

## **Secretaría de Educación Pública**

### **Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su Componente Educativo**

Auditoría de Desempeño: 12-0-11100-07-0255

DS-010

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar las acciones del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente educativo para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

#### ***Alcance***

La auditoría comprende la evaluación de la competencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO) para operar el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en su componente educativo; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, y en su cobertura; la eficiencia en los procesos para cumplir con los objetivos general y específico del programa; la economía en la aplicación de los recursos asignados, y la rendición de cuentas, sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del PDHO, en su componente educativo.

#### ***Antecedentes***

En 1989, se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) 1989-1994, el cual se convirtió en la principal estrategia para subsanar los rezagos sociales generados por la política del periodo de desarrollo estabilizador y por la política de austeridad. El PRONASOL, que retomó programas y estructuras del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), fue concebido como “un programa de superación de la pobreza basado en la focalización <sup>1/</sup> de los beneficios”. <sup>2/</sup>

La crisis económica de 1994-1995 tuvo efectos negativos entre la mayoría de la población, ocasionando el aumento de la pobreza; por tal motivo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 se redefinió la política de “combate a la pobreza” por “superación de la pobreza”, para transitar de acciones puramente asistencialistas, para la creación de acciones de desarrollo del capital humano, mediante la entrega de apoyos condicionados a la

---

<sup>1/</sup> El mecanismo de focalización del programa surgió como parte integral de una estrategia gubernamental para lograr la transición de esquemas de subsidio universales y no condicionados.

<sup>2/</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, **Los avances en la institucionalización de la política social en México**, septiembre 2006, p. 11.

inversión en salud y educación por parte de los beneficiarios, con la intención de crear una política de largo plazo.<sup>3/</sup>

Esta estrategia de superación de la pobreza se inició en 1997 con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), conservando los principales objetivos del PRONASOL referentes a impulsar el desarrollo de capacidades, mejorando sus sistemas operativos e integrando nuevas acciones para ampliar el acceso de las familias que viven en condición de pobreza de capacidades a opciones de desarrollo.<sup>4/</sup> El PROGRESA integró medidas de reforzamiento a la educación básica, así como de prevención, promoción, control y atención de la salud, y un decidido apoyo alimentario dirigido a las familias que presentaban mayores índices de pobreza y marginación. Con el PROGRESA, se estableció una estrategia articuladora de los esfuerzos sectoriales de desarrollo social, educación, salud y alimentación.<sup>5/</sup>

Para el periodo 2001-2006, se tomó la decisión de que el PROGRESA continuara operando, para lo cual se aprobaron tres modificaciones importantes: ampliar su cobertura a localidades urbanas de mayor tamaño; ampliar las becas educativas hasta la educación media superior, y ampliar las acciones de salud dirigidas a los adolescentes.

El Ejecutivo Federal emitió el 6 de marzo de 2002 el Decreto por el que se cambió la denominación de la Coordinación Nacional del PROGRESA, a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), y del PROGRESA a PDHO. La CNPDHO surgió como órgano desconcentrado de la SEDESOL; con autonomía técnica,<sup>6/</sup> con el objetivo de reforzar las acciones de los servicios educativos, de salud y de entrega de apoyos alimentarios con los que se apoyaba a las familias con mayores índices de marginación y carencia de oportunidades.<sup>7/</sup>

En la instrumentación del PDHO se conjugaron los objetivos y estrategias de los programas nacionales de Desarrollo Social, de Educación y de Salud 2001-2006. De esta manera, el programa contribuiría al logro de los cuatro objetivos trazados en el Programa Nacional de Desarrollo Social: reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza, y fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario. Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación 2001-2006, el PDHO se enmarcó en los objetivos de: avanzar en la equidad en educación; proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos, e impulsar la participación social (de las familias, de las comunidades y de los grupos sociales involucrados e interesados) en la educación.

El PDHO se orientó a la atención de las familias que viven en condiciones de pobreza, con una característica importante: su focalización como parte integral de una estrategia para lograr la transición de esquemas de subsidios universales y no condicionados, a una

---

3/ *Ibidem*.

4/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, p. 38.

5/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *“La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995-2000 y retos futuros”*, 2006, p. 36.

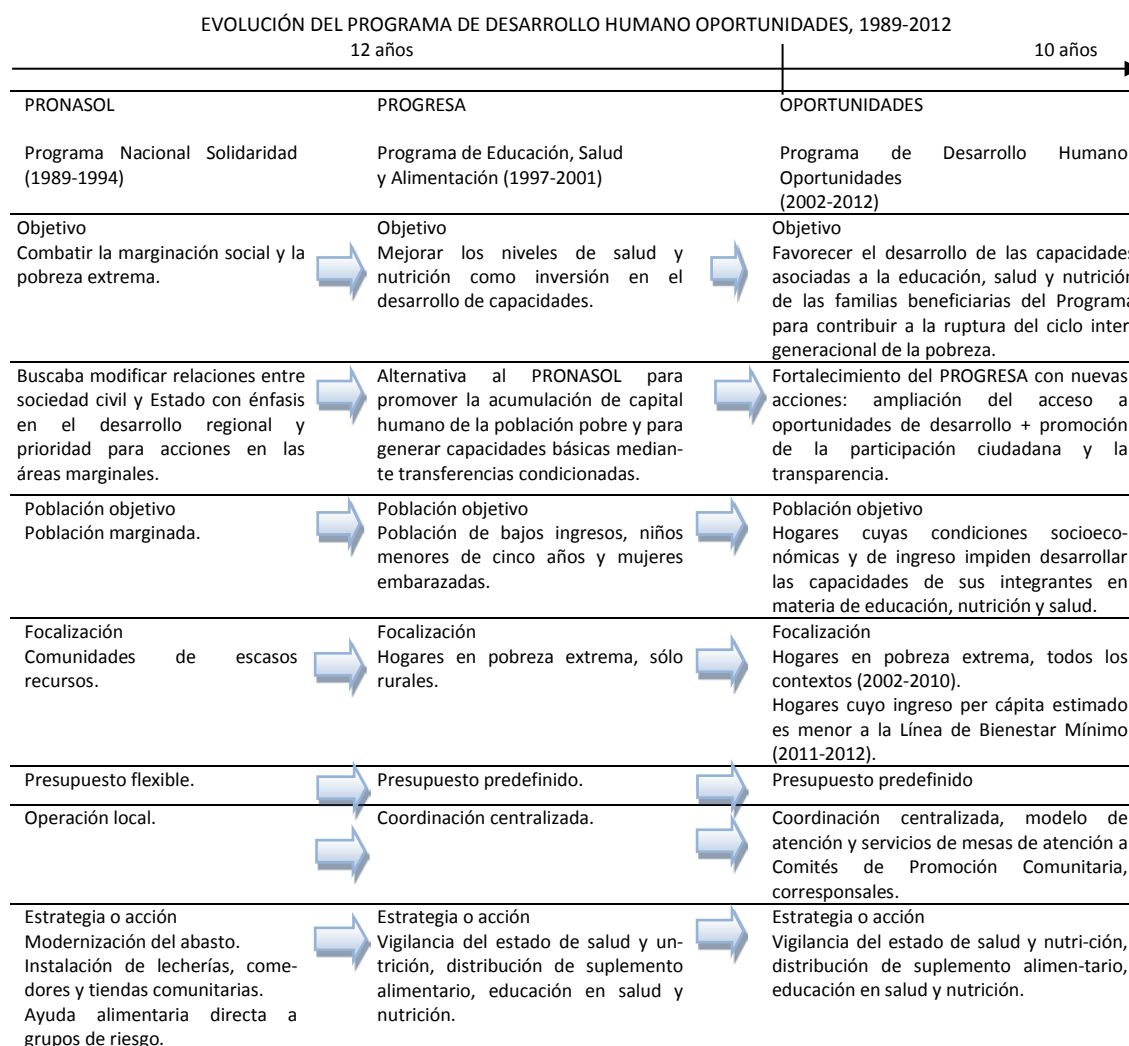
6/ **Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997**, Diario Oficial de la Federación del 6 de marzo de 2002.

7/ **Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el Ejercicio Fiscal 2012**, Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2011.

estrategia cuyo fin es destinar recursos a la población más pobre del país, con un enfoque que busca desarrollar las capacidades de las personas, mediante un esquema basado en el cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias y la entrega de transferencias en efectivo. <sup>8/</sup>

En este contexto, se definió el objetivo general del programa de “favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”. <sup>9/</sup>

Las diferencias sustanciales entre el PRONASOL, el PROGRESA y el PDHO se presentan en el esquema siguiente:



FUENTE: Cuadro elaborado por la ASF, con base en: “El papel del Programa Oportunidades en la cohesión social (SEDESOL)”, “Oportunidades 15 años de resultados (SEDESOL)” e “Informe de Evolución Histórica de la Situación Nutricional de la Población y los Programas de Alimentación, Nutrición y Abasto en México (CONEVAL)”.

<sup>8/</sup> La corresponsabilidad es la obligación de las familias beneficiarias de asistir a los servicios de educación y salud para recibir los apoyos del programa.

<sup>9/</sup> Este objetivo corresponde al definido en las Reglas de Operación de 2012.

El objetivo de la política pública de combate a la pobreza pasó de un enfoque de transferencias económicas en el PRONASOL, a un enfoque de atención a la salud y fomento de la educación con el PROGRESA y el PDHO, lo cual supuso que los beneficiarios, al ser integrados al programa, adquirirían responsabilidades en cuanto a asistir a los servicios de salud y, en el caso de los niños y jóvenes en edad escolar, de ir a la escuela para acceder a los apoyos económicos. La población objetivo de la política pública se expandió en tanto que pasó de focalizar su actuación en las comunidades de escasos recursos (PRONASOL) a los hogares en pobreza extrema en comunidades rurales (PROGRESA), y a los hogares cuyo ingreso per cápita estimado no es suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo) en los ámbitos rural y urbano (PDHO).

Desde su creación, el PDHO opera mediante tres componentes: educativo, de salud y alimentario, con sus respectivos objetivos específicos. En el componente educativo, tiene como objetivo “otorgar apoyos para educación básica y media superior a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos”.

Asimismo, la cobertura del PDHO se incrementó de 4.2 millones de familias en 2002 a 5.8 millones en 2010, lo que significó que uno de cada tres mexicanos fuera beneficiario del PDHO. No obstante, el número de familias en pobreza alimentaria también se incrementó de 3.0 millones en 2002 a 4.4 millones en 2010, y los hogares en pobreza de capacidades, se incrementaron de 4.3 a 6.3 millones en el mismo periodo.

Desde que el PDHO surgió en 2002 y hasta 2011, la responsabilidad del componente educativo se asignó al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), organismo descentralizado, sectorizado en la SEP. A partir del ejercicio fiscal 2012, la Oficialía Mayor de la SEP asumió la responsabilidad directa del PDHO en su componente educativo, debido a que el CONAFE no contó con la capacidad orgánica para su operación.

## **Resultados**

### **1. Competencia de la SEP y de la CNPDHO en el componente educativo del PDHO**

Con el establecimiento de las Bases de Colaboración Suscritas entre la SEP y la CNPDHO para Tramitar la Instrucción de Pago de los Recursos a las Familias Beneficiarias de los Apoyos Educativos del PDHO 2012, las actividades de la SEP corresponden al trámite del pago de las becas.

En cuanto a la CNPDHO, las Bases establecen su responsabilidad de identificar e incorporar al programa a la población que cumple con los criterios de elegibilidad; certificar las corresponsabilidades, por medio de sus delegaciones estatales y, en coordinación con los servicios educativos locales, integrar los listados de liquidación y, con base en ellos, solicitar a la SEP que tramite el pago de los apoyos a los beneficiarios; también le corresponde proporcionar a la SEP la información de las metas alcanzadas y del presupuesto ejercido, y conservar la información justificativa y comprobatoria de la aplicación de los recursos económicos.

### **2. Inscripción en educación básica y media superior de los beneficiarios del PDHO**

La CNPDHO, conjuntamente con la SEP, no dispuso de indicadores ni metas para evaluar los resultados del PDHO en el fomento de la inscripción de niños, niñas y jóvenes a la educación básica y a la educación media superior.

La ASF estimó que el porcentaje de niños beneficiarios del PDHO inscrito en primaria se redujo en promedio 2.0% anualmente, al pasar de 94.5% en el ciclo 2007-2008, a 85.4% en el ciclo 2012-2013, lo que representó un decremento de 9.6%. Esta tendencia provocó que la brecha entre la población no beneficiaria y la beneficiaria del PDHO se redujera en 24.4%, al pasar de 55.7% a 42.1%; no obstante, el porcentaje de la población beneficiaria inscrita fue mayor en todo el periodo en comparación con la población no beneficiaria. Por lo anterior, se infiere que las acciones del PDHO no fueron suficientes para fomentar la inscripción de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias del programa a primaria, así como el compromiso de los integrantes de las familias beneficiarias con los objetivos del programa.

En secundaria, el porcentaje de inscripción de los beneficiarios del PDHO se incrementó en promedio 1.0% anualmente, al pasar de 76.3% en el ciclo 2007-2008, a 80.2% en el ciclo 2012-2013, lo que representó un incremento de 5.1%. Esta tendencia provocó que la brecha entre la población beneficiaria y la no beneficiaria del PDHO se redujera en 51.6%, al pasar de 9.3% a 4.5% en ese periodo; el porcentaje de la población no beneficiaria del PDHO inscrita en secundaria fue mayor en comparación con el de la población beneficiaria, excepto en el ciclo escolar 2011-2012.

En educación media superior, el porcentaje de inscripción se incrementó en promedio 5.6% anualmente, al pasar de 35.4% en el ciclo 2007-2008, a 46.5% en el ciclo 2012-2013, lo que representó un incremento de 31.4%. Esta tendencia provocó que la brecha entre la población beneficiaria y la no beneficiaria del PDHO se redujera en 40.3%, al pasar de 81.1% a 48.4% en ese periodo; el porcentaje de la población no beneficiaria del PDHO inscrita en secundaria fue mayor en comparación con la población beneficiaria en todo el periodo.

#### **12-0-20G00-07-0255-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, investigue las causas por las cuales ha disminuido el porcentaje de becarios del programa inscritos en primaria y, con base en ello, implemente las acciones necesarias, a fin de fomentar la inscripción al nivel primaria de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades .

#### **12-0-20G00-07-0255-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, establezca indicadores con sus respectivas metas, a fin de evaluar el fomento de la inscripción de niños, niñas y jóvenes a la educación básica y media superior.

### **3. *Asistencia de los becarios del PDHO a la educación básica y media superior***

En 2012, la CNPDHO, conjuntamente con la SEP, no contó con indicadores ni metas para evaluar la asistencia regular de niños, niñas y jóvenes a la educación básica y media superior.

La ASF determinó que en 2012, los apoyos otorgados mediante el componente educativo del PDHO contribuyeron a que 4,806.3 miles de becarios en promedio asistieran regularmente a la educación básica, al no registrar más de cuatro faltas en un mes, el 97.0% de los 4,956.6 miles de becarios activos. Este resultado significó un incremento de 0.8%, respecto de 2007, al pasar de 96.2% a 97.0%, lo que representó un aumento promedio

anual de 0.2%. En educación media superior, en promedio, 887.9 miles de becarios permanecieron activos en el ciclo escolar, el 96.8% de los 917.3 miles de becarios; este resultado significó un incremento de 3.6% respecto de 2007, al pasar de 93.4% a 96.8%, lo que representó un aumento promedio anual de 0.7%.

#### 12-0-20G00-07-0255-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, establezca indicadores con sus respectivas metas, a fin de evaluar la asistencia regular de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del programa a la educación básica y media superior.

#### 4. *Terminación del ciclo escolar de los becarios del PDHO*

Para 2012, la CNPDHO, conjuntamente con la SEP, no dispuso de indicadores ni metas para evaluar los resultados del PDHO en la terminación del ciclo escolar de niños, niñas y jóvenes a la educación básica y media superior.

La ASF determinó que en el ciclo escolar 2011-2012 no se registró la conclusión del ciclo escolar para el 6.7% (217.8 miles de niños) de los 3,239.3 miles de becarios del PDHO que, en promedio, estuvieron inscritos en primaria; para el 6.9% (125.3 miles) de los 1,813.5 miles de becarios beneficiarios del PDHO inscritos en secundaria, y para el 13.5% (130.7 miles de becarios) de los 968.1 miles de becarios del PDHO en educación media superior.

El número de niños beneficiarios del PDHO inscritos en primaria para los que no se registró la conclusión del ciclo escolar, se incrementó en promedio 25.1% anualmente, al pasar de 2.7% en el ciclo 2007-2008, a 6.7% en el ciclo 2011-2012, lo que representó un incremento de 148.1%. Esta tendencia provocó que la brecha entre la población beneficiaria y la nacional se ampliara en 489.1%, al pasar de 145.5% a 857.1%.

En secundaria, el número de becarios para los que no se registró la conclusión del ciclo escolar, se incrementó en 18.5% anualmente, al pasar de 3.5% en el ciclo 2007-2008, a 6.9% en el ciclo 2011-2012, lo que representó un incremento de 97.1%. Esta tendencia provocó que la brecha entre la población beneficiaria y la población nacional se revirtiera, ya que en el ciclo escolar 2007-2008, el porcentaje de beneficiarios para los que no se registró la conclusión del ciclo escolar fue de 3.5% y el índice de deserción en la población nacional fue de 7.1%, lo que representó una brecha de 102.9%, y en el ciclo escolar 2011-2012, el porcentaje de beneficiarios para los que no se registró la conclusión del ciclo fue de 6.9% y el índice de deserción de la población nacional fue de 5.5%, con una brecha de 25.5%.

En educación media superior, el número de jóvenes beneficiarios del PDHO inscritos para los que no se registró la conclusión el ciclo escolar se incrementó en promedio 12.5% anualmente, al pasar de 12.0% en el ciclo 2007-2008 a 13.5% en el ciclo 2011-2012, lo que representó un incremento de 12.5%. Esta tendencia provocó que la brecha entre la población beneficiaria y la población nacional se redujera 69.0%, al pasar de 35.8% a 11.1%.

#### 12-0-20G00-07-0255-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, investigue las causas por las cuales aumentó el porcentaje de becarios del programa para los que no se registró la conclusión del ciclo escolar en que están inscritos en educación básica y media superior y, con base en

ello, implemente las acciones necesarias, a fin de fomentar la permanencia y conclusión de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

#### 12-0-20G00-07-0255-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, establezca indicadores con sus respectivas metas, a fin de evaluar el fomento de la permanencia y conclusión del ciclo escolar en el que están inscritos los niños, niñas y jóvenes en educación básica y media superior del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

##### 5. *Índice de tránsito escolar de los beneficiarios del PDHO*

En 2012, la meta de que el 80.0% de los becarios del PDHO que cursó el sexto grado de primaria se inscribiera al primer grado de secundaria se cumplió en 111.3%, ya que el 89.0% (537.4 miles de becarios) de los 603.9 miles que concluyó la primaria transitó a la secundaria; y la meta de que el 55.0% de los becarios que concluyó la secundaria se inscribiera en la educación media superior, se cumplió en 119.8%, ya que el 65.9% (341.4 miles de becarios) de los 518.2 miles de becarios del PDHO que concluyó la secundaria en el ciclo escolar 2011-2012 se inscribió al primer grado de educación media superior en el ciclo 2012-2013.

La meta programada para 2012, de que el 80.0% de los becarios que concluyó la primaria se inscribiera a la secundaria, se ubicó por debajo de los resultados obtenidos en el periodo 2007-2011, en un rango de entre 83.9% y 89.6%; la meta de que el 55.0% de los becarios que concluyó la secundaria transitara a la educación media superior, fue inferior a los resultados obtenidos en el mismo periodo, ubicados en un rango de entre 56.5% y 62.5%, por lo que la cuantificación de las metas para 2012 no fue congruente con la tendencia observada en los ejercicios anteriores.

En el periodo 2007-2012, la brecha entre el porcentaje de becarios que transitó de primaria a secundaria y la población nacional, se redujo en 34.1%, ya que en 2007 la brecha fue de 13.5% y en 2012 de 8.9%, lo que representó un decremento promedio anual del 8.0%; respecto del tránsito de secundaria a educación media superior, se presentó una reducción de la brecha de 27.8% de 2007 a 2012, ya que pasó de 69.8% a 50.4%, lo que representó un decremento promedio anual del 6.3%.

#### 12-0-20G00-07-0255-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo humano Oportunidades, en el proceso de programación y presupuestación de las metas de los indicadores "Porcentaje de becarios de primaria que transitan a secundaria" y "Porcentaje de becarios de secundaria que transitan a educación media superior", considere la serie histórica de sus resultados, para establecer sus metas con certidumbre y prever una operación eficaz.

##### 6. *Promedio de escolaridad de los beneficiarios del PDHO*

En 2012, la diferencia del promedio de escolaridad entre padres e hijos de la población beneficiaria del PDHO, respecto de la población nacional, fue de 2.1 años, lo que significó un cumplimiento de 105.0% de la meta de 2.0 años de diferencia establecida para 2012, al registrar que los jóvenes de 20 años beneficiarios promediaron 8.4 años de escolaridad, por lo que hubo una diferencia de 4.1 años con el promedio de sus padres (4.3 años); en la

población nacional, los jóvenes promediaron 10.2 años, una diferencia de 2.0 años, respecto del promedio de sus padres (8.2 años).

La meta programada para 2012, referente a una diferencia de 2.0 años, para el indicador "Comparación de la diferencia en la escolaridad promedio", se ubicó por debajo del resultado de 2.5 años obtenida en la anterior medición del indicador realizada en 2005, por lo que la cuantificación de la meta para 2012 no fue congruente con la tendencia observada ni se orientó a mejorar en forma significativa los resultados e impactos del desempeño institucional.

#### 12-0-20G00-07-0255-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en conjunto con la Secretaría de Educación Pública, en el proceso de programación y presupuestación de la meta del indicador "comparación de la diferencia en la escolaridad promedio entre padres e hijos de familias beneficiarias, respecto a la misma diferencia en la población nacional", tome en cuenta la serie histórica de sus resultados, para establecer sus metas con certidumbre y prever una operación eficaz.

#### **7. Conclusión de la educación básica y media superior de los beneficiarios del PDHO**

En 2012 la CNPDHO, conjuntamente con la SEP, no dispuso de indicadores ni metas para evaluar el fomento del PDHO en la conclusión de la primaria y la educación media superior.

En 2012, el PDHO atendió a 742.1 miles de integrantes de las familias beneficiarias del PDHO con 15 años de edad, de los que sólo el 69.8% (518.2 miles) concluyó la secundaria, por lo que se cumplió en 112.6% la meta de 62.0% establecida en la MIR 2012 del PDHO y, la meta sexenal establecida en el Programa Sectorial de Desarrollo Social referente a incrementar al menos a 70.5% la tasa de terminación de educación básica de los jóvenes en pobreza extrema, se cumplió en 99.0%.

El resultado constatado por la ASF de 112.6% difiere de la meta alcanzada reportada en el documento "Consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Cuenta Pública 2012" de 119.5%, por lo que los mecanismos de control con que cuenta el PDHO no son suficientes para generar información clara y confiable.

La meta programada para 2012, referente a que el 62.0% de los beneficiarios del PDHO concluyera la educación básica, se situó por debajo de los resultados del periodo 2007-2011, que se ubicaron en un rango de entre 65.7% y 73.1%, por lo que la cuantificación de la meta para 2012 no fue congruente con la tendencia observada en los ejercicios anteriores.

Por lo que respecta a la primaria, la ASF determinó que la brecha en la conclusión de ese nivel educativo de los becarios del PDHO y la población nacional, se amplió en 1,706.7%, al pasar de 1.5% en el ciclo escolar 2007-2008 a 27.1% en el ciclo 2011-2012; en secundaria, la brecha se amplió en 53.0%, al pasar de 13.4% en el ciclo 2007-2008 a 20.5% en el ciclo 2011-2012.

En cuanto a la educación media superior, la ASF determinó que la brecha en su conclusión, entre la población beneficiaria del PDHO y la población nacional, se redujo en 57.0%, al pasar de 45.8% en el ciclo escolar 2007-2008, a 19.7% en el ciclo escolar 2011-2012.

**12-0-20G00-07-0255-07-008 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, fortalezca sus mecanismos de control, a fin de contar con información confiable, oportuna y suficiente, respecto del porcentaje de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios del programa.

**12-0-20G00-07-0255-07-009 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, establezca indicadores con sus respectivas metas, a fin de evaluar la conclusión de la primaria y la educación media superior por los becarios del programa.

**12-0-20G00-07-0255-07-010 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, en el proceso de programación y presupuestación de la meta del indicador que da cuenta del porcentaje de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios de oportunidades, considere la serie histórica de sus resultados, para establecer sus metas con certidumbre y prever una operación eficaz.

**12-0-20G00-07-0255-07-011 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, investigue las causas por las que el porcentaje de becarios del Programa Oportunidades que concluyen la primaria y la secundaria se redujo de 2007 a 2012 y, con base en ello, implemente las acciones correspondientes para fomentar la terminación de dichos niveles.

**8. *Entrega de becas para beneficiarios del PDHO en educación básica y media superior***

En 2012, las metas del indicador “Porcentaje de becarios de educación básica a los que se les emitieron los apoyos monetarios de becas educativas”, de 95.0% para los primeros tres trimestres y de 98.0% para el cuarto trimestre, se cumplieron en: 102.1% en el primero, en 100.4% en el segundo, en 100.7% en el tercero y en 101.4% en el cuarto. En el indicador “Porcentaje de becarios de educación media superior a los que se les emitieron los apoyos monetarios de becas educativas”, las metas programadas de 95.0% para los primeros tres trimestres y de 98.0% para el cuarto trimestre se cumplieron en: 100.9% en el primero, en 101.6% en el segundo, en 101.8% en el tercero y en 101.5% en el cuarto.

En el indicador “Niños que reciben becas de educación básica y media superior”, el número de personas que recibieron becas del PDHO en 2012, fue inferior a la meta programada. En el primer trimestre, 5,833.7 miles de niños recibieron becas, el 96.9% de los 6,022.9 miles de niños programados; en el segundo, 5,284.6 miles, el 97.6% de los 5,416.8 miles de niños programados; en el tercero, 5,328.4 miles, el 91.9% de los 5,797.3 miles de niños programados, y en el cuarto, 5,886.9 miles, el 97.4% de los 6,046.8 miles de niños programados; asimismo, la meta sexenal de beneficiar a 5,000.0 miles de alumnos de Oportunidades para 2012 en educación básica, establecida en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, se cumplió en 94.2%, ya que 4,710.0 miles de becarios de educación básica, en promedio, recibieron beca.

**9. Apoyo Jóvenes con Oportunidades**

En 2012, la CNPDHO, conjuntamente con la SEP, no dispuso de indicadores ni metas para evaluar la cobertura de la entrega de los apoyos "Jóvenes con Oportunidades".

El PDHO entregó el apoyo "Jóvenes con Oportunidades" a 208.4 miles de jóvenes que concluyeron la educación media superior antes de cumplir los 22 años en el ciclo escolar 2010-2011, lo que representó el 94.9% de los 219.5 miles de jóvenes que terminaron el nivel educativo en dicho ciclo escolar.

**12-0-20G00-07-0255-07-012 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, establezca indicadores con sus respectivas metas, a fin de evaluar la cobertura en la entrega del apoyo "Jóvenes con Oportunidades" a jóvenes beneficiarios del Programa Oportunidades que finalizaron la educación media superior antes de cumplir los 22 años.

**10. Entrega de apoyos para útiles escolares a los beneficiarios del PDHO en educación básica y media superior.**

En 2012, la CNPDHO, conjuntamente con la SEP, no dispuso de indicadores ni metas para evaluar la cobertura en la entrega de los apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares de los beneficiarios del PDHO que cursan la educación básica y media superior. Se verificó que en la MIR de 2013 se incorporaron los indicadores para evaluar la cobertura de apoyos para útiles escolares: "Porcentaje de becarios de educación media superior a los que se emitió apoyos para útiles escolares" y "Porcentaje de becarios de educación básica a los que se emitió apoyos para útiles escolares".

En 2012, la SEP otorgó apoyos para la adquisición de útiles escolares al 98.9% (773.6 miles de niños) de los 782.3 miles de niños que conformaron su universo de atención; en cuanto a la reposición de útiles para los becarios de primaria, de los 3,200.5 miles de becarios susceptibles de recibir apoyos, el 99.1% (3,172.3 miles) fue atendido por la SEP, mediante los apoyos del PDHO; en secundaria, se otorgaron apoyos al 99.0% (1,015.5 miles de jóvenes) de los 1,025.4 que integraron el universo de atención, y en educación media superior, al 99.6% (1,013.9 miles de jóvenes) de los 1,018.1 que conformaron su universo de atención en ese año.

**11. Oportunidad en la entrega de becas en educación básica y media superior**

En 2012, la SEP, conjuntamente con la CNPDHO, entregó a los beneficiarios del componente educativo del PDHO 5,374.6 becas en promedio por bimestre; el 82.2% (4,416.1 miles de entregas) se entregó conforme el plazo establecido en el Calendario Bimestral de Integración y entrega de Apoyos Monetarios; el 16.0% (858.3 miles), antes del plazo establecido, y el 1.8% (100.2 miles), después de la fecha programada.

**12-0-20G00-07-0255-07-013 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, investigue las causas por las cuales se entregan becas educativas fuera del plazo y, con base en ello, implemente las acciones de mejora, a fin de asegurar que las becas del componente educativo del PDHO se entreguen con oportunidad a los beneficiarios del programa.

**12. *Certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades en educación de los beneficiarios del PDHO***

En 2012, la CNPDHO conjuntamente con la SEP, certificó en el primero y segundo trimestres el cumplimiento de corresponsabilidades del 99.1% de los becarios de educación básica, superior en 3.3% a la meta de 96.0%; en el tercer trimestre, al 98.8%, superior en 2.8% a la meta de 96.0%, y en el cuarto trimestre, se certificó al 100.0%, superior en 4.1% a la meta de 96.0%.

En cuanto al porcentaje de becarios de educación media superior, en el primer trimestre se certificó el cumplimiento de las corresponsabilidades al 97.5% de los becarios, superior en 3.8% a la meta de 94.0%; en el segundo trimestre, al 98.9%, superior en 5.2% a la meta de 94.0%; en el tercero, al 99.3%, superior en 5.6% del 94.0% programado, y en el cuarto trimestre, al 100.0%, superior en 6.4% a la meta de 94.0%.

La meta programada para 2012, referente a certificar el cumplimiento de la corresponsabilidad del 96.0% de los becarios del PDHO en educación básica, se ubicó por debajo de los resultados que obtuvo el programa en el periodo 2009-2011, que se ubicaron en un rango de entre 99.8% y 100.0%; similar situación se presentó con la meta del 94.0%, referente al porcentaje de becarios de educación media superior para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad, ubicados en un rango de entre 98.7% y 100.0%, por lo que la cuantificación de las metas para 2012 no fue congruente con la tendencia observada en los ejercicios anteriores.

**12-0-20G00-07-0255-07-014 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en conjunto con la Secretaría de Educación Pública, en el proceso de programación y presupuestación de la meta de los indicadores "Porcentaje de becarios de educación básica para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad" y "Porcentaje de becarios de educación media superior para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad", considere la serie histórica de sus resultados, para establecer la meta con certidumbre y prever una operación eficaz.

**13. *Oportunidad en la certificación de las corresponsabilidades en educación de los beneficiarios del PDHO***

La CNPDHO careció de la información para verificar que los formatos de corresponsabilidad certificados se entregaran dentro de los 20 días hábiles posteriores a cada bimestre por certificar.

**12-0-20G00-07-0255-07-015 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fortalezca sus mecanismos de control, a fin de contar con información confiable, oportuna y suficiente para evaluar la oportunidad de la certificación de las corresponsabilidades en educación básica y media superior de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

**14. *Ejercicio de los recursos en el componente educativo del PDHO***

En 2012, en el componente educativo del PDHO se ejercieron 27,314,743.1 miles de pesos para el pago de las becas y la adquisición y reposición de los útiles escolares a los becarios

del programa, monto igual al presupuesto modificado y superior en 18.4% al presupuesto original de 23,062,061.0 miles de pesos, e igual al presupuesto modificado por 27,314,743.1 miles de pesos.

**15. Montos de las becas del PDHO**

En 2012, el monto otorgado por becario en promedio fue de 628.0 pesos mensuales, superior en 13.2% en términos reales a los 554.8 pesos otorgados en promedio en 2007, lo que representó un incremento promedio anual de 2.5% en el periodo 2007-2012; en educación básica, el monto de las becas otorgadas en promedio en 2012 fue de 416.0 pesos mensuales, superior en 11.2%, en términos reales, a los 374.0 pesos otorgados en 2007, lo que representó un crecimiento promedio anual de 2.2% en ese periodo, y en la educación media superior se otorgaron becas mensuales en 2012 por un monto promedio de 930.8 pesos, superior en 14.5% a los 813.2 pesos mensuales otorgados en el primer semestre de 2007, lo que significó un incremento promedio anual de 2.7%, por lo que el PDHO otorgó apoyos educativos crecientes a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias.

**16. Rendición de cuentas del componente educativo**

La SEP publicó en los principales documentos de rendición de cuentas de 2012 los resultados, respecto del número de becas entregadas; del número de becarios inscritos en cada nivel educativo, y del índice de terminación y de tránsito escolar, y la CNPDHO publicó información referente a las becas otorgadas y a los niños y jóvenes beneficiados; sin embargo, no presentaron información sobre la contribución de las becas en el fomento de la asistencia regular de los becarios, en el incremento de las capacidades básicas educativas de los beneficiarios, ni la contribución a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

**12-0-20G00-07-0255-07-016 Recomendación al Desempeño**

Para que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, investigue las causas por las cuales no se informa en los documentos de rendición de cuentas sobre el impacto de las becas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el cumplimiento del objetivo de fomentar la asistencia regular de los becarios a la escuela y de fomentar el incremento de las capacidades asociadas a la educación, y la contribución de las becas en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza y, con base en ello, implemente las acciones necesarias, a fin de evaluar los resultados.

**Consecuencias Sociales**

La falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a la educación ha provocado que persistan rezagos de consideración en el sistema educativo nacional, lo que contribuye a perpetuar la pobreza; por ello, el PDHO otorga becas educativas y útiles escolares a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, a fin de incrementar las capacidades asociadas a la educación de la población en situación de pobreza.

En el periodo 2007-2012, el porcentaje de becarios del PDHO en primaria que no concluyó el ciclo escolar se incrementó en 148.1%, al pasar de 2.7% a 6.7%; en secundaria, se incrementó en 97.1%, al pasar de 3.5% a 6.9%, y en educación media superior, se incrementó en 3.0%, al pasar de 12.0% a 13.5%.

A 2012, de los 7,369.2 miles de niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias del PDHO en edad de asistir a la educación básica y media superior, el 72.2% (5,317.7 miles) se inscribió a la escuela; de los 742.1 miles de integrantes de las familias beneficiarias con 15 años de edad, el 69.8% (518.2 miles) concluyó la educación básica, y de los 419.1 miles de jóvenes con 22 años de edad, el 51.2% (214.4 miles) concluyó la educación media superior.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 12 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 11 restante(s) generó(aron): 16 Recomendación(es) al Desempeño.

### **Dictamen: con salvedad**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a los procesos revisados.

En 2012, la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, cumplió razonablemente los objetivos y metas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en su componente educativo, de otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela y, consecuentemente, la terminación de dichos niveles educativos, ya que en el periodo 2007-2012, el monto de los apoyos educativos se incrementó en 11.2%, en términos reales, en educación básica y en 14.5% en educación media superior, lo que coadyuvó a que el porcentaje de integrantes de las familias beneficiarias en edad escolar inscritas en secundaria se incrementara en 13.6%, al pasar de 76.3% en el ciclo escolar 2007-2008 a 80.2% en el ciclo escolar 2012-2013, y en educación media superior en 31.4%, al pasar de 35.4% a 46.5% en el mismo periodo; además, coadyuvó a que en 201 el 97.0% (4,806.3 miles) de los 4,956.6 miles de becarios activos de educación básica en promedio asistieran regularmente a la escuela, y que el 96.8% (887.9 miles) de los 917.3 miles de becarios en educación media superior permaneciera activo en el ciclo escolar. Asimismo, la meta de 2012 de que el 80.0% de los becarios del PDHO que cursaron el sexto grado de primaria transitaran a secundaria se cumplió en 111.2%, ya que el 89.0% (537.4 miles de becarios) de los 603.9 miles que concluyó la primaria transitó a la secundaria, y la meta de que el 55.0% de los becarios que concluyó la secundaria se inscribiera en la educación media superior, se cumplió en 119.8%, ya que el 65.9% (341.4 miles de becarios) de los 518.2 miles de becarios del PDHO que concluyó la secundaria en el ciclo escolar 2011-2012, se inscribió al primer grado de educación media superior en el ciclo 2012-2013.

Los resultados con observación se refieren principalmente a la reducción promedio de 9.6% en el porcentaje de niños beneficiarios del PDHO inscritos en primaria, ya que pasó de 94.5% en el ciclo 2007-2008, a 85.4% en el ciclo 2012-2013; a la insuficiencia de las acciones del PDHO para fomentar la permanencia y conclusión del ciclo escolar de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias del programa, ya que el porcentaje de niños

beneficiarios inscrito en primaria que no concluyó el ciclo escolar se incrementó en 148.1%, al pasar de 2.7% en el ciclo 2007-2008, a 6.7% en el ciclo 2011-2012; en secundaria, se incrementó en 97.1%, al pasar de 3.5% en el ciclo 2007-2008, a 6.9% en el ciclo 2011-2012, y en educación media superior, se incrementó en 3.0%, al pasar de 12.0% en el ciclo 2007-2008, a 13.5% en el ciclo 2011-2012, y al establecimiento de metas del PDHO sin considerar los resultados históricos. Asimismo, se careció de indicadores para evaluar el fomento de la inscripción; la asistencia regular; la permanencia y terminación del ciclo escolar; la conclusión de los niveles educativos, y la cobertura en la entrega de las becas escolares.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar las atribuciones de la SEP y de la CNPDHO en el componente educativo del PDHO.
2. Verificar los resultados del PDHO en el fomento de la inscripción a la educación básica y media superior de los niños, niñas y jóvenes en 2012.
3. Verificar si en 2012, las becas otorgadas por el PDHO fomentaron que los beneficiarios del programa inscritos en educación básica asistieran regularmente a escuela y que los inscritos en educación media superior permanecieran activos.
4. Verificar si el PDHO, por medio de las becas otorgadas a las niñas, niños y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias, fomentó que permanecieran y concluyeran el ciclo escolar 2011-2012.
5. Verificar que las becas educativas del PDHO proporcionadas en 2012 fomentaron que los becarios transitaran de un nivel escolar a otro (primaria a secundaria y secundaria a la educación media superior).
6. Revisar la contribución del PDHO en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, en términos del promedio de escolaridad de los jóvenes beneficiarios del programa, respecto de sus padres, en el periodo 2000-2012.
7. Evaluar si el PDHO contribuyó a que los becarios del programa concluyeran la educación básica y media superior en el ciclo 2011-2012.
8. Verificar la cobertura de las becas educativas, del otorgamiento de apoyos para la adquisición y reposición de útiles escolares y del apoyo "Jóvenes con Oportunidades".
9. Verificar la oportunidad en la entrega de las becas a los beneficiarios del PDHO en educación básica y media superior en 2012.
10. Verificar el cumplimiento del proceso de certificación de las corresponsabilidades de los becarios del PDHO en el ciclo 2011-2012, así como su oportunidad.
11. Verificar que el ejercicio de los recursos asignados al componente educativo del PDHO para el otorgamiento de becas y apoyos en 2012, se realizó con criterios de economía.
12. Verificar si las becas otorgadas por becario fueron crecientes, en términos reales, en el periodo 2007-2012.

13. Verificar que la información presentada por la SEP y la CNPDHO en los diferentes documentos de rendición de cuentas de 2012, respecto del componente educativo del PDHO, permitió verificar si se cumplieron los objetivos y metas del programa.

#### *Áreas Revisadas*

La Oficialía Mayor y la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros de la Secretaría de Educación Pública, y las direcciones generales de Planeación y Evaluación, de Coordinación y Vinculación, de Atención y Operación, de Padrón y Liquidación, y de Administración y Finanzas de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, 25, fracción III y, 27 párrafo segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012, numerales 2, 2.2 y 3.5.1; Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos elaborada por la SHCP y el CONEVAL, numeral IV.8; Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, estrategia 1.2, objetivo 1; Lineamientos para la Revisión, Actualización, Calendarización y Seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2012, numeral 26; Lineamientos Operativos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012, numeral 5; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo 3, numeral 14, fracción I, Norma Cuarta, párrafo primero.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.