

Secretaría de Educación Pública**Infraestructura y Equipamiento en Educación Media Superior**

Auditoría de Desempeño: 12-0-11100-07-0362

DS-016

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 el programa presupuestario Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas del Programa presupuestario U026 “Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior”, en términos de la transferencia de recursos a las unidades educativas públicas del nivel medio superior^{1/} para financiar acciones de construcción, mantenimiento y equipamiento en talleres y laboratorios; sufragar gastos de operación inicial de nuevos servicios educativos, y desarrollar proyectos de innovación académica y tecnológica, a efecto de atender sus necesidades de infraestructura y ampliar los servicios de educación en el país.

Antecedentes

La deserción escolar se encuentra estrechamente asociada al nivel de eficacia en que se desenvuelve el sistema educativo. En cuanto a las trayectorias escolares, se trata de garantizar las condiciones de acceso, en términos de equidad y de igualdad de oportunidades para que la población a la que se dirige la oferta educativa acceda a la escuela; avance al ritmo establecido; permanezca en ésta y reciba una educación de buena calidad hasta su egreso.^{2/} La deserción escolar se ve influida por una multiplicidad de factores que hacen que resulte difícil establecer una causalidad directa. Los condicionantes analizados abarcan desde la organización de los sistemas educativos, el contexto social, la falta de infraestructura que cubra la demanda escolar, la gestión escolar, la relación de los alumnos con los docentes, la situación familiar y la individual.

Las estadísticas internacionales entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestran que en México, si bien es satisfactorio el avance de la matrícula en educación básica, el de los demás niveles es

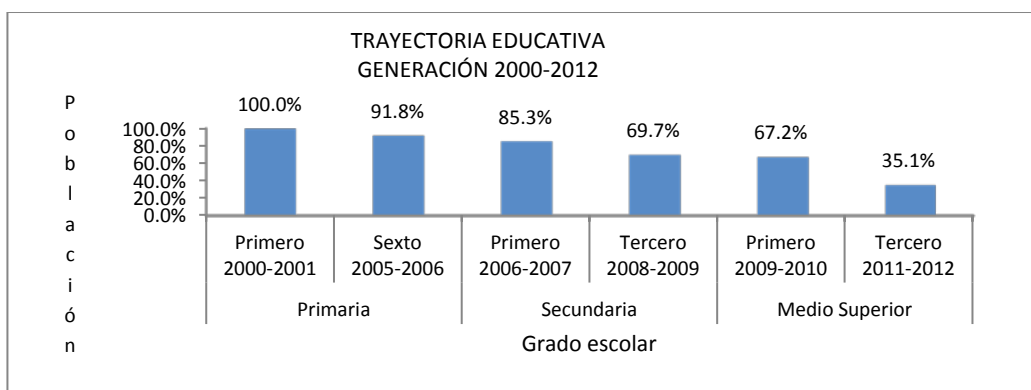
^{1/} Las unidades educativas públicas del nivel medio superior son todos los planteles que integran los Subsistemas Centralizados (SC), los Subsistemas Descentralizados del Gobierno Federal (SDGF), los Subsistemas Estatales, los Subsistemas Descentralizados de los Estados (ODES), los Bachilleratos y Preparatorias de Universidades Autónomas Públicas en los Estados, y el CONALEP.

^{2/} Secretaría de Educación Pública, **Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior**, México 2012, p.23.

insuficiente. Mientras que en México 77.0% de la población en edad de trabajar tiene solamente escolaridad básica, en los países de la OCDE este promedio es del 30.0% de su población.

Estudios realizados en diferentes países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay), revelan que hay una conciencia generalizada respecto a que la retención escolar, en los años de estudios equivalentes al nivel medio superior mexicano en la mayoría de los países de la región, el nivel medio superior mexicano queda incluido en la educación secundaria, es uno de los principales retos de los sistemas educativos. Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el 2002 el 37.0% de los adolescentes latinoamericanos de entre 15 y 19 años abandonaron la escuela antes de terminar sus estudios secundarios, e incluso se sostiene, que a partir de los datos que aporta tanto el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que menos de la mitad de los jóvenes de 20 años consiguen terminar el nivel medio superior en Latinoamérica.^{3/}

De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría de Educación Pública (SEP), del 100.0% de alumnos que ingresaron a la educación básica en el ciclo escolar 2000-2001 únicamente 35.1% se graduaron del nivel medio superior, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información de la SEP, Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional, 2012, con base en análisis de los indicadores eficiencia terminal, tasa de terminación y tasa de absorción de los ciclos escolares 2000-2001 al 2011-2012.

La deserción es un fenómeno que también se relaciona con la capacidad de atención del sistema educativo pues, entre otros factores, da cuenta de la capacidad del sistema de contar con los espacios suficientes que garanticen la atención de la población en edad de estudiar.

En la última década, México ha registrado un rezago educativo entre su población, de acuerdo con las estadísticas de la SEP, en el ciclo escolar 2000-2001 la cobertura de la educación media superior era de 48.2% y para 2005-2006 había crecido a 58.3%, incremento que fue insuficiente ya que en este último ciclo escolar 2,613.8 miles de personas (41.7%) de las 6,672.5 miles en edad de cursar la educación media superior no tuvieron la posibilidad de hacerlo.

^{3/} Ibid, p 5

A 2007, la educación media superior atendió al 59.0% de la población de 16 a 18 años de edad y en el ciclo escolar 2010-2011, la cobertura educativa fue de 63.4% y representó un crecimiento de 15.2 puntos porcentuales respecto del 48.2% en el ciclo escolar 2000-2001, ello contrasta con la cobertura promedio de 84.0% obtenida por los países miembros de la OCDE, ^{4/} organización que identificó que uno de varios factores que explican la baja cobertura es el insuficiente crecimiento en el número de escuelas.

Para atender esta problemática en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se estableció el objetivo 10 “reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas”, específicamente con la estrategia de “modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación”; asimismo, se reconoció la necesidad de dar un nuevo impulso a la inversión en infraestructura, equipamiento, ampliación, mantenimiento y acondicionamiento de escuelas.^{5/}

Además, en el Programa Sectorial de Educación (PSE 2007-2012), se dispuso que para mejorar la calidad de la educación uno de los rubros que se atendería sería la modernización y mantenimiento de la infraestructura educativa,^{6/} para lo cual se estableció el objetivo 2 “ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad”, con la estrategia 2.9 “aumentar la cobertura de la educación media superior, dando prioridad a las entidades federativas con mayor rezago y demanda social”, con la línea de acción enfocada a “optimizar la capacidad instalada y la infraestructura disponible y crear, en el marco del federalismo, nuevos planteles y servicios, dando prioridad a la demanda en las entidades que se encuentren con mayores rezagos”.^{7/}

Durante el periodo que comprendió los ciclos escolares 2006-2007 a 2011-2012, el número de escuelas se incrementó en 3.3% al pasar de 13.1 miles de escuelas en el ciclo escolar 2006-2007 a 15.4 miles de escuelas en el ciclo escolar 2011-2012, mientras que la población en edad de cursar la educación media superior se incrementó en 1.0%, al pasar de 6,339.3 miles de personas en edad de cursar la educación media superior en el ciclo escolar 2006-2007 a 6,6726 miles de personas en el ciclo escolar 2011-2012. Además, durante los ciclos escolares 2006-2007 a 2011-2012, el número de alumnos por escuela disminuyó en 0.2%, en promedio anual, ya que en el ciclo escolar 2006-2007 había 284 alumnos por escuela y en el ciclo escolar 2011-2012 se ubicaron 281 alumnos por escuela.

En materia de infraestructura en educación media superior, la SEP operó el Programa presupuestario U026 “Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior”, en 2012, para la construcción, mantenimiento y equipamiento de escuelas de este nivel educativo, con un presupuesto aprobado de 1,100,000.0 miles de pesos, que representó el 87.8% de los 1,252,990.6 miles de pesos asignados para la infraestructura educativa en la educación media superior. El programa tuvo como objetivo general “contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura de la unidades educativas públicas, favoreciendo la ampliación de oportunidades en el tipo medio superior y en la

^{4/} OCDE, Indicadores en Panorama de la Educación, 2005.

^{5/} Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007, pp. 185 y 186.

^{6/} SEP, Programa Sectorial de Educación 2007-2012, Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2008, p. 3

^{7/} Ídem., 20.

formación para el trabajo”, mediante la promoción de la construcción y mantenimiento de espacios educativos y la actualización o sustitución de equipos en talleres y laboratorios con la finalidad de ampliar y mejorar la calidad de los servicios educativos.^{8/} Los apoyos que entrega el programa tienen las características siguientes:

CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS QUE COMPONEN EL PROGRAMA FONDO CONCURSABLE DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA PARA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Fondo	Población objetivo	Tipos de apoyo
Fondo de Apoyo a Subsistemas Estatales	Las unidades educativas públicas pertenecientes a los subsistemas Estatales y a los subsistemas descentralizados de los gobiernos estatales.	Recursos para apoyar la construcción, mantenimiento y equipamiento de las unidades educativas. Recursos 50% Federal y 50% Estatal
Fondo de Apoyo a los Bachilleratos Universitarios	Los bachilleratos que brindan servicios en la modalidad escolarizada y son dependientes de las universidades públicas autónomas de los estados.	Recursos para apoyar la construcción, mantenimiento y equipamiento de las unidades educativas. Recursos 50% Federal y 50% Universidades
Fondo de Fortalecimiento de Instituciones Federales	Unidades educativas públicas dependientes de los subsistemas centralizados.	Recursos para apoyar la construcción, mantenimiento y equipamiento de las unidades educativas. Recurso 100% Federal
Fondo Complementario para la incorporación al SNB	Unidades educativas públicas que imparten EMS, pertenecientes a los subsistemas estatales, las universidades y los subsistemas descentralizados de los gobiernos de los estados.	Recursos para apoyar la construcción, mantenimiento y equipamiento de las unidades educativas. Recurso 100% Federal
Fondo de Apoyo a Telebachilleratos	Telebachilleratos financiados por entidades federativas y municipios.	Recursos para apoyar el mantenimiento y equipamiento de los Telebachilleratos. Recurso 100% Federal

FUENTE: SEP, Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior de 2012, población objetivo y tipos de apoyo.

En los Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior de 2012, se señala que la SEMS será la instancia responsable de la gestión de los recursos federales, la planeación de su distribución y autorización de las propuestas de inversión que para cada fondo presenten los gobiernos de las entidades federativas, y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) será el responsable de realizar el seguimiento físico-financiero de las obras.

Las instancias normativas del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior, en el ámbito de sus respectivas competencias, definirán los procedimientos para la ejecución de las acciones derivadas del Programa, para llevar a cabo las obras autorizadas de los Fondos de Subsistemas Estatales, de Apoyo a Telebachilleratos y del Complementario para la Incorporación al Sistema Nacional de Bachilleratos, los gobiernos de los estados, por medio de los Institutos Estatales de Infraestructura Física Educativa (IEIFE); para el Fondo de Bachilleratos Universitarios, serán las universidades y para el caso de los Fondos de Fortalecimiento de Instituciones Federales, el INIFED será la instancia ejecutora y cuando ésta no tenga la forma de atender las inversiones autorizadas, será

^{8/} SEP, Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior de 2012, Objetivos general y específico, p.4.

auxiliado por los IEIFE, mediante autorización y convenios respectivos. El INIFED realizará el seguimiento físico-financiero y técnico-administrativo de las obras y emitirá las recomendaciones que contribuyan a alcanzar, en cantidad y calidad, las metas programadas e informará a la SEMS de los resultados.

Para avanzar en el ejercicio del derecho a la educación, el 12 de febrero de 2012 el Congreso de la Unión reformó los artículos 3° y 31 de la Carta Magna, a efecto de implantar la obligatoriedad de la educación media superior en el país, con el propósito de incidir como un estímulo para fortalecer el nivel medio superior, incrementar la escolaridad de la población y promover condiciones para abatir la deserción. El objetivo central de la obligatoriedad está relacionado con las funciones educativas expuestas: “(...) se asocia con el mejoramiento de la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad y, en definitiva, con el fortalecimiento de la cohesión social”.

En el artículo segundo transitorio del Decreto que reformó la Constitución, se estableció: “la obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la federación y de las entidades federativas, y en los términos establecidos en los instrumentos del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática del Desarrollo”.

Resultados

1. Avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño

Se considera que la lógica vertical de la MIR del Programa Presupuestario U026 “Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior” no es adecuada para identificar la relación entre los objetivos del Programa relacionados con el fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura y la ampliación de oportunidades en el tipo medio superior y la formación para el trabajo establecidos en la matriz, debido a que el objetivo de nivel de propósito no establece en forma clara, la población objetivo a la cual está dirigido, el resultado a ser logrado y el objetivo de nivel de actividad no hace referencia a las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa.

Los indicadores son insuficientes para medir el fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura de las unidades educativas públicas; la ampliación de oportunidades en el tipo medio superior y en la formación para el trabajo; la construcción y mantenimiento de espacios educativos; la actualización de equipos en talleres y laboratorios en las unidades educativas; y la ampliación y la mejora de la calidad de los servicios, el indicador de nivel de fin de la MIR del Pp U026 no establece la vinculación con la planeación nacional y sectorial. No permite medir el impacto, ni la contribución social del Pp U026; el indicador de nivel de propósito no es apropiado para medir el cambio producido en las escuelas de educación media superior que son beneficiadas, y los indicadores de nivel de componente y de actividad no se relacionan con las acciones de mejoramiento de las escuelas públicas de educación media superior y tampoco permiten verificar la generación y entrega de los bienes y servicios.

12-0-11100-07-0362-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública revise y modifique la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario U026 "Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior" conforme a la metodología de marco lógico, a fin de que los objetivos permitan medir la relación causa-efecto entre los objetivos de la matriz del programa en el fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura de las unidades educativas públicas; la ampliación de oportunidades en el tipo medio superior y en la formación para el trabajo, y la ampliación y mejora en la calidad de los servicios educativos, y defina con precisión a su población objetivo.

12-0-11100-07-0362-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública establezca indicadores en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario U026 "Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior" vinculados con la planeación nacional y sectorial 2013-2018, que permitan medir el impacto y la contribución social del programa, asimismo, medir el cambio producido en las escuelas de educación media superior con las acciones de mejoramiento de las escuelas públicas de educación media superior y se pueda verificar la generación y la entrega de los bienes y servicios.

2. Cobertura de escuelas atendidas con el programa

La falta de indicadores y metas de cobertura del programa y de los fondos que lo integraron limitó su evaluación en 2012, por lo que se calculó la cobertura del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior, que fue de del 11.7% en el ámbito nacional, al atender a 2,499 de las 21,450 unidades educativas públicas de educación media superior, población potencial del programa y de los fondos que lo integran.

El Fondo de Apoyo a Subsistemas Estatales apoyó a 686 escuelas en 22 entidades federativas, respecto de las 7,503 escuelas consideradas población potencial, con una cobertura del 9.1%. Respecto del Fondo de Apoyo a Bachilleratos Universitarios logró una cobertura de atención de escuelas de 14.0%, ya que atendió a 119 escuelas de las 853 clasificadas como población potencial.

Mediante el Fondo de Fortalecimiento de Instituciones Federales se logró una cobertura del 85.6%, ya que atendió a 1,206 escuelas de las 1,409 escuelas consideradas población potencial. El Fondo Complementario para la Incorporación al SNB logró una cobertura del 2.7%, al atender a 263 escuelas de las 9,765 que tenía como población potencial. Respecto del Fondo de Apoyo a Telebachilleratos, se analizó que logró una cobertura del 11.7%, ya que atendió a 225 de las 1,920 escuelas establecidas en su población potencial.

12-0-11100-07-0362-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública incluya en su Matriz de Indicadores de Resultados, los indicadores y metas para medir la cobertura de los fondos que integran el Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior.

3. Cobertura de la matrícula de educación media superior

Para 2012, la SEP no acreditó la vinculación del Programa presupuestario U026 "Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior" con el indicador y la meta de cobertura establecida en el PSE 2007-2012 para la educación media superior de 68.0%, aun cuando la infraestructura es uno de los factores que explican la baja cobertura.

Durante el ciclo escolar 2011-2012, el Sistema Educativo Nacional atendió a una matrícula de 4,333.6 miles de alumnos, de la cual el 82.5% (3,575.9 miles de alumnos) correspondió a la matrícula pública y el 17.5% (757.7 miles de alumnos) a la matrícula privada; con una cobertura educativa de 64.9%, inferior en 3.1 puntos porcentuales a la meta establecida en el PSE 2007-2012, de 68.0%, aun cuando la infraestructura es uno de los factores que explica la baja cobertura.

Durante los ciclos escolares 2006-2007 a 2011-2012 el número de escuelas se incrementó en 3.3% al pasar de 13.1 miles de escuelas en el ciclo escolar 2006-2007 a 15.4 miles de escuelas en el ciclo escolar 2011-2012, mientras que la población en edad de cursar la educación media superior se incrementó en 1.0%, al pasar de 6,339.3 miles de personas en edad de cursar la educación media superior en el ciclo escolar 2006-2007, a 6,672.6 miles de personas en el ciclo escolar 2011-2012.

12-0-11100-07-0362-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la SEP elabore el diagnóstico de la vinculación que existe entre el Programa presupuestario U026 "Fondo de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior" con el indicador y la meta de cobertura y sobre esa base, pueda establecer los plazos y metas para que en el mediano plazo se cumpla con lo señalado en materia de cobertura educativa con la planeación nacional y sectorial 2013-2018 de la educación media superior.

4. Cobertura universal de la educación media superior

De seguir la tendencia poblacional proyectada por el Consejo Nacional de Población, y el número de acciones de construcción y equipamiento de aulas en los planteles escolares del país realizadas por la SEP en el periodo 2008-2013, el sistema educativo nacional alcanzará en 2057 una matrícula del 100.0% del total de jóvenes en edad de cursar la educación media superior. Las proyecciones de la ASF muestran que, durante el ciclo escolar 2021-2022, la SEP logrará cubrir una cobertura del 75.0%, ya que la matrícula de alumnos de nivel medio superior se incrementará a 5,496.6 miles de alumnos, 26.8% superior a los 4,333.6 miles de alumnos matriculados en 2012, por lo que alcanzará la cobertura total en la educación media superior en sus diversas modalidades en el ciclo escolar 2056-2057, lo que representan 35 años más de lo establecido en la meta del artículo transitorio segundo Constitucional.

Respecto de 2021, considerado en el artículo transitorio Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cobertura universal para ese año disminuirá en 5.6% por escuela, ya que en 2012 se contaba con una cobertura de 281 alumnos por escuela, y para el ejercicio 2057 habrá 265 alumnos por escuela, debido a que el incremento de escuelas ha sido proporcional al incremento en la matrícula de alumnos, sin que la SEP

disponga de un mecanismo para establecer el número de alumnos por escuela de acuerdo con sus necesidades.

12-0-11100-07-0362-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública analice la viabilidad del objetivo de alcanzar la cobertura total de la educación media superior a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022 y si en su análisis resulta imposible el cumplimiento, se re programe el objetivo y la meta y se establezca una alcanzable de conformidad con los recursos proyectados.

5. Diagnóstico nacional de infraestructura y equipamiento de las unidades educativas de educación media superior

En 2012, la SEP no contó con un diagnóstico con el que se conozca el estado de los inmuebles educativos y dar prioridad a la demanda de las entidades federativas con mayor rezago, presión demográfica y eficacia, que permitiera elaborar un plan de trabajo para el mejoramiento de la infraestructura en cada plantel, y de esta forma ampliar y modernizar la infraestructura de educación media superior mediante fondos concurrentes; ya que el INIFED no entregó a la SEP el informe final con los resultados de los levantamientos técnicos, donde se indicara la prioridad sobre las instituciones de educación media superior que ameritaban una intervención inmediata por parte de la Subsecretaría de Educación Media Superior.

12-0-11100-07-0362-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública cuente con un diagnóstico de la infraestructura física educativa y a partir de éste, elabore un plan de trabajo para el mejoramiento de la infraestructura en los planteles de educación media superior.

12-1-11MDE-07-0362-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa entregue a la Secretaría de Educación Pública el informe final con los resultados de los levantamientos técnicos, donde se indique la prioridad sobre las escuelas de educación media superior que ameritan una intervención inmediata por parte de la Subsecretaría de Educación Media Superior.

6. Eficacia en la asignación de techos presupuestales

Para 2012, los fondos del Programa presupuestario U026 “Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior” contaron con un techo presupuestal por un monto total de 1,393,381.5 miles de pesos, y los recursos se distribuyeron de acuerdo con los criterios para la asignación del presupuesto en 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

Con la revisión de la base de datos de la SEP, se constató que el Fondo de Apoyo a Subsistemas Estatales asignó recursos por un importe de 570,000.0 miles de pesos para 31 entidades federativas, y que se calculó con base en las ponderaciones de los Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media

Superior 2012. Con los cálculos para la determinación de los techos presupuestales, se detectó que en los estados de México y Chiapas rebasaron el 10% del valor del fondo, sin que se ajustaran a lo señalado en la fórmula de distribución.

En el caso de las asignaciones del techo presupuestal del Fondo Complementario para la Incorporación al SNB, la SEP agregó a la fórmula de asignación ponderaciones que no estaban previstas en el lineamiento citado.

Se comunicó al Órgano Interno de Control en la SEP, mediante el oficio núm. DGADPP/476/2013, la determinación de un techo presupuestal mayor al 10% del techo presupuestal al estado de Chiapas, sin observar el criterio establecido en la fórmula del Fondo de Apoyo a Subsistemas Estatales, y los cálculos realizados con ponderaciones que no se corresponden con las establecidas en la fórmula para la determinación y distribución del techo presupuestal del Fondo Complementario para la Incorporación al Sistema Nacional de Bachillerato, ya que se presume que ambas acciones pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos encargados de la operación del Fondo de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior.

12-0-11100-07-0362-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública analice las causas que originaron que los recursos no se asignaran conforme a los Montos y Criterios para la Distribución de los Apoyos y establezca los controles para que se asignen de conformidad con lo establecido en los Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior.

12-0-11100-07-0362-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública analice las causas que originaron el uso de ponderaciones que difieren con las establecidas en los Montos y Criterios para la Distribución de los Apoyos, y establezca los controles para que se asignen de conformidad con los términos de los Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior.

7. *Eficacia de las acciones de construcción, mantenimiento y equipamiento*

En 2012, la SEP no contó con metas a alcanzar en los cinco fondos que componen el Programa presupuestario U026 “Fondo Concursable para la Infraestructura en Educación Media Superior”, ni con un programa de inversión para ese año; sin embargo, realizó 2,576 acciones relacionadas con la construcción, mantenimiento y equipamiento de las unidades educativas públicas de educación media superior, las cuales se distribuyeron de la manera siguiente: 1,098 acciones realizadas con el fondo de Apoyo a Subsistemas Estatales; 300 acciones, con el de Apoyo a Bachilleratos Universitarios; 568 con el de Fortalecimiento de Instituciones Federales; 313 con el Complementario para la Incorporación al Sistema Nacional de Bachillerato, y 297 con el de Apoyo a Telebachilleratos. Las acciones se realizaron en tres grupos: construcción (aulas, talleres, laboratorios y otros), con 645 acciones; mantenimiento (remodelación de sanitarios, cancelería, impermeabilización,

techumbres, instalaciones eléctricas e hidro-sanitarias y otros) con 255 acciones; y equipamiento (aulas, talleres, laboratorios y otros) con 1,676 acciones.

12-0-11100-07-0362-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública establezca las metas y el programa de inversión para las acciones de conservación, mantenimiento y equipamiento de las unidades educativas públicas de educación media superior para cada uno de los fondos que componen el Programa presupuestario U026 "Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior" de 2012.

8. Ministración de apoyos y modalidades de coinversión

Se constató que la SEP estableció 22 convenios de Apoyo Financiero por un importe de 993,500.0 miles de pesos, firmados en coinversión con las entidades federativas y la SEP; sin embargo, San Luis Potosí sólo aportó el 45.8% (6,187.8 miles de pesos), de los 13,522.0 miles de pesos comprometidos en el convenio, sin que la SEP acreditara las causas por lo que el Gobierno del Estado dejó de aportar los 7,334.2 miles de pesos restantes, y dos entidades federativas recibieron un importe superior al monto máximo del 10.0% (50,041.7 miles de pesos): Estado de México y Puebla, con excedentes del 5.8% (28,880.9 miles de pesos) y del 1.5% (6,958.3 miles de pesos), respectivamente.

Se comunicó al Órgano Interno de Control en la SEP, mediante el oficio núm. DGDAPP/476/2013, el incumplimiento de lo establecido en los Convenios de Apoyo Financiero del Fondo de Apoyo a Subsistemas Estatales por ministrar recursos a San Luis Potosí sin que hubiera aportado la parte proporcional establecida en el convenio firmado para los recursos del Fondo de Apoya a Bachilleratos Universitarios, y la ministración de recursos por un monto mayor al 10% del total del Fondo de Apoyo a Subsistemas Estatales a los estados de México y Puebla, sin observar el criterio establecido en la fórmula del fondo, ya que se presume que pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos encargados de la operación del Fondo de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior.

12-0-11100-07-0362-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública verifique y se asegure que las entidades federativas cumplan con las aportaciones establecidas en los convenios de Apoyo Financiero del "Fondo de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior".

12-0-11100-07-0362-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue y analice las causas que originaron que los recursos de los fondos de Apoyo a Subsistemas Estatales y el de Apoyo a Bachilleratos Universitarios, no se asignaran conforme a los "Montos y Criterios para la Distribución de los Apoyos" y establezca los controles para que se asignen de conformidad con la normativa aplicable.

9. *Seguimiento y supervisión del programa*

En 2012, el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa remitió a la Subsecretaría de Educación Media Superior dos de los diez reportes ejecutivos que tenía que realizar, a fin de cumplir con su obligación de supervisión técnica de las obras y a la de informar dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes sobre el avance físico-financiero de su ejecución, no acreditó los reportes de marzo a agosto y de noviembre y diciembre de 2012, ni el seguimiento realizado.

Se constató que la Subsecretaría de Educación Media Superior, no presentó el informe general de las operaciones de los avances de obras del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior ante la Oficialía Mayor.

12-0-11100-07-0362-07-012 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública analice las causas que originaron que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa no remitiera los informes físico-financieros de las obras realizadas y se establezcan los controles para que el informe general se entregue a la Oficialía Mayor.

12-0-11100-07-0362-07-013 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa integre la información de la supervisión técnica de las obras realizadas e informe dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes sobre el avance físico-financiero de su ejecución a la Subsecretaría de Educación Media Superior.

10. *Presupuesto asignado, modificado y ejercido en el Programa presupuestario U026 "Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior" en 2012, reportado en la CP 2012*

En 2012, al Programa presupuestario U026 Fondo Concursable para la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior se le autorizó un presupuesto de 1,100,000.0 miles de pesos, y presentó 354,179.7 miles de pesos en la Cuenta Pública, lo que representa un decremento del 67.8% equivalente a 745,820.3 miles de pesos.

Los 354,179.7 miles de pesos presentados en la Cuenta Pública 2012 difieren en 964,934.0 miles de pesos, respecto de los 1,319,113.7 miles de pesos comprometidos mediante convenios con los estados, las universidades y el INIFED, de los 5 fondos que integran el Programa presupuestario U026 "Fondo Concursable para la Inversión en Infraestructura para la Educación Media Superior", y en 534,764.8 miles de pesos, en relación con los 888,944.5 miles de pesos radicados a las universidades y a los estados, soportados en Cuentas por Liquidar Certificadas. Al momento de la elaboración de este informe, la SEP se encontraba conciliando las cifras.

Se comunicó al Órgano Interno de Control en la SEP, mediante el oficio núm. DGADPP/476/2013, la falta de conciliación de las operaciones de los recursos que registró la Secretaría de Educación Pública, sean la base para la formulación de la Cuenta Pública, ya que se presume que pudiera ser constitutiva de responsabilidades administrativas de los

servidores públicos encargados de la operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior.

12-0-11100-07-0362-07-014 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública analice las causas que originaron diferencias en las cifras reportadas en la Cuenta Pública y establezca los controles para que sean reportadas las cifras conciliadas.

Consecuencias Sociales

En el ciclo escolar 2011-2012, la cobertura educativa de la educación media superior fue de 64.9%, inferior en 3.1% a la meta establecida en el PSE 2007-2012, de 68.0%. Se precisó que de seguir la tendencia poblacional proyectada por el CONAPO, y el número de acciones de construcción y equipamiento de aulas en los planteles escolares del país realizadas por la SEP en el ciclo escolar 2011-2012, que para ese ciclo escolar fue de 2,576 acciones, el sistema educativo nacional alcanzará en el ciclo escolar 2056-2057 la cobertura universal de la educación media superior, lo que representa 35 años de retraso respecto de alcanzarla en el ciclo 2021-2022 señalada en la Constitución.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 10 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 15 Recomendación(es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen: negativo

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 a las operaciones de la entidad fiscalizada.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, la Secretaría de Educación Pública no cumplió con el objetivo del Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior, de contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura de las Unidades Educativas Públicas, favoreciendo la ampliación de oportunidades en el tipo medio superior, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a la falta de diagnóstico que permitiera conocer el estado de los inmuebles educativos y dar prioridad a la demanda de las entidades federativas con mayor rezago en esta materia; a la carencia de indicadores y metas para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa, y su cobertura; al incumplimiento de los criterios para la asignación de los apoyos; a la falta de informes de seguimiento y supervisión; a la falta de evaluaciones del programa; a las debilidades en los mecanismos para el cumplimiento de los convenios realizados con las entidades federativas; a las diferencias que presentó con lo autorizado en el Presupuesto de

Egresos de la Federación y la Cuenta Pública 2012, y a las debilidades en el diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño.
2. Revisar la cobertura de escuelas atendidas.
3. Verificar la cobertura de la matrícula en educación media superior.
4. Evaluar la cobertura universal de la educación media superior.
5. Revisar el diagnóstico nacional de infraestructura y equipamiento de las unidades educativas de educación media superior.
6. Fiscalizar la asignación de techos presupuestales por entidad federativa.
7. Verificar la eficacia de las acciones de construcción, mantenimiento y equipamiento.
8. Revisar el seguimiento y supervisión del programa.
9. Verificar la entrega de los informes de avance físico financiero de las obras realizadas.
10. Verificar la correspondencia del presupuesto ejercido en el programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior con lo reportado en la Cuenta Pública 2012.

Áreas Revisadas

La Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) de la SEP.

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: art. transitorio Segundo.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: arts. 24; 25 frac. III; 27 frac. II, par. 2; art. 58 par quinto.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: arts. 16, 34, 52 y 2 frac. XI y XII; 5 numeral I inciso f) numeral, II, incisos b) y c) y 23 par. noveno.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, art. 74; Criterios Actualización y Mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, numeral 5 del apartado Matriz de Indicadores para Resultados; Programa Sectorial de Educación 2007-2012, estrategia 1.3, 2.9; Convenio SEMS-INIFED 01-2012, cláusula tercera, inciso e); Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior de 2012, numeral 2.3.1, Tipos de Apoyo y numeral 2.3.2 Montos y Criterios para la Distribución de los Apoyos y el Anexo III; cláusula tercera, inciso F del Convenio de Coordinación SEMS-INIFED 03-2012,

numeral 2.4.2 "criterios de selección" de los Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior de 2012, numeral 4.2 Informes de los Lineamientos para la Operación del Programa de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior, cláusula tercera, inciso F del Convenio de Coordinación SEMS-INIFED 03-2012 "Construcción para los Estados".

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.