

Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos

Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos

Auditoría de Desempeño: 13-1-11L6J-07-0227

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 2013, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la producción y distribución de los libros de texto gratuitos.

Alcance

En la auditoría se revisó la eficacia en el cumplimiento del objetivo de producir libros de texto gratuitos y distribuirlos de manera oportuna a las autoridades educativas de las 32 entidades federativas; la eficiencia en la conciliación de la matrícula educativa para la producción de los libros de texto, en la supervisión de la calidad en la producción, y en la distribución con base en el Programa Nacional de Distribución; la economía de los recursos ejercidos con el programa; el control interno; el avance hacia el Sistema de Evaluación de Desempeño, y la rendición de cuentas.

Antecedentes

Los libros de texto gratuitos conforman una parte importante de la educación del país, sin ellos no se explicaría el principio fundamental que rige el espíritu de la misma: la gratuidad.

En 1958, gran parte de la población presentaba analfabetismo y pobreza, lo que limitaba el acceso equitativo a los servicios educativos. En ese año, de cada mil niños que ingresaban a primaria, 866 desertaban antes de terminarla, y de los 58 que lograban ingresar a secundaria, sólo terminaban 12, debido a la insuficiencia de recursos de las familias para cubrir los costos de los libros.^{1/}

Para hacer frente a tales problemas, se impulsó la idea de que cada estudiante asistiera a la escuela con un libro de texto pagado por la Federación. Así surgió el proyecto de crear un organismo público con la visión de producir un libro de texto que fuera gratuito, además de otorgarlo como un derecho social.^{2/}

En 1959, se instituyó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) como encargada de la producción de los libros que se distribuirían en las escuelas del país. En los

^{1/} Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman el primero y segundo párrafos; las fracciones II y III; el inciso a) de la fracción VI; y la fracción VIII, del artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Exposición de Motivos, México, 2009.

^{2/} *Ibíd.*

considerandos del Decreto publicado para la operación de la CONALITEG,^{3/} se señaló que la educación primaria impartida por el Estado había de ser, además de obligatoria, gratuita; que dicha gratuidad sería plena si los educandos recibían, sin costo alguno, los libros que les fueran indispensables en sus estudios y tareas, y que al recibir gratuitamente los libros por mandato de ley, se acentuaría en el educando el sentimiento de los deberes hacia la patria.

Las funciones quedaron definidas en el artículo 2 del Decreto de la CONALITEG, respecto de la edición e impresión de los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concursos o de otro modo, si éstos resultan insuficientes; la participación con la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el diseño de libros de texto gratuitos y los materiales didácticos, y la actividad de distribución de los libros y toda clase de materiales educativos.^{4/}

A partir de entonces, la comisión se encargaría de editar y distribuir libros gratuitos para todos los niños mexicanos, cuyo contenido comprendiera los temas de los programas vigentes de educación primaria, de conformidad con las normas generales y los guiones técnico-pedagógicos dictados por la SEP. En esencia “los libros de texto gratuitos se han regido e inspirado por el artículo 3º Constitucional, en su versión de la unidad nacional de 1945”.^{5/}

El hecho constituyó una de las metas educativas más trascendentales, y para 1960 se entregaron los primeros libros editados, con un tiraje de 15,492,193 ejemplares,^{6/} en el marco del Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, conocido como el “Plan de Once Años”.^{7/}

En 1980, se redefinió la actividad de la CONALITEG, y en los considerandos del “Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos como Organismo Público Descentralizado”, se señaló lo siguiente: “que es conveniente descentralizar las funciones operativas de edición e impresión que ha venido desempeñado la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos a fin de que estos respondan a las necesidades actuales”.

En 1992, con la adopción del “Programa para la Modernización Educativa” y del “Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica”, se planteó una reforma general a la educación nacional, a fin de reformar los contenidos básicos en materia curricular, la implantación de un plan de estudios por asignatura, y retomar en los libros la enseñanza y aprendizaje de la historia.^{8/}

En 1997, se emprendió el “Programa de Distribución de Libros de Texto para Secundaria”, con el objetivo de ampliar la educación de la población estudiantil, ya que en los ciclos

^{3/} Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1959.

^{4/} *Ibíd.*

^{5/} Salcedo Aquino, Roberto, “El desarrollo de los Libros de Texto Gratuitos”, en: Enrique González Pedrero, *Los libros de texto gratuitos*, SEP, México, 1982, p. 31.

^{6/} Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*

^{7/} Vera, Carmen Libertad, *La educación no siempre es como la pintan*, artículo publicado en <http://articulosiete.com:83/content/la-educaci%C3%B3n-no-siempre-es-como-la-pintan>, abril, 2014.

^{8/} Osuna Pescador, José Ángel, *Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica: Una Visión Integral*, Revista Modernización Educativa, Noviembre 1992.

escolares 1996-1997 tenía una tasa de absorción de 86.7% y en 1997-1998 del 87.8%, con el fin de evitar la deserción escolar, ya que la tasa en esos ciclos era del 8.9 y 9.7%, respectivamente. Ante la falta de recursos para adquirir los libros se previno complementar el programa federal con la aportación de las entidades federativas, que otorgaron libros a los estudiantes de las capitales de los estados. De acuerdo con los datos de la CONALITEG, en las escuelas generales y técnicas públicas para el ciclo escolar 1998-1999 se atendió a más de dos terceras partes de la matrícula de alumnos en ese nivel educativo, y por acuerdo presidencial, se hizo extensivo el derecho a los libros de texto gratuitos financiados por la Federación.^{9/}

Después de ese hecho, la historia de la producción y distribución de libros de texto gratuitos no ha presentado cambios importantes, y aunque han existido diferentes modificaciones en sus contenidos, el objetivo principal sigue siendo producir y hacer llegar de manera oportuna a los alumnos de educación básica los libros de texto, ya que constituyen el material didáctico indispensable para el buen desempeño del proceso de enseñanza-aprendizaje.

A partir de 2008 se implementó el Programa presupuestario B001 "Producción y distribución de libros de texto gratuitos" teniendo como objetivo producir y distribuir libros de texto de manera oportuna.

Para 2013, en el apartado "Diagnóstico" del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, tema "Educación" se señaló que la educación básica constituye la base de la pirámide educativa, la cual representa el 73.4% de la matrícula del Sistema Educativo, que registra a 25.9 millones de alumnos que se encuentran en los siguientes niveles: 4.8 millones atendidos en educación preescolar, 14.8 millones en primaria y 6.3 millones en secundaria; además, se indicó que los estudiantes requieren avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida, a fin de aprovechar su capacidad intelectual, para lo cual se requiere proveer una educación de calidad que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, tarea en la que se hace necesario que los alumnos cuenten con materiales de apoyo para el proceso educativo.

Con el Programa presupuestario B001 "Producción y distribución de libros de texto gratuitos", a cargo de la CONALITEG, se llevó a cabo la producción y distribución de libros de texto gratuitos; sin embargo, en el árbol de problemas de dicho programa se reconoció que estas actividades se realizan fuera de tiempo, por lo que se estableció como objetivo que la "producción y distribución de libros de texto se realizara de manera oportuna".

Asimismo, en el Informe de Autoevaluación para el ejercicio fiscal 2013, la CONALITEG emitió los reportes siguientes:

- Se produjeron y adquirieron 187.7 millones de libros de texto gratuitos, el 86.0% de la meta autorizada, debido a la extemporaneidad de la entrega de los títulos y contenidos, por parte de la Secretaría de Educación Pública.
- Se alcanzó el 98.0% de la meta autorizada de distribución de libros de texto gratuitos, debido a la extemporaneidad de la entrega de los títulos y contenidos, por parte de la SEP.

^{9/} Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, op. cit.

En la Cuenta Pública para el Ejercicio Fiscal 2013, la comisión informó que en el Programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos” ejerció 2,784,099.6 miles de pesos; asimismo, mencionó que en la operación del programa, la SEP entregó y autorizó con desfase los títulos de educación básica.

Resultados

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

Para 2013, la MIR del programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos” mostró inconsistencias entre sus objetivos y el nombre del programa, ya que mientras el título señaló la producción y distribución de libros de texto gratuitos, los objetivos incluyeron la producción y distribución de materiales educativos, que no formaban parte del Programa Anual de Trabajo de la CONALITEG en ese año.

La lógica vertical no fue adecuada para verificar la relación causa-efecto, ni definió el resultado esperado en la población objetivo y su contribución a la solución del problema referido a la producción y distribución fuera de tiempo. Asimismo, las actividades fueron insuficientes para la producción y distribución oportuna de los bienes (libros) que produce y entrega el programa.

En la lógica horizontal, el indicador de nivel de Fin no se considera adecuado para medir el cumplimiento del objetivo, en razón de que el número promedio de libros de texto por alumno de educación básica no mide la contribución del programa en la solución del problema, ni permite cuantificar su impacto social, en términos de la entrega oportuna de los libros de texto para ampliar las ventajas y oportunidades de aprendizaje de los niños inscritos en educación básica. Las variables de su método de cálculo no fueron adecuadas, debido a que el numerador de la fórmula consistió en el total de libros de texto y materiales educativos distribuidos en el año n, mientras que el universo de atención fue la matrícula de educación básica de un ciclo escolar anterior, y la matrícula se cuantifica por ciclo escolar.

El indicador de nivel de Propósito fue inadecuado para medir el objetivo, en razón de que no mide la cobertura o el cambio efectuado con el programa en su población objetivo, que son las autoridades educativas estatales.

El indicador de nivel Componente “A” no fue adecuado para verificar la generación de los bienes que se producen con el programa, debido a que sólo hace referencia a la producción en los talleres de la CONALITEG; sin embargo, la producción de la comisión para el ciclo escolar 2012-2013 fue de 13.3% del total y el 86.7% se realizó en talleres de impresores externos, y para el ciclo escolar 2013-2014, su producción representó el 12.2%, mientras que el 87.8% fue producción externa, por lo que no refleja la producción total de libros.

La denominación, método de cálculo y definición del indicador de nivel Componente “B” fueron inadecuados, ya que incluyeron materiales educativos como variables de referencia, los cuales no estuvieron referidos en el objetivo del árbol de objetivos del programa.

Para el indicador de nivel de Actividad 1, el resultado es un dato de gestión que no permite medir el número de libros de texto y materiales educativos producidos mediante el consumo de las toneladas de papel y cartulina adquiridas.

El indicador de nivel de Actividad 2 impide medir el efecto de la actividad de contratación del servicio de distribución en la cantidad de libros de texto y materiales educativos distribuidos en el año para la elaboración del componente.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario B003 “Edición, Producción y Distribución de Libros y otros Materiales Educativos”, la cual sustituyó al Programa Presupuestario B001 “Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos” e incluyó objetivos e indicadores para medir la producción y distribución de libros de texto gratuitos de manera suficiente y oportuna, por lo que mejora su lógica vertical y horizontal para 2014, por lo que se solventa la observación.

2. Oportunidad en la producción y distribución de libros de texto gratuitos

De acuerdo con el calendario escolar emitido por la SEP; las Minutas para validar Matrícula, y las actas de entrega-recepción firmadas por los 32 Representantes Únicos de Distribución de los Estados, los libros de libros de texto gratuitos para el ciclo escolar 2012-2013 fueron recibidos por las autoridades educativas de las entidades federativas 49 días después del inicio de clases, y para el ciclo 2013-2014, 70 días después del inicio del ciclo escolar. La falta de oportunidad en la entrega de los libros de texto gratuitos, de acuerdo con lo referido por la CONALITEG, incidió en el proceso de aprendizaje de los niños que cursaron la educación básica, en ambos ciclos.

Al respecto, la comisión señaló que “no contó con un documento oficial para informar la fecha en que se entregaron todos los libros de texto gratuitos a los almacenes estatales. Sin embargo, verifica la fecha en que se realizó la entrega final de los libros de texto a las entidades federativas mediante pases de salida elaborados por el Departamento de Información y Seguimiento con base en los programas de salida emitidos por la Subdirección de Logística, y con los registros que reporta el sistema SICA”. No obstante, los reportes del Sistema Interno de Control de Almacenes (SICA), reflejaron diferencia respecto de las fechas de entrega reportadas en las actas de entrega-recepción firmadas por los 32 Representantes Únicos de Distribución de los Estados, y para nueve entidades federativas, las fechas se registraron de manera posterior a las actas referidas, sin acreditar las causas.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió copia simple de las Actas de Entrega-Recepción en las que registró como conclusión de la entrega física de los libros de texto gratuitos para el ciclo escolar 2014-2015, a las autoridades educativas de las 32 entidades federativas el 31 de julio de 2014, 11 días hábiles antes del inicio de ese ciclo escolar, por lo que solventa la observación.

3. Suficiencia de la producción de libros de texto gratuitos

Para el ciclo escolar 2012-2013, la CONALITEG requería producir 211,387,857 libros de texto gratuitos para atender una matrícula de 28,892,368 alumnos de educación básica. Se verificó que produjo 216,543,671 ejemplares, cifra mayor en 5,155,814 (2.4%) libros de texto que los requeridos por la matrícula de alumnos de educación básica.

Con el análisis de la información de la producción de libros de texto por nivel y modalidad, se identificó un déficit de 110,407 (0.4%) libros de cuarto grado de primaria; mientras que para la modalidad de telesecundaria, el déficit fue de 1,997,840 (8.7%) libros, sin acreditar las causas.

Para el ciclo escolar 2013-2014, la CONALITEG debía producir 215,987,546 libros de texto para atender la matrícula de 30,339,602 alumnos de educación básica. Para ese ciclo produjo 226,770,088 libros; 10,782,542 (5.0%) libros adicionales a los requeridos para la

matrícula de alumnos de educación básica; sin embargo, reflejó un déficit de producción de 14,975 (0.2%) libros de primer grado de secundaria y de 481,247 para el tercer grado de ese nivel; mientras que para la modalidad de telesecundaria se produjeron 2,637,187 (13.2%) libros adicionales a los requeridos para atender a la matrícula de alumnos de los grados y modalidad referidos.

Respecto del déficit por nivel educativo del ciclo escolar 2013-2014, la comisión informó que “se contaba con existencias físicas distribuidas para secundaria”, sin acreditar los documentos que sustenten dichas existencias, y para telesecundaria, la producción excedente se realizó con base en lo solicitado por la SEP.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó el procedimiento núm. PR-PPD-02 “Proceso de Planeación, de la Producción y la Distribución de los libros de texto gratuitos y material educativo” y a las políticas de operación, con código de registro FO-RD-01 en el cual se determinó que los tirajes programados para la etapa de producción deben garantizar la suficiencia de los libros de texto gratuitos. Asimismo, contiene los procedimientos regulados para conciliar y validar la matrícula de alumnos de educación básica, y para cuantificar la reserva de libros para contingencias, lo que permitirá acreditar que la producción sea suficiente. El documento que incluye el proceso fue autorizado el 29 de diciembre de 2014 por la Subdirección General y las direcciones de Producción y de Distribución de libros de la CONALITEG, por lo que se solventa lo observado.

4. Suficiencia de la distribución de libros de texto gratuitos

Para el ciclo escolar 2012-2013, la CONALITEG debía distribuir 212,998,777 libros de texto gratuitos para atender a una matrícula de 30,456,161 alumnos de educación básica; sin embargo, distribuyó 215,359,790 libros, lo que representó 2,361,013 (1.1%) libros de texto adicionales a lo requerido.

La distribución de libros de texto gratuitos fue deficitaria en 735,363 (3.2%) libros de texto para la modalidad de telesecundaria; asimismo, para secundaria mantuvo excedentes de 276,483 (1.0%) libro; además, para la población indígena distribuyó 2,199,952 libros para una matrícula de 1,254,865 alumnos. Adicionalmente, distribuyó 2,277,139 de los 1,755,988 requeridos; 521,151 (29.7%) para el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); 114,308 para débiles visuales, y entregó 2,482 libros Braille, sin acreditar las causas de los libros faltantes.

Para el ciclo escolar 2013-2014, la CONALITEG debía distribuir 212,001,704 libros de texto gratuitos para atender a una matrícula de 30,653,107 alumnos de educación básica; sin embargo, distribuyó 219,275,314 libros, lo que representó 7,273,610 (3.4%) libros de texto adicionales a lo requerido.

La distribución de libros de texto gratuitos fue deficitaria en 250,590 (0.8%) libros de texto para el segundo y tercer grado de secundaria; tuvo excedentes de 2,028,581 (10.1%) libros de texto para la modalidad de telesecundaria y 307,600 libros de texto para el CONAFE; asimismo, para la población indígena distribuyó 5,144,962 ejemplares para una matrícula de 1,256,677 alumnos, sin acreditar las causas de los faltantes.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó el procedimiento núm. PR-PPD-02 “Proceso de Planeación, de la Producción y

la Distribución de los libros de texto gratuitos y material educativo” y a las políticas de operación, con código de registro FO-RD-01, en el cual se determinaron las pautas de distribución, y que señala las actividades para garantizar la asignación total requerida de cada título de libros de texto gratuitos y materiales educativos para todos los niveles de educación básica, con base en las solicitudes de las entidades federativas, las cuales se validan con la matrícula de alumnos por las autoridades educativas de las entidades federativas y la SEP, cuyo control de distribución se registrará en la plataforma denominada Gestión Integral de la Producción, Distribución y Administración (GIPDA), a fin de programar las rutas de entrega y cumplir en tiempo con el proceso de distribución de acuerdo con el programa y el calendario aprobado por la H. Junta Directiva, lo que permitirá la suficiencia en la distribución de libros, por lo que se solventa lo observado.

5. Conciliación y validación de la matrícula de alumnos de educación básica

Para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014, la CONALITEG concilió y validó la matrícula de alumnos para la producción y distribución de los libros de texto gratuitos, de conformidad con lo establecido en el Manual General de Organización de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos; no obstante, se encontraron diferencias entre la matrícula de alumnos conciliada (primera Sesión Ordinaria de febrero de 2013) y validada por la CONALITEG (Minutas para validar la Matrícula) y la estadística de la matrícula oficial del sector educativo.

Para el ciclo escolar 2012-2013, la diferencia entre la validación y la conciliación de la matrícula fue de 4,290,783 alumnos, y entre la validación de la matrícula de la CONALITEG y la matrícula reportada por las entidades a la SEP, la diferencia fue de 3,001,264 alumnos, y para el ciclo escolar 2013-2014, la diferencia entre la matrícula validada y la conciliada fue menor en 453,984 alumnos, en tanto que la validación de la matrícula de la CONALITEG y la matrícula reportada por las entidades a la SEP para el Sistema de Información y Estadística Educativa tuvo una diferencia de 3,070,109 alumnos.

La comisión, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó el procedimiento núm. PR-PPD-02 “Proceso de Planeación, de la Producción y la Distribución de los libros de texto gratuitos y material educativo” y a las políticas de operación, con código de registro FO-RD-01, en el cual incluyó el proceso para conciliar y validar la matrícula de alumnos de educación básica con la participación de la SEP, el CONAFE, las entidades federativas y la CONALITEG, lo que permitirá acreditar la suficiencia en la producción y la distribución de libros de texto gratuitos, por lo que se solventa lo observado.

6. Supervisión de políticas de calidad y especificaciones técnicas de la producción

En 2013, la CONALITEG realizó 396 supervisiones a proveedores, los cuales fueron seleccionados a partir de un muestreo; 323 (81.6%) para comprobar la adherencia del barniz ultravioleta (U.V.) y, 73 (18.4%) para verificar las características estructurales, mecánicas y ópticas de los insumos. La comisión acreditó las acciones realizadas para asegurar la aplicación de las políticas de calidad en insumos mediante los expedientes de las pruebas señaladas.

Asimismo, en ese año realizó inspecciones a 1,047.6 miles de libros y 742 visitas de supervisión a los impresores, de las cuales llevó a cabo un seguimiento de las órdenes de producción que fueron rechazadas, e implementó los mecanismos y políticas de calidad, a

fin de cumplir con las especificaciones técnicas establecidas para los libros de texto gratuitos, y documentó las 52,102 pruebas realizadas en 2013 para verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los libros.

7. Programa de distribución de libros de texto gratuitos

Para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014, la CONALITEG realizó la programación de las metas anuales para la distribución de libros de texto gratuitos con base en un calendario anual y para el registro, seguimiento y control de la distribución de libros de texto, la comisión contó con el Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración (GIPDA), el cual presentó deficiencias, debido a que no emite información para conocer la cantidad de producción y distribución realizada por tipo de libro, ni la fecha de las entregas a las autoridades educativas estatales para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014, a fin de verificar la distribución conforme a la programación.

La comisión, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió el anteproyecto de presupuesto de 2015 de la CONALITEG, presentado el 15 de agosto de 2014 en la 3ra Sesión Ordinaria de su Junta Directiva, en el que solicitó recursos para el desarrollo informático de la plataforma denominada Gestión Integral de la Producción, Distribución y Administración (GIPDA), a fin de habilitar las funciones de la administración de almacenes, de transportes, informes y de reportes de distribución, con objeto de tener un control de embarques, destinos y entregas, y tener la capacidad de programar y planear sus rutas, y cumplir en tiempo con el proceso de distribución de acuerdo con el programa y el calendario aprobado; además, proporcionó copia simple del presupuesto aprobado por la SEP, y registrado en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) para tal fin, por lo que se solventa lo observado.

8. Costo de la producción y distribución de libros de texto gratuitos

En 2013, la CONALITEG contó con una metodología para calcular el costo unitario por tipo de libro; considerando los costos de producción, gastos de administración, y de distribución. En ese año determinó que el costo promedio por paquete de libros, para el nivel de preescolar (6 libros) fue de 62.4 pesos; para primaria (52 libros) fue de 499.2 pesos, en secundaria (17 libros) de 630.7 pesos, y para la modalidad de telesecundaria (31 libros) de 440.2 pesos.

Con el fin de fomentar la calidad educativa y combatir la deserción escolar, y debido a que los propietarios de los derechos de autor para los libros de secundaria son las casas editoriales, la comisión implementó el “Programa de Distribución de Libros de Texto para Educación Secundaria de los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014”, en el cual participaron la SEP, los Gobiernos de los Estados y la CONALITEG, a fin de que el precio otorgado por los editores fuera más bajo que la venta al público.

Para el ciclo escolar 2012-2013, el precio unitario promedio de los libros de secundaria adquiridos por la CONALITEG fue para el primer grado de 30.3 pesos, de 35.3 pesos para segundo y de 39.8 pesos para los libros de tercer grado, mientras que los precios unitarios de venta en librerías fueron de 180.0, 248.5 y 241.0 pesos, respectivamente.

Respecto al ciclo escolar 2013-2014, el precio unitario promedio de los libros de secundaria para la CONALITEG fue de 29.4 pesos en primero y segundo grados, y de 35.4 pesos en tercer grado; en lo concerniente a los precios unitarios de venta en librerías, el precio de los

libros de primer grado de secundaria fue de 204.2 pesos, de 266.0 pesos para los libros de segundo grado, y de 248.5 pesos para tercer grado.

9. Rendición de cuentas

En 2013, la CONALITEG incluyó información, en los documentos de rendición de cuentas, relacionada con el cumplimiento de las metas de producción y distribución en términos de ejercicio fiscal; asimismo, presentó cifras para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014.

Las cifras presentadas fueron diferentes en los informes de rendición de cuentas debido a que en algunos casos se contabilizaron libros de texto gratuitos y materiales educativos, libros de texto producidos con recursos de terceros, o no se consideraron pedidos adicionales de libros. Además, no se especificó la oportunidad, a fin de verificar dicho concepto en la producción y distribución de los libros de texto en ambos ciclos escolares.

La comisión no presentó evidencia de la información reportada en el Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, relacionada con la reserva de libros para reponer los dañados por contingencias climatológicas.

En la “Evaluación de logros y avances 2013 y expectativas 2014”, la CONALITEG indicó que la entrega de libros de texto gratuitos para el ciclo escolar 2013-2014 se concluyó el 31 de julio de 2013.

En el 2do informe de labores de la Secretaría de Educación Pública, la información incluida se relacionó con el objetivo de garantizar la producción y distribución de los libros de texto gratuitos y materiales educativos en términos de oportunidad, sin que dicha información se retomara para el informe de la Cuenta Pública 2013.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó los controles establecidos para que los datos reportados en los diversos documentos de rendición de cuentas se relacionen con la oportunidad, suficiencia, eficiencia y calidad en la producción y distribución de libros de texto gratuitos y para que los datos reportados tengan congruencia en cada informe, por lo que se solventa lo observado.

10. Evaluación del control interno

En materia de ambiente de control, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos contó con el Manual General de Organización, aprobado por el Órgano de Gobierno de la comisión el 30 de octubre de 2013, en el cual se establecieron sus atribuciones, el marco legal, los objetivos generales, su organización interna, la estructura orgánica y funciones, los valores éticos y morales; así como, la misión, visión, objetivos y metas institucionales.

Respecto de la administración de riesgos, la CONALITEG contó con un proceso para identificar, evaluar, jerarquizar, administrar y dar seguimiento a los posibles riesgos en el cumplimiento de objetivos y metas para la producción suficiente y distribución oportuna de libros de texto gratuitos.

En 2013, la comisión utilizó el Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración (GIPDA); además, proporcionó las actas de entrega-recepción firmadas por los Representantes Únicos de Distribución de los Estados (RUD) y por funcionarios de la CONALITEG; sin embargo, no acreditó haber realizado los procesos de producción y distribución de acuerdo con el programa y el calendario aprobado por la Junta Directiva. Tampoco justificó los criterios utilizados para establecer la reserva de producción de libros

de texto gratuitos; ni la información completa para verificar el objetivo de distribución de libros de texto gratuitos.

Para ese año, el Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración (GIPDA) no emitió información que permitiera conocer los avances de la producción y distribución de los libros de texto gratuitos.

La CONALITEG informó que en 2013 no realizó auditorías externas al programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos”.

La comisión, en el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF: implementó el procedimiento núm. PR-PPD-02 “Proceso de Planeación, de la Producción y la Distribución de los libros de texto gratuitos y material educativo” y a las políticas de operación, con código de registro FO-RD-01, en el cual incluyó los procesos de producción y distribución de los libros de texto gratuitos de acuerdo con lo aprobado y para la emisión de información de los avances de dichas actividades; además, acreditó que para el ciclo escolar 2014-2015, entregó los libros de texto a los 31 estados y al Distrito Federal, el 31 de julio de 2014.

Con respecto al Sistema de Gestión de la Calidad, presentó un informe de la auditoría interna y externa de calidad 2013, un informe de auditoría del Programa presupuestario B001 y uno de supervisión de sus actividades; asimismo, presentó síntesis ejecutiva de las Sesiones Ordinarias de la H. Junta Directiva, con el fin de atender las debilidades de control interno, detectadas en 2013.

Asimismo, la CONALITEG solicitó recursos para el desarrollo informático de la plataforma denominada Gestión Integral de la Producción, Distribución y Administración (GIPDA), a fin de habilitar las funciones de la administración de almacenes, de transportes, informes y de reportes de distribución, con objeto de tener un control de embarques, destinos y entregas, y tener la capacidad de programar y planear sus rutas, y cumplir en tiempo con el proceso de distribución de acuerdo con el programa y el calendario aprobado; además, proporcionó copia simple del presupuesto aprobado por la SEP, y registrado en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) para tal fin, por lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

En 2013, la CONALITEG entregó de manera extemporánea la producción de los libros de texto gratuitos a las autoridades educativas de las 32 entidades federativas, lo que incidió, de acuerdo con la comisión, en el proceso de aprendizaje de los alumnos de educación básica.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 9 de enero de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. 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 de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la producción y distribución de los libros de texto gratuitos, y el alcance establecidos, y se aplicaron los

procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar con base en los resultados de auditoría, el presente dictamen.

En el árbol de problemas del programa se reconoció que la producción y distribución de los libros de texto se realizan fuera de tiempo, por lo que se estableció como objetivo que “la producción y distribución de libros de texto se realizará de manera oportuna.”

La CONALITEG, para el ciclo escolar 2012-2013 contó con una producción de 216,543,671 libros de texto gratuitos, y para el ciclo escolar 2013-2014, la producción fue de 216,770,088 de texto gratuitos, sin acreditar los avances de la producción conforme al calendario de producción autorizado, lo que motivó el incumplimiento del apartado de la Estrategia Programática del PEF 2013 y el Dictamen de la 1ª Sesión Ordinaria 2013, del 15 de febrero de 2013.

La CONALITEG, en el ciclo escolar 2012-2013, distribuyó 215,359,790 libros de texto gratuitos para cubrir la matrícula de 30,456,161 alumnos de educación básica, y no obstante que entregó 2,361,013 (1.1%) libros de texto adicionales, para la modalidad de telesecundaria presentó un déficit en la entrega de 735,363 (3.2%) libros de texto. Asimismo, para el ciclo escolar 2013-2014, distribuyó 219,275,314 libros de texto gratuitos para cubrir la matrícula de 30,653,107 alumnos de educación básica, y no obstante que entregó 7,273,610 (3.4%) libros de texto adicionales para cubrir la demanda de la matrícula de alumnos de educación básica, para secundaria, tuvo un déficit de entrega de 250,590 (0.8%) libros de texto, para segundo y tercer grado.

Para 2013, la CONALITEG no acreditó los avances de entrega de los libros solicitados, por lo que de acuerdo con el calendario de distribución en el ciclo escolar 2012-2013, los libros de texto gratuitos se recibieron 49 días después del inicio de clases, y para el ciclo escolar 2013-2014, 70 días después del inicio del ciclo escolar, cuya inoportunidad en la entrega de los libros de texto gratuitos, de acuerdo con lo referido por la comisión, incidió en el proceso de aprendizaje de los alumnos de educación básica en ambos ciclos. En relación con el diseño del programa, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos” mostró inconsistencias entre sus objetivos y el nombre del programa, ya que mientras el título señaló la producción y distribución de libros de texto gratuitos, los objetivos incluyeron la producción y distribución de materiales educativos, que no formaban parte del Programa Anual de Trabajo de la CONALITEG en 2013.

En la MIR del programa tampoco se definió el resultado esperado en la población objetivo y su contribución a la solución del problema referido a la producción y distribución de libros fuera de tiempo. Las actividades no fueron suficientes para la producción y distribución oportuna de los bienes (libros) del programa, ni para cuantificar su impacto social, en términos de la entrega oportuna de los libros de texto para ampliar las ventajas y oportunidades de aprendizaje de los alumnos de educación básica.

Para el ciclo escolar 2012-2013, se detectaron diferencias entre la matrícula escolar validada por la CONALITEG y la conciliada con las entidades federativas, la diferencia fue de 4,290,783 alumnos; y para el ciclo escolar 2013-2014, la diferencia entre la matrícula validada por la comisión y la conciliada con las autoridades estatales fue menor en 453,984 alumnos.

En 2013, la CONALITEG realizó 396 supervisiones a proveedores, los cuales fueron seleccionados a partir de un muestreo; 323 (81.6%) para comprobar la adherencia del barniz ultravioleta (U.V.) y, 73 (18.4%) para verificar las características estructurales, mecánicas y ópticas de los insumos, y contó con políticas de calidad en insumos, documentadas en los expedientes de las pruebas realizadas.

En materia de información, para el registro, seguimiento y control de la distribución de libros de texto, la comisión contó con el Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración (GIPDA), el cual presentó deficiencias para la consulta, debido a que no concentra información que permita conocer la producción y distribución por tipo de libro, ni la fecha de las entregas a las autoridades educativas estatales, a fin de verificar la distribución oportuna.

En 2013, la CONALITEG contó con una metodología para calcular el costo unitario por tipo de libro. En ese año, el costo promedio por paquete de libros para los niveles de preescolar (6 libros) fue de 62.4 pesos, el de primaria (52 libros) de 499.2 pesos, el de secundaria (17 libros) de 630.7 pesos, y para la modalidad de telesecundaria (31 libros) de 440.2 pesos.

La información incluida por la comisión en la Cuenta Pública fue insuficiente para verificar la oportunidad y la suficiencia en la entrega de los libros de texto gratuitos para facilitar el proceso de aprendizaje de los niños y niñas mexicanos que cursan la educación básica.

En 2013, la CONALITEG no resolvió el problema que se pretendía atender en ese año con el Programa presupuestario B001 "Producción y distribución de libros de texto gratuitos", relativo a la producción y distribución de libros de texto, ya que con la auditoría se evidenció la falta de suficiencia y oportunidad en la entrega de los libros de texto gratuitos. Los avances de entrega de los libros solicitados, las actas de entrega de los libros y el calendario de distribución del ciclo escolar 2012-2013 mostraron que los libros de texto gratuitos se recibieron 49 días después del inicio de clases, y para el ciclo escolar 2013-2014, 70 días después.

Con la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos rediseñó el programa de producción y distribución de libros de texto gratuitos, a fin de garantizar la suficiencia y oportunidad en la entrega de los libros de texto gratuitos; además, estableció acciones para la distribución y entrega de los libros de texto a las autoridades educativas de las entidades federativas antes del inicio de ciclo escolar 2014-2015, y para documentar dicha recepción se establecieron los controles respectivos.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el diseño de la MIR del programa presupuestario B001 "Producción y distribución de libros de texto gratuitos" se ajustó a las directrices generales del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2013.
2. Verificar el cumplimiento de los objetivos de producir y distribuir libros de texto gratuitos, a fin de atender con oportunidad a la matrícula de alumnos de educación básica para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014.

3. Verificar la suficiencia de la producción de libros de texto gratuitos, a fin de atender a la matrícula de alumnos de educación básica para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014.
4. Verificar la suficiencia de la distribución de libros de texto gratuitos, a fin de atender a la matrícula de alumnos de educación básica para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014.
5. Verificar que la matrícula de alumnos de educación básica, validada y conciliada para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014 por la CONALITEG, fue consistente con las estadísticas oficiales del sector educativo.
6. Verificar que la CONALITEG aseguró la aplicación de las políticas de calidad y, mediante supervisiones, vigiló el cumplimiento de las especificaciones técnicas de la producción en 2013.
7. Verificar que la CONALITEG distribuyó los libros de texto gratuitos para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014, de acuerdo con el Programa Nacional de Distribución.
8. Verificar el costo-beneficio de la producción y distribución de libros de texto gratuitos.
9. Verificar la rendición de cuentas de la CONALITEG para el programa presupuestario B001 "Producción y distribución de libros de texto gratuitos" en 2013.
10. Verificar que el Sistema de Control Interno de la CONALITEG aseguró el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario B001 "Producción y distribución de libros de texto gratuitos".

Áreas Revisadas

Las direcciones de Producción, de Distribución y la Técnica de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

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.