

Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

Programa Escuelas Dignas

Auditoría de Desempeño: 13-1-11MDE-07-0230

DS-025

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 Programa Escuelas Dignas para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprende la evaluación del diseño del Programa Escuelas Dignas; la eficacia en la elaboración del diagnóstico de la infraestructura física de las escuelas atendidas por el programa, el cumplimiento de los objetivos y metas de cobertura, el mejoramiento de los componentes de la infraestructura física y la certificación total o parcial de las escuelas de educación básica; la eficiencia en el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del subsidio, el seguimiento de la operación del programa en términos de la sistematización, las verificaciones físicas y documentales de las escuelas, y la aplicación del subsidio en las escuelas beneficiadas; la economía en la aplicación de los recursos asignados y el gasto promedio por escuela; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; el Sistema de Control Interno del INIFED, y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de mejoramiento de la infraestructura física educativa.

Antecedentes

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el Gobierno Federal reconoció que la infraestructura física educativa continuaba presentando atrasos y desigualdades entre los distintos niveles educativos: en primaria, el 14.0% de las escuelas tenía cuarteaduras en sus edificaciones; en secundaria, únicamente el 50.0% de los planteles se encontraba en un nivel óptimo, y en las telesecundarias, menos del 40.0% contaba con salón de cómputo, biblioteca y laboratorios de física, química y biología. Por lo que se puso de manifiesto la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura y el equipamiento de las escuelas.^{1/}

En el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de la Infraestructura Física Educativa 2007, se manifestó la necesidad de que para lograr que los espacios educativos cumplan con su función central de apoyar el proceso de enseñanza-aprendizaje y generar

^{1/} Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 2007.

ambientes en los que aprender sea una experiencia agradable, se requieren recursos suficientes y bien utilizados.

En 2007, con el fin de elaborar un catálogo de centros educativos y, en términos generales, de obtener un diagnóstico de las características y condiciones de sus inmuebles, la SEP aplicó un cuestionario en las 194.1 miles de escuelas públicas de educación básica, de las cuales el 83.4% (161.8 miles de escuelas) lo respondió. A los resultados del cuestionario aplicado se le denominó “Censo de escuelas” y con los datos obtenidos se determinó que 33.4 miles de escuelas de educación básica se encontraban en malo, muy malo y pésimo estado, en cuanto a las condiciones de su infraestructura.

En 2008, se expidió la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, la cual dio origen al Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). En la exposición de motivos de la LGINFE se reconoció que la infraestructura física educativa tiene la función de propiciar las condiciones para que un centro escolar tenga un nivel óptimo de calidad, y para ello es requisito proveerlo de la infraestructura adecuada para las funciones que en él se realizan.^{2/}

De conformidad con la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, el INIFED debe fungir como un organismo con capacidad normativa, de construcción, consultoría y certificación de la calidad de la infraestructura física educativa.

Hasta 2012, el INIFED contó con un marco jurídico para su actuación, con la publicación del Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (RLGIFE) y del Estatuto Orgánico, en los cuales se establecieron las normas y especificaciones técnicas que debe reunir la infraestructura y el conjunto de competencias y responsabilidades de los servidores públicos del instituto.

Para 2013, la problemática en materia de infraestructura física educativa persistió, ya que el INIFED destacó que en el nivel básico la infraestructura física requería de atención casi en su totalidad, debido al grado de deterioro del estado físico de las escuelas provocado por la falta de mantenimiento adecuado, la antigüedad de los inmuebles y los desastres naturales. De acuerdo con el instituto, la diferencia de criterios y de gestión de las entidades federativas para administrar los programas de la infraestructura física educativa dio como consecuencia escuelas con diferentes niveles de calidad e insuficiente mantenimiento de los inmuebles.^{3/}

El INIFED tiene la atribución de mejorar la Infraestructura física educativa como parte fundamental de la educación pública, mediante la operación del Programa Escuelas Dignas, el cual tiene como objetivo mejorar el estado físico de los planteles educativos del tipo básico con la finalidad de que éstos obtengan la certificación total o parcial mediante el cumplimiento de los componentes de seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; servicios sanitarios; mobiliario y equipo; áreas de servicios administrativos; accesibilidad; infraestructura para la conectividad, y espacios de usos múltiples.

^{2/} Cámara de Diputados, **Dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de la Infraestructura Física Educativa**, México, 2007.

^{3/} Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, **Programa Institucional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa 2014-2018**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2014.

Resultados**1. *Diseño de los Lineamientos Generales para la Operación, Aplicación de Recursos, Rendición de Cuentas y Transparencia del Programa Escuelas Dignas***

En los Lineamientos Generales para la Operación, Aplicación de Recursos, Rendición de Cuentas y Transparencia del Programa Escuelas Dignas 2013, el INIFED no focalizó de manera precisa a la población objetivo; no incluyó el procedimiento para determinar la prioridad de atención de las escuelas susceptibles de acciones de mejora; no se definieron los criterios para determinar cuáles eran las condiciones en las que se debían encontrar las escuelas para ameritar un incremento en el monto máximo del subsidio; no se precisó el procedimiento para designar a las empresas que realizarían las acciones de mejora, y tampoco se determinó el periodo de tiempo en que el INIFED debe otorgar el certificado a las escuelas que tuvieron acciones de mejoramiento y cumplieron con los componentes requeridos.

13-1-11MDE-07-0230-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no se focalizó de manera precisa a la población objetivo del Programa Escuelas Dignas y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para definir los criterios de selección de las escuelas públicas de educación básica que serán objeto de atención.

13-1-11MDE-07-0230-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no se estableció el procedimiento para determinar la prioridad de atención de las escuelas con el Programa Escuelas Dignas y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para definir el procedimiento que garantice la adecuada selección de las escuelas que son atendidas.

13-1-11MDE-07-0230-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no se establecieron los criterios para determinar cuáles son las condiciones en las que se debe encontrar la infraestructura de las escuelas para ameritar un incremento en el monto máximo del subsidio otorgado por el Programa Escuelas Dignas y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para determinar dichos criterios.

13-1-11MDE-07-0230-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las cuales no se determinó el procedimiento para elegir a las empresas que deben realizar las acciones de mejora y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para su designación en las escuelas que son atendidas por el Programa Escuelas Dignas.

13-1-11MDE-07-0230-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no se estableció el periodo de tiempo en que se debe otorgar el certificado a las escuelas que tuvieron acciones de mejoramiento y cumplieron con los componentes requeridos y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para la certificación de las escuelas que son atendidas por el Programa Escuelas Dignas.

2. Diagnóstico de la infraestructura física de las escuelas de educación básica

En 2013, el INIFED realizó el diagnóstico de la infraestructura física de 25,026 escuelas, que representaron el 12.5% de las 199,678 escuelas públicas de educación básica; sin embargo, el instituto no estableció criterios para seleccionar a las escuelas que fueron diagnosticadas, por lo que no hay evidencia que acredite que el instituto recopiló información que le permita determinar las escuelas susceptibles de acción de mejora.

13-1-11MDE-07-0230-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no estableció los criterios para seleccionar a las escuelas que fueron diagnosticadas para ser objeto de mejoramiento, mediante el Programa Escuelas Dignas en 2013 y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para recopilar información que le permita determinar las escuelas susceptibles de acción de mejora, en los términos de los artículos 19, fracción II, inciso a) de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa y 16 del Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa.

3. Cobertura del Programa Escuelas Dignas

En 2013, el Programa Escuelas Dignas benefició a 2,675 escuelas, lo que significó 2.9% más que las 2,600 escuelas programadas, por lo que la SEP cumplió con oportunidad la meta prevista. Las 2,675 escuelas beneficiadas por el programa representaron el 1.3% de las 199,678 escuelas públicas de educación básica en el país, lo que benefició al 2.4% (571.8 miles de alumnos) del total de alumnos de educación básica (23,457.3 miles de alumnos).

Por grado de marginación, de las 2,675 escuelas beneficiadas, el 75.8% (2,027) se ubicó en municipios con muy bajo, bajo y medio grado de marginación, y el 24.2% (648), con alto y muy alto grado de marginación. Asimismo, se identificó que el 8.4% (226) de las 2,675 escuelas se ubicó en zonas indígenas, y el 57.4% (1,535), en 181 de los 400 municipios del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. En cuanto al tipo de servicio, el 21.9% (585) fue escuelas multigrado; el 17.7% (473), escuelas de tiempo completo, y el 8.0% (215), escuelas unitarias. Sin embargo, se considera que la focalización no fue la adecuada, porque no se identifica a nivel de localidad, que es donde se ubican las escuelas.

13-1-11MDE-07-0230-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que, para medir la cobertura del Programa Escuelas Dignas, se consideró el municipio, en lugar de la localidad donde se ubica la escuela y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para que se considere el grado de marginación por localidad, a fin de focalizar de manera más adecuada la atención del programa.

4. Mejoramiento de la infraestructura en las escuelas de educación básica atendidas por el Programa Escuelas Dignas

Para evaluar la eficacia de las acciones de mejoramiento en la infraestructura física, mediante el Programa Escuelas Dignas, respecto de las necesidades diagnosticadas, de un universo de 2,675 (100.0%) expedientes de escuelas beneficiadas, se seleccionó una muestra de 337 expedientes, con base en el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error del 5.0%. Con el análisis se detectó que el INIFED realizó acciones de mejora en las escuelas públicas de educación básica; no obstante, se

identificó que en el 87.8% (296) las acciones de mejora autorizadas en el Proyecto Técnico Presupuestado no fueron consistentes con las necesidades diagnosticadas en la Cédula de Información Técnica; en el 31.5% (106), las acciones de mejora autorizadas en el Proyecto Técnico Presupuestado no se correspondieron con las acciones realizadas en las escuelas y reportadas en el Proyecto Técnico Definitivo, y en el 88.7% (299), las acciones de mejora reportadas en el Proyecto Técnico Definitivo no fueron consistentes con las necesidades diagnosticadas en la Cédula de Información Técnica, por lo que es posible inferir, con una confianza de 95.0%, que en 2,373 (88.7%) escuelas de un universo de 2,675 escuelas beneficiadas se presente el mismo comportamiento.

Con la revisión de la muestra de 337 expedientes de escuelas beneficiadas por el programa, se verificó que el porcentaje de atención de los componentes 1 “Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento” y 2 “Servicios Sanitarios” fueron predominantes, de acuerdo con las prioridades establecidas. Sin embargo, en el caso del componente 3 “Mobiliario y equipo”, se observó que no se le dio prioridad, ya que el porcentaje de atención fue mayor para las acciones de mejora realizadas en los componentes 5 “Accesibilidad” y 7 “Espacios de usos múltiples”. Ello muestra que no se dio preferencia a que las escuelas cubrieran los requerimientos de certificación parcial.

13-1-11MDE-07-0230-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que las necesidades diagnosticadas en la Cédula de Información Técnica y las acciones de mejora autorizadas en el Proyecto Técnico Presupuestado no fueron consistentes con las reportadas en el Proyecto Técnico Definitivo y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios para que las acciones de mejora realizadas en el marco del Programa Escuelas Dignas en la infraestructura física de las escuelas correspondan con las necesidades diagnosticadas, en los términos de los Lineamientos Generales para la Operación, Aplicación de Recursos, Rendición de Cuentas y Transparencia del Programa Escuelas Dignas.

13-1-11MDE-07-0230-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que las acciones de mejoramiento de la infraestructura física de las escuelas de educación básica no se realizaron conforme a la prioridad de los componentes del Programa Escuelas Dignas para la certificación parcial de los planteles y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios para corregir esa situación, evitar su recurrencia y asegurar el cumplimiento de la normativa correspondiente, en los términos del Manual de Operación del Programa Escuelas Dignas.

5. *Certificación de las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas*

En 2013, el INIFED certificó a 530 (19.8%) escuelas de las 2,675 escuelas beneficiadas, de las cuales el 83.2% (441) obtuvo el certificado parcial, y el 16.8% (89), el certificado total.

6. *Cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del subsidio*

Para verificar que las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas en 2013 cumplieron con los requisitos establecidos para el otorgamiento del subsidio, de un universo de 2,675 (100.0%) expedientes de escuelas beneficiadas, se seleccionó una muestra de 337 expedientes con base en el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y con un margen de error del 5.0%. Con el análisis se detectó que el 100.0% de las escuelas

cumplió con los requisitos de conformar el Comité Escuelas Dignas, mediante el Acta Constitutiva; contar con la Cédula de Información Técnica (CIT) elaborada por el organismo estatal y evaluada por el INIFED; tener la Clave del Centro de Trabajo (CCT); elaborar la solicitud del subsidio por el Comité de Escuelas Dignas, y contar con el Proyecto Técnico Presupuestado (PTP) elaborado por el organismo estatal y aprobado por el instituto.

7. *Sistematización del seguimiento de la operación del Programa Escuelas Dignas*

En 2013, las entidades federativas remitieron al INIFED el formato “Informe de Avance Físico Financiero” (IAFF) de las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas; no obstante, el instituto no contó con un mecanismo de control que garantizara que las entidades federativas reportaran de manera homogénea las acciones de mejora realizadas en los componentes atendidos en las escuelas y careció de un sistema de información para el seguimiento de la operación del programa.

13-1-11MDE-07-0230-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no contó con un sistema de gestión para automatizar y homogeneizar los procesos de control, registro y seguimiento de la operación del Programa Escuelas Dignas y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para establecerlo, conforme lo establece el Manual de Operación del Programa Escuelas Dignas.

8. *Verificación física de las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas*

En 2013, de las 2,675 escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas, el 11.4% (304 escuelas) recibió visitas del INIFED para la verificación de las acciones de mejora en la infraestructura física. Las 304 escuelas verificadas físicamente se ubicaron en 9 entidades federativas, y en 23 entidades el instituto no realizó visitas de verificación de las obras en las escuelas. Al respecto, el INIFED señaló que las verificaciones físicas del Programa Escuelas Dignas se realizaron aleatoriamente a las escuelas de educación básica. Sin embargo, no acreditó la metodología con base en la cual se determinaron dichas escuelas.

13-1-11MDE-07-0230-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no acreditó la metodología con base en la cual se determinaron las escuelas que se verificaron físicamente y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para establecerla, a fin de verificar físicamente a las escuelas atendidas por el programa, en los términos del artículo 59, fracción II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.

9. *Aplicación del subsidio a las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas*

Para verificar la eficiencia en la aplicación del subsidio, de un universo de 2,675 (100%) expedientes de las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas, se seleccionó una muestra de 337 expedientes con base en el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y con un margen de error del 5.0%. De la revisión de los 337 expedientes se determinó un nivel de cumplimiento de 95.8%, ya que con el análisis se detectó que el 4.2% (14) de las escuelas tuvieron un incremento respecto del monto máximo establecido de 1,200.0 miles de pesos; asimismo, se observó que el rango del incremento fue de 4.0% (48.2 miles de pesos) a 853.6% (10,243.6 miles de pesos); sin embargo, el instituto careció

de los criterios específicos que definan las condiciones de las escuelas que ameritan un incremento respecto del monto máximo.

13-1-11MDE-07-0230-07-012 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no se establecieron los criterios para incrementar el monto máximo del subsidio y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para determinar los mecanismos de distribución del subsidio del Programa Escuelas Dignas.

10. *Estudios de caso de escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas*

Con la visita de campo a dos escuelas atendidas por el Programa Escuelas Dignas en 2013, se observó que se atendieron las necesidades diagnosticadas en ambas escuelas en cinco componentes de infraestructura: seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; servicios sanitarios; mobiliario y equipo; accesibilidad, y conectividad; sin embargo, no habían recibido la visita de verificación física para acreditar su certificación parcial y, en cuanto al proceso de selección de escuelas susceptibles de mejora, los directores de ambas escuelas manifestaron desconocer el proceso mediante el cual fueron seleccionadas para ser beneficiadas por el Programa Escuelas Dignas. Asimismo, al 19 de septiembre de 2014, fecha en la que se realizó la visita de campo, las escuelas beneficiadas por el programa en 2013 no habían recibido recursos del Programa Escuelas Dignas para 2014 y dar continuidad a las acciones de mejora en los componentes que no fueron atendidos.

11. *Ejercicio del presupuesto del Programa Escuelas Dignas*

El presupuesto ejercido por el INIFED en 2013 en el Programa Escuelas Dignas fue de 2,798,816.7 miles de pesos, igual al modificado e inferior en 1.1% (31,183.3 miles de pesos) al original de 2,830,000.0 miles de pesos. Con la revisión de las afectaciones y las adecuaciones presupuestarias, se identificó que los 31,183.3 miles de pesos que se redujeron del presupuesto original del INIFED correspondieron a los capítulos 1000 Servicios personales, 2000 Materiales y suministros, 3000 Servicios generales y 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

12. *Gasto del mejoramiento de las escuelas de educación básica*

En 2013, el INIFED no contó con un sistema de información automatizado y homogeneizado que le permitiera registrar y dar seguimiento a los costos incurridos en la operación del Programa Escuelas Dignas, respecto del levantamiento de la Cédula de Información Técnica (CIT), la elaboración del Proyecto Técnico Presupuestado, las acciones de mejora de la infraestructura física educativa y la certificación de las escuelas.

13-1-11MDE-07-0230-07-013 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2013 careció de la información sobre los costos incurridos en el Programa Escuelas Dignas y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para instrumentar un sistema de información útil, confiable y oportuno, a fin de llevar el seguimiento de los costos de la operación del programa.

13. Avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño

En la Matriz de Indicadores para Resultados 2013 del Programa Presupuestario U074 “Programa Escuelas Dignas” la lógica vertical no establece la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, ya que el objetivo de nivel fin no define el cómo contribuye a la solución del problema; el objetivo de nivel componente sólo da cuenta del número de planteles educativos de nivel básico mejorados, sin especificar el tipo de mejoramiento realizado, y los tres objetivos de nivel actividad no se refieren a las principales acciones de la operación del programa, para el logro de los objetivos de componente. En la lógica horizontal, se considera que los diez indicadores contenidos en la MIR no son suficientes para evaluar en forma objetiva el desempeño del programa y conocer su impacto social.

13-1-11MDE-07-0230-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2013 no incluyó en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Escuelas Dignas objetivos e indicadores que cumplieran con la metodología de marco lógico y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para revisar y actualizar la MIR, a fin de que su diseño permita evaluar la eficiencia y calidad del desempeño del programa.

14. Control Interno

Con el análisis de la información y documentación que soportan las respuestas proporcionadas con motivo de la aplicación del Cuestionario de Control Interno al personal del INIFED, se determinó que el diseño del sistema de control interno presenta deficiencias, en términos de la carencia de un documento formal en el que se establezcan los objetivos y metas institucionales; la falta de indicadores para evaluar en forma objetiva el desempeño del programa; la carencia de un sistema de información para determinar si se están cumpliendo los objetivos y metas institucionales, y la falta de mecanismos para la evaluación de la operación del Programa Escuelas Dignas.

13-1-11MDE-07-0230-07-015 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2013 presentó deficiencias en su Sistema de Control Interno y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para establecer un programa de trabajo, a fin fortalecer la administración de riesgos; las actividades de control interno; la información y comunicación, y la supervisión y mejora continua.

15. Suficiencia de la información reportada en los documentos de rendición de cuentas

La información presentada por el INIFED en el Primer Informe de Gobierno, en el Primer Informe de Ejecución del PND 2013-2018, en el Primer Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública y en la Cuenta Pública 2013, no fue suficiente para evaluar en qué medida el programa contribuyó al cumplimiento del objetivo relativo a mejorar el estado físico de los planteles educativos del tipo básico con la finalidad de que éstos obtengan la certificación total o parcial, mediante el cumplimiento de siete componentes: seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento, instalaciones hidrosanitarias, mobiliario y equipo, áreas de servicios administrativos, accesibilidad, infraestructura para la conectividad, y espacios de usos múltiples.

13-1-11MDE-07-0230-07-016 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en los documentos de rendición de cuentas no se incluyó información suficiente sobre los resultados del Programa Escuelas Dignas y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para incluir información que permita evaluar el cumplimiento de su objetivo.

Consecuencias Sociales

En 2013, mediante el Programa Escuelas Dignas, el INIFED realizó acciones de mejora en la infraestructura física de 2,675 escuelas, que representaron el 1.3% de las 199,678 escuelas públicas de educación básica, en beneficio de 571.8 miles de alumnos, que significaron el 2.4% de los 23,457.3 miles de alumnos que cursaron la educación básica. Sin embargo, se constató, en una muestra probabilística de 337 escuelas, que el 88.7% de las acciones de mejora realizadas en la infraestructura física no fue consistente con las necesidades diagnosticadas, por lo que es posible inferir, con una confianza del 95.0%, que en 2,373 (88.7%) escuelas de un universo de 2,675 escuelas beneficiadas se presente el mismo comportamiento. De las 2,675 escuelas beneficiadas, el INIFED certificó a 530 (19.8%) escuelas, de las cuales el 16.5% (441) obtuvo el certificado parcial y el 3.3% (89) obtuvo el certificado total que las acredita como espacios dignos y aptos para el aprendizaje de los alumnos. Las 530 escuelas certificadas representaron el 0.3% de las 199,678 escuelas públicas de educación básica, lo que implica que persiste el riesgo de que la infraestructura escolar no tenga las características esenciales para las actividades educativas, en detrimento del aprendizaje de los alumnos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 11 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 16 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 28 de octubre de 2014, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el Programa Escuelas Dignas para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, y 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 2007, la Secretaría de Educación Pública identificó que la infraestructura física del 20.6% de 161.8 miles de escuelas de educación básica censadas se encontraba en condiciones malas, muy malas y pésimas.

Para 2013, la problemática en materia de infraestructura física educativa persistió, ya que el INIFED destacó que en el nivel básico la infraestructura física requería de atención casi en su totalidad, debido al grado de deterioro del estado físico de las escuelas provocado por la falta de mantenimiento adecuado, la antigüedad de los inmuebles y los desastres naturales. De acuerdo con el instituto, la diferencia de criterios y de gestión de las entidades federativas para administrar los programas de la infraestructura física educativa dio como

consecuencia escuelas con diferentes niveles de calidad e insuficiente mantenimiento de los inmuebles.^{4/}

Para resolver el problema anteriormente consignado, en 2013 el INIFED implementó el Programa Escuelas Dignas con el objetivo de mejorar el estado físico de las escuelas de educación básica con la finalidad de que obtengan la certificación total o parcial, mediante el cumplimiento de los componentes de seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; servicios sanitarios; mobiliario y equipo; áreas de servicios administrativos; accesibilidad; infraestructura para la conectividad, y espacios de usos múltiples.

Los resultados de la fiscalización muestran que en 2013 el diseño del Programa Escuelas Dignas presentó deficiencias que afectaron su operación, ya que no se definió con precisión a la población objetivo; no se estableció el procedimiento para determinar la prioridad de atención de las escuelas susceptibles de acciones de mejora; no se establecieron los criterios para determinar cuáles son las condiciones en las que se deben encontrar las escuelas para ameritar un incremento en el monto máximo del subsidio, y tampoco se determinó el periodo de tiempo en que el instituto debe otorgar el certificado a las escuelas que tuvieron acciones de mejoramiento y cumplieron con los componentes requeridos.

En relación con la mejora del estado físico de las escuelas de educación básica, en 2013 el INIFED realizó acciones de mejora en la infraestructura de 2,675 escuelas, el 1.3% de las 199,678 escuelas públicas de educación básica. Sin embargo, con la revisión de 337 expedientes de escuelas beneficiadas de un universo de 2,675, que conformaron la muestra determinada^{5/} por la ASF, se verificó que en el 88.7% las acciones de mejora realizadas en la infraestructura de las escuelas no fueron consistentes con las necesidades diagnosticadas, por lo que es posible inferir que en 2,373 (88.7%) escuelas se presente el mismo comportamiento. Asimismo, se identificó que las acciones de mejora de la infraestructura física no se realizaron conforme al criterio de prioridad establecido para que las escuelas cumplieran los componentes requeridos para la certificación parcial.

En cuanto a la certificación de la infraestructura física, se identificó que de las 2,675 escuelas en las que se realizaron acciones para el mejoramiento de la infraestructura física, el 16.5% (441) obtuvo el certificado parcial, mientras que el 3.3% (89) obtuvo el certificado total que las acredita como espacios dignos y aptos para el proceso de enseñanza-aprendizaje de los alumnos.

Por lo que corresponde al seguimiento de la operación del programa, el instituto no contó con un sistema de información para llevar el seguimiento de las acciones de mejora que se realizaron en los siete componentes y no contó con la metodología para realizar las visitas de verificación de las acciones de mejora en las escuelas.

Además, el instituto careció de indicadores suficientes para evaluar el desempeño del programa; no presentó información suficiente en los instrumentos de rendición de cuentas para evaluar el cumplimiento del objetivo y las metas del programa, y en el control interno

^{4/} Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, **Programa Institucional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa 2014-2018**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2014.

^{5/} La muestra determinada se seleccionó con base en el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error del 5.0%.

presentó deficiencias en los componentes de ambiente de control, actividades de control y supervisión y mejora continua.

La Auditoría Superior de la Federación concluye que, al cierre de 2013, el INIFED realizó acciones de mejora en la infraestructura de 2,675 escuelas; sin embargo, con la revisión de 337 expedientes de escuelas beneficiadas de un universo de 2,675, que conformaron la muestra determinada por la ASF, se verificó que en el 88.7% las acciones de mejora realizadas en la infraestructura de las escuelas no fueron consistentes con las necesidades diagnosticadas, por lo que es posible inferir, con una confianza de 95.0%, que en 2,373 (88.7%) escuelas de un universo de 2,675 escuelas beneficiadas se presente el mismo comportamiento. En relación con la certificación de las escuelas de educación básica, de las 2,675 escuelas en las que se realizaron acciones de mejora en la infraestructura física, sólo el 3.3% (89) obtuvo el certificado total que las acredita como espacios dignos y aptos para el proceso de enseñanza-aprendizaje de los alumnos.

La importancia de la infraestructura física educativa estriba en que constituye una garantía para una educación de calidad al mejorar el estado físico de las escuelas de educación básica con la finalidad de que obtengan la certificación total o parcial, mediante el cumplimiento de los componentes de seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; servicios sanitarios; mobiliario y equipo; áreas de servicios administrativos; accesibilidad; infraestructura para la conectividad, y espacios de usos múltiples, a fin de crear espacios dignos y aptos para el aprendizaje de los alumnos.

Las recomendaciones derivadas de la auditoría se enfocan a que el INIFED identifique las causas de las deficiencias observadas para promover la mejora del diseño del Programa Escuelas Dignas; establezca criterios para determinar la prioridad de atención de las escuelas; defina los criterios con base en los cuales se incrementa el monto del subsidio que reciben las escuelas; determine el periodo de tiempo en el que se otorga la certificación a las escuelas beneficiadas con el programa; cuente con mecanismos de control para asegurar que las acciones de mejora en la infraestructura física de las escuelas se realicen conforme a las necesidades diagnosticadas, y a que establezca un sistema de información para llevar a cabo el seguimiento y control de la operación del programa.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño de los Lineamientos Generales para la Operación, Aplicación de Recursos, Rendición de Cuentas y Transparencia del Programa Escuelas Dignas 2013.
2. Evaluar el uso de los diagnósticos para seleccionar a las escuelas que fueron atendidas por el programa en 2013.
3. Verificar la cobertura de atención del programa en las escuelas públicas de educación básica en 2013.
4. Evaluar la eficacia de las acciones de mejoramiento en la infraestructura física realizadas mediante el programa en 2013.
5. Evaluar la certificación que el INIFED realizó en las escuelas beneficiadas por el programa en 2013.

6. Verificar el cumplimiento de los requisitos en el otorgamiento de los subsidios del programa en 2013.
7. Evaluar la eficiencia en la sistematización del seguimiento de la operación del programa en 2013.
8. Evaluar la eficiencia en el seguimiento técnico y administrativo de la operación del programa en 2013.
9. Evaluar la eficiencia en la aplicación del subsidio en las escuelas beneficiadas por el programa en 2013.
10. Verificar, en campo, la forma en la que opera el programa en dos escuelas beneficiadas.
11. Verificar la aplicación de los recursos asignados al programa en 2013.
12. Determinar el gasto promedio por escuela beneficiada por el programa en 2013.
13. Verificar la suficiencia de los indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa, así como la lógica vertical y horizontal de la MIR de 2013.
14. Evaluar el Sistema de Control Interno del INIFED para verificar que cuente con los mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de objetivos y metas relativos a mejorar el estado físico de las escuelas de educación básica con la finalidad de que éstos obtengan la certificación total o parcial.
15. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas de 2013 se incluyó información suficiente para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

Áreas Revisadas

La Coordinación Operativa del Programa Escuelas Dignas en el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).

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 27, párrafo segundo y 75, primer párrafo, fracciones I, IV y IX.
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 233, párrafo segundo.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: 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, numerales 13, título segundo, capítulo I y 14, fracción I, normas tercera y cuarta, párrafos primero y tercero; Ley General de Infraestructura Física Educativa artículo 19, fracción II, inciso a); Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, artículo 16; Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, artículo 59, fracción II; Lineamientos Generales para la Operación, Aplicación de Recursos, Rendición de Cuentas y Transparencia del Programa Escuelas Dignas 2013, numerales 2, 5.2,5.3, 6, inciso d); Manual de Operación del Programa Escuelas Dignas 2013, numerales 2, 10.3; Guía para

la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, numerales 2 y 3, y Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numerales II.4, II.5, III.2, III.3, IV, V, IV.6.

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; 37; 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.