<b>182</b>	<b>27</b>	<b>43</b>	<b>382</b>	<b>634</b>	<b>41</b>	<b>207</b>	<b>882</b>
CONAFE	<b>82</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>82</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>82</b>
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>2562</b>	<b>1026</b>	<b>771</b>	<b>1681</b>	<b>6040</b>	<b>353</b>	<b>2025</b>	<b>8418</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

Destaca, por otro lado, la cantidad de personal administrativo del sistema federal respecto al total, ocupando 3 de cada 4 posiciones en este rubro. Además, esa misma proporción de administrativos contrasta con la pequeña proporción de docentes de tiempo completo en este mismo sistema. El promedio de alumnos por docente en este nivel es de 15, destacando el número en el sistema particular, con tan solo 7 alumnos por docente, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1.3.3 Escuelas y grupos en nivel secundaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	ESCUELAS	GRUPOS	ALUM. DOC.
GENERAL	56	710	14
TEC. INDUSTRIAL	25	333	18
TEC. AGROPECUARIA	48	448	15
NIÑOS MIGRANTES	1	1	5
FEDERALIZADO	<b>130</b>	<b>1492</b>	<b>15</b>
GENERAL	21	144	20
TEC. INDUSTRIAL	1	11	20
TELESECUNDARIA	884	3088	17
ESTATAL	<b>906</b>	<b>3243</b>	<b>17</b>
PARTICULAR	<b>52</b>	<b>208</b>	<b>7</b>
CONAFE	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>7</b>
	<b>1168</b>	<b>5023</b>	<b>15</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

En lo relativo a los indicadores clave del sistema, la eficiencia terminal del sistema federal alcanza un 67%, el estatal se encuentra casi veinte puntos porcentuales por encima (84%), y el particular prácticamente en un 90%. En términos de eficiencia,

contrastan los números de aprobación entre el sistema federal que es muy bajo (78%) y el sistema estatal (96.5%); del mismo modo contrasta el indicador de reprobación, con 22% y 3.5%, respectivamente y como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 1.3.4 Indicadores en nivel secundaria, fin de ciclo escolar, 2015-2016

Control y Modalidad	INDICADORES				
	RETEN.	DESER.	APROB.	REPROB.	EFIC. TERM.
GENERAL	93.8%	6.2%	76.6%	23.4%	65.3%
TEC. INDUSTRIAL	92.4%	7.6%	74.0%	26.0%	63.4%
TEC. AGROPECUARIA	95.3%	4.7%	84.1%	15.9%	73.2%
NIÑOS MIGRANTES	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%
FEDERALIZADO	<b>93.9%</b>	<b>6.1%</b>	<b>78.0%</b>	<b>22.0%</b>	<b>66.9%</b>
GENERAL	94.6%	5.4%	78.9%	21.1%	71.2%
TEC. INDUSTRIAL	94.9%	5.1%	60.7%	39.3%	53.5%
TELESECUNDARIA	93.9%	6.1%	98.7%	1.3%	85.7%
ESTATAL	<b>94.0%</b>	<b>6.0%</b>	<b>96.5%</b>	<b>3.5%</b>	<b>84.0%</b>
PARTICULAR	<b>96.3%</b>	<b>3.7%</b>	<b>89.7%</b>	<b>10.3%</b>	<b>89.7%</b>
CONAFE	<b>88.6%</b>	<b>11.4%</b>	<b>98.2%</b>	<b>1.8%</b>	<b>81.3%</b>
<b>TOTAL DEL CICLO</b>	<b>94.0%</b>	<b>6.0%</b>	<b>87.1%</b>	<b>12.9%</b>	<b>75.8%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

En lo relativo a la infraestructura de educación básica en Zacatecas existen 3,860 escuelas y 21,130 aulas. De acuerdo a cifras del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 92% de estas son para uso educativo: 61% se encuentran en buen estado, 31% en estado regular, y 8% no son aptas para ofrecer un servicio de calidad; el 39% de las aulas se encuentran en malas condiciones y están en escuelas ubicadas en zonas con alto y muy alto grado de marginación, mientras que 22% se ubica en zonas con grado de marginación bajo (INEE, 2016c).

#### 1.4. Observaciones generales sobre el contexto

Antes de proceder a las secciones que evalúan propiamente el desempeño del FONE, es conveniente hacer algunas observaciones generales bajo las cuales podamos hacer un escrutinio más adecuado en el marco de la evaluación.

En primer lugar hay que señalar que las problemáticas asociadas al sector educación están vinculadas a estructuras y dinámicas institucionales y organizativas

muy rígidas, con lo que estas son altamente persistentes y difícilmente pueden observarse cambios sustanciales de un ciclo a otro. En función de lo anterior, la persistencia de algunos problemas señalados en la Evaluación Externa del FONE 2015 (PEIDA-UAZ, 2016) continúan vigentes.

Inicialmente habría que destacar la gran dependencia que la educación básica en Zacatecas tiene del sistema federal, como observamos líneas arriba. Este desbalance respecto a la participación estatal en el sector puede tener diversas implicaciones en la finalidad del FONE como coadyuvante en la ampliación de la cobertura y la calidad de la educación básica.

Para el ciclo 2015-2016 en lo relativo a la tasa neta de escolarización en educación básica (3 a 14 años de edad), Zacatecas (99.3%) se encuentra por encima del promedio nacional (94.9%) por cuatro puntos porcentuales. Esa misma tasa supera los promedios nacionales en todos los niveles, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1.4.1 Tasa neta de escolarización, 2015-2016

<b>Tasa neta de escolarización</b>	<b>Zacatecas</b>	<b>Nacional</b>
3 – 14 años	99.3	94.9
Preescolar (3 – 5)	84	72.3
Primaria (6 – 11)	99.5	98.7
Secundaria (12 – 14)	90.8	87.5

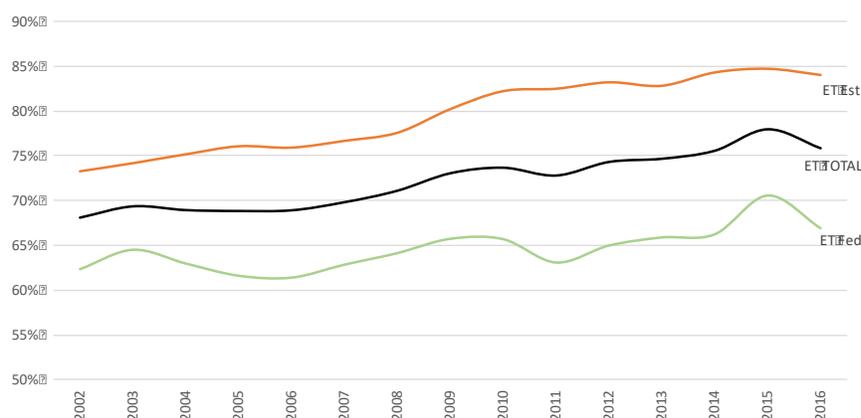
Fuente: Estadística e indicadores por entidad federativa (SEP, 2017a).

Es de destacar que al menos en una primera aproximación, los indicadores ubican al estado en una posición por encima de los promedios nacionales y con una cobertura prácticamente universal en nivel primaria. Aun cuando en el marco de acuerdos internacionales la cobertura universal en educación básica debió haberse alcanzado hace un par de años (Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM), en este nivel hay una convergencia importante hacia niveles internacionales de cobertura y eficiencia terminal similar a la de países desarrollados (UNESCO-UIS, 2017), además de tener altos índices de aprobación y bajos niveles de reprobación, como pudimos observar en la Tabla 1.2.3.

El caso de secundaria es ligeramente distinto. A pesar de que la cobertura es alta, esta sigue resultando insuficiente, pues 1 de cada 10 estudiantes en ese rango de edad se encuentra fuera del sistema. Además, aunque gradualmente se ha avanzado en la eficiencia terminal, esta sigue siendo muy baja, pues sólo 75% de alumnos completan este nivel (véase Tabla 1.3.4)<sup>2</sup>.

Como se observa en la siguiente tabla, el sistema estatal ha avanzado más de 10 puntos porcentuales en los últimos 15 años en el rubro de eficiencia terminal, manteniendo una constante línea ascendente, mientras que el federal sólo ha avanzado cuatro puntos en el mismo lapso, experimentando retrocesos durante ese proceso.

Gráfica 1.3 Evolución de la eficiencia terminal en secundaria, 2002-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a).

Lo anterior es preocupante: de continuar la misma tendencia, para llegar a una eficiencia terminal cercana al 100% tomaría alrededor de 15 años en el subsistema estatal, mientras que al sistema federalizado le tomaría alrededor de 85 años.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> La cifra de eficiencia terminal exhibida por la SEDUZAC presenta una discrepancia con el dato de la SEP (SEP, 2017c, p. 106).

<sup>3</sup> Estimación lineal usando la tendencia de los últimos 15 años.

Ahora bien, aun cuando la población estudiantil en este nivel se divide de forma más o menos similar entre el sistema estatal y el sistema federalizado (véase Tabla 1.3.1), este último tiene casi 600 profesores más. Esto lleva a preguntas acerca de la efectividad de la práctica docente en estos sistemas, especialmente al examinar la composición del personal docente contratado: mientras que en el sistema estatal prácticamente 8 de cada 10 profesores están contratados por tiempo completo y tan sólo un 4% en contrato por horas, esa relación se invierte en el sistema federal: sólo un 9% tiene contrato de tiempo completo y 4 de cada 10 profesores trabajan por horas y (véase Tabla 1.3.2).

En la evaluación externa del FONE 2015 (PEIDA-UAZ, 2016) se esbozó una potencial correlación positiva entre niveles de aprobación del alumnado y el número de profesores de tiempo completo, es decir, que este tipo de contratación pudiese tener una incidencia positiva en el rendimiento del alumnado. En esta evaluación se exploraron las posibles correlaciones entre el número de profesores y la eficiencia terminal en educación básica, fundamentalmente primaria y secundaria de los sistemas federal y estatal. Lo que se encontró, sin embargo, resulta sorprendente: efectivamente existe una alta correlación entre la eficiencia terminal y el número de profesores tanto en su modalidad de tiempo completo, como la contratación por hora clase. Sin embargo, estas correlaciones son negativas<sup>4</sup>. En otras palabras, a mayor número de profesores (en cualquiera de las modalidades), la eficiencia terminal tiende a disminuir.

Lo que tal análisis sugiere es la existencia de un bajo rendimiento del alumnado que se incrementa conforme se incrementa el número de profesores, lo cual puede tener algún sentido al considerar la relación de profesores cuya contratación hora clase les impide tener una relación más profunda con su materia y sus grupos, o el

---

<sup>4</sup> Se usaron métodos de correlación paramétrico (Pearson) y no paramétrico (Spearman), de acuerdo a la distribución de los datos y al aceptar/rechazar los supuestos de pruebas de normalidad. Para el primer caso (paramétrico) la correlación con hora clase el coeficiente es de  $-.705$ ; para el segundo caso (no paramétrico), la correlación con tiempo completo es  $-.748$ . En ambos casos la correlación es significativa al 99%.

establecimiento de ciclos virtuosos de seguimiento entre alumnos y experiencias de aprendizaje, impidiendo la profundización en los mismos. Sin embargo, para el caso de los profesores de tiempo completo esta correlación negativa se antoja, de entrada, contraintuitiva, dado que la modalidad de contratación les permitiría, hipotéticamente, establecer esos mecanismos que llevaran a un incremento en la eficiencia terminal. Este supuesto, además de ofrecerse inicialmente en los datos, fue adicionalmente desmontando en entrevista con la Dirección de Educación Básica Federalizada, en la que se manifestó que los profesores de tiempo completo deben atender un alto número de grupos (hasta siete) para estar en esta categoría, con lo que los esfuerzos de profundización de las experiencias de aprendizaje se diluyen.

Ahora bien, el número de alumnos por grupo y por docente es un número muy importante, dada la relación que esto tiene con un ambiente propicio para un aprendizaje más eficiente: se ha reportado que los maestros en México pueden pasar hasta 40% del tiempo manejando sus grupos (Bruns & Luque, 2014). Sin embargo lo que el análisis indica es que, además de los indicadores tradicionales al respecto del número de profesores por grupo o por alumno, la forma en la que se gestionan las asignaturas merecería ser tomado en cuenta.

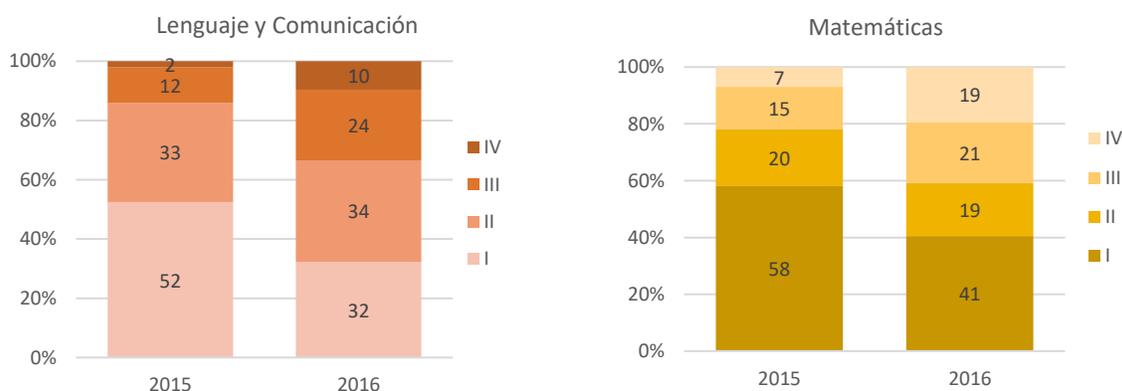
Efectivamente se puede argumentar que la densidad de alumnos en este nivel en el subsistema estatal (46 alumnos por escuela, 12.8 grupos por escuela), contrasta ampliamente con los respectivos números del federal (342 alumnos por escuela, 29.8 grupos por escuela); sin embargo los números de alumnos por docente son muy similares en ambos sistemas, al haber 17 en el estatal y 15 en el federal. Esto refuerza el supuesto arriba enunciado: el tipo de contratación de los profesores puede jugar un rol fundamental en el aprovechamiento de los alumnos.

En lo relativo a la calidad de la educación como el otro objetivo sobre el que incide la aplicación del fondo en cuestión, podemos decir que en Zacatecas prevalecen altos niveles de aprendizaje insuficiente (nivel I) y apenas indispensable (nivel II),

tanto en las habilidades de Lenguaje y Comunicación, como en Matemáticas, en la mayoría de alumnos (en números que oscilan entre el 60 y 80%) tanto en primaria como en secundaria, de los resultados obtenidos en la prueba PLANEA (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes). Para contextualizar, cabe recordar que el estado de la educación en México en lo relativo a aprendizajes se encuentra muy por debajo de promedios internacionales (INEE, 2016a; OECD, 2016b), evidenciando que, en general, la calidad de la educación en México es deficiente.

En las siguientes gráficas podemos observar cómo ha evolucionado este aspecto del ciclo 2015 al 2016, en las que se compara el desempeño en la prueba PLANEA y en la que se observa de modo muy claro lo enunciado líneas arriba en ambos ciclos y en ambos dominios para el nivel de primaria. Sin embargo, también se advierte un avance muy notorio en el desempeño entre un ciclo y otro, con disminuciones muy importantes en el nivel I tanto de Lenguaje y Comunicación y de Matemáticas

Gráfica 1.4 Comparación resultados primaria Zacatecas PLANEA 2015-2016



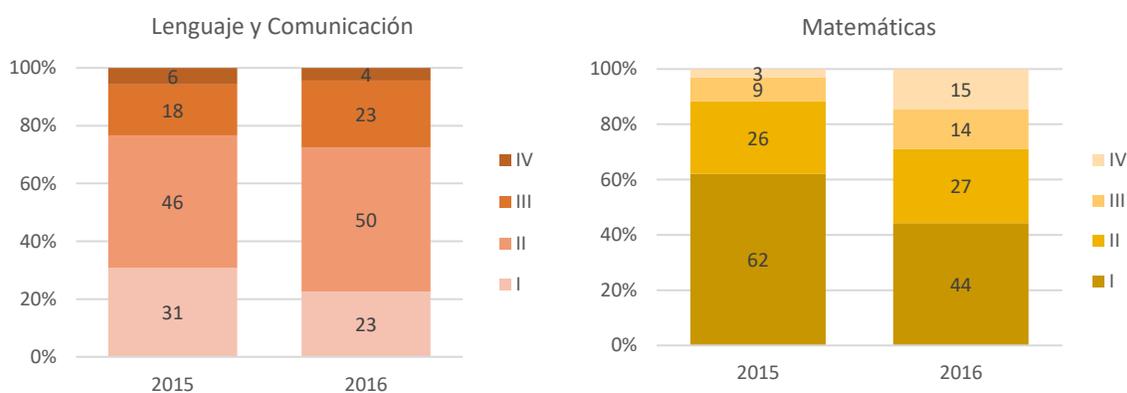
Fuente: Elaboración propia: para el 2015 se usaron datos de INEE (2016b); para el 2016 estimaciones propias con datos de la SEP (2017b).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Nota metodológica: las estimaciones son aproximaciones indicativas que contienen cierto grado de error. Para más detalles consúltese INEE (2017).

Estos resultados ubican al estado en niveles cercanos a los promedios nacionales en ambas áreas (INEE, 2016b), un poco por debajo en el área de Lenguaje y Comunicación, y ligeramente por encima en el área de Matemáticas.

Para el caso de secundaria en el ciclo 2015, los logros de aprendizaje también son notoriamente bajos en ambos dominios, con sólo alrededor de 20% de los alumnos con un nivel de suficiencia en Lenguaje y Comunicación y únicamente 12% en Matemáticas. Para el ciclo 2016, y en forma análoga a lo que ocurre en primaria, también hay descensos notables en el nivel I de un ciclo a otro, como se ilustra en la siguiente gráfica:

Gráfica 1.5 Comparación resultados secundaria Zacatecas PLANEA 2015-2016



Fuente: Elaboración propia: para el 2015 se usaron datos de INEE (2016b); para el 2016 estimaciones propias con datos de la SEP (2017b).

Con relación a los promedios nacionales de la prueba en cuestión, se replica lo observado en primaria: Zacatecas se encuentra un tanto por debajo en el área de Lenguaje y Comunicación, y ligeramente por encima en el área de Matemáticas.

En primera instancia los avances observados son dignos de destacarse. Sin embargo, como iremos tratando a lo largo de este documento, se irán sugiriendo explicaciones tentativas que pueden matizar, e incluso, cuestionar estos avances.

En términos generales, podemos decir que aun cuando se ha avanzado en el tema de cobertura que alcanza casi el 100% en primaria, en secundaria existe un déficit que merece ser atacado frontalmente y sin delación. Para el caso de la eficiencia terminal en primaria, hay logros importantes que sitúan a Zacatecas por encima de los promedios nacionales. Caso contrario ocurre con secundaria, presentando datos muy preocupantes en el rubro. En lo que toca a la calidad de la educación, ambos niveles presentan niveles muy altos de aprendizaje deficiente.

Llegados a este punto podemos advertir que el mayor problema de la educación básica en cualquiera de los rubros que se contemplan y que competen a la incidencia del FONE, se encuentra en el nivel secundaria, tanto en términos de cobertura, eficiencia terminal y calidad en los logros de aprendizaje. Además, podemos decir que a pesar de los logros en cobertura en nivel primaria, este nivel no está exento de problemas. Tentativamente podemos decir que el mayor reto se encuentra en elevar la calidad de aprendizaje, dado el efecto cascada que un aprendizaje deficiente en este nivel tiene conforme se va progresando de nivel.

## **2. Características del Fondo**

### **2.1. Naturaleza y evolución**

El FONE es parte del RAMO 33, mismo que comprende las aportaciones federales para entidades federativas y municipios destinadas a áreas prioritarias para el desarrollo nacional. El FONE sustituye al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) con la reforma educativa del año 2013, y es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Este tiene como finalidad el apoyo complementario a las entidades federativas en materia del ejercicio de sus atribuciones en educación básica y normal, mismos que les son asignados por los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación y conforme a lo dispuesto en los artículos 26 y 26-A de la Ley de Coordinación Fiscal y cuyos recursos son destinados a cubrir el pago de los servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992.

La naturaleza de este fondo es el de atender el aseguramiento de las capacidades institucionales, a través de la planta docente, para garantizar la educación básica de la población entre 3 y 14 años, además de la calidad de los aprendizajes en este nivel. En esencia, los objetivos del FONE coadyuvan en dos dimensiones de inclusión educativa: cobertura y calidad, la primera entendida como acceso a la educación, y la segunda como la adquisición de saberes, conocimientos y habilidades.

Estas características del fondo se consignan en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), como se ilustra a continuación:

Tabla 2.1.1 Matriz de Indicadores para Resultados FONE

Nivel	Objetivos	Indicadores
Propósito	Garantizar que los niños tengan acceso a los servicios de educación básica y completen sus estudios	Porcentaje de eficiencia terminal en educación primaria y secundaria (escuelas apoyadas por el FONE)
Componente	Servicios educativos en educación básica proporcionados por escuelas apoyadas por el FONE	Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por el FONE
Actividad	Recursos del FONE en educación preescolar.	Provisión de recursos del FONE destinados a educación preescolar
Actividad	Recursos del FONE en educación primaria	Provisión de recursos del FONE destinados a educación primaria
Actividad	Recursos del FONE en educación secundaria	Provisión de recursos del FONE destinados a educación secundaria
Fin	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante el fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar	Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por la prueba PLANEA en educación básica

Fuente: Adaptación del formato de MIR<sup>6</sup>.

Es conveniente mencionar que el documento fundamental que rige al fondo es la LCF. Sin embargo, esta no cuenta con un resumen narrativo o descriptivo del mismo, mencionando únicamente la definición y aplicación de sus recursos.

## 2.2. Alineación normativa

Los objetivos del FONE coinciden, en términos generales, con acuerdos y estándares internacionales en la materia, tales como aquellos plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), en el que la educación es considerada uno de los pilares básicos, y cuyo objetivo 4 es el de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (ONU, 2015).

En el ámbito nacional, las líneas concretas del FONE se pueden localizar en instrumentos normativos y de planeación como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 en su línea “México con educación de calidad” (Gobierno de la

<sup>6</sup> Disponible en [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato\\_Unico](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico).

República, 2013) para el mejoramiento del capital humano a través de, entre otros, el estímulo al desarrollo profesional de los maestros, así como el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 (SEP, 2013) en lo relacionado al fortalecimiento de la formación inicial y el desarrollo profesional docente (estrategia 1.4).

Por su parte, los instrumentos de planeación del ámbito estatal como el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 (PED) contempla garantizar el acceso a la educación básica y el aseguramiento de su calidad (estrategia 5.3.1) (Gobierno del Estado, 2011); del mismo modo, el Programa Sectorial de Desarrollo Educativo 2011-2016 (SEC, 2011) contempla el acceso a la educación básica y aseguramiento de su calidad (objetivo 3.1).

De acuerdo al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016 (SHCP, 2015b), el FONE coadyuvaría en la atención de 23.4 millones de niños en educación básica, con el apoyo de 1,049,929 maestros, en 199,701 escuelas públicas de los tres niveles de la educación, estimándose para este periodo una mejora en el logro educativo que permita una eficiencia terminal de 98.9% en primaria y de 88.6% en secundaria.

### **2.3. Evolución del presupuesto del Fondo**

El presupuesto 2015 del FONE aprobado para Zacatecas ascendió a la cantidad de 6,477 millones de pesos, de los cuales se ejercieron únicamente 6,165 millones de pesos, es decir 312 millones menos del total del presupuesto autorizado (PEIDA-UAZ, 2016, p. 34).

Para el año 2016, se aprobó la cantidad de \$8,308,534,478 para proyectos/procesos y capítulos de gasto ejecutados por la SEDUZAC, de los cuales 6,500,802,700 correspondieron al presupuesto aprobado del FONE<sup>7</sup>, lo que representa un

---

<sup>7</sup> Oficio de Autorización Presupuestal DP-A-0011/16 de fecha 6/01/2016. Para mayores detalles refiérase al Anexo 4.

incremento del 0.3% con relación al ejercicio anterior. Sin embargo, el presupuesto ejercido fue de 6,292,001,566, (incrementando un 2% el ejercicio del ciclo anterior), lo que significa que se ejercieron 208 millones de pesos menos del presupuesto autorizado. El presupuesto 2016 del FONE se distribuye de la siguiente manera:

Tabla 2.3.1 Presupuesto consolidado y ejercido del FONE por capítulo de gasto, 2016.

Capítulo de gasto	Aprobado	Modificado	Ejercido
<b>1000: Servicios Personales</b>	6,317,247,828.00	6,106,761,795.93	6,106,761,795.93
<b>2000: Materiales y suministros</b>	85,123,248.00	94,178,984.96	94,178,984.96
<b>3000: Servicios generales</b>	98,431,624.00	88,145,614.65	88,145,614.65
<b>9000: Deuda pública</b>	0.00	2,915,170.75	2,915,170.75
<b>Total</b>	<b>6,500,802,700.00</b>	<b>6,292,001,566.29</b>	<b>6,292,001,566.29</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto Consolidado 2016 (véase Anexo 1)<sup>8</sup>.

A continuación se presenta una tabla que sintetiza los principales aspectos del FONE:

Tabla 2.3.2 Descripción sintética del Fondo

<b>Nombre del Fondo</b>	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
<b>Ramo</b>	33 - Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
<b>Modalidad del Fondo</b>	I - Aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33; gasto federal reasignado a entidades federativas
<b>Finalidad del Fondo</b>	Desarrollo Social
<b>Entidad ejecutora</b>	SEDUZAC
<b>Objetivos</b>	Garantizar el acceso a los servicios de educación básica a la población en edad escolar y que estos completen sus estudios Asegurar la calidad de los aprendizajes en educación básica
<b>Alineación normativa</b>	Internacional: ODS Objetivo 4 Nacional: PND, México con educación de calidad PSE, Estrategia 1.4 Estatal: PED, estrategia 5.3.1 PSDE, objetivo 3.1
<b>Presupuesto aprobado</b>	6,500,802,700 pesos
<b>Presupuesto ejercido</b>	6,292,001,566 pesos

Fuente: Elaboración propia.

<sup>8</sup> Refiérase al Anexo 4 para detalles de la información usada en la conformación de este documento.

### 3. Contribución y destino de las aportaciones

Este apartado cubre lo relativo al grado en que al FONE contribuye a la cobertura y calidad de la educación básica en sus distintas dimensiones, respondiendo a cinco preguntas.

#### 3.1. Diagnóstico de las necesidades

Pregunta 1. La entidad federativa cuenta con documentación en la se identifique un diagnóstico de las necesidades sobre los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios de educación básica y normal	a) Se establecen las causas y efectos de las necesidades; b) Se cuantifican las necesidades; c) Se consideran las diferencias regionales en las necesidades; d) Se define un plazo para la revisión y actualización del diagnóstico; e) Se integra la información en un solo documento
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 1 (aspectos b y c)</b>

El PED (Gobierno del Estado, 2011) no contiene ni esboza un diagnóstico al respecto del sector, aunque sí contiene metas relacionadas al incremento de cobertura, aprobación y eficiencia terminal en todos los niveles. El PSDE (SEC, 2011), por otro lado, esboza un diagnóstico de las características generales del sistema educativo y los principales retos del mismo; sin embargo, este es un diagnóstico muy superficial e incluso se hace referencia a un anexo estadístico de soporte que no se incluye en el documento (aunque bien puede tratarse de un error tipográfico).

En lo relativo al diagnóstico de infraestructura, la entidad ejecutora presentó el formato del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) correspondiente al año 2016, en el cual se describen escenarios internos y externos y un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA); se presentan además algunas estrategias generales a seguir para la aprobación e impulso de la construcción de infraestructura escolar.

El documento presentado sin embargo, no cuenta con las características esenciales de un diagnóstico, dado que no se identifican las necesidades de infraestructura o la cobertura con la que ya se cuenta en este rubro (por ejemplo, número de planteles

educativos actuales, equipo disponible, entre otros). Consecuentemente, no se identifican ni causas ni efectos de las necesidades presentes.

Además, es ostensible la ausencia de datos a este respecto. El nivel de generalidad de documento se ilustra en la forma de enunciar como meta “que el universo de los planteles (3,859 en el estado), de nivel básico, tengan los componentes en cuestión de infraestructura, física, en un futuro cercano (2 años), lo cual dependerá del recurso económico disponible”. Evidentemente, este tipo de documento no puede ser considerado como un diagnóstico.

Referente al diagnóstico de recursos humanos, la entidad ejecutora presenta un documento de necesidades de recursos humanos, en el que se identifica claramente la planta docente existente y las necesidades por nivel educativo y por tipo de plaza. De estos podemos destacar los datos que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 3.1.1 Diagnóstico de recursos humanos

<b>Preescolar</b>	Déficit de directores de jardines de niños: 144; subdirector de gestión escolar: 110; subdirector académico: 21
<b>Primaria</b>	Déficit de subdirectores de gestión escolar: 509; subdirector académico: 214 Déficit de maestro de lectura y escritura: 1,436 maestros Déficit de promotor de TIC: 13,998 (Hora-Semana-Mes)
<b>Secundaria</b>	Secundarias generales: Déficit de maestros de aula de medios: 56; maestro de lectura y escritura: 56; maestro de tecnologías: 2,130. Secundarias técnicas: Déficit de maestros de tecnología: 2,624 (Hora-Semana-Mes); maestros de aula de medios: 2,520 (Hora-Semana-Mes)
Las áreas lingüísticas y culturales son las que presentan mayor déficit de maestros. El área de inglés presenta un déficit de 20,881 plazas docentes (Hora-Semana-Mes, en preescolar, primaria y secundaria) y 10,273 plazas para la enseñanza artística	

Fuente: Elaboración propia con datos del Diagnóstico 2016 (véase Anexo 4).

Como se puede apreciar, hay un número importante de déficit en la planta docente. Sin embargo, el número de plazas federales autorizadas no se ha incrementado, dado que los criterios de asignación para las plazas continúa siendo por jubilación, (a través de criterios de sustitución de plazas), con base en las plazas originales del traslado de plazas de 1992, y a las peticiones de las diferentes instituciones educativas.

Otra fuente de información referente a la capacidad institucional son los documentos estadísticos de inicio y fin de ciclo escolar y a través de los cuales se puede observar, entre otros, la relación alumno/maestro y alumno/grupo, como se observó en algunas de las tablas incluidas en la sección 1.

Adicionalmente podemos comentar que en entrevista<sup>9</sup> con la Dirección de Formación Docente de la entidad ejecutora, se manifestó no contar con un diagnóstico oficial local en ésta área. Las necesidades de formación docente se determinan en función de la Encuesta Nacional de Evaluación, aplicada por el INEE. Sin embargo, los cursos que se programan no suelen coincidir con las necesidades detectadas en la encuesta.

En otra entrevista con el Departamento de Evaluación Educativa de SEDUZAC, se manifestó que existe un documento muy completo que puede ser leído como diagnóstico de la situación del sector. Sin embargo, este es un documento no oficial, aunque sí fue usado como insumo en la conformación del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa Zacatecas (INEE, 2016c).

En entrevista con la Dirección de Educación Básica Federalizada, se comentó en forma amplia que no existe un diagnóstico o estudio que pueda explicar los bajos niveles de calidad o asociarlos a las causas propias del sistema educativo.

En términos generales podemos apuntar que aun cuando la existencia de esta información es importante, la atomización o dispersión de la misma dificultan establecer un diagnóstico preciso en las distintas áreas que permita ubicar necesidades presentes y el establecimiento de metas coherentes para la atención de la problemática.

---

<sup>9</sup> Véase Anexo 4.

### 3.2. Criterios para la distribución de las aportaciones al interior de la entidad

Pregunta 2. La entidad federativa cuenta con criterios documentados para distribuir las aportaciones al interior de la entidad	a) Son del conocimiento de las dependencias responsables (normativas y operativas) del fondo; b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por las dependencias responsables (normativas y operativas) del fondo; c) Los criterios se encuentran integrados en un solo documento; d) Están definidos plazos para la revisión y actualización de los criterios
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 3 (aspectos a, b, c)</b>

En lo relativo a los criterios para la distribución de las aportaciones, los lineamientos siguen siendo los establecidos para el ejercicio 2015 (SEP, 2014). En estos se detalla la metodología de la distribución según lo estipulado en la LCF.

La entidad ejecutora reconoce que el fondo es un programa de apoyo al financiamiento de la nómina del personal que ocupa las plazas federales, así como la contribución a los gastos de operación conforme a lo establecido en los lineamientos. La entidad ejecutora documenta la necesidad de personal a través de una base de datos de matrícula desagregados por nivel educativo y región y en el que se consideran dos variables, la relación alumno/maestro (RAM) y la relación alumno/grupo (RAG), para determinar el número de personal asignado a cada institución educativa.<sup>10</sup>

Para la distribución de las aportaciones la entidad ejecutora presentó el anteproyecto de presupuesto 2016, documento en el cual se desglosan los montos asignados a cada capítulo de gasto de acuerdo al presupuesto total asignado y aprobado (sección 2.3). La recepción y ejecución de los recursos del fondo son establecidas según la calendarización establecida.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Estos datos están disponibles en la página web de la SEDUZAC en su apartado de estadísticas.

<sup>11</sup> Oficio de Autorización Presupuestal DP-A-0011/16 de fecha 6/01/2016 (véase Anexo 4).

Sin embargo, y como ya se refirió en la sección anterior, existe un problema que tiene que ver con los presupuestos aprobados y los presupuestos ejercidos. Este hecho puede estar teniendo afectaciones en aspectos como la asignación de nuevos espacios, la expansión de la cobertura, y en las escasas mejoras en la infraestructura. Todo lo anterior, a su vez, puede reflejarse en la prevalencia de la baja calidad educativa en este nivel, tal como se refirió en la sección 1.4.

### 3.3. Documentación del destino de las aportaciones

Pregunta 3. La entidad federativa documenta el destino de las aportaciones y está desagregado	a) Capítulo de gasto; b) Niveles educativos; c) Niveles válidos del personal (administrativo, docente o mando), de acuerdo con la normatividad aplicable; d) Tipo de plaza (hora o plaza), de acuerdo con la normatividad aplicable; e) Distribución geográfica al interior de la entidad
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 4 (aspectos a, b, c, d, e)</b>

El destino de las aportaciones se encuentra debidamente documentado y desagregado por capítulo de gasto, nivel educativo, niveles válidos de personal, tipos de plazas y distribución geográfica. La entidad responsable de la ejecución y comprobación del fondo proporcionó la información requerida mediante las siguientes tablas:

- 1) Presupuesto del FONE en Zacatecas para el 2016 por capítulo de gasto (aprobado, modificado y ejercido)<sup>12</sup>
- 2) Presupuesto ejercido por nivel educativo
- 3) Presupuesto por distribución geográfica (desglosado por nivel educativo preescolar, primaria, secundaria)
- 4) Número de plazas y costo anual por nivel educativo

Tal como se refirió en la sección 2.3, el presupuesto del fondo ejercido en el 2016 (6,291 millones de pesos) fue menor al presupuesto aprobado (6,500 millones) en 208 millones.

La siguiente tabla muestra la composición del presupuesto por niveles, con lo que se observa que el grueso del presupuesto atiende al nivel de primaria, en concordancia con la importancia que este nivel tiene en lo relativo a la composición de la matrícula (véase sección 1).

---

<sup>12</sup> Véase Anexo 1.

Tabla 3.3.1 Presupuesto ejercido 2016 por nivel educativo, FONE Zacatecas

NIVEL EDUCATIVO	CONCEPTO	EJERCIDO
PREESCOLAR	CENDI	72,853,747.72
	GENERAL	748,604,809.77
	INDIGENA	
	COMUNITARIO	
	<b>SUBTOTAL PREESCOLAR (a)</b>	<b>821,458,557.49</b>
PRIMARIA	GENERAL	2,409,970,549.52
	INDIGENA	
	COMUNITARIO	
	<b>SUBTOTAL PRIMARIA (b)</b>	<b>2,409,970,549.52</b>
SECUNDARIA	GENERAL	1,215,531,674.42
	TECNICA	
	TELESECUNDARIA	595,990,421.00
	COMUNITARIA	
	PARA TRABAJADORES	
	<b>SUBTOTAL SECUNDARIA ( c )</b>	<b>1,811,522,095.42</b>
<b>NORMAL</b>	<b>SUBTOTAL NORMAL (d)</b>	<b>192,758,295.35</b>
<b>TOTAL (a+b+c+d)</b>		<b>5,235,709,497.78</b>
<b>ADMINISTRACIÓN CENTRAL, OTROS COMPONENTES</b>	GENERAL	1,056,292,068.51
<b>TOTAL</b>		<b>6,292,001,566.29</b>

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto Ejercido 2016 (Anexo 1).

En lo relativo a la distribución regional del presupuesto, por otro lado, también se observa la lógica preponderancia que tienen las regiones urbanas más importantes del estado (Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo), además de otras regiones (como Concepción del Oro, Pinos, Río Grande y Loreto), como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 3.3.2 Presupuesto ejercido 2016 por distribución geográfica, FONE Zacatecas

Municipio	Nivel educativo				
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Normal	Total
Capítulo 1000 por Nivel	814,033,776.10	2,396,314,776.99	1,809,599,027.26	178,175,099.61	5,198,122,679.96
Administración Central	739,644.31	3,601,666.23	216,659.48		4,557,970.02
Región 1 Federal Zacatecas	1,713,357.63	104,315.63	19,355.79	604,975.94	2,442,004.99
Región 2 Federal Fresnillo	1,086,785.98	110,671.88	21,763.52		1,219,221.38
Región 3 Federal Jalpa	30,714.97	91,361.79	12,419.90	550,701.99	685,198.65
Región 4 Federal Tlaltenango	18,065.02	65,054.68	6,945.52		90,065.22
Región 5 Federal Rio Grande	1,147,716.55	80,681.72	11,112.00	102,498.00	1,342,008.27
Región 6 Federal Concepción del Oro	21,263.28	2,905,595.07	5,459.77		2,932,318.12
Región 7 Federal Pinos	30,383.18	1,486,197.86	5,519.99		1,522,101.03
Región 8 Federal Jerez	39,993.96	91,564.05	11,083.04		142,641.05
Región 9 Federal Loreto	1,042,349.91	49,541.69	11,116.72	13,325,019.81	14,428,028.13
Región 10 Federal Guadalupe	1,316,606.92	3,219,617.70	1,211,193.92		5,747,418.54
Región 11 Federal Sombrerete	24,343.79	826,858.10	3,982.99		855,184.88
Región 12 Federal Nochistlan	13,847.21	27,257.73	22,619.85		63,724.79
Región 13 Federal Valparaiso	12,201.31	806,023.27			818,224.58
Región 1 Estatal Zacatecas	18,372.00	27,972.00	28,464.00		74,808.00
Región 2 Estatal Fresnillo	9,632.99	16,912.83	24,395.62		50,941.44
Región 3 Estatal Jalpa	9,036.00	14,136.00	28,436.29		51,608.29
Región 4 Estatal Tlaltenango	13,387.48	13,005.00	16,712.97		43,105.45
Región 5 Estatal Rio Grande	6,010.99	10,884.00	28,439.00		45,333.99
Región 6 Estatal Concepción del Oro	18,629.14	10,005.73	22,341.40		50,976.27
Región 7 Estatal Pinos	18,115.00	9,408.00	51,840.00		79,363.00
Región 8 Estatal Jerez	18,120.00	20,088.00	39,948.00		78,156.00
Región 9 Estatal Loreto	27,184.13	20,112.64	39,934.65		87,231.42
Región 10 Estatal Guadalupe	18,060.39	19,974.69	28,328.83		66,363.91
Región 11 Estatal Sombrerete	18,132.00	10,008.00	28,440.00		56,580.00
Región 12 Estatal Nochistlan	9,000.00	10,128.00	16,848.00		35,976.00
Región 13 Estatal Valparaiso	3,827.25	6,730.24	9,706.91		20,264.40
<b>Total</b>	<b>821,458,557.49</b>	<b>2,409,970,549.52</b>	<b>1,811,522,095.42</b>	<b>192,758,295.35</b>	<b>5,235,709,497.78</b>
<b>ADMINISTRACIÓN CENTRAL, OTROS COMPONENTES</b>					<b>1,056,292,068.51</b>
<b>Total</b>					<b>6,292,001,566.29</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la SEDUZAC. Véase Anexo 4.

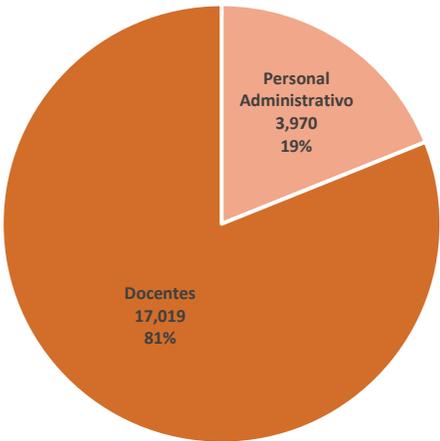
En entrevista con el área de Planeación y Programación de SEDUZAC manifiestan que los criterios de distribución para el fondo se basan en un cálculo del histórico asignado en años anteriores que considera el número de matrícula por nivel educativo y región.

Lo que resulta sorpresivo, sin embargo, es el desbalance que existe entre niveles en las distintas regiones. Hasta cierto punto es lógico por la distribución de la población a atender en las distintas regiones, o en casos excepcionales como la región de Loreto, con la educación normalista. Para ilustrar este caso en ciertas de las regiones urbanas (Zacatecas, Fresnillo), el grueso del presupuesto se encuentra en el nivel de preescolar, superando al presupuesto en primaria en relaciones de hasta 15 a 1. En otros casos el presupuesto destinado a educación primaria supera ampliamente a los otros niveles, lo que aumenta la percepción de este desbalance.

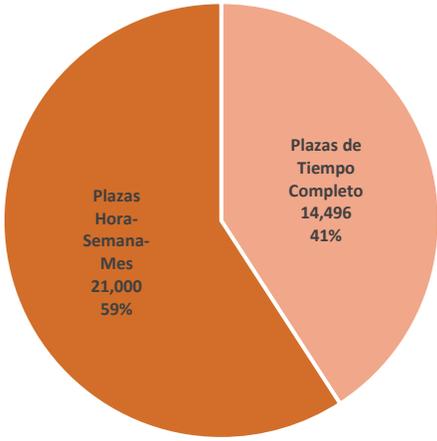
Lo que resulta notorio, en todos los casos, son las cantidades relativamente menores asignadas a la educación secundaria, que, como vimos en la sección 1.4, es el nivel que presenta mayores problemas tanto en temas de cobertura como de calidad.

Concerniente al número de plazas y costo anual por nivel educativo, el FONE cubre un total de 35,496 plazas docentes (entre horas y tiempos completos), distribuidas en 17,096 personas<sup>13</sup> y 4,744 plazas administrativas de diferentes niveles (véase Anexo 2). Como se puede observar en la Gráfica 3.1, 17,019 docentes pertenecen a plazas federalizadas y 3,970 a personal administrativo. Del total de plazas cubiertas por el FONE, 14,496 de las plazas docentes referidas son de tiempo completo (41%), mientras que 21,000 corresponden a hora-semana-mes (9%), como se ilustra en la Gráfica 3.2. El costo total anual de estas plazas es de 4,067,840,547 millones de pesos (Anexo 2).

Gráfica 3.1 Distribución de plazas por tipo de personal



Gráfica 3.2 Distribución de plazas federales por tipo de contratación



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDUZAC. Véase Anexo 4.

<sup>13</sup> Vale la pena destacar que la relación plaza-docente no es correspondiente a 1-1 en todos los casos, ya que hay personal acreditado en varias plazas puesto que su equivalencia se contabiliza en horas. Esta situación no aplica al caso del personal administrativo.

Tal como se advirtió en la sección 1.3 (Tabla 1.3.2) y la sección 1.4 arriba, destaca el bajo número de docentes de tiempo completo en nivel secundaria como proporción del total en el mismo nivel y en comparación con los otros niveles.

### **3.4. Consistencia entre el diagnóstico y el destino de las aportaciones**

En lo relativo a la consistencia que existe entre el diagnóstico de las necesidades y el destino de las aportaciones, y tal como se señaló en la sección 3.1, no existe un diagnóstico completo e integrado de las necesidades de recursos materiales y humanos. El mecanismo usado para la detección de necesidades materiales y de recursos humanos se da a través de reportes que emiten los diferentes planteles. La información del estado físico que guardan las instituciones de nivel de educación básica se sistematiza en el Catálogo de Inmuebles Escolares.<sup>14</sup>

En lo que respecta a los recursos materiales se presenta un diagnóstico parecido a una descripción de los procedimientos a seguir en éste ámbito aplicable al interior del Departamento de Infraestructura Física, es decir, un diagnóstico de necesidades y procesos administrativos de cómo se deberá operar para el ejercicio de sus funciones. En este se establecen una serie de supuestos objetivos que se enuncian de la siguiente manera: 1) Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; 2) Servicios sanitarios adecuados y suficientes; 3) Contar con el mobiliario y equipo suficiente y funcional; 4) Servicios administrativos eficientes; 5) Accesibilidad al centro educativo; 6) Conectividad; 7) Espacios dignos para el esparcimiento y el buen convivio de los estudiantes y maestros.

Además, como ya se refirió en la sección 3.1 se establece como meta de atención de estos objetivos el universo de 3,859 planteles de educación básica, condicionada a la disponibilidad de recursos.

Evidentemente lo anterior no puede ser considerado como un diagnóstico puesto que no se detallan necesidades específicas por planteles, regiones, o rubros específicos (conectividad, servicios sanitarios, accesibilidad, etcétera) y, consecuentemente, la asignación de los recursos a este fin resultarán

---

<sup>14</sup> Véase Anexo 4.

inconsistentes bajo cualquier óptica con la que se examinen. Además, tales objetivos en la forma en que se enuncian y la meta que se contempla no son susceptibles de ser evaluados. Entre otras cosas, porque no se tiene algún referente explícito en este respecto.

En lo relativo a recursos humanos, la entidad ejecutora del fondo presenta un diagnóstico de necesidades en este rubro en el que detallan los requerimientos por nivel educativo, tipo de plaza y los correspondientes déficit/superávit existentes, tal como se revisó en la sección 0. A este efecto vale la pena reiterar que los criterios RAG y RAM son determinantes para la asignación de personal, tal como se reiteró en entrevista con la Dirección de Educación Básica Federalizada, además de estimaciones hechas por cada institución educativa<sup>15</sup> en la que integra sus necesidades de personal. Sin embargo, dado que las plazas autorizadas o reconocidas por la federación no se han incrementado y el destino de las aportaciones está determinado por la federación, la entidad ejecutora está impedida para generar estrategias alternativas para la optimización de recursos, con lo que la lógica de contar con un diagnóstico más o menos elaborado que pueda permitir una mejor distribución de los mismos se anula en la práctica.

En términos generales se puede decir que la consistencia entre diagnóstico y destino de las aportaciones es parcial, dado que por un lado los diagnósticos no existen o están incompletos, o, por otro lado, el esquema de asignación de recursos está predeterminado y no existe flexibilidad para poder reasignarlo.

---

<sup>15</sup> Con base en el Formato 911 de la SEP.

### **3.5. Fuentes de financiamiento concurrentes en la entidad**

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento concurrentes para el cumplimiento de las atribuciones del fondo, no existe un documento específico que oriente las interacciones que estos pueden tener. La entidad ejecutora hizo referencia a los lineamientos para el registro presupuestario y contable del FONE (SHCP, 2014), así como los lineamientos de gasto de operación del fondo (SEP, 2014) arriba referidos, así como la Ley de Contabilidad Gubernamental (artículos 73 y 80) como las guías que orientan la distribución del FONE. Asimismo se hizo hincapié en que el fondo es un programa de apoyo al financiamiento de la nómina del personal que ocupa las plazas federales, así como la contribución a los gastos de operación conforme a lo establecido en sus lineamientos.

Para el 2016, la Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas (SEFIN) informa<sup>16</sup> a la SEDUZAC que autoriza para su ejercicio un presupuesto de 8,308,534,478 millones de pesos, de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016 (Gobierno del Estado, 2015), de los cuales 6,289,086,395 corresponden al FONE. Para el año 2016 la concurrencia de recursos se ilustra en la siguiente tabla:

---

<sup>16</sup> Oficio de Autorización Presupuestal DP-A-0011/16 de fecha 6/01/2016 (véase Anexo 4).

Tabla.3.5.1 Concurrencia de recursos en el estado de Zacatecas para 2016

ORDEN DE GOBIERNO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	PRESUPUESTO EJERCIDO EN 2016 DE LA FUENTE DE FINANCIAMIENTO POR CAPITULO DE GASTO			TOTAL (1000+2000+3000)
		1000	2000	3000	
FEDERAL	FONE	5,510,771,374.93	94,178,984.96	88,145,614.65	5,693,095,974.54
	FONE OTROS DE GASTO CORRIENTE 2015 .	595,990,421.00	-	-	595,990,421.00
	<b>SUBTOTAL FEDERAL (a)</b>	<b>6,106,761,795.93</b>	<b>94,178,984.96</b>	<b>88,145,614.65</b>	<b>6,289,086,395.54</b>
ESTATAL	ESTATAL	328,570,949.66	2,815,537.76	1,404,006.06	332,790,493.48
	EMPRESTITO	256,963,288.94	442,996.42	1,250,373.48	258,656,658.84
	<b>SUBTOTAL ESTATAL (b)</b>	<b>585,534,238.60</b>	<b>3,258,534.18</b>	<b>2,654,379.54</b>	<b>591,447,152.32</b>
OTROS RECURSOS	FAEB	971,818.57	0.00	0.00	971,818.57
	FAFEF	269,181,507.23	0.00	0.00	269,181,507.23
	PRESTACION DE SERV EDUCATIVOS EN EL EDO	1,174,866.00			
	FORTALECIMIENTO	343,059,094.46	0.00	0.00	343,059,094.46
	APOYO EXTRAORDINARIO	524,844,373.54	3,040,780.89	2,620,495.27	530,505,649.70
	<b>SUBTOTAL OTROS RECURSOS (c)</b>	<b>1,139,231,659.80</b>	<b>3,040,780.89</b>	<b>2,620,495.27</b>	<b>1,144,892,935.96</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la SEDUZAC. Véase Anexo 4.

La entidad ejecutora presentó el desglose de la distribución del presupuesto por capítulo de gasto, región y nivel educativo, tal como vimos en la sección 0. Adicionalmente, la entidad proporcionó los informes trimestrales como documentación probatoria de la administración de los recursos del fondo.

Cabe hacer mención que la eficiencia presupuestal para el ejercicio en cuestión es perfecta en todos sus capítulos y rubros (véase el Anexo 1). En otras palabras, no existe diferencia entre el presupuesto ejercido y el modificado. Esto se debe a que el mecanismo de administración del fondo recae en el Gobierno Federal, quien en su caso modifica el presupuesto, pero también realiza los pagos.

Además podemos observar en el desglose del presupuesto por capítulos (Anexo 1) que existe una asignación de 2,915 millones de pesos a adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). Este monto representa un incremento de más de 300% respecto al mismo rubro del ejercicio anterior (PEIDA-UAZ, 2016, p. 59).

## 4. Gestión y operación

Esta sección cubre lo relacionado con los procesos de la gestión del fondo en siete distintos apartados que cubren desde su descripción, seguimiento y monitoreo del proceso.

### 4.1. Descripción de los procesos claves en la gestión del fondo, así como las dependencias responsables involucradas en el proceso

El proceso de gestión del fondo consta de tres etapas básicas:

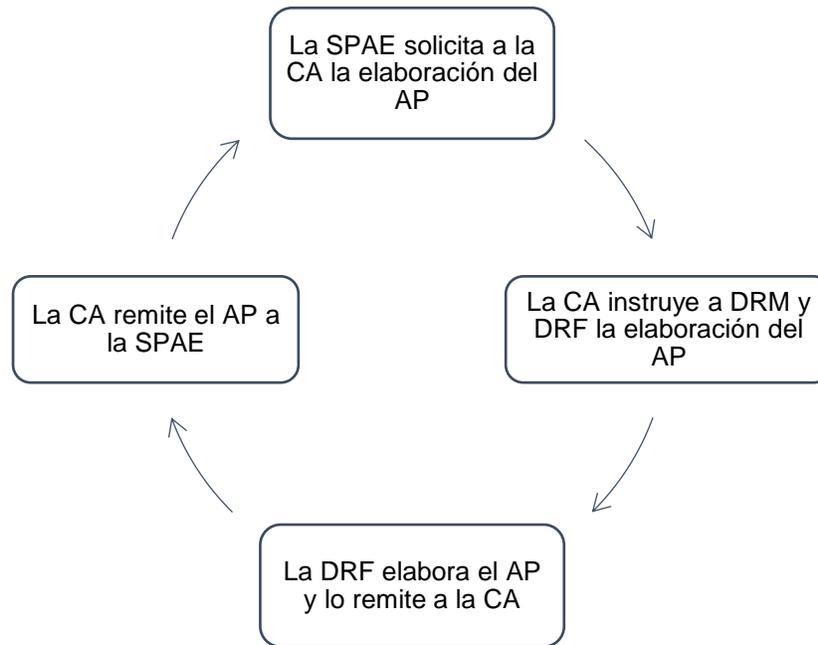
- 1) Elaboración y entrega del anteproyecto de presupuesto
- 2) Revisión y notificación del presupuesto asignado al estado por parte de gobierno federal
- 3) Distribución del recurso

La SEDUZAC, entidad ejecutora del fondo, cuenta con un Manual de Procedimientos<sup>17</sup> en el que se establece el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de presupuesto y la integración de la nómina de personal educativo. De acuerdo al Manual de Procedimientos, la Subsecretaría de Planeación y Apoyos a la Educación (SPAE) solicita a la Coordinación Administrativa (CA) la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto (AP). A su vez, la CA instruye a los Departamentos de Recursos Materiales (DRM) y Recursos Financieros (DRF) tal elaboración. Este último elabora el AP, mismo que posteriormente se remite a la CA, quien a su vez revisa y aprueba. Una vez aprobado, el AP se remite a la SPAE. El proceso se ilustra en el siguiente gráfico:

---

<sup>17</sup> Disponible para consulta en [http://www.seduzac.gob.mx/portal/documentos/SEDUZAC\\_MP\\_VALIDADO\\_2014.pdf](http://www.seduzac.gob.mx/portal/documentos/SEDUZAC_MP_VALIDADO_2014.pdf).

Gráfica 4.1 Proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto



Fuente: Elaboración propia en base al Manual de Operación.

El anteproyecto de presupuesto realizado por la SEDUZAC es presentado para su valoración, modificación y aprobación a la SEFIN.

En la segunda etapa, la SHCP y la Secretaría de Educación Pública (SEP) reciben las notificaciones y solicitud de recursos por parte de SEFIN. Estas son revisadas y de acuerdo a la disponibilidad de recursos y con base en los algoritmos de la LCF, se notifica al Estado el presupuesto asignado a través de oficio.

A partir del presupuesto asignado, la SEFIN notifica a SEDUZAC sobre la aprobación del recurso y la calendarización para la emisión de los mismos. La SEDUZAC, a su vez, transita de una pre-nómina a la elaboración de la nómina definitiva, misma que se remite a la SEFIN para la programación de los pagos correspondientes.

Es conveniente señalar que a pesar de observar un protocolo debidamente normado en la elaboración de este anteproyecto resulta un ejercicio que carece de sentido

mayormente. Dado que el FONE administra sus procesos y la SHCP calcula la bolsa que se ha de distribuir en el Estado, la SEDUZAC está forzada a ajustarse a los montos asignados, independientemente de las necesidades o lo contemplado en el anteproyecto.

## 4.2. Mecanismos para la validación de las nóminas

Pregunta 7. La entidad federativa cuenta con mecanismos documentados para la validación de las nóminas	a) Permiten verificar que las plazas corresponden a las transferidas a los estados registradas en la SEP previa autorización de la SHCP; b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las áreas responsables; c) Están sistematizados, es decir, la información se encuentra en bases de datos y disponible en un sistema informático; d) Son conocidos por las áreas responsables
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 4 (aspectos a, b, c, y d)</b>

La validación de las plazas se realiza mediante un análisis de estructura ocupacional en el que la distribución se realiza de acuerdo al requerimiento de la plantilla. La entidad ejecutora observa el mismo proceso en todos los tipos de plaza. Las plazas están registradas en una base de datos que consigna cada una de las plazas en los diferentes niveles educativos, así como sus respectivos niveles de déficit/superávit, como se mostró en la sección 3.1.

De acuerdo a los criterios establecidos en la LCF (artículo 27, fracción III), Gobierno Federal decide la apertura, asignación, cancelación o creación de una nueva plaza. Estos criterios establecen que una plaza no será aceptada salvo que esté plenamente justificada en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como tenerse la disponibilidad de recursos y que estos estén aprobados en el PEF. Actualmente las necesidades de la dependencia son cubiertas por el mecanismo de sustitución de plaza de personal pensionado o difunto.

En entrevista con la Dirección de Educación Básica Federalizada se informó que la determinación de las plazas el proceso que se sigue es a través de la conformación de la pre-nómina: se establecen las necesidades de acuerdo a la matrícula registrada en proceso de preinscripción, y, posteriormente se envía a la SEFIN para su validación.

### 4.3. Mecanismos de verificación de la transferencia de las aportaciones

Pregunta 8. La entidad federativa cuenta con mecanismos documentados para verificar que las transferencias de las aportaciones se hacen de acuerdo con lo programado	a) Permiten verificar que las ministraciones se realizan de acuerdo con el calendario; b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las áreas responsables; c) Están sistematizados, es decir, la información se encuentra en bases de datos y disponible en un sistema informático; d) Son conocidos por las áreas responsables
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 3 (aspectos a, b y c)</b>

De acuerdo al artículo 44 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se establece que la SHCP deberá publicar el monto y la calendarización del gasto federalizado dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del PEF.

El Diario Oficial de la Federación (DOF) publica el Acuerdo (SHCP, 2015a) en el que se calendarizan las ministraciones de los ocho fondos contemplados en la LCF (capítulo V) para el ejercicio 2016. A través de la referida publicación se detallan las fechas precisas en las cuales la SHCP hará las transferencias. Particularmente para el FONE, se establecen dos fechas mensuales para el capítulo de servicios personales y una mensual para los otros capítulos. Esto lo podemos observar en la siguiente tabla:

Tabla 4.3.1 Calendario de fechas de pago 2016, FONE

	<b>FONE<sup>a</sup></b>	<b>FONE<sup>b</sup></b>
Enero	8 y 27	8
Febrero	10 y 23	10
Marzo	10 y 22	10
Abril	11 y 25	11
Mayo	9 y 24	9
Junio	9 y 24	9
Julio	7 y 25	7
Agosto	10 y 25	10
Septiembre	9 y 23	9
Octubre	10 y 24	10
Noviembre	10 y 24	10
Diciembre	5 y 9	5

	FONE <sup>a</sup>	FONE <sup>b</sup>
a. Se refiere a Servicios Personales		
b. Otros de Gasto Corriente, Gasto de Operación y Fondo de Compensación		

Fuente: Elaboración propia con información del DOF (SHCP, 2015a).

Además se publica el calendario de ministración por capítulo de gasto, como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 4.3.2 Ministraciones mensuales por capítulo de gasto

Mes / Capítulo	Servicios Personales	Gasto corriente	Gasto de operación	Fondo de compensación	Consolidado
Enero	612,241,784	98,240,179	15,326,832		725,808,795
Febrero	375,708,543	39,296,072	15,290,121	26,612,733	430,294,736
Marzo	453,508,811	39,296,072	15,290,121		508,095,004
Abril	361,636,278	39,296,072	15,290,121	26,612,733	416,222,471
Mayo	505,939,903	39,296,072	15,290,121		560,526,096
Junio	455,703,415	39,296,072	15,290,121	26,612,733	510,289,608
Julio	458,061,968	58,944,108	15,290,121	26,612,733	532,296,197
Agosto	237,127,639	19,648,036	15,290,121		272,065,796
Septiembre	345,715,296	39,296,072	15,290,121		400,301,489
Octubre	476,612,244	39,296,072	15,290,121	26,612,733	531,198,437
Noviembre	628,018,520	39,296,072	15,290,121		682,604,713
Diciembre	810,983,006	104,789,522	15,326,830	26,580,802	931,099,358
<b>Total</b>	<b>5,721,257,407</b>	<b>595,990,421</b>	<b>183,554,872</b>	<b>159,644,467</b>	<b>6,500,802,700</b>

Fuente: Elaboración propia con información del DOF (SHCP, 2015a).

En cuanto a la ministración oportuna de los recursos no se presentan problemas, debido a que es la misma federación la que autoriza y paga la nómina.

#### 4.4. Mecanismos para dar seguimiento al ejercicio de las aportaciones

Pregunta 9. La entidad federativa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento al ejercicio de las aportaciones	a) Permiten identificar si los pagos por servicios personales y gastos de operación se realizan de acuerdo con lo establecido en la normatividad; b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las áreas responsables; c) Están sistematizados, es decir, la información se encuentra en bases de datos y disponible en un sistema informático; d) Son conocidos por las áreas responsables
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 3 (aspectos a, b y c)</b>

La entidad ejecutora presenta oficio de notificación de la autorización presupuestal para el ejercicio fiscal 2016<sup>18</sup>, en el cual se le notifica que el monto autorizado para el ejercicio en cuestión es de 8,308,534,478 millones de pesos, según lo aprobado en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016 (Gobierno del Estado, 2015). La distribución estipulada por capítulos de gasto es la siguiente:

Tabla 4.4.1 Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016 por capítulos

Capítulo	Descripción	Monto
1000	Servicios personales	7,965,274,670.00
2000	Materiales y suministros	92,827,901.00
3000	Servicios generales	113,427,247.00
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	137,004,660.00
<b>TOTAL</b>		<b>8,308,534,478.00</b>

Fuente: Elaboración propia con información contenida en oficio.<sup>19</sup>

La estructura programática elaborada con la información que se publica en el Diario Oficial de la Federación, girado el 27 de noviembre del 2015, SEDUZAC presenta el calendario de la ministración del recurso autorizado de los meses de enero a noviembre del 2016. El seguimiento de la aplicación de los recursos se realiza a través de informes trimestrales que son presentados a la SEFIN, quien a su vez remite a la SHCP.

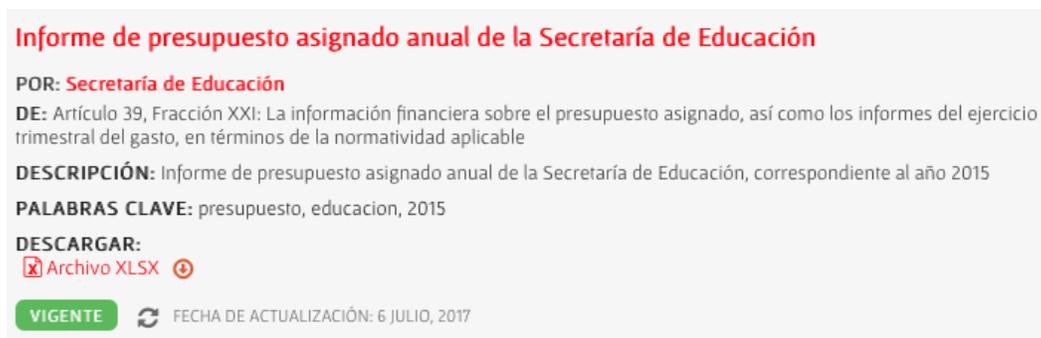
<sup>18</sup> Oficio de Autorización Presupuestal DP-A-0011/16 de fecha 6/01/2016 (Anexo 4).

<sup>19</sup> Ídem.

En el portal de la SEP<sup>20</sup> (Secretaría de Educación Pública) se presentan las nóminas, plazas autorizadas con su tabulador y distribuidas, movimientos de plazas, personal con licencia, personal comisionado, trabajadores jubilados en el periodo, así como el catálogo de percepciones y deducciones, y de categorías y tabuladores, entre otra información mediante informes trimestrales, lo que permite dar seguimiento a la aplicación del recurso por medio del portal de la SEP.<sup>21</sup>

Un recurso adicional que facilita la transparencia en el ejercicio de los recursos es accesible a través del Portal de Transparencia de Gobierno del Estado de Zacatecas. Esta herramienta pone a disposición del público en general una serie de informes que se pueden consultar libremente. Para el caso concreto del FONE, se puede consultar el informe de presupuesto asignado a la SEDUZAC, como se ilustra en el siguiente gráfico:

Gráfica 4.2 Ejemplo de consulta / transparencia de información



**Informe de presupuesto asignado anual de la Secretaría de Educación**

**POR:** Secretaría de Educación

**DE:** Artículo 39, Fracción XXI: La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la normatividad aplicable

**DESCRIPCIÓN:** Informe de presupuesto asignado anual de la Secretaría de Educación, correspondiente al año 2015

**PALABRAS CLAVE:** presupuesto, educacion, 2015

**DESCARGAR:**  
📄 Archivo XLSX 📌

**VIGENTE** 🔄 FECHA DE ACTUALIZACIÓN: 6 JULIO, 2017

Fuente: Captura de pantalla del Portal de Transparencia de GODEZAC<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> [https://sep.gob.mx/es/sep1/zacatecas\\_1t2016](https://sep.gob.mx/es/sep1/zacatecas_1t2016)

<sup>21</sup> ídem.

<sup>22</sup> Consúltese el apartado de la SEDUZAC, Artículo 39 Fracción XXI, en: <http://transparencia.zacatecas.gob.mx>.

#### **4.5. Retos en la gestión de los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios**

Uno de los principales retos en la gestión de los recursos humanos sigue afincado en la distancia entre las autoridades que determinan la nómina y los movimientos administrativos de quien desembolsa los recursos, puesto que se genera un vacío y un desfase en los pagos por movimientos de personal y nómina que se retardan por los trámites de autorización.

Otro de los retos lo representa el desconocimiento de las plazas estatales por la federación, de tal forma que el recurso del FONE únicamente puede ser empleado en las plazas federales, ejerciéndose menos presupuesto del consolidado. Una alternativa es generar alguna suerte de sinergia entre los sistemas estatal y federal en la que alguna parte del recurso del fondo pueda ser empleado para la gestión de recursos humanos estatales, dado que, a fin de cuentas, tienen el mismo objetivo.

En cuanto a recursos materiales, tal como ya se refirió en varias ocasiones en este documento, la ausencia de un diagnóstico adecuado no permite realizar una planeación que permita ir atajando las múltiples carencias que se tienen y que, aunado a la insuficiencia de recursos, sólo permiten la atención de necesidades urgentes sin tener una proyección de mediano o largo plazo de cumplimiento de metas.

Lo anterior nos hace plantearnos la viabilidad de la centralización del FONE, dado que una descentralización podría, tentativamente, atajar muchas de las rigideces que mantiene la lógica y estructura de distribución actual, y optimizar su uso con base en diagnósticos más detallados del sector.

#### 4.6. Recolección de información para la planeación, asignación y seguimiento de los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios

Pregunta 11. La entidad federativa recolecta información para la planeación, asignación y seguimiento de los recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios de educación básica y normal	a) Información estadística de alumnos; b) Información estadística de docentes; c) Información estadística sobre infraestructura educativa; d) Indicadores educativos, como cobertura, deserción, eficiencia terminal, entre otros
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 4 (aspectos a, b, c, y d)</b>

La entidad ejecutora cuenta con el registro estadístico de alumnos y docentes por nivel educativo (preescolar, educación básica, secundaria y normal), además de indicadores de cobertura, deserción, eficiencia terminal y reingreso; esta información está desagregada por sexo. Del mismo modo la información se presenta para las distintas modalidades (federal, estatal y particular), tanto en lo relativo a alumnos, función docente, y número de personal administrativo. Los datos se presentan por ciclo escolar. Esta información es fácilmente accesible a través del sitio web de la SEDUZAC, como se muestra en la siguiente gráfica:



#### 4.7. Monitoreo del desempeño de las aportaciones

Pregunta 12. La entidad federativa reporta información documentada para monitorear el desempeño de las aportaciones	a) Homogénea, es decir, que permite su comparación con base en los preceptos de armonización contable; b) Desagregada (granularidad de acuerdo con la Guía SFU), es decir, con el detalle suficiente sobre el ejercicio, destino y resultados; c) Completa (cabalidad de acuerdo a la Guía SFU), es decir que incluya la totalidad de la información solicitada; d) Congruente, es decir, que este consolidada y validada de acuerdo con el procedimiento establecido en la normatividad aplicable; e) Actualizada, de acuerdo con la periodicidad definida en la normatividad aplicable
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 4 (aspectos a, b, c, y d)</b>

La entidad ejecutora del recurso presenta evidencia para el monitoreo y desempeño de las aportaciones a través de los informes trimestrales que se presentan a la SEFIN para su consenso y posterior entrega a la SHCP.

Esta evidencia documental cumple con lo dispuesto a la Ley de Contabilidad Gubernamental (artículo 73) en donde se dispone que las entidades federativas deberán presentar información relativa al FONE en determinados apartados. Esta información se hace accesible a través del sitio web de la SEP<sup>24</sup> desagregada en los siguientes apartados:

- Plaza / Función
- Registro Federal de Contribuyentes de Trabajadores con Pagos Retroactivos con un Periodo Mayor a 45 días
- Movimientos de Plazas
- Catálogo de Percepciones y Deducciones
- Personal Federalizado por Registro Federal de Contribuyentes
- Personal con Licencia
- Trabajadores que Tramitaron Licencia Pre-jubilatoria en el Periodo
- Personal Comisionado
- Trabajadores Jubilados en el Periodo
- Trabajadores que Cobran con RFC / CURP con Formato Incorrecto
- Analítico de Categorías / Plazas Autorizadas con su Tabulador

---

<sup>24</sup> La información puede consultarse en informes trimestrales y por entidad federativa en: [http://sep.gob.mx/es/sep1/Articulo\\_73\\_de\\_la\\_Ley\\_General\\_de\\_Contabilidad\\_Gubernamental\\_](http://sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental_).

- Catálogo de Categorías y Tabuladores

Además, el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) de GODEZAC permite la sistematización de la información y coadyuva a facilitar los registros de movimientos, así como el seguimiento del desempeño de los recursos.

## 5. Generación de información y rendición de cuentas

Esta sección cubre lo referente a los mecanismos de transparencia asociados al fondo y su gestión, así como las instancias involucradas.

### 5.1. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Pregunta 13. Las dependencias responsables del fondo cuentan con mecanismos documentados de transparencia y rendición de cuentas	a) Los documentos normativos del fondo están actualizados y son públicos, es decir, disponibles en la página electrónica; b) La información para monitorear el desempeño del fondo está actualizada y es pública, es decir, disponible en la página electrónica; c) Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable; d) Se cuenta con mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del ejercicio de las aportaciones en los términos que señala la normatividad aplicable
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 3 (a, b y c)</b>

Con relación a los documentos normativos del fondo, estos se encuentran disponibles en línea como se señaló en las secciones 2.2 y 0, aunque estos se encuentran dispersos.

Por otro lado, como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, documentación relacionada al fondo se encuentra disponible en el portal de transparencia de GODEZAC<sup>25</sup>, y directamente en la sección correspondiente a la SEDUZAC<sup>26</sup>. La revisión del portal y sección referidos permitió corroborar que se puede acceder a información de distintos rubros, tales como:

- Marco normativo
- Trámites y servicios
- Servidores públicos
- Auditorías y vigilancia ciudadana
- Licencias, permisos, concesiones y patentes
- Financiera presupuestal

<sup>25</sup> Disponible en <http://transparencia.zacatecas.gob.mx/>.

<sup>26</sup> Disponible en <http://transparencia.zacatecas.gob.mx/portal/?p=dependencia&id=29>.

- Beneficios de recursos y programa social
- Expropiaciones y patentes
- Comunicación social

Respecto a las solicitudes de acceso a la información, la entidad ejecutora establece los mecanismos y las áreas responsables de recibir y dar respuestas a dichas peticiones en su Manual de Procedimientos<sup>27</sup>. En este se establece que es la Secretaría Particular quien recibe por escrito la solicitud de transparencia, para luego solicitar al área correspondiente la información, valorarla y notificar a la Unidad de Enlace, quien a su vez recibe, evalúa y notifica que la información solicitada sea la correcta; posteriormente esta se hace pública mediante el Portal de Transparencia, de conformidad con Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.

Para el caso específico de la información relacionada a los informes financieros del FONE, tal información se puede consultar en el portal de la SEFIN<sup>28</sup>. En este sitio se puede consultar/descargar información contable en la que se localiza el monto asignado por la Federación para el fondo en cuestión, como se ilustra en el siguiente gráfico:

---

<sup>27</sup> Mismo que se detalla en el apartado de Procedimientos / Atención de solicitudes de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>28</sup> Disponible en <http://www.finanzas.gob.mx/index.php>, en el apartado de Rendición de Cuentas / Estados Financieros.

Gráfica 5.1 Sitio web de la SEFIN / Ejemplo Información contable FONE

Participaciones, Aportaciones y Transferencias (Rubro, Tipo y Clase).	
<b>Aportaciones</b>	
<b>Fondo Aport.P/Educ.Basica.</b>	<b>269,181,507</b>
Reintegros FAEB	269,181,507
<b>Fondo De Aportaciones Para Nomina Educativa Y Gasto Operativo FONE</b>	<b>6,290,794,423</b>
F O N E	5,509,423,188
FONE Otros De Gasto Corriente	595,990,421
FONE Gasto De Operación	183,554,872
Reintegro FONE	1,825,943
<b>Fdo.Aport.P/Serv. Salud.yAsis.</b>	<b>2,024,453,993</b>
Aportaciones F.A.S.S.A.	2,024,453,993
<b>Fdo. De Aport.P/Infra.Social</b>	<b>863,403,231</b>
Aportaciones F.A.I.S.E.	104,657,006
Aportaciones F.A.I.S.M.	758,746,225
<b>Fondo Aport.P/Portal. De Los Mpios</b>	<b>801,544,107</b>
Aportaciones F.O.R.T.A.M.U.N.	801,544,107
<b>Fondo De Aportaciones Múltiples</b>	<b>362,313,090</b>

Fuente: Captura de pantalla del sitio web de la SEFIN<sup>29</sup>.

La evaluación del ejercicio anterior del fondo (PEIDA-UAZ, 2016) reveló que la entidad ejecutora se encontraba en proceso de consolidación de sus procesos de transparencia para el fondo. Para esta evaluación, este objetivo permanece incumplido, puesto que esta información sólo se encuentra disponible en el portal de otra dependencia (SEFIN), tal como se refirió líneas arriba.

<sup>29</sup> Ídem.

## 6. Orientación y medición de resultados

### 6.1. Documentación de los resultados del fondo a nivel de fin o propósito

Los resultados del FONE a nivel de fin o propósito se monitorean a través de una Matriz de Indicadores para Resultados<sup>30</sup> propuesta por el Gobierno Federal<sup>31</sup>. En esta matriz se detallan las características específicas de definición, método de cálculo, tipo de valor de la meta, unidad de medida, tipo de indicador, dimensión del indicador, frecuencia de medición y medios de verificación, entre otros. A grandes rasgos los indicadores a evaluar son:

1. Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de Lenguaje y Comunicación en Primaria
2. Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de Matemáticas en Primaria
3. Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de Lenguaje y Comunicación en Secundaria
4. Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de Matemáticas en Secundaria
5. Eficiencia terminal en educación primaria
6. Eficiencia terminal en educación secundaria
7. Tasa neta de escolarización del nivel preescolar en la entidad federativa
8. Tasa neta de escolarización del nivel primaria en la entidad federativa
9. Tasa neta de escolarización del nivel secundaria en la entidad federativa
10. Porcentaje de alumnos matriculados en educación preescolar atendidos con plazas federalizadas respecto al total de alumnos matriculados en este nivel educativo atendidos por la entidad federativa en el año 2016
11. Porcentaje de alumnos matriculados en educación primaria atendidos con plazas federalizadas respecto al total de alumnos matriculados en este

---

<sup>30</sup> O MIR, como se detalló en la Tabla 2.1.1.

<sup>31</sup> Disponible para consulta en [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato\\_Unico](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico).

nivel educativo atendidos por la entidad federativa en el año 2016

12. Porcentaje de alumnos matriculados en educación secundaria atendidos con plazas federalizadas respecto al total de alumnos matriculados en este nivel educativo atendidos por la entidad federativa en el año 2016

Las fuentes usadas para la valoración involucran estadísticas e indicadores educativos de la SEP (2017a), estadísticas de fin de ciclo escolar de la SEDUZAC (2016b), así como los resultados de PLANEA del INEE (2016b).

## 6.2. Resultados del fondo en la entidad federativa

Pregunta 15. ¿Cuáles han sido los resultados del fondo en la entidad federativa?	Hay un avance significativo en los indicadores federales del fondo (mayor de 80% respecto de la meta) a nivel de Fin y de Propósito.
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 2</b>

En términos generales, la educación básica en Zacatecas ha avanzado y logrado reducir algunos indicadores importantes. Sin embargo, tal como se apuntó en la sección 1.4, existen retos muy importantes en el sector educativo y específicamente en el nivel de educación básica. A continuación revisamos los resultados más importantes.

Las metas establecidas en el PED en materia de cobertura, niveles de aprobación y eficiencia terminal en educación básica y los niveles alcanzados se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 6.2.1 Metas PED y niveles alcanzados

	<b>Metas 2016 PED<sup>a</sup></b>	<b>Nivel alcanzado<sup>b</sup></b>
Cobertura Primaria	99.49	106.7
Cobertura Secundaria	97.1	104.1
Aprobación Primaria	99.61	99.59*
Aprobación Secundaria	92.53	87.13*
Eficiencia terminal Primaria	98.3	98.9
Eficiencia terminal Secundaria	87.6	85.7

Fuentes: a PED (Gobierno del Estado, 2011, p. 188); b SEP (2017a) \*SEDUZAC (2016b).

La tabla anterior permite advertir dos hechos: 1) la ausencia de metas anuales en los rubros tratados; 2) avances y metas incumplidas. En buena medida, el primer punto se relaciona con la ausencia de un diagnóstico en los documentos normativos PED y PSDE referido arriba (sección 3.1) que hubiese dado pie a establecimiento de estrategias a seguir para alcanzar las metas planteadas, lo que justifica en buena medida el incumplimiento de metas referidas en el segundo punto. Aun cuando hay avances en el tema de cobertura, el resto de indicadores, tanto en aprobación como en eficiencia terminal son metas incumplidas (con la excepción de la eficiencia terminal en primaria).

Pasando a lo relacionado con los indicadores de la MIR y la eficiencia del fondo en el ejercicio en cuestión, en primer lugar, y en términos de atención a la población objetivo del fondo se puede advertir que entre el ciclo 2014-2015 y el 2015-2016, la tasa de escolarización en general avanzó marginalmente en preescolar y primaria y descendió –aunque también marginalmente– en secundaria. En todos los casos, sin embargo, Zacatecas se encuentra por encima del promedio nacional. Del mismo modo se incrementa marginalmente la proporción de alumnos atendidos por el sistema federalizado en preescolar y primaria, y permanece estático en secundaria (Tabla 6.2.2).

En lo que respecta a los niveles de logro educativo y eficiencia terminal, como se aprecia en la siguiente tabla, hay avances en primaria, pero no en secundaria, por el contrario hay una disminución de 2 puntos porcentuales. Sin embargo, aun cuando Zacatecas está por encima del promedio nacional y presenta avances marginales en el rubro de eficiencia terminal de primaria, este debe ser puesto en contexto pues tal como se comentó en la sección 1.4, el ritmo de avance es muy lento (véase Gráfica 1.3), con avances y retrocesos frecuentes.

Tabla 6.2.2 Indicadores MIR, Comparativo 2015-2016

INDICADOR	2015	2016	Nacional (2016)
Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de Lenguaje y Comunicación en Primaria <sup>a</sup>	52.4	32.3*	49.5 (2015)
Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de Matemáticas en Primaria <sup>a</sup>	58.1	40.5*	60.5 (2015)
Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de Lenguaje y Comunicación en Secundaria <sup>a</sup>	30.9	22.6*	29.4 (2015)
Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de Matemáticas en Secundaria <sup>a</sup>	62.1	44.3*	65.4 (2015)
Eficiencia terminal en educación primaria <sup>b</sup>	98.0	98.9	98.8
Eficiencia terminal en educación secundaria <sup>b</sup>	77.89	75.8	87.4
Tasa neta de escolarización del nivel preescolar en la entidad federativa <sup>b</sup>	82.9	84.0	72.3

INDICADOR	2015	2016	Nacional (2016)
Tasa neta de escolarización del nivel primaria en la entidad federativa <sup>b</sup>	99.4	99.5	98.7
Tasa neta de escolarización del nivel secundaria en la entidad federativa <sup>b</sup>	91.1	90.8	87.5
Porcentaje de alumnos matriculados en educación preescolar atendidos con plazas federalizadas respecto al total de alumnos matriculados en este nivel educativo atendidos por la entidad federativa en el año 2016 <sup>c</sup>	68.8	69	—
Porcentaje de alumnos matriculados en educación primaria atendidos con plazas federalizadas respecto al total de alumnos matriculados en este nivel educativo atendidos por la entidad federativa en el año 2016 <sup>c</sup>	78.9	79	—
Porcentaje de alumnos matriculados en educación secundaria atendidos con plazas federalizadas respecto al total de alumnos matriculados en este nivel educativo atendidos por la entidad federativa en el año 2016 <sup>c</sup>	48.8	48.8	—

Fuentes: Elaboración propia; a INEE (2016b) \*Estimación con datos de la SEP (2017b); b SEP (2017a); c SEDUZAC (2016b).

Abundando sobre el particular para secundaria del sistema federalizado, tal indicador cayó casi 4 puntos en el mismo lapso (70.6 % a 66.93 %) (SEDUZAC, 2016b). Es decir, el sistema federalizado en secundaria presenta problemas aún más agudos que los del sistema estatal.

En cierto sentido se puede afirmar que el FONE juega un rol muy importante en garantizar el acceso a educación básica a la población de Zacatecas dado que, en números gruesos, atiende alrededor de 65 de cada 100 alumnos en este nivel. De tal modo, el FONE cumple parcialmente su propósito al ir aumentando la cobertura aunque a un ritmo lento. Empero, sus logros en tanto a la eficiencia terminal son más cuestionables, fundamentalmente en secundaria del sistema federalizado pues como se apuntó en la sección 1.4 (Gráfica 1.3), este rubro ha evolucionado a un ritmo muy lento y, de mantenerse la tendencia, tomaría casi un siglo alcanzar eficiencia terminal completa, un horizonte completamente desfasado con la meta planteada en los ODS.

En lo relativo al otro objetivo del FONE, la calidad de la educación, tal como se anotó arriba (sección 1.4), los niveles de logro educativo insuficiente en Zacatecas en la prueba PLANEA en 2015 se encontraban por arriba del promedio nacional en Lenguaje y Comunicación tanto en primaria como en secundaria; caso contrario en lo relativo a Matemáticas en primaria y secundaria, cuyos niveles se encontraban por debajo de los respectivos promedios nacionales (INEE, 2016b). Estos logros parciales arrojan mucha luz sobre áreas de oportunidad en la mejora de la calidad educativa.

Para 2016, podemos notar que hay avances sustanciales en la reducción de los niveles de logro educativo insuficiente de hasta 20 puntos porcentuales. Si bien se trata de estimaciones con márgenes de error implícitos, lo atípico del resultado sugiere que pudiese haber habido factores que alteraran el resultado de la prueba. Uno de esos factores puede haber sido la variación en el tipo de aplicación de la prueba entre 2015 y 2016: mientras que la primera fue realizada por evaluadores externos, la segunda se realizó por personal de las escuelas evaluadas. Es decir, el manejo de la prueba puede haberse dado de forma irregular.

En entrevista con personal de la entidad ejecutora se manifestó que tal avance en efecto resulta atípico, mismo que ha despertado inquietudes al interior de la institución. Todo lo cual sugiere que estos logros deben ser matizados y explorar el caso concreto a profundidad para determinar la confiabilidad de los mismos.

En cierta medida, esto puede estar relacionado con los avances en otros indicadores como los índices de aprobación y eficiencia terminal. Es decir, tales avances contrastan con la persistencia de bajos niveles de logro educativo evidenciados por la misma prueba PLANEA, y precedidos por instrumentos similares como la prueba ENLACE (Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares) o instrumentos internacionales como PISA (*Programme for International Student Assessment*). Lo anterior puede ser indicativo de que los logros en eficiencia terminal pueden estar relacionados con decisiones

administrativas del sistema escolar y no con factores académicos que se vinculan naturalmente a la eficiencia terminal.

Sea cual sea el caso, los fines del FONE se ven comprometidos por un modesto cumplimiento a nivel propósito.

### **6.3. Resultados de las evaluaciones externas relacionados con el Fin y/o Propósito**

La SEDUZAC presenta un sistema de monitoreo realizada por la Unidad de Planeación<sup>32</sup> de GODEZAC. Esta evaluación se realiza en los niveles de preescolar, primaria y secundaria y su objetivo es detectar el cumplimiento de los objetivos propuestos y las actividades programadas por la institución educativa evaluada en lo relativo a la atención a los alumnos a través de diversos programas, cursos, concursos orientados al desarrollo de las habilidades artísticas y literarias de los alumnos.

Los resultados de este ejercicio arrojan un resultado general de cumplimiento del 97.2% en las actividades programadas y realizadas en los componentes, es decir, un alto nivel de satisfacción en el cumplimiento de los objetivos. Este ejercicio no presenta recomendaciones.

Por otro lado, la evaluación 2015 del FONE emite una serie de recomendaciones (PEIDA-UAZ, 2016, p. 57), entre las que destacan: a) aumento de la proporción de profesores de carrera y disminución de las contrataciones de tipo hora-clase en el nivel secundaria; b) realización del diagnóstico sectorial de acuerdo con una estructura metodológica coherente al desarrollo humano y armonización con el PED; c) realización de un diagnóstico de los recursos humanos y materiales (...) y armonización con el PED; d) atender el reto de la distancia entre la instancia estatal y federal en la gestión del FONE.

De estas recomendaciones de mejora se puede observar que en ninguna de las instancias señaladas se realizaron acciones orientadas a su implementación/mejora. Como se ha señalado en repetidas ocasiones en este documento, quizá la mayor deficiencia sea aquella relacionada a la ausencia de un

---

<sup>32</sup> Evaluación Programática 2016 correspondiente al 4to Trimestre.

diagnóstico integral del sector que permita la elaboración de estrategias congruentes entre sí y complementarias con otras acciones tendientes a la mejora del estado general de la educación.

#### 6.4. Instrumentos para evaluar la calidad de la educación

Pregunta 17. La entidad federativa cuenta con instrumentos para evaluar la calidad de la educación de acuerdo con las dimensiones de suficiencia y eficiencia del Sistema de Indicadores Educativos a los cuales el fondo puede contribuir	a) Considera algunos de los siguientes elementos, perfil de los docentes, perfil de directivos, caracterización de la infraestructura física de las escuelas públicas de educación básica y gasto en educación básica del estado; b) Los instrumentos son rigurosos; c) Existe temporalidad para la aplicación de los instrumentos; d) Los resultados que arrojan son representativos
<b>Respuesta: SI</b>	<b>Nivel: 2 (aspectos a y c)</b>

A lo largo del documento hemos constatado que la entidad ejecutora evalúa la calidad de la educación de acuerdo a las dimensiones estipuladas por el INEE.

Relacionado a la eficiencia, la entidad integra una base de datos de acceso público en la que se detallan algunas características de la planta docente y estructura directiva del sistema de educación básica. Asimismo, y como se vio en las secciones 3 y 4, diversos mecanismos documentan el gasto en educación básica. Ambas vertientes mantienen una temporalidad estricta de acuerdo a la normatividad correspondiente.

En lo relativo a suficiencia, es decir la satisfacción de las necesidades de centros educativos relacionadas a recursos humanos, físicos y materiales, podemos decir que existen instrumentos para evaluar el aspecto de recursos humanos, como vimos en las secciones 3.1 y 0. Sin embargo no podemos afirmar que existan instrumentos que permitan determinar la satisfacción de necesidades en los aspectos físicos y material, dada la ausencia de un diagnóstico detallado en ambos rubros.

## **7. Conclusiones y recomendaciones**

A lo largo de este documento se han verificado varios aspectos que inciden en el desempeño del FONE, sin embargo cabe mencionar que existen documentos claves que no fueron proporcionados por la entidad ejecutora, por ejemplo el acuerdo final de Gobierno del Estado de Zacatecas con el Gobierno Federal para la transición FAEB-FONE, 2014-2015, el cual podría informar de manera precisa el proceso de reconocimiento de las plantillas docentes, que a su vez da cuenta del proceso de evolución del FONE.

A grandes rasgos, el desempeño del fondo se puede caracterizar como consistente con su naturaleza y eficiente en su atención a los medios o actividades que componen.

La operación del fondo se encuentra debidamente documentada y su gestión es transparente. Los recursos se emplean de acuerdo al objetivo del fondo. En términos generales, el FONE funciona adecuadamente desde un punto de vista estrictamente técnico.

Sin embargo, su impacto se ve limitado dada la naturaleza vertical y rigidez estructural del mismo fondo. Si bien es crucial que la planta docente tenga plena certeza sobre sus ingresos, lo que hipotéticamente les permitiría dedicarse plenamente a su labor, los resultados en tanto a la expansión en cobertura, especialmente en secundaria, así como los logros educativos de la educación básica (evidenciado por el alto número de alumnos con un nivel de aprendizaje insuficiente), evidencian que el problema que atienden está lejano de ser resuelto.

En otras palabras, la naturaleza y contribución del fondo son susceptibles de mejora, puesto que los impactos en su propósito y fin dependen de otras variables a las que el fondo no atiende. Fundamentalmente, y a guisa de hipótesis, nos referimos a procesos de formación docente y atención a infraestructura.

Para el primer caso, el hecho de que el diagnóstico de necesidades en lo relativo al tema sea el producto de un levantamiento nacional puede correr el riesgo de ignorar variaciones y especificidades inter e intrarregionales. Aun reconociendo que un buen levantamiento puede salvar mayormente ese escollo, el problema de la disociación entre el producto de la encuesta y la programación de los cursos de formación sigue existiendo. Este hecho tiene, seguramente, una conexión directa con los bajos rendimientos al interior del aula de parte del alumnado y sobre el cual es posible incidir directamente.

En cuanto al segundo caso, el hecho de no contar con un diagnóstico específico de las necesidades de infraestructura limitan el diseño de una estrategia de atención a las mismas, hacen casi imposible subsanar las muchas carencias que se tienen: en el país, 1 de cada 3 escuelas no tienen agua corriente; 1 de cada 10 no tienen energía eléctrica; 4 de cada 10 no tienen drenaje; 1 de cada 10 no tiene sanitarios; y más del 50% están construidas con materiales de construcción inadecuados (Fernández, 2014).

Lo anterior refuerza la noción frecuentemente esgrimida de la falta de recursos para atender las necesidades del sector. Sin embargo, el gasto público en educación como proporción del gasto total en el rubro alcanza el 17.3%, uno de los más altos en la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Por lo que el bajo gasto en el sector no pareciese ser el problema en primera instancia. Sin embargo, un par de datos adicionales refuerza todo lo dicho hasta aquí: en ningún otro país con niveles de desarrollo similar o superior se gasta más en el sector educativo en gasto corriente (alrededor de 97%) por un lado, y por el otro, en salarios para el personal docente y administrativo (alrededor de 92% del total) como en México (OECD, 2011, 2012, 2015, 2016a). Un desbalance tan grande en la distribución del gasto (gasto corriente en detrimento de gasto de capital) tiene como efecto la alarmante situación de un muy alto número de escuelas del país con los consecuentes efectos que tiene sobre los fines del FONE.

Valga hacer el apunte que la escuela pública sigue jugando un rol importante en el tema de ampliación de oportunidades y de movilidad social, aunque ha ido perdiendo importancia en este sentido con relación a generaciones anteriores (Campos, 2015; CEEY, 2013), en buena medida por motivos atribuibles al mercado laboral, pero en otro sentido y en muy buena medida, por la falta de una formación sólida, es decir, educación de baja calidad del alumnado.

Es pues menester la ampliación y mejora de los procesos relacionados con la educación básica del país, y de todos los instrumentos que tienen incidencia en dicho proceso.

*De manera especial: sobre secundaria*

La secundaria es el nivel que concentra las mayores debilidades. Sus resultados de reprobación, los propios de logro educativo de las pruebas estandarizadas y la eficiencia terminal han sido persistentemente negativos. Mientras en primaria se observan avances lentos pero consistentes, en secundaria se observa un preocupante estancamiento. Para analizar el tema, comparamos los subsistemas estatal y federalizado y analizamos qué los distingue y qué los hace comunes, tratando de encontrar algún factor clave que se convierta en hipótesis del mencionado estancamiento en los resultados en secundarias federalizadas. Según la siguiente tabla.

Tabla 7.1 Comparativa: sistema federalizado y estatal de secundaria

Sistema escolar	Escuelas	Alumnos	Grupos	No. Docentes	No. De administrativos	Proporción docentes/administrativos	Alumno por docente	Reprobación	Eficiencia terminal	Profesor por tipo de contratación	
										Horas clase	Tc
Secundaria Federal	130	44502	1492	2937 (66.2%)	1571 (34.8%)	1.86	15	22%	66.9%	1199	258
Secundaria Estatal	960	41651	3243	2387 (90.62%)	247 (9.38%)	9.7	17	3.5%	84%	100	2040

Elaboración propia con datos de SEDUZAC (2016a)

Los subsistemas federal y estatal tienen casi los mismos alumnos, 44 502 contra 41 651; y docentes, con 2937 y 2387 respectivamente; y la proporción alumnos por docentes, que son 15 y 17 en cada uno de los subsistemas. Con estos números tan parecidos, se esperaría que tuvieran resultados igualmente similares. Sin embargo, no es así: la reprobación en el federalizado es del 22%, mientras en el estatal de sólo 3.5%; y la eficiencia terminal en las federales es de 66.9%, y en las estatales asciende a 84%. Como podemos observar, debemos explicar a qué se debe que teniendo estructuras escolares muy similares, (número de alumnos, maestros y proporción maestro-alumno), sus resultados en aprovechamiento y logro sean tan disímiles. Aún con el agravante de que las telesecundarias (estatales) tienen más del 50% de sus escuelas en formato de multigrado, las escuelas federales están estancadas en malos resultados.

La hipótesis es que el factor que más pesa en el tema es la estructura de contratación de los profesores y los procesos de capacitación. Lo cual está directamente relacionado con los objetivos del FONE. En el sub-sistema federal hay únicamente contratados 258 tiempos completos, contra 1199 profesores contratados bajo la modalidad de hora-clase. Mientras en el estatal, la contratación es por jornada, y por ello los tiempos completos ascienden a 2040, y las horas clase

son únicamente 100 maestros. Además, los tiempos completos de los federales es por acumulación de grupos. Con este escenario, es fácil percibir que los profesores de las federales, en su gran mayoría no están dedicados, ya sea a la educación o a la escuela específica asignada, y en cualquiera de las opciones, su desempeño tiende a disminuir considerablemente. En el caso de los pocos tiempos completos también hay problemas: si son por acumulación de horas, la saturación de grupos no permite que dichos profesores tengan tiempo para su capacitación y la dispersión de atención, después del 4to grupo, tiende a aumentar. En suma, la condición de contratación de los profesores federalizados está impactando de manera directa y contundente en los niveles de logro y aprovechamiento de los alumnos. Si hacemos rastreos de otros factores, observamos que se refuerza esta hipótesis.

Al rastrear factores externos a la escuela, observamos lo siguiente: no es la migración porque la zona migrante del estado de Zacatecas no tiene los peores resultados, sino por el contrario, es justo la zona metropolitana Fresnillo, Zacatecas, Guadalupe, donde los datos son más preocupantes. Se entiende que en esa zona se concentran los alumnos que llegan con mayor capital cultural a la escuela y donde están en mejores condiciones de conectividad. Lo mismo pasa con los datos de marginación y pobreza. El factor de la edad de los alumnos no puede considerarse como causa, ya que todos los alumnos del nivel están en esa circunstancia, y en otros estados tienen buenos o mejores resultados. Por tanto, el factor que mejor se perfila a explicar la persistencia de los malos resultados en este subsistema, es la estructura de contratación docente.

En el caso de los procesos de capacitación, nos informaron en entrevista que para 2016 se designó un monto de 7 millones de pesos para los procesos de capacitación general de todos los profesores del estado. Pero por efectos de la reforma educativa, especialmente de la Ley del Servicio Profesional Docente (LSPD), los procesos de capacitación fueron centralizados. Dicha centralización afectó la realización de la capacitación del conjunto de profesores de toda la educación básica. Si son 19, 700 profesores de nivel básico, y se cuenta sólo con 7 millones

de pesos, es fácil deducir por qué la capacitación ha sido deficiente. No hay apoyo suficiente a la capacitación de los docentes. El servicio de esta necesidad es totalmente insuficiente.

Así las cosas, si se lograra cambiar la estructura de contratación donde los profesores fueran de tiempo completo y de carrera, es decir, que tuvieran tiempo asignado para la preparación de sus clases y su capacitación, es muy probable que los resultados sean otros.

## 7.1. Análisis FODA

A continuación se presenta un cuadro sintético con un análisis FODA desprendido de la información expuesta hasta este punto y consistente con la valoración final del fondo (véase Anexo 3):

Tabla 7.1.1 Análisis FODA

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La estructura del ejercicio de las ministraciones están claramente establecidas</li> <li>✓ Se cuenta con mecanismos para la valoración de la nómina que básicamente consiste en la conformación de una pre-nómina</li> <li>✓ Se cuenta con un manual de procedimientos para la elaboración del ante proyecto de presupuesto y la integración de la nómina de personal educativo</li> <li>✓ Se conoce el monto del presupuesto asignado para el ejercicio, así como el de las ministraciones mensuales</li> <li>✓ El FONE tiene un diseño y propósito claros</li> <li>✓ Los lineamientos para su operación están bien establecidos y normados</li> <li>✓ Existen mecanismos de transparencia del fondo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe relación entre diagnóstico y la programación del gasto, sino que el mecanismo es el inverso: se asigna desde arriba y del centro el presupuesto y, con ello, se inhiben los procesos de planeación.</li> <li>• Existe alta dependencia de recursos federales, lo que significa que no hay aportación significativa propia a la educación del estado.</li> <li>• La ausencia de un diagnóstico integral del sector, especialmente en el nivel de secundaria, donde la falta de diagnóstico impide contar con una estrategia adecuada que saque del estancamiento a este nivel educativo.</li> <li>• De manera específica la estructura de contratación en secundarias federales provoca impactos negativos en los resultados educativos.</li> <li>• Así mismo, hay debilidad diagnóstica en lo relativo a la infraestructura y a las necesidades de formación del personal docente.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La federación autoriza y paga la nómina: la ministración del recurso ha sido oportuna</li> <li>✓ Consolidación de la información relacionada con el fondo</li> <li>✓ La eficiencia presupuestal para el ejercicio es perfecta (el índice es 1) en todos sus capítulos y rubros, no existe diferencia entre el presupuesto ejercido y el modificado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presupuesto que aporta el FONE para educación en el estado es predominantemente federal representado por el 78%, mientras que el presupuesto estatal asignado es de tan solo el 7%, el resto corresponde a otras fuentes de financiamiento concurrentes federales, lo que significa que los recortes al gasto público impactan de manera directa en la educación del estado.</li> <li>• El desconocimiento de las plazas por parte de la federación (las plazas que quedaron fuera desde el paso del FAEB a FONE) provoca alta vulnerabilidad financiera al estado de Zacatecas.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La apertura, asignación, cancelación y creación de plazas son facultad del Gobierno Federal, lo que elimina el control local de la educación de la entidad.</li> <li>• La distancia entre las autoridades que determinan la nómina y los movimientos administrativos de quién otorga el recurso genera un retraso en los pagos por movimientos de personal y nómina</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

## 7.2. Recomendaciones

Con base en la información anterior podemos apuntar las siguientes nueve recomendaciones:

- 1) La mayor debilidad de los resultados se ubica en el nivel secundaria, por lo que sugerimos se inicie con un proceso de rutas para cambiar la estructura de contratación, y arribar a una planta docente de tiempo completo (la disminución sensible en las horas-clase). Esto es, profesores dedicados de tiempo completo a la educación de los alumnos de su plantel de trabajo, además, de contar con tiempo y condiciones para la capacitación docente.
- 2) Junto a lo anterior, recomendamos se inicien a la brevedad los estudios de causas internas y externas que son fuente de los problemas de logro y aprovechamiento escolar, por región. Sugerimos que sean estudios elaborados por agentes externos a la institución.
- 3) La rigidez de la estructura operativa del FONE permite poca libertad para su ajuste. Convendría explorar alguna forma de flexibilización del ejercicio de los recursos de forma tal que se destine una mayor cantidad a procesos de formación docente.
- 4) Elaboración urgente de un diagnóstico integral del sector debidamente conformado que desemboque en un buen plan sectorial. *ie* Recuperar la actividad de la planeación participativa de los procesos locales a pesar de la des-estimulación recibida por la estructura presupuestal del Fondo.

- 5) Específicamente, en la elaboración del programa sectorial correspondiente al quinquenio 2017-2021, establecer una serie de metas anuales y quinquenales específicas con los temas del FONE (cobertura y calidad) y las estrategias para su cumplimiento. Estas deberán estar debidamente armonizadas con los ODS y lo contemplado en el PED 2017-2021.
- 6) Generar un proceso de negociación y gestión con la federación para conseguir un mayor reconocimiento de plazas cubiertas por el FONE, de tal manera que disminuya la vulneración financiera de la entidad. Y se corrija la desventaja en la que quedó el estado en el paso del FAEB al FONE desde el periodo 2014-15.
- 7) En esa misma negociación, conseguir una mayor flexibilidad en el manejo del Fondo para hacer posible que las autoridades locales tengan mayor participación en la autorización y asignación de plazas, de igual manera en la definición de los procesos de formación docente.
- 8) Transparencia. Información en línea: vitrina metodológica y mejorar presentación (separar información de acuerdo a rubros: p. Ej. Indicadores a parte y no anidados a otra tabla). Consolidación de toda la información del fondo en apartados exclusivos del mismo
- 9) Buscar con las autoridades centrales del estado, estrategias para aumentar la participación local en el presupuesto educativo de la entidad.

## 8. Fuentes consultadas

- Bruns, B., & Luque, J. (2014). *Great teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. World Bank Publications.
- Campos, R. (2015). *Promoviendo la movilidad social en México. Informe de Movilidad Social 2015*. México, D.F.
- CEEY. (2013). *Informe de Movilidad Social en México 2013. Imagina tu futuro*. México, D.F.: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Fernández, M. A. (2014). *Censo educativo. Radiografía del dispendio presupuestal*. México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
- Gobierno del Estado. (2011). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*. Zacatecas.
- Gobierno del Estado. (2015). Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2016. Retrieved 14 July 2017, from <http://www.finanzas.gob.mx/contenido/2016/PE%202016/Actualizados/PRESUPUESTO%20EGRESOS%202016.pdf>
- INEE. (2016a). *México en PISA 2015*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE. (2016b). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes. Resultados Nacionales 2015*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Retrieved from <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/planea/final/fasciculos-finales/resultadosPlanea-3011.pdf>
- INEE. (2016c). *Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa Zacatecas*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE. (2017). Bases de datos PLANEA. Retrieved 23 June 2017, from <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea/bases-de-datos-planea>

- OECD. (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OECD. (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OECD. (2016a). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016b). *PISA: Programme for International Student Assessment*. OECD Education Statistics (Database). Retrieved from <http://www.oecd.org/pisa/>
- ONU. (2015). Educación - Desarrollo sostenible. Retrieved 3 July 2017, from <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- PEIDA-UAZ. (2016). Evaluación externa del Fondo de Aportación para la Nómina Educativa (FONE). Zacatecas 2015. Retrieved 5 July 2017, from [http://funcionpublica.zacatecas.gob.mx/documentos/Evaluacion\\_FONE\\_Zacatecas\\_2015.pdf](http://funcionpublica.zacatecas.gob.mx/documentos/Evaluacion_FONE_Zacatecas_2015.pdf)
- SEC. (2011). *Programa Sectorial de Educación 2011-2016*. Zacatecas: Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Zacatecas.
- SEDUZAC. (2016a). Estadísticas de fin de ciclo escolar. Retrieved 23 May 2017, from <http://www.seduzac.gob.mx/estadistica/>
- SEDUZAC. (2016b). Estadísticas de fin de ciclo escolar. Retrieved 10 July 2017, from <http://www.seduzac.gob.mx/estadistica/>
- SEP. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2014). Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Retrieved 2 July 2017, from [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5209/5/images/Lineamientos\\_del\\_Gasto\\_de\\_Operacion\\_del\\_Fondo\\_de\\_Aportaciones\\_para\\_la\\_Nomina\\_Educativa\\_y\\_Gasto\\_Operativo.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5209/5/images/Lineamientos_del_Gasto_de_Operacion_del_Fondo_de_Aportaciones_para_la_Nomina_Educativa_y_Gasto_Operativo.pdf)
- SEP. (2017a). Estadística e indicadores educativos por entidad federativa. Retrieved 10 July 2017, from

[http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores\\_x\\_entidad\\_federativa.html](http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_x_entidad_federativa.html)

SEP. (2017b). Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes. Retrieved 22 June 2017, from [http://planea.sep.gob.mx/ba/#uso\\_resultados](http://planea.sep.gob.mx/ba/#uso_resultados)

SEP. (2017c). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos Principales Cifras 2015-2016*. Secretaría de Educación Pública.

SHCP. (2014). Lineamientos para el registro presupuestario y contable de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Diario Oficial de la Federación 22/12/2014.

SHCP. (2015a). Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Diario Oficial de la Federación 18/12/2015. Retrieved from [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015)

SHCP. (2015b). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 Estrategia Programática. Retrieved 25 June 2017, from [http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/33/r33\\_ep.pdf](http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/33/r33_ep.pdf)

UNESCO-UIS. (2017). UNESCO Institute for Statistics. Retrieved from <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx>

## **Anexos**

## Anexo 1 Presupuesto del FONE en Zacatecas para 2016 Capítulo de Gasto

CAPITULO DE GASTO	CONCEPTO	APROBADO	MODIFICADO	EJERCIDO
<b>1000: SERVICIOS PERSONALES</b>	1100 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER PERMANENTE	2,858,428,439.00	2,774,006,249.84	2,774,006,249.84
	1200 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER TRANSITORIO	14,505,096.00	8,091,739.25	8,091,739.25
	1300 REMUNERACIONES ADICIONALES Y ESPECIALES	1,130,686,565.00	1,378,914,566.55	1,378,914,566.55
	1400 SEGURIDAD SOCIAL	1,144,731,779.00	671,447,191.36	671,447,191.36
	1500 OTRS PRESTACIONES SOCIALES Y ECONOMICAS	735,160,901.00	970,176,596.86	970,176,596.86
	1700 PAGO DE ESTIMULOS A SERVIDORES PUBLICOS	433,735,048.00	304,125,452.07	304,125,452.07
	<b>SUBTOTAL CAPITULO 1000</b>		<b>6,317,247,828.00</b>	<b>6,106,761,795.93</b>
<b>2000: MATERIALES Y SUMINISTROS</b>	2100 MATERIALES DE ADMINISTRACION, EMISION DE DOCUMENTOS Y ARTICULOS OFICIALES	24,576,312.00	32,687,929.13	32,687,929.13
	2200 ALIMENTOS Y UTELSILIOS	22,238,172.00	21,306,933.63	21,306,933.63
	2300 MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES DE PRODUCCION Y COMERCIALIZACION	13,368.00	1,080.60	1,080.60
	2400 MATERIALES Y ARTICULOS DE CONSTRUCCION Y REPARACION	12,308,820.00	19,371,977.88	19,371,977.88
	2500 PRODUCTOS QUIMICOS FARMACEUTICOS Y DE LABORATORIO	471,180.00	209,167.16	209,167.16
	2600 COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y ADITIVOS	15,986,916.00	9,654,458.72	9,654,458.72
	2700 VESTUARIOS, BLANCOS, PRENDAS DE PROTECCION Y ARTICULOS DEPORTIVOS	6,768,612.00	8,476,402.26	8,476,402.26
	2900 HERRAMIENTS, REFACCIONES Y ACCESORIOS MENORES	2,759,868.00	2,471,035.58	2,471,035.58
	<b>SUBTOTAL CAPITULO 2000</b>		<b>85,123,248.00</b>	<b>94,178,984.96</b>
<b>3000: SERVICIOS GENERALES</b>	3100 SERVICIOS BASICOS	66,269,618.00	48,190,093.97	48,190,093.97
	3200 SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO	7,041,036.00	5,036,509.72	5,036,509.72
	3300 SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTIFICOS, TECNICOS Y OTROS SERVICIOS	2,998,560.00	2,795,630.93	2,795,630.93
	3400 SERVICIOS FINANCIEROS, BANCARIOS Y COMERCIALES	1,306,644.00	1,049,699.51	1,049,699.51
	3500 SERVICIOS DE INSTALACION, REPARACION, MANTENIMIENTO Y CONSERVACION	6,531,120.00	21,537,574.61	21,537,574.61
	3600 SERVICIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD	1,885,236.00	1,410,099.32	1,410,099.32
	3700 SERVICIO DE TRASLADO Y VIATICOS	6,103,970.00	3,104,280.41	3,104,280.41
	3800 SERVICIOS OFICIALES	5,112,564.00	3,943,592.03	3,943,592.03
	3900 OTROS SERVICIOS GENERALES	1,182,876.00	1,078,134.15	1,078,134.15
	<b>SUBTOTAL CAPITULO 3000</b>		<b>98,431,624.00</b>	<b>88,145,614.65</b>
<b>9000:</b>	9900 ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS)	0.00	2,915,170.75	2,915,170.75
<b>DEUDA PUBLICA</b>	<b>SUTOTAL CAPITULO 9000</b>	<b>0.00</b>	<b>2,915,170.75</b>	<b>2,915,170.75</b>
<b>TOTAL</b>		<b>6,500,802,700.00</b>	<b>6,292,001,566.29</b>	<b>6,292,001,566.29</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SEDUZAC. Véase Anexo 4 para detalles.

## Anexo 2 Número de plazas y costo anual por nivel educativo y Número de personas por nivel educativo

### Número de plazas y costo anual por nivel educativo

NIVEL	Características de la plaza	Número de plazas PAAE	Costo anual PAAE	Número de plazas Docentes	Costo anual Docentes	Número de plazas PAAE+Docentes	Costo anual PAAE+Docentes
INICIAL	TC o Jornada	236	\$29,530,934.27	110	\$23,464,570.96	346	\$52,995,505.23
	Plazas horas			60	\$3,488,302.13	60	\$3,488,302.13
ESPECIAL	TC o Jornada	319	\$45,918,423.60	1486	\$299,702,415.19	1805	\$345,620,838.79
	Plazas horas			162	\$10,680,377.97	162	\$10,680,377.97
PREESCOLAR	TC o Jornada	459	\$48,470,015.58	2848	\$566,968,245.37	3307	\$615,438,260.95
	Plazas horas			724	\$17,913,977.96	724	\$17,913,977.96
PRIMARIA	TC o Jornada	1093	\$114,474,118.18	8859	\$1,884,993,798.21	9952	\$1,999,467,916.39
	Plazas horas			638	\$12,891,592.81	638	\$12,891,592.81
SECUNDARIA	TC o Jornada	1506	\$173,299,279.16	563	\$208,031,509.16	2069	\$381,330,788.32
	Plazas horas			16519	\$644,226,729.54	16519	\$644,226,729.54
EDUCACIÓN FÍSICA	TC o Jornada	14	\$1,593,780.30	16	\$15,172,414.60	30	\$16,766,194.90
	Plazas horas			2313	\$134,481,692.63	2313	\$134,481,692.63
PARA LOS ADULTOS	TC o Jornada	5	\$601,449.97	36	\$3,730,219.53	41	\$4,331,669.50
	Plazas horas					0	\$0.00
SUPERIOR	TC o Jornada	170	\$29,528,481.92	259	\$119,674,089.51	429	\$149,202,571.43
	Plazas horas			80	\$2,940,739.38	80	\$2,940,739.38
ADMINISTRACIÓN	TC o Jornada	942	\$136,442,407.12	319	\$81,545,234.52	1261	\$217,987,641.64
	Plazas horas			504	\$37,934,637.54	504	\$37,934,637.54
		<b>4,744</b>	<b>\$579,858,890.10</b>	<b>35,496</b>	<b>\$4,067,840,547.01</b>	<b>40,240</b>	<b>\$4,647,699,437.11</b>

\*TC=Tiempo Completo

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SEDUZAC. Véase Anexo 4 para detalles.

### Número de personas por nivel educativo

NIVEL	Número docentes (personas)	Número de PAAE (personas)
Inicial	113	214
Especial	1409	285
Preescolar	2754	373
Primaria	8134	879
Secundaria	3491	1217
Educación Física	504	12
Para los adultos	22	4
Superior	212	157
Administración	380	829
<b>Total</b>	<b>17019</b>	<b>3970</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SEDUZAC. Véase Anexo 4 para detalles.

### Anexo 3 Valoración final del fondo

<b>Sección</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Nivel</b>
Contribución y destino	3.1	1
	3.2	3
	3.3	4
Gestión y operación	4.2	4
	4.3	3
	4.4	3
	4.6	4
	4.7	4
Generación de información y rendición de cuentas	5.1	3
Orientación y medición de resultados	6.2	2
	6.4	2
<b>Valoración general del fondo</b>		<b>3.3</b>

#### Anexo 4 Listado de entrevistas e información documental entregada por la instancia evaluada

<b>Entrevistas</b>	
<b>Nombre</b>	<b>Lugar y Fecha</b>
José Honorio Jiménez Contreras Dirección de Formación Docente y Gestión Educativa, SEDUZAC	SEDUZAC, 17/07/2017
Esteban Hernández Gaspar Departamento de Evaluación, SEDUZAC	SEDUZAC, 18/07/2017
Miguel Ángel López Lara Departamento de Programación y Presupuesto y Gasto Educativo, SEDUZAC	SEDUZAC, 27/03/2017
Jesús Manuel Robles Dirección de Educación Básica Federalizada, SEDUZAC	SEDUZAC, 18/07/2017

<b>Información documental</b>	
<b>Documento</b>	<b>Fuente</b>
Catálogo de Inmuebles Escolares (CIE) 2016	Departamento de Estadística (SEDUZAC); vía correo electrónico 01/12/2017
Concurrencia de recursos en el estado de Zacatecas para 2016	Departamento de Planeación y Evaluación Programática (SEDUZAC); vía correo electrónico 27/04/2017
Diagnóstico 2016	Departamento de Planeación y Evaluación Programática (SEDUZAC), vía correo electrónico 11/05/2017
Número de plazas y costo anual por nivel educativo y Número de personas por nivel educativo	Departamento de Planeación y Evaluación Programática (SEDUZAC); vía correo electrónico 25/04/2017
Oficio DP-A-0011/16	Dirección de Presupuesto (SEFIN), de fecha 06/01/2016
Presupuesto Consolidado 2016	Departamento de Planeación y Evaluación Programática (SEDUZAC); vía correo electrónico 27/04/2017
Presupuesto Ejercido 2016 por distribución geográfica	Departamento de Planeación y Evaluación Programática (SEDUZAC); vía correo electrónico 27/04/2017
Presupuesto Ejercido 2016	Departamento de Planeación y Evaluación Programática (SEDUZAC); vía correo electrónico 27/04/2017
Informes trimestrales	Departamento (SEDUZAC); Entregados impresos por el Departamento de Planeación y Evaluación

<b>Información electrónica Documento y Fuente</b>
<b>Estadísticas SEDUZAC</b>
<a href="http://www.seduzac.gob.mx/estadistica/">http://www.seduzac.gob.mx/estadistica/</a>
<b>FONE Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental</b>
<a href="http://sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental_">http://sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental_</a>
<b>Manual de Procedimientos SEDUZAC</b>
<a href="http://www.seduzac.gob.mx/portal/documentos/SEDUZAC_MP_VALIDADO_2014.pdf">http://www.seduzac.gob.mx/portal/documentos/SEDUZAC_MP_VALIDADO_2014.pdf</a>
<b>Ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos</b>
<a href="http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico">http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico</a>
<b>Portal SEFIN</b>
<a href="http://www.finanzas.gob.mx/index.php">http://www.finanzas.gob.mx/index.php</a>
<b>Portal de Transparencia GODEZAC</b>
<a href="http://transparencia.zacatecas.gob.mx">http://transparencia.zacatecas.gob.mx</a>
<b>Portal de Transparencia GODEZAC / Sección SEDUZAC</b>
<a href="http://transparencia.zacatecas.gob.mx/portal/?p=dependencia&amp;id=29">http://transparencia.zacatecas.gob.mx/portal/?p=dependencia&amp;id=29</a>

## Anexo 5 Ficha técnica de la evaluación

<b>Nombre del fondo evaluado</b>	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
<b>Ramo</b>	33 - Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
<b>Año al que corresponde la evaluación</b>	Ejercicio Fiscal 2016
<b>Instancia de coordinación de la evaluación</b>	Departamento de Planeación y Evaluación Programática SEDUZAC
<b>Responsable del seguimiento a la evaluación</b>	Miguel Ángel López Lara
<b>Colaboradores en la instancia ejecutora en el seguimiento a la evaluación</b>	
<b>Tipo de evaluación</b>	Consistencia y Resultados
<b>Instancia evaluadora</b>	Programa de Estudios para el Desarrollo Alternativo (PEIDA) de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)
<b>Coordinador de la evaluación</b>	Marco Antonio Torres Inguanzo
<b>Colaboradores de la evaluación</b>	Carlos Alberto Arellano-Esparza Lidia Susana Chávez Delgado Magda Collazo Fuentes
<b>Forma de contratación de la instancia evaluadora</b>	Adjudicación directa
<b>Costo total de la evaluación con IVA incluido</b>	
<b>Fuente de financiamiento</b>	Recursos estatales