

Consejo Nacional de Fomento Educativo

Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena

Auditoría de Desempeño: 12-1-11L6W-07-0272

DS-027

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 Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa; la eficiencia en la operación de los servicios de educación inicial y básica para la población rural e indígena; la economía en la aplicación de los recursos financieros asignados, y la rendición de cuentas.

Antecedentes

En el Programa Institucional 2007-2012 del CONAFE, se señala que: “En la década de los sesenta, el principio que regía la educación de nuestro país era que todos los niños tenían derecho a acceder a una educación uniforme en todo el territorio nacional; no obstante, persistía un grave problema social: la población en edad escolar no atendida se ubicaba en comunidades dispersas y aisladas en el medio rural e indígena”. De acuerdo con cifras de la SEP,^{1/} a finales de la década de los sesenta, México contaba con 48 millones de habitantes; el 41.0% de ellos vivía en regiones rurales y 9 de cada 100 niños que iniciaban la primaria no la concluían. De los 3,220.6 miles de indígenas monolingües de entre 6 y 14 años, la SEP atendía al 0.7% (23.2 miles de indígenas).

“En esa década, la inadecuada infraestructura educativa y el escaso desarrollo de opciones pedagógicas, así como la desigualdad en la distribución e insuficiencia de materiales didácticos ocasionaban alta deserción escolar, que se traducían en incorporación de los niños al trabajo productivo y mal remunerado”.^{2/}

“El personal docente carecía de estrategias didácticas adecuadas a las condiciones y necesidades educativas específicas de esos alumnos y permeaba un 85.0% de inasistencia a

^{1/} Secretaría de Educación Pública. **Programa Sectorial de Educación 2007-2012**. México, 2007. **Programa de Desarrollo Educativo 2000-2006**, México, 2000; y Consejo Nacional de Fomento Educativo. **Programa Institucional de Mediano Plazo 2007-2012**. México, 2009.

^{2/} Consejo Nacional de Fomento Educativo. **Programa Institucional de Mediano Plazo 2007-2012**. México, 2007.

las escuelas, aunado a que no existía la corresponsabilidad de la familia con el proceso educativo de los niños y jóvenes que habitaban en esas áreas geográficas”.^{3/}

“El objetivo de acceder a una educación uniforme y generar mayor equilibrio entre zonas urbanas y rurales no se alcanzó, 9 de cada 10 escuelas rurales impartían menos de cuatro grados, mientras que la cantidad de maestros titulados representaba solamente una cuarta parte, en un país donde la mitad de su población seguía viviendo en el campo”.^{4/}

“La política de expansión de la cobertura mostró una serie de limitaciones que provenían de las dificultades de llevar la educación a la población más pobre, dispersa y aislada del país, y comenzó a tomarse conciencia de que el modelo organizacional y curricular uniforme para todo el país tenía severas dificultades para escolarizar a ese segmento de la población y acentuaba su rezago educativo”.^{5/}

En este contexto, el 9 de septiembre de 1971, mediante Decreto Presidencial, se creó el CONAFE como un organismo público descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con personalidad jurídica y patrimonio propios y, de acuerdo con su decreto, tenía como objetivo fomentar nuevas fuentes financieras para contar con recursos económicos y técnicos suficientes para el sistema educativo nacional orientando sus actividades hacia la operación de nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejorar la educación en el país.^{6/}

“Desde la creación del CONAFE hasta 1990 se desarrolló el modelo de educación denominado cursos comunitarios, basado en la firma de un convenio con la comunidad, mediante la cual se comprometía a construir un aula y un cuarto para el maestro, y a alimentarlo durante su estancia, y en el diseño de un sistema de capacitación para los profesionales becados”.^{7/}

“Este modelo de escuela unitaria utilizaba como recurso educativo la heterogeneidad de los grupos de alumnos y planteaba una enseñanza con temas comunes y distintos niveles de profundidad a un grupo heterogéneo de entre 5 y 29 alumnos, organizado en tres niveles (preescolar, primaria y secundaria)”.^{8/}

“En 1993 se publicó la Ley General de Educación, la cual retomó el establecimiento de programas compensatorios, a fin de garantizar las condiciones necesarias para el logro de una igualdad en las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos tratando de abatir el rezago educativo”.^{9/}

“El diseño de los programas compensatorios consideró cuatro acciones básicas:

- Fortalecimiento de la oferta educativa, mediante la construcción y rehabilitación de espacios educativos y dotación de mobiliario y equipo escolar.
- Fortalecimiento de la demanda educativa, por medio del diseño y distribución de textos y materiales de educación indígena.

^{3/} Ibid., p. 6.

^{4/} Ibid.

^{5/} Ibid.

^{6/} Ibid.

^{7/} Ibid.

^{8/} Ibid.

^{9/} Ibid., p. 11.

- Asesoría y capacitación para docentes y directivos, así como para los padres de familia.
- Apoyos económicos para la supervisión escolar y reconocimientos al buen desempeño docente”.

“De 1993 a 2006, el Gobierno Federal, al amparo de financiamiento externo, diseñó y operó cinco programas compensatorios para revertir el rezago educativo en el medio rural e indígena:” ^{10/}

1. Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE 1993-1996) ^{11/}

“Financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, este programa respondía al compromiso explícito de reducir las desigualdades en materia de oportunidades educativas y atendió a los cuatro estados cuyos indicadores educativos y de marginación presentaban mayor marginalidad y el mayor rezago educativo, respecto de la media nacional (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca)”.

2. Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI 1993-1997) ^{12/}

“Apoyado con recursos financieros del Banco Mundial, se incorporó a finales de 1993 y su principal propósito fue capacitar en métodos de crianza a los padres de familia con hijos menores de 4 años de edad, con el fin de mejorar las oportunidades de aprovechamiento de los niños en la enseñanza primaria”.

3. Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB 1994-2001) ^{13/}

“Se incluyeron 10 estados que se encontraban por debajo de la media educativa nacional: Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán, con el propósito de propiciar la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos, e incrementar los niveles de aprendizaje en regiones en desventaja, mediante tres ejes de acción: el desarrollo de los recursos humanos; los materiales educativos, incluyendo infraestructura física, y el fortalecimiento institucional de las instancias que han venido operando el proyecto”.

4. Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2001) ^{14/}

“Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), este programa tuvo como objetivo principal contribuir a elevar el nivel de vida de casi tres millones de mexicanos nacidos en la década de los noventa, provenientes de familias del decil de menores ingresos. Comprendió dos subprogramas: uno para atender la educación primaria formal, la que se proporciona a niños de 6 a 14 años, en sus modalidades general e indígena; y otro para atender la educación comunitaria, que tiene un componente destinado a la educación primaria”.

^{10/} **Ibid.**, p. 7.

^{11/} **Ibid.**, p. 9.

^{12/} **Ibid.**

^{13/} **Ibid.**

^{14/} **Ibid.**

5. Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB 1998-2006) ^{15/}

“Con financiamiento del Banco Mundial se inició la operación de este programa, que buscó apoyar la continuidad y el tránsito de los niños a lo largo de la educación inicial y básica, buscando que permanecieran en la escuela y que concluyeran los niveles educativos obligatorios. Con este programa, se atendió por primera vez en forma integral a los 31 estados del país”.

“De 2007 a 2009, y una vez concluido el financiamiento externo, la operación de las acciones compensatorias de este programa en los 31 estados del país se realizó exclusivamente con recursos fiscales del Gobierno Federal”. ^{16/}

“En 2008, se creó el Programa de Educación Inicial y Básica para Población Indígena, el cual fue resultado de la integración de los programas presupuestarios S022 “Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza” y S090 “Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante”. ^{17/}

En las Reglas de Operación del programa publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2008, se establecieron los objetivos generales del Programa de Educación Inicial y Básica para Población Indígena que rigieron hasta el ejercicio fiscal 2011, los cuales se muestran a continuación:

- Lograr que los niños y jóvenes de las localidades con mayor rezago social y educativo se inscriban, permanezcan y culminen su educación básica, y que reciban los beneficios de la educación inicial.
- Coadyuvar a la mejora de la calidad de los aprendizajes de los niños y jóvenes de las localidades con mayor rezago social y educativo, mediante recursos y prácticas educativas acordes a las necesidades y características.

El 28 de diciembre de 2011 se publicaron las nuevas Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena, que regirían para el ejercicio fiscal 2012, en las cuales se estableció el objetivo general de: “Contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes del país para reducir el rezago educativo en educación básica mediante la instalación y operación de los servicios educativos comunitarios y el fomento a la continuidad educativa”, y el objetivo específico de: “Propiciar que niños y jóvenes que viven en localidades de alta marginación o rezago social, accedan a servicios educativos acordes a sus necesidades y características; permanezcan y concluyan la educación básica”.

Para 2012, al Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena se le asignó un presupuesto de 2,942,167.6 miles de pesos, lo que representó el 1.1% de los recursos autorizados al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (263,625,161.6 miles de pesos).

^{15/} **Ibid.**

^{16/} **Ibid.**, p. 10.

^{17/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2010. Evaluaciones-Programa Anual de Evaluación 2009-2010.**

Resultados

1. Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La lógica vertical de la MIR 2012 del programa presupuestario E032 "Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena" es adecuada y permite verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivo de la matriz; sin embargo, los componentes definidos son insuficientes, porque no consideran la educación inicial. En cuanto a la lógica horizontal, de los 16 indicadores incluidos en la matriz, en el 75.0% (12) no se incluyeron los datos absolutos de los denominadores comprometidos de nivel de componente y de actividad; el indicador de nivel de fin no es congruente con el objetivo establecido; el indicador de nivel de propósito no es consistente con el objetivo, ya que no considera a toda la población objetivo del programa y tampoco permite medir si los niños y jóvenes en edad escolar permanecen y concluyen la educación básica; en el indicador de nivel de componente, la meta de los apoyos económicos del Sistema de Estudios a Docentes y Acércate a tu Escuela entregados por el programa se presentan de manera agregada, y en el indicador de nivel de actividad, la meta se presenta de manera global para las acciones de construcción y/o rehabilitación de espacios educativos y técnico administrativos.

12-1-11L6W-07-0272-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo incluya, en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E066 "Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria", un objetivo de componente relacionado con la educación inicial, a fin de evaluar su cumplimiento.

12-1-11L6W-07-0272-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo incluya, en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E066 "Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria", los indicadores y metas de nivel de fin y de propósito que permitan valorar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

12-1-11L6W-07-0272-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo incluya, en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E066 "Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria", los indicadores y metas de la proporción de niños y jóvenes en edad escolar que permanecen y concluyen la educación básica, a efecto de medir su cumplimiento.

12-1-11L6W-07-0272-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo incluya, en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E066 "Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria", en las metas de los indicadores de nivel de componente y de actividad, los datos de los denominadores de cada indicador, a efecto de medir su cumplimiento.

12-1-11L6W-07-0272-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo especifique, en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E066 "Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria", en el indicador de nivel de componente, las metas que corresponden a la entrega de los apoyos económicos del Sistema de Estudios a Docentes y las que corresponden a la entrega de los apoyos económicos Acércate a tu Escuela, a efecto de medir su cumplimiento.

12-1-11L6W-07-0272-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo especifique, en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E066 "Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria", en el indicador de nivel de actividad, las metas que corresponden a la construcción de espacios educativos y técnico administrativos y las que corresponde a la rehabilitación de espacios educativos y técnico administrativos, a efecto de medir su cumplimiento.

2. Cobertura de atención de las localidades de alto y muy alto rezago social o marginación

En 2012, el CONAFE otorgó servicios de educación básica comunitaria a 332,997 niños y jóvenes en edad escolar de 36,710 localidades de los 31 estados del país. De las localidades atendidas por el CONAFE, el 79.7% (29,252 localidades) correspondió a localidades rurales con un alto y muy alto nivel de rezago social o marginación, por lo que atendió prioritariamente con servicios educativos comunitarios a las localidades rurales con un alto y muy alto nivel de rezago social o marginación.

Las 29,252 localidades rurales de alto y muy alto nivel de rezago social o marginación atendidas por el consejo, representaron el 33.7% de las 86,831 localidades clasificadas por el CONEVAL y el CONAPO como de alto y muy alto rezago social o marginación.

3. Cobertura de atención de la población objetivo

En 2012, el CONAFE atendió a 332,997 alumnos, cifra inferior en 9.8% a la meta prevista de 369,267 alumnos, de los cuales, el 53.2% (177,207) correspondió a estudiantes de preescolar; el 36.3% (120,713), de primaria, y el 10.5% (35,077), de secundaria.

12-1-11L6W-07-0272-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo investigue las causas de la menor cobertura de niños, niñas y jóvenes en edad escolar beneficiados con servicios educativos comunitarios y, con base en ello, implemente las acciones correspondientes para asegurar que todos los niños y jóvenes de las localidades rurales del país accedan a dichos servicios.

4. Cumplimiento del objetivo de lograr que los niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social se inscriban, permanezcan y concluyan su educación inicial y básica

En 2012, el CONAFE no dispuso de los indicadores necesarios para verificar el cumplimiento de su objetivo estratégico de lograr que los niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social y educativo, se inscriban, permanezcan y culminen su educación inicial y básica, y que reciban los beneficios de la educación inicial.

12-1-11L6W-07-0272-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo establezca, en su programa institucional de mediano plazo, los indicadores y metas que permitan medir el cumplimiento del objetivo de lograr que todos los niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social y educativo, se inscriban, respecto de la población indígena en edad escolar total, a efecto de medir su cumplimiento.

5. Cobertura de atención en los ocho estados con mayor rezago

En el ciclo escolar 2011-2012, el CONAFE contribuyó con el 17.5% de la meta de mediano plazo de matricular, al término de 2012, al 99.0% de la población en los 8 estados con mayor rezago (Oaxaca, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Guerrero, Veracruz y Tabasco), ya que otorgó servicios de educación básica a 168,757 niños y jóvenes en edad escolar de los 962,188 niños de preescolar y primaria indígena matriculados en esos estados.

6. Logro académico de los estudiantes de primaria, prueba ENLACE

En el ciclo escolar 2011-2012, mediante la prueba ENLACE, se evaluaron los conocimientos de 60,085 alumnos de primaria; lo que representó el 81.3% de los 73,904 alumnos de tercero a sexto grados, por lo que no se evaluaron los conocimientos del 18.7% de los alumnos atendidos por el CONAFE (13,819).

De los alumnos evaluados, la proporción de estudiantes de primaria, en español, en al menos el nivel elemental fue de 62.5%, inferior en 13.2% a la meta de lograr, al término de 2012, que el 72.0% de los alumnos se ubicara en al menos el nivel elemental. En matemáticas, la proporción de estudiantes de primaria en al menos el nivel elemental fue de 66.3%, superior en 3.6% a la meta de lograr, al término de 2012, que el 64.0% de los alumnos se ubicara en al menos el nivel elemental. En este aspecto, el CONAFE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, firmó el 16 de octubre de 2013 una Carta Compromiso con los 31 delegados estatales, con la finalidad de focalizar las acciones de las estrategias de apoyo a la educación para fortalecer las escuelas con mayores porcentajes de logro insuficiente y reforzar las actividades que se realizan con los padres de familia en el proceso de aprendizaje de sus hijos y dar seguimiento de las escuelas con mayor porcentaje de logro insuficiente y medir su avance.

Los resultados en el nivel de logro académico, en español, de los alumnos ha mostrado una mejoría de los ciclos 2009-2012 al 2011-2012, ya que la tasa media de crecimiento anual en al menos el nivel elemental aumentó en promedio anual en 2.6%, al pasar de 59.4% a 62.5%, mientras que la proporción de alumnos en el nivel insuficiente decreció en promedio anual en 3.9%, al pasar de 40.6% a 37.5%. En matemáticas, también se mostró una mejoría en esos ciclos, ya que la tasa media de crecimiento anual en al menos el nivel elemental aumentó en promedio anual en 10.8%, al pasar de 54.0% a 66.3%, mientras que la proporción de alumnos en el nivel insuficiente decreció en promedio anual en 14.4%, al pasar de 46.0% a 33.7%.

Respecto de las brechas educativas, por modalidad educativa, la proporción de alumnos en español en el nivel insuficiente de la comunitaria e indígena del CONAFE fue de 35.5%, superior en 596.1% a la particular (5.1%) y en 135.1% a la general (15.1%). En matemáticas, la proporción de alumnos en el nivel insuficiente de la comunitaria e indígena del CONAFE fue de 31.2%, superior en 511.8% a la particular (5.1%) y en 140.0% a la general (13.0%).

12-1-11L6W-07-0272-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo investigue las causas de las brechas educativas en primaria, por modalidad educativa de educación básica y, con base en ello, implemente las acciones de mejora correspondientes para reducir las desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad educativa.

12-1-11L6W-07-0272-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento Educativo, investigue las causas de la menor cobertura de alumnos evaluados con la prueba ENLACE de educación básica y, con base en ello, implemente las acciones correspondientes para asegurar que se evalúen los conocimientos de todos los estudiantes de tercero a sexto grados de primaria de todas las escuelas comunitarias del país.

7. *Logro académico de los estudiantes de secundaria, prueba ENLACE*

En el ciclo escolar 2011-2012, mediante la prueba ENLACE, se evaluaron los conocimientos de 25,639 miles de alumnos de secundaria, lo que representó el 73.1% de los 35,077 alumnos atendidos en ese nivel educativo.

De los alumnos evaluados, la proporción de estudiantes de secundaria, en español, en al menos el nivel elemental fue de 34.0% y en matemáticas, la proporción de estudiantes en al menos el nivel elemental fue de 26.2%; sin embargo, el CONAFE no estableció una meta para valorar la proporción de alumnos que se ubicaría en al menos el nivel elemental en esas asignaturas.

Los resultados en el nivel de logro académico, en español, de los alumnos no ha mostrado una mejoría de los ciclos 2009-2012 al 2011-2012, ya que la tasa media de crecimiento anual en al menos el nivel elemental disminuyó en promedio anual en 7.7%, al pasar de 39.9% a 34.0%, mientras que la proporción de alumnos en el nivel insuficiente aumentó en promedio anual en 4.8%, al pasar de 60.1% a 66.0%. En matemáticas, aun cuando la tasa media de crecimiento anual en al menos el nivel elemental disminuyó en 5.3%, al pasar de 29.2% a 26.2%, la proporción de alumnos en el nivel bueno aumentó en promedio anual en 4.3%, al pasar de 4.5% a 4.9% y en el excelente creció en promedio anual en 41.4%, al pasar de 0.6% a 1.2%, mientras que la proporción de alumnos en el nivel insuficiente creció en promedio anual en 2.1%, al pasar de 70.8% a 73.8%.

Respecto de las brechas educativas, por modalidad educativa, la proporción de alumnos de secundaria en el nivel insuficiente del CONAFE fue de 66.0%, superior en 251.1% a la particular (18.8%); en 66.7% a la técnica (39.6%); en 67.9% a la general (39.3%), y en 60.2% a la telesecundaria (41.2%). En matemáticas, la proporción de alumnos en el nivel insuficiente del CONAFE fue de 73.8%, superior en 156.2% a la particular (28.8%); en 77.4% a la telesecundaria (41.6%); en 38.2% a la técnica (53.4%), y en 39.5% a la general (52.9%).

12-0-11100-07-0272-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento Educativo, investigue las causas de la menor cobertura de alumnos evaluados con la prueba ENLACE de educación básica y, con base en ello, implemente las acciones correspondientes para asegurar que se evalúen los conocimientos de todos los estudiantes de primero a tercer grados de secundaria de todas las escuelas comunitarias del país.

12-1-11L6W-07-0272-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo establezca en su programa institucional de mediano plazo, los indicadores y metas que permitan medir la proporción de alumnos de secundaria en al menos el nivel elemental en las asignaturas de español, a efecto de medir su cumplimiento.

12-1-11L6W-07-0272-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo investigue las causas de las brechas educativas en secundaria, por modalidad educativa de educación básica y, con base en ello, implemente las acciones de mejora correspondientes para reducir las desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad educativa.

8. Servicios de educación básica en operación

En 2012, el CONAFE puso en operación 37,482 servicios de educación básica, de los cuales el 59.3% (22,243) correspondió a servicios de preescolar; el 32.7% (12,268), de primaria, y el 8.0% (2,971), de secundaria. Los 37,482 servicios de educación básica en operación fueron inferiores en 2.9% a la meta prevista de corto plazo de 38,594 servicios, y en 7.5% a los 40,529 servicios comprometidos en su programa de mediano plazo.

12-1-11L6W-07-0272-07-013 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo, con base en las causas identificadas, implemente las acciones de mejora correspondientes para asegurar que todos los servicios educativos comunitarios programados cuenten oportunamente con los recursos humanos y materiales pertinentes y suficientes para su operación.

9. Figuras educativas en servicio

En 2012, el CONAFE puso en operación a 41,444 figuras educativas, cifra inferior en 7.0% a la meta de 44,580. De las figuras educativas en servicio, el 50.9% (21,109) correspondió a servicios de preescolar; el 38.6% (15,979) de primaria, y el 10.5% (4,356), de secundaria. En cuanto a la meta de mediano plazo de apoyar, al término de 2012, a 47,950 figuras educativas con paquete de material didáctico, el consejo apoyó a 41,444, cantidad inferior en 13.6% a la meta de beneficiar a 47,950 figuras educativas con paquete de material didáctico.

12-1-11L6W-07-0272-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo, con base en las causas identificadas, implemente las acciones de mejora correspondientes para asegurar que todos los servicios educativos comunitarios programados cuenten oportunamente con los recursos humanos suficientes para su operación.

12-1-11L6W-07-0272-07-015 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas de la menor entrega de paquetes de material didáctico a las figuras educativas y, con base en ello, implemente las acciones de mejora correspondientes para asegurar que las figuras educativas cuenten con el material didáctico para apoyar su trabajo pedagógico, de acuerdo con el programa, modalidad o proyecto en el que participa.

10. Tutores comunitarios de verano

En 2012, el CONAFE logró que 2,618 tutores comunitarios de verano apoyaran los servicios educativos comunitarios en los 31 estados, cifra inferior en 12.7% a los 3,000 previstos.

12-1-11L6W-07-0272-07-016 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo, con base en las causas identificadas, implemente las acciones de mejora correspondientes para asegurar que la totalidad de los tutores comunitarios de verano programados apoyen los servicios de educación comunitaria, a fin de incidir en el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos de cursos comunitarios, que al finalizar el ciclo escolar requieran de apoyos específicos para aprobar el nivel o grado cursado y mejorar su desempeño.

11. Asesores pedagógicos itinerantes

En 2012, el CONAFE logró que 573 asesores pedagógicos itinerantes apoyaron los servicios educativos, inferior en 18.1% a la meta de 700 asesores pedagógicos itinerantes.

12-1-11L6W-07-0272-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo, con base en las causas identificadas, implemente las acciones de mejora correspondientes para asegurar que la totalidad de los asesores pedagógicos itinerantes programados apoyen los servicios de educación comunitaria, a fin de apoyar a los alumnos con menores logros educativos en la prueba ENLACE.

12. Asociaciones promotoras de educación comunitaria

En 2012, el CONAFE integró 1,142 asociaciones con padres de familia de la comunidad en los 31 estados, superiores en 18.6% a la meta prevista de 963.

13. Caravanas culturales

En 2012, el CONAFE logró poner en operación 207 caravanas culturales, resultado similar a la meta prevista de 208. Las 207 caravanas culturales se realizaron en el mismo número de servicios educativos en operación en 11 estados, mediante la visita de 2 instructores por caravana, con el objetivo de fomentar la lectura, escritura y expresiones artísticas.

14. Entrega de apoyos económicos del Sistema de Estudios a Docentes y Acércate a tu Escuela

En 2012, el CONAFE entregó 54,816 apoyos económicos del Sistema de Estudios a Docentes al personal que prestó su servicio social educativo durante uno o dos ciclos escolares para apoyarlos a cursar su educación media superior, superior o capacitación para el trabajo, cantidad superior en 6.4% a los 51,494 apoyos previstos.

En cuanto a la entrega de los apoyos económicos Acércate a tu Escuela, entregó 32,969 apoyos a los estudiantes de preescolar, primaria y secundaria, similar a los 34,058 apoyos programados.

15. Entrega de útiles escolares

En 2012, el CONAFE benefició al 100.0% de los 335,669 alumnos atendidos con la entrega de útiles; el cual contó con las herramientas pertinentes que facilitan la adquisición y desarrollo de la lengua escrita y del pensamiento lógico matemático.

16. Construcción y rehabilitación de espacios educativos y técnico-administrativos

En 2012, el CONAFE realizó 489 acciones de rehabilitación y construcción de espacios educativos, superiores en 22.2% a la meta de corto plazo de 400, de las cuales el 61.1% (299) correspondió a construcciones y el 38.9% (190) a rehabilitaciones.

Respecto del cumplimiento de la meta de mediano plazo de lograr, al término de 2012, la construcción o rehabilitación de 2,000 espacios educativos y técnico-administrativos, se realizaron 5,977 acciones de construcción o rehabilitación de espacios educativos y técnico-administrativos, superiores en 198.8% a la meta.

17. Lotes de mobiliario

En 2012, el CONAFE entregó 2,034 lotes de mobiliario a los servicios educativos comunitarios, inferior en 20.0% a la meta de entregar 2,543 lotes de mobiliario.

12-1-11L6W-07-0272-07-018 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo, con base en las causas identificadas, implemente las acciones de mejora correspondientes para asegurar que todos los lotes de mobiliario programados se entreguen, a fin de mejorar la prestación de los servicios educativos comunitarios.

18. Estudios de caso de escuelas beneficiadas por el Programa Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena

Se visitaron 11 centros educativos comunitarios en 8 comunidades del estado de Chihuahua de las 689 comunidades beneficiadas por el Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena. De los centros educativos comunitarios visitados, el 72.7% (8) correspondió al nivel preescolar; el 18.2% (2) a primaria, y el 9.1% (1) a secundaria.

En los 11 centros educativos comunitarios se aplicaron 13 encuestas de opinión a las figuras educativas, de las cuales 10 (76.9%) contaron con estudios de nivel bachillerato; 2 (15.4%) se encuentran cursando la licenciatura en pedagogía y 1 (7.7%) contó con estudios de secundaria. El 100.0% de los encuestados manifestó haber recibido la capacitación por parte del CONAFE para brindar los servicios educativos y el paquete de material didáctico para apoyar sus funciones.

Respecto de las acciones de construcción o rehabilitación de espacios, el 100.0% manifestó que en 2012 no se llevaron a cabo dichas acciones en sus centros comunitarios educativos. Asimismo, precisaron que las principales necesidades de los centros educativos comunitarios fueron la construcción o rehabilitación de letrinas, la adquisición de mobiliario y equipo y la instalación de energía eléctrica.

En cuanto a la entrega de lotes de mobiliario, se precisó que de los 11 centros comunitarios, sólo en 2 (18.2%) se entregó el lote de mobiliario comprometido.

Por lo que corresponde a la integración de las Asociaciones de Padres de Familias, se señaló que en los 11 centros educativos comunitarios se formó la asociación con la finalidad de realizar acciones de apoyo de los servicios educativos comunitarios. De los 11 centros comunitarios, 6 (54.5%) fueron visitados por los asesores pedagógicos itinerantes, para apoyar a los alumnos con menores logros educativos en la prueba ENLACE. En 2 (18.2%) de los 11 centros comunitarios, se llevó a cabo la estrategia de tutores comunitarios de verano

para apoyar a los alumnos, que al finalizar el ciclo escolar requirieron de apoyos para complementar y fortalecer su desempeño escolar, que les permita avanzar al siguiente grado o nivel. En 4 (36.4%) de los 11 centros, se llevó a cabo la visita de las caravanas culturales con el objeto de fomentar la lectura, escritura y expresiones artísticas.

De los 11 instructores comunitarios, 8 (72.7%) manifestaron que la localidad les ofrece el hospedaje y los alimentos, mientras que 3 (27.3%) señalaron que viven y comen en casa de sus padres por la cercanía de su hogar al centro comunitario educativo. En materia de entrega de apoyos económicos del SED, se precisó que fueron de 1,800 a 3,600 pesos mensuales.

En cuanto a la percepción de los alumnos beneficiados con los servicios educativos comunitarios, de los 26 alumnos encuestados, 13 (50.0%) correspondieron a primaria y 13 (50.0%) a secundaria.

Las encuestas mostraron que del trayecto de su casa al centro educativo comunitario, de los 26 alumnos, el 80.8% (21) manifestó caminar de 1 a 60 minutos; mientras que el 19.2% (5) camina de 1 a 2 horas.

Respecto de los días de asistencia al centro educativo comunitario, el 100.0% manifestó que asiste de lunes a viernes y que el tiempo que permanece en el centro educativo es de 5 a 6 horas de clase.

En materia de entrega de útiles escolares, 24 alumnos (92.3%) que recibieron el paquete de útiles escolares y 2 (7.7%) comentaron que recibieron la beca Acércate a tu Escuela, ya que viven en una comunidad que no cuenta con servicios educativos comunitarios.

19. *Economía en la aplicación de los recursos financieros destinados a la educación inicial y básica para la población rural e indígena*

En 2012, en el programa de educación inicial y básica para población rural e indígena, a cargo del CONAFE, se ejerció un presupuesto de 2,733,754.4 miles de pesos, monto inferior en 6.1% al presupuesto modificado de 2,911,984.0 y en 7.1% al original de 2,942,167.6 miles de pesos. De los 2,733,754.4 miles de pesos ejercidos, el 80.7% (2,206,128.1 miles de pesos) correspondió a gasto corriente, proporción superior en 4.1% a la aprobada en el PEF de 77.5%, y el 19.3% (527,626.3 miles de pesos) a gasto de inversión, inferior en 14.2% a la proporción aprobada en el PEF de 22.5%, debido a afectaciones presupuestarias autorizadas por la SEP y la SHCP.

20. *Reducción de los gastos indirectos del programa*

El CONAFE no dispuso de información para verificar que en 2012 se hubieran reducido al menos en 4.0% los gastos indirectos del programa presupuestario E062 "Programa de educación inicial y básica para población la rural e indígena", respecto a lo ejercido en 2011.

12-1-11L6W-07-0272-07-019 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo diseñe e implemente un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de disponer de la información que permita evaluar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gastos indirectos del programa presupuestario E066 "Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria".

21. Suficiencia de la información de la rendición de cuentas para evaluar el cumplimiento del objetivo de ampliar las oportunidades educativas y reducir el rezago educativo

La información que el CONAFE reportó en los diversos documentos de rendición de cuentas de 2012 no fue suficiente para verificar si se cumplieron los objetivos nacional y sectoriales, relativos a reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas y de ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad, ni el objetivo establecido en la MIR del programa presupuestario E062 "Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena" de: "Lograr que todos los niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social y educativo, se inscriban, permanezcan y culminen su educación inicial y básica. Coadyuvar a través de recursos, medios, y prácticas a mejorar la calidad de los aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social y educativo. Movilizar la participación de todos los actores involucrados en acciones de fomento educativo para la mejora permanente de la calidad de los servicios".

12-1-11L6W-07-0272-07-020 Recomendación al Desempeño

Para que el Consejo Nacional de Fomento Educativo adopte las medidas necesarias, a fin de que, antes de integrar de los diferentes documentos de rendición de cuentas, analice la información de los indicadores comprometidos en la MIR del programa presupuestario E066 "Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria", e incorpore aquella información que permita verificar si se cumplieron los objetivos nacionales y sectoriales, relacionados con el programa.

Consecuencias Sociales

Las acciones del Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena contribuyeron a que la población que habita en las localidades rurales con un alto y muy alto nivel de rezago social o marginación accedan a los servicios educativos. En 2012, el CONAFE atendió a 332,997 niños y jóvenes en edad escolar de 36,710 localidades atendidas, de las cuales el 79.7% (29,252 localidades) correspondió a localidades rurales con un alto y muy alto nivel de rezago social o marginación, por lo que atendió prioritariamente con servicios educativos comunitarios a su población objetivo.

El CONAFE no dispuso de los indicadores para verificar el cumplimiento de su objetivo estratégico de lograr que los niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social y educativo, se inscriban, permanezcan y culminen su educación inicial y básica, y que reciban los beneficios de la educación inicial.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 21 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.

En 2012, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) cumplió, razonablemente, el objetivo del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, de contribuir a generar equidad educativa para los niños y jóvenes del país para reducir el rezago educativo en educación básica mediante la instalación y operación de los servicios educativos comunitarios y el fomento a la continuidad educativa, ya que atendió a 332,997 niños y jóvenes en edad escolar, de los cuales el 53.2% (177,207) correspondió a preescolar; el 36.3% (120,713), a primaria, y el 10.5% (35,077), a secundaria. Además, de las 36,710 localidades atendidas por el CONAFE, el 79.7% (29,252 localidades), correspondió a localidades rurales con un alto y muy alto nivel de rezago social o marginación, por lo que atendió prioritariamente con servicios educativos comunitarios a las localidades rurales con un alto y muy alto nivel de rezago social o marginación, y contribuyó con el 17.5% de la meta sectorial de mediano plazo de matricular, al término de 2012, al 99.0% de la población en los 8 estados con mayor rezago (Oaxaca, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Guerrero, Veracruz y Tabasco).

Los resultados con observación se refieren principalmente a que el CONAFE no dispuso de los indicadores para verificar el cumplimiento de su objetivo estratégico de lograr que los niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social y educativo, se inscriban, permanezcan y culminen su educación inicial y básica, y que reciban los beneficios de la educación inicial; puso en operación 37,482 servicios de educación básica, inferiores en 2.9% a la meta prevista para 2012, de 38,594 servicios, y en 7.5% a los 40,529 servicios comprometidos en su programa de mediano plazo; puso en operación a 41,444 figuras educativas, cifra inferior en 7.0% a la meta de 44,580; entregó el paquete de material didáctico a 41,444 figuras educativas, menores en 13.6% que la meta de apoyar, al término de 2012, a 47,950 figuras educativas con paquete de material didáctico; logró que 2,618 tutores comunitarios de verano apoyaran los servicios educativos comunitarios en los 31 estados, cifra inferior en 12.7% a los 3,000 previstos; entregó 2,034 lotes de mobiliario a los servicios educativos comunitarios, inferiores en 20.0% a la meta de entregar 2,543 lotes de mobiliario, y reportó en los diversos documentos de rendición de cuentas información insuficiente para verificar el cumplimiento de los objetivos nacional y sectoriales, relativos a reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas y de ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación de Desempeño.
2. Verificar que en 2012 el CONAFE atendió principalmente a las localidades de alto y muy alto rezago social o marginación.

3. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió el objetivo de atender con servicios educativos a la totalidad de los niños y jóvenes susceptibles de todas las localidades de alto y muy alto rezago social o marginación.
4. Verificar que en 2012 el CONAFE cumplió el objetivo de lograr que los niños, niñas y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social se inscriban, permanezcan y concluyan su educación inicial y básica.
5. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de otorgar servicios de educación básica al 99.0% de la población matriculada en los ocho estados con mayor rezago.
6. Verificar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de lograr que en español, el 72.0% de los alumnos de primaria evaluados con la prueba ENLACE se ubicara en el nivel de logro académico al menos elemental y el 64.0%, en matemáticas.
7. Verificar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de lograr que en español, el 70.0% de los alumnos de secundaria evaluados con la prueba ENLACE se ubicara en el nivel de logro académico al menos elemental y el 53.0%, en matemáticas.
8. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de corto plazo de poner en operación 38,594 servicios de educación básica y la meta de mediano plazo de poner en operación 40,529 servicios de educación básica.
9. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta anual de poner en operación 44,580 figuras educativas en servicio, y la meta de mediano plazo de apoyar a 47,950 figuras educativas con paquete de material didáctico.
10. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de lograr que 3,000 tutores comunitarios de verano proporcionaran apoyo a los servicios educativos.
11. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de lograr que 700 asesores pedagógicos itinerantes proporcionaran apoyo a los servicios educativos.
12. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de lograr que 963 asociaciones promotoras de educación comunitaria participaran en acciones de contraloría social.
13. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de poner en operación 208 caravanas culturales.
14. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de entregar 51,494 apoyos económicos del Sistema de Estudios a Docentes y 34,058 apoyos económicos Acércate a tu Escuela.
15. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de beneficiar a 339,494 alumnos con útiles escolares.
16. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de corto plazo de realizar 400 acciones de construcción y rehabilitación de espacios educativos y técnico administrativos, y la meta de mediano plazo de realizar 2,000 acciones.
17. Constatar que en 2012 el CONAFE cumplió la meta de entregar 2,543 lotes de mobiliario.
18. Verificar, en campo, la forma en la que opera el programa.

19. Verificar la aplicación de los recursos asignados en el PEF de 2012 al CONAFE para el Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena.
20. Verificar que en 2012 el CONAFE redujo en al menos 4% los gastos de operación del Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena, respecto del año anterior.
21. Constatar que el CONAFE incluyó en los documentos de rendición de cuentas de 2012 la información suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Educación Inicial y Básica; de Fomento Educativo; de Comunicación, Medios y Vinculación; de Desarrollo Delegacional; de Planeación, y de Administración y Finanzas, del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

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; 2 transitorio, fracción II; 24, fracción I, y 45.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Criterios para la Revisión y Actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, numerales 2, 5, 7 y 11.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, numeral noveno.

Acuerdo número 615 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena, numerales 4.3, fracciones IV y X, y 6.2.

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 tercero, numeral 14, fracción I, norma cuarta, párrafo primero

Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Estatuto Orgánico del CONAFE, artículos 23, fracciones I, II y III y 27, fracción XI.

Programa Institucional 2007-2012 del CONAFE.

Normas Operativas de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares de 2012, numeral 1.1.

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.