

Secretaría de Educación Pública

Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica

Auditoría de Desempeño: 14-0-11100-07-0190

DS-006

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de los resultados de la SEP en 2014 en la operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB), donde se verificó la emisión de criterios y lineamientos normativos para la operación del programa; la suscripción de los convenios marco de coordinación con las Autoridades Educativas Locales (AEL) y los Lineamientos Internos de Coordinación con la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF); el otorgamiento de apoyos financieros y técnicos; la vigilancia del cumplimiento de las reglas de operación, y la evaluación de los procesos y resultados del programa. También comprende la evaluación de la implementación de estrategias orientadas a desarrollar condiciones para el aprendizaje de los alumnos; la cobertura de los cuatro tipos de apoyos que otorga el programa, respecto de las escuelas beneficiadas de acuerdo con su logro educativo, y su contribución a desarrollar condiciones necesarias para el aprendizaje del alumnado en aquellas escuelas con necesidad de mejorar el logro educativo y, con ello, contribuir a mejorar los resultados en el logro educativo de los alumnos de educación básica.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios a la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. En el desarrollo se tuvieron limitantes para aplicar algunos de los procedimientos establecidos, debido a que no en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo que limitó en consecuencia la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica.

Antecedentes

En 1992 el Gobierno Federal reconoció que la calidad de la educación básica era deficiente y no proporcionaba los conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y que no era suficiente para

contribuir al progreso social y al desarrollo del país, por lo que se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)".^{1/}

En el ANMEB, el Gobierno Federal señaló que el esquema de enseñanza no se correspondía con los imperativos de modernización para atender las exigencias del desarrollo nacional, ya que era centralizado y con excesivas cargas burocráticas; existía deterioro de la gestión escolar, y se había desarrollado una densa red de procedimientos y trámites. En la práctica prevalecía la ambigüedad en las atribuciones entre los niveles de gobierno, por lo que se reconoció el agotamiento de ese esquema de organización del sistema educativo.^{2/} El acuerdo constituyó la base para el proceso de descentralización educativa, con lo que se transfirió la administración de los recursos humanos, técnicos y materiales de la educación básica y normal a las entidades federativas; se estableció la obligatoriedad de la educación secundaria, y se reformaron los contenidos y materiales educativos.

Como consecuencia del ANMEB, el 13 de julio de 1993 se promulgó la nueva Ley General de Educación (LGE), en la que se definió una sección para los planes y programas de estudio, a fin de orientarlos hacia la formación de competencias, con énfasis en las asignaturas de español y matemáticas, y se incluyeron contenidos orientados a desarrollar actitudes y valores para el desarrollo humano. La propuesta curricular volvió a la estructura por asignaturas, en vez del trabajo por áreas vigente. Además, se agregaron tres estrategias: los materiales educativos, la actualización de docentes y la gestión escolar.

Los planes y programas de estudio de primaria, renovados a partir del ANMEB, fueron sujetos de revisiones constantes; no obstante, "no fueron suficientes para hacerlos corresponder con los cambios sociales, culturales y científicos de esos años". En consecuencia, "se renovó el programa de educación preescolar en 2004 y se implementó un nuevo currículo de secundaria en 2006".^{3/}

En 2002 se publicó el Decreto por el que se adiciona el artículo 3o de la CPEUM,^{4/} con el cual se establece la obligatoriedad de la educación preescolar, y se facultó al Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio correspondientes, para lo cual consideraría la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Respecto de la problemática de orientar los enfoques y contenidos de la educación hacia el aprendizaje y la práctica, en 2001 se implementó el Programa Nacional de Lectura (PNL), que buscó contribuir a elevar el logro educativo de los estudiantes de educación básica, mediante el acceso a bibliotecas escolares y de aula para fortalecer sus habilidades comunicativas y de lectura. Las actividades que se apoyaban incluían la formación de figuras educativas para que éstas, a su vez, realizaran la selección de los libros de las bibliotecas escolares y de aula, la promoción de su instalación, y el fomento de su uso.^{5/}

^{1/} **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)**, firmado el 18 de mayo de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992.

^{2/} **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)**, Apartado III. Los retos actuales de la educación.

^{3/} SEP, **Reforma Integral de la Educación Básica, Acciones para la articulación curricular 2007-2012**, 2008, p. 23.

^{4/} **Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial del 12 de noviembre de 2002. artículos quinto y séptimo transitorios.

^{5/} Ficha de Monitoreo 2012-2013 del Programa Nacional de Lectura, CONEVAL, 2013.

Asimismo, en 2002 se implementó el Programa Promoción y Fomento de los Libros y la Lectura (PPFLL), a fin de contribuir a mejorar el logro educativo en EB, con la instalación de bibliotecas escolares y de aula; con la implementación de normas, y la consolidación de las capacidades técnicas en los sistemas educativos estatales, para que contaran con herramientas técnicas y de gestión para la selección, difusión, distribución y resguardo de acervos.^{6/}

Los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA) 2006 de la OCDE mostraron que uno de cada dos alumnos de 15 años de edad no contaba con las competencias y los conocimientos necesarios, ya que no alcanzó el nivel de capacidades básicas (nivel 2), y sólo el 3.0% alcanzó los niveles más altos (5 y 6), que significa contar con la capacidad de identificar, explicar y aplicar conocimientos científicos de manera consistente de una variedad de situaciones complejas de la vida cotidiana. El promedio de la OCDE fue de 19.2%.^{7/}

En este contexto, el 15 de mayo de 2008 se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), con el propósito de impulsar una transformación por la calidad educativa. Respecto de la reforma curricular en la EB, en la ACE se estableció el eje “Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo”, cuyo objetivo fue “asegurar una formación basada en valores y una educación de calidad, que propiciara la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar su potencial”.^{8/}

Para cumplir con los acuerdos de la ACE, se emitió el “Acuerdo por el que se establece el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria”,^{9/} donde se reconoció que los cambios realizados a los planes y programas de estudio de educación primaria y secundaria con la reforma de 1993, para hacerlos corresponder con los cambios sociales, culturales y científicos, fueron insuficientes. En consecuencia, se definió como necesaria la articulación curricular entre los niveles de gobierno y la adecuación del de primaria.

Como parte de la política educativa, en 2007 la SEP implementó el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica (PNIEB), con el objetivo de “incorporar la asignatura de inglés a los planes y programas de estudio de educación preescolar y primaria, y realizar ajustes a los de secundaria para que los alumnos tengan acceso a una propuesta pedagógica basada en un enfoque sociocultural, con base en estándares nacionales e internacionales”.^{10/} El PNIEB logró la incorporación de la enseñanza del inglés en educación básica, así como la elaboración de programas de estudio, guías de trabajo y de nivelación que contribuyeron a la práctica docente.

^{6/} Ficha de Monitoreo 2012-2013 del Programa Promoción y Fomento de los Libros y la Lectura, CONEVAL, 2013.

^{7/} Perspectivas OCDE: México, Políticas clave para un desarrollo sostenible, en <http://www.oecd.org>

^{8/} Ochoa León Sara María: **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 38, 20 de abril de 2008. La construcción de la ciudadanía consiste en que la población conozca sus derechos sociales que le permitan el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como la información de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, a fin de que los ciudadanos confíen en los beneficios de una mayor participación ciudadana en la vida pública.

^{9/} Acuerdo núm. 494 por el que se actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria, Diario Oficial del 7 de septiembre de 2009.

^{10/} Ficha de Monitoreo 2012-2013 del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica, CONEVAL, 2013.

En 2008 se incluyó en el PEF el programa “Reforma curricular en educación básica”, cuyo objetivo fue dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Educación, referente a establecer en los planes y programas de estudio los propósitos de formación general y la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas que correspondan a cada nivel educativo.

En el PND 2013-2018 se señala que “persisten retos que requieren una revisión profunda de las políticas educativas y de la organización del Sistema. La calidad de la educación básica sigue siendo un reto mayor. En la evaluación PISA más reciente (2009), México se ubicó en el lugar 48 de 65 países participantes y en el último de los entonces 33 países de la OCDE”. Al respecto, en 2013 se reformó el artículo 3o de la CPEUM, en el cual se estableció que “el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.^{11/}

En el PND 2013-2018 se estableció la meta nacional “México con Educación de Calidad”, con la que se plantea incrementar la calidad de la educación para que la población “tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito”. El enfoque se refiere a “proveer de políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña y las habilidades que el mundo demanda desarrollar”.

De acuerdo con el “Diagnóstico 2014 del programa S246 Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa en EB” (PFCEB); los programas: E014 Promoción y Fomento de Libros y la Lectura; S128 Programa Nacional de Lectura; U072 Reforma Curricular en EB, y U073 Programa Nacional de Inglés en EB se fusionaron en el PFCEB, a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, con el objetivo de “proveer una educación de calidad que potencie el desarrollo integral de las capacidades y habilidades de la población que cursa la educación básica, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que inculque valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de los otros”.^{12/}

El PFCEB es parte del diseño del Sistema Básico de Mejora Educativa integrado por tres prioridades: a) impulsar la normalidad mínima;^{13/} b) mejorar el aprendizaje, y c) abatir el rezago educativo. Estas prioridades ubican a la escuela en el centro de la política nacional para la EB y apuntan a garantizar un funcionamiento regular de dicho tipo educativo. Lo que se traduce en reorganizar recursos, procesos y acciones para que la escuela tenga la posibilidad de cumplir su fin social: que los niños aprendan a aprender y a convivir.^{14/}

^{11/} Decreto por el que se reforman los artículos 3o en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial del 26 de febrero de 2013.

^{12/} Diagnóstico 2014. S246 Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa en Educación Básica. p. 10.

^{13/} Mtra. Alba Martínez Olivé, presentación: Un nuevo enfoque de trabajo para la educación básica, Subsecretaría de Educación Básica. La normalidad mínima escolar es un requisito indispensable para la eficacia educativa, su objetivo es hacer de la escuela una comunidad de aprendizaje. En este contexto, la SEP ha establecido los siguientes rasgos de normalidad mínima: que todas las escuelas brinden el servicio educativo establecido en el calendario escolar; que todos los grupos dispongan de maestros en la totalidad de los días del ciclo escolar; que todos los maestros inicien puntualmente sus actividades; que todos los alumnos asistan puntualmente a todas las clases; que todos los materiales para el estudio estén a disposición de cada uno de los estudiantes y se usen sistemáticamente; que todo el tiempo escolar se ocupe fundamentalmente en actividades de aprendizaje; las actividades que proponga el docente logren que todos los alumnos participen en el trabajo de clase, y todos los alumnos consoliden su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas de acuerdo con su grado educativo.

^{14/} Op. Cit.

El PFCEB se orienta a que las escuelas tengan la capacidad de definir sus estrategias en un marco de corresponsabilidad, por lo que integra componentes para apoyar a las entidades federativas, escuelas y personal docente en la construcción de condiciones que permitan mejorar el logro educativo del alumnado con énfasis en la lectura, la escritura y las matemáticas.^{15/}

Resultados

1. Diseño del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica

El PFCEB pretende contribuir al objetivo de mediano plazo de “asegurar la calidad de los aprendizajes”, lo cual es congruente con lo establecido en el problema público identificado en el Diagnóstico del PFCEB, con lo mandatado en los documentos jurídico-normativos y con los documentos programático presupuestarios; sin embargo, la aportación específica del programa a la política educativa es el desarrollo de estrategias centradas en la escuela, a fin de generar las condiciones necesarias para el aprendizaje con énfasis en lectura, escritura y matemáticas, lo cual no tiene sustento en el problema público identificado en el diagnóstico elaborado por la SEP; además, los documentos jurídico-normativos no establecen las estrategias necesarias que deben desarrollar las escuelas para considerar que generaron condiciones para el aprendizaje, lo que limita la orientación de las acciones del programa a cumplir con ese objetivo. Asimismo, en el PEF 2014 no se estableció el problema que pretendió atender en forma específica el PFCEB, ni se establecieron indicadores para evaluar su contribución a la solución del problema que pretende resolver.

Los objetivos específicos establecidos para el PFCEB tienen sustento en las causas del problema público identificado en el Diagnóstico del PFCEB elaborado por la SEP, y son congruentes con el marco jurídico-normativo y el diseño programático establecido en la planeación de mediano plazo; sin embargo, el diseño presupuestal del programa no permite identificar la gestión financiera, ni los resultados del PFCEB en la solución de las causas del problema público en que pretenden incidir.

El objetivo específico de “apoyar a las Autoridades Educativas Locales (AEL) para que puedan instrumentar procesos de estudio de una segunda lengua (inglés) en las escuelas públicas de educación básica, en los términos que establece el Plan de Estudios 2011 para la educación básica”, no se sustenta en las causas del problema público, ni aporta al cumplimiento del objetivo general del programa; además, no es congruente con el marco jurídico-normativo ni con el diseño programático – presupuestal; sin embargo, la SEDESOL acreditó que para 2016, el componente en mención será el programa presupuestario “S270 Programa Nacional de Inglés”, por lo que ya no será un componente del programa para fortalecer la calidad de la educación.

En el Diagnóstico del PFCEB 2014 la SEP estableció como causas del problema en que pretende incidir el PFCEB las siguientes: “la educación no resulta significativa para una proporción importante de la población; deficiencias en el desarrollo de los procesos de actualización y desarrollo profesional de los docentes; inadecuada formación inicial de los docentes, y deficiente distribución de los recursos (infraestructura y recursos humanos)”;

^{15/} Ibídem.

embargo, en las RO del PFCEB no se establecen acciones que se vinculen con la atención de dichas causas, lo que evidencia deficiencias en el diseño del programa.

14-0-11100-07-0190-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 el diseño del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica no se sustentó en un diagnóstico en el que se definiera el problema específico que pretendía atender y, con base en ello, realice los ajustes en el diseño del programa, a fin de sustentar sus acciones en un diagnóstico que especifique de qué manera el programa contribuye al cumplimiento de los objetivos de la política pública, de acuerdo con lo establecido en el numeral Vigésimo primero, Capítulo IV, de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

2. *Emisión de criterios y lineamientos normativos para la operación del PFCEB*

El 28 de diciembre de 2013 se publicó el Acuerdo número 706 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica para el ejercicio fiscal 2014, en las que se identificaron las responsabilidades de la SEP como instancia ejecutora del PFCEB de: emitir criterios y lineamientos normativos para la operación del programa; suscribir el Convenio Marco de Coordinación con la AEL, así como los Lineamientos Internos de Coordinación con la AFSEDF; asignar y transferir recursos; vigilar el cumplimiento de las reglas de operación, y evaluar los procesos y resultados; sin embargo, la SEP no acreditó contar con criterios ni lineamientos normativos en los que se establecieran los aspectos siguientes: la forma y las características con que se otorgan los apoyos técnicos o en especie en el marco del PFCEB; las acciones para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en las reglas de operación del programa; la forma en que las entidades federativas deben reportar los avances del PFCEB en los informes trimestrales; la manera en que debe hacerse la retención, suspensión o cancelación de los recursos en los casos en que se identifiquen incumplimientos de las reglas de operación, y la manera en que se deben evaluar los procesos y resultados del programa.

La SEP, en el transcurso de la auditoría, acreditó que modificó las reglas de operación del PFCEB 2015 para establecer la responsabilidad de las AEL de emitir criterios en los que se indique la forma y las características con que se otorgan los apoyos técnicos o en especie del programa; asimismo, acreditó que implementó el formato "Informes físicos-financieros" en las reglas de operación del PSVJF, con el propósito de estandarizar la forma y características con que las AEL deben reportar los avances del PFCEB en los informes y establecer la obligación de identificar y registrar a la población atendida, diferenciada por sexo, grupo de edad, región del país, entidad federativa y municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, por lo que se solventa lo observado.

14-0-11100-07-0190-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 no dispuso de criterios ni lineamientos normativos en los que se establecieran las acciones para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en las reglas de operación del programa y, con base en ello, evalúe la pertinencia de establecer criterios o lineamientos normativos, a fin de vigilar el cumplimiento de las reglas de operación y cumplir con los objetivos del programa, en términos de lo establecido en la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación.

14-0-11100-07-0190-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 no dispuso de criterios ni lineamientos para retener, suspender o cancelar los recursos en los casos en que se identificaran incumplimientos de las reglas de operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y, con base en ello, evalúe la pertinencia de establecer criterios o lineamientos normativos, a fin de sancionar el incumplimiento de las reglas de operación, en términos de lo establecido en la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación.

14-0-11100-07-0190-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 no dispuso de criterios ni lineamientos para evaluar los procesos y resultados del Programa para el Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y, con base en ello, evalúe la pertinencia de establecer criterios o lineamientos normativos, a fin de obtener información para la toma de decisiones, respecto de la operación y resultados del programa, en términos de lo establecido en la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación.

3. *Suscripción del Convenio Marco de Coordinación con las entidades federativas*

En 2014 se formalizaron 31 Convenios Marco de Coordinación con las AEL y los Lineamientos Internos de Coordinación con la AFSEDF, con el objeto de establecer las bases de coordinación entre la SEP y las entidades federativas para la operación del PFCEB; sin embargo, ninguno de los 31 Convenios Marco de Coordinación, ni los Lineamientos Internos de Coordinación fueron suscritos antes del último día hábil de marzo de 2014.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó, como mecanismo de control, el envío a las entidades federativas de los Convenios Marco de Coordinación para el Desarrollo de los Programas, de forma impresa y con rúbricas de los titulares de las direcciones generales de Desarrollo Curricular, de Educación Indígena y de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, a fin de que no se retrasen por modificaciones que quieran incluir en los convenios y, con ello, contar con instrumentos jurídicos suscritos con la oportunidad establecida en las reglas de operación del PFCEB, por lo que se solventa lo observado.

4. *Transferencia de los recursos financieros y técnicos*

En 2014, la SEP transfirió 1,308,503.8 miles de pesos a 31 autoridades educativas locales (AEL) y a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) para operar el PFCEB, con la oportunidad señalada en el calendario de ministraciones de los apoyos financieros de 2014.

Asimismo, la SEP acreditó que el monto de los apoyos transferidos a las 31 Autoridades Educativas Locales (AEL) y a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), se correspondió con el monto comprometido en los Convenios Marco de Coordinación.

De los 1,308,503.8 miles de pesos transferidos para operar el PFCEB en 2014, el 43.1% (564,196.5 miles de pesos) se destinó a apoyar los procesos de estudio del inglés; el 15.0% (196,307.5 miles de pesos), al financiamiento de proyectos locales para la calidad educativa,

y para el otro 41.9% (547,999.8 miles de pesos), los mecanismos de control establecidos por la SEP no fueron suficientes para determinar el tipo de apoyo en el que se emplearon.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó mecanismos de control para hacer del conocimiento de las 32 Entidades Federativas la distribución del recurso por tipo de apoyo que otorga el programa, además de establecer la “Memoria de Cálculo”, en la que se define la distribución de los recursos por tipo de apoyo, grado escolar y entidad federativa, por lo que se solventa lo observado.

Además, la SEP no acreditó contar con mecanismos de control suficientes para identificar los apoyos técnicos transferidos por medio de las AEL a las escuelas en 2014, ni que la asignación de los apoyos se sustentara en las necesidades de las escuelas.

14-0-11100-07-0190-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 no contó con información para identificar los apoyos técnicos del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica que se transfirieron por medio de las Autoridades Educativas Locales a las escuelas y, con base en ello, fortalezca los mecanismos de control, a fin de disponer de información respecto del tipo de apoyo en el que se ejercen las transferencias del programa y contar con información confiable que permita la transparencia en su operación y la adecuada toma de decisiones, en términos del artículo tercero, numeral 14, fracción I, Norma Cuarta, párrafo primero, del 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, y la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación.

5. *Vigilancia del cumplimiento de las reglas de operación*

Para 2014, la SEP no estableció mecanismos de control ni procedimientos para vigilar que las AEL y las escuelas beneficiarias del PFCEB cumplieron con las reglas de operación.

La SEP transfirió apoyos financieros del PFCEB entre julio y septiembre de 2014 a las 31 AEL y a la AFSEDF, por lo cual debieron remitir un informe trimestral; sin embargo, sólo acreditó la recepción del 25.0% (8 informes) de los reportes.

De los ocho informes de que dispuso la SEP en 2014, sólo el 12.5% (el de Tamaulipas) contó con los elementos referentes a la entrega; la justificación de las variaciones de las metas programadas y las alcanzadas; las variaciones entre los recursos transferidos y los aplicados, los estados de cuenta, y se requirió el apartado referente a la utilidad de la información para la toma de decisiones.

La SEP no contó con información para verificar que el 74.1% (969,073.0 miles de pesos) de los 1,308,503.8 miles de pesos transferidos a las AEL en 2014 se ejerció conforme a la normativa.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó un mecanismo de control, mediante el formato “Informe físico-financiero”, en el que las AEL reportarán trimestralmente el estado del presupuesto asignado, ejercido y por ejercer o reintegro, a fin de contar con información que permita a la SEP asegurar que los recursos transferidos a las AEL se ejercieron de conformidad con lo establecido en las RO del PFCEB, por lo que se solventa lo observado.

Asimismo, la ASF identificó que en el reporte trimestral físico - financiero de Aguascalientes, la AEL informó de la adquisición de equipo de cómputo, equipo administrativo y material de oficina, por un monto de 7,400.0 miles de pesos; no obstante que en la normativa se señaló explícitamente que en ningún caso podrán destinar los recursos financieros del programa para esas adquisiciones.

Con el oficio núm. DGADDS/284/2015 del 9 de noviembre de 2015, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

No obstante las inconsistencias identificadas en la emisión de los avances físico – financieros a cargo de las AEL, la SEP no retuvo, no suspendió, no redujo ni canceló los recursos del PFCEB en 2014.

14-0-11100-07-0190-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 no contó con 24 informes trimestrales de avances físico-financieros y las causas de que sólo un informe se entregó en tiempo y forma y, con base en ello, realice las acciones necesarias para asegurar la recepción de los informes trimestrales en tiempo y forma, a fin de concentrar la información de la implementación del programa para la adecuada toma de decisiones, en términos de lo establecido en la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación.

14-0-11100-07-0190-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 no retuvo, no suspendió, no redujo ni canceló los recursos del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación básica, a pesar de que 23 Autoridades Educativas Locales y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal no entregaron en tiempo y en forma los informes trimestrales del avance físico - financieros de los apoyos que recibieron y, con base en ello, realice las acciones necesarias, a fin de vigilar la adecuada operación del programa, en términos de lo establecido en la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación.

6. *Evaluación de procesos y resultados del PFCEB*

La SEP no contó con procedimientos ni mecanismos suficientes para evaluar los procesos y resultados del PFCEB en 2014, ya que sólo contó con el 25.0% (8 informes) de los 32 informes trimestrales de avances físico- financieros, mediante los cuales evalúa la operación y los resultados del programa, y en ninguno de ellos la información que se reportó se correspondió con las metas comprometidas en las estrategias locales para la educación básica vinculadas con los objetivos general y específicos del PFCEB. ^{16/}

^{16/} La Recomendación al Desempeño correspondiente a esta observación se emitió en el resultado núm. 5 “Vigilancia del cumplimiento de las reglas de operación” de este informe.

Asimismo, la información reportada por las 8 AEL no tuvo un criterio homogéneo en su presentación, lo que dificultó que la información pudiera concentrarse y ser útil para la toma de decisiones.^{17/}

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó en 2015 un mecanismo de control, mediante los informes trimestrales físico-financieros, en los cuales las AEL deben reportar de manera homogénea la información del avance de las metas comprometidas en las estrategias locales; de la justificación de las variaciones entre la meta de cobertura programada y la alcanzada, así como las variaciones entre los recursos transferidos y aplicados, a fin de que se evalué los procesos y resultados del PFCEB; y contar con la justificación de que las metas reportadas por las AEL se corresponden con las comprometidas en las estrategias locales para la calidad educativa, además de obtener información uniforme, homogénea y útil para evaluar los procesos y resultados del PFCEB, por lo que se solventa lo observado.

7. Cobertura de escuelas de educación básica con bajo nivel académico que requieren materiales educativos complementarios

Para 2014, la SEP no estableció indicadores ni metas para medir la cobertura de escuelas beneficiadas con apoyos del PFCEB para materiales educativos complementarios que tuvieran la finalidad de apoyar a los docentes para mejorar las capacidades de los educandos en lectura, escritura y matemáticas.

Asimismo, la SEP estableció en la MIR 2014 del PFCEB los indicadores “Tasa de variación del logro alcanzado en Español de las escuelas de Educación Básica pública que cuentan con un proyecto escolar de cultura escrita (lectura, escrita y oralidad) incorporando el uso de la Biblioteca Escolar y de Aula” y “Porcentaje de Escuelas de educación básica que desarrollan Proyectos Estatales de Cultura Escrita (lectura, escritura y oralidad) a lo largo del Ciclo Escolar, incorporando bibliotecas Escolares y de Aula y diversos materiales para el desarrollo de prácticas de lectura, escritura y oralidad con los alumnos en el año”, los cuales se dieron de baja, sin que se acreditara la solicitud de cancelación ante la SHCP, ni la autorización correspondiente.

Para el indicador “Porcentaje de paquetes de Libros del Rincón y materiales para el desarrollo de prácticas de lectura, escritura y oralidad, distribuidos y en uso en el año t”, se estableció la meta de distribuir en 50 escuelas de educación básica y las supervisiones escolares 50 colecciones de Libros del Rincón para las Bibliotecas Escolares y de Aula, así como manuales y materiales para el desarrollo de prácticas de lectura, escritura y oralidad, la cual se alcanzó en 70.0%, al distribuir las colecciones en 35 escuelas, sin que la SEP justificara las causas de la variación.

Para 2014, la SEP careció de mecanismos de control para asegurar que los apoyos se asignaran a las escuelas que requerían mejorar el logro educativo del alumnado en lectura, escritura y matemáticas.

^{17/} La Recomendación al Desempeño correspondiente a esta observación se emitió en el resultado núm. 2 “Emisión de criterios y lineamientos normativos para la operación del PFCEB” de este informe.

Con las 23 estrategias locales implementadas en 23 AEL para el desarrollo de la educación básica que incluyeron alguna acción para dotar a las escuelas de materiales educativos complementarios, se previó beneficiar a 44,422 escuelas de educación básica, el 30.7% de las 144,831 registradas en esas entidades federativas; sin embargo, no fue posible verificar si se cumplió con la cobertura programada, ya que la SEP careció de información referente a las escuelas beneficiadas, respecto de las 199,753 escuelas del país y de los 23,444,760 alumnos matriculados en educación básica.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó como mecanismo de control el formato "Padrón de Escuelas Públicas Beneficiadas por el Programa Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica" para la obtención de la información de las escuelas beneficiadas y de los alumnos matriculados en dichas escuelas, a fin de determinar su cobertura; asimismo, dicho formato se incluyó en el proyecto de las reglas de operación del PFCEB 2016, por lo que se solventa lo observado.

14-0-11100-07-0190-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no estableció indicadores ni metas en 2014 para medir la cobertura de los apoyos destinados a dotar a las escuelas de materiales educativos complementarios, y, con base en ello, realice las acciones necesarias, a fin de establecer indicadores y metas de cobertura de escuelas beneficiarias de los apoyos que otorgue la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación para materiales educativos complementarios que favorezcan la lectura, la escritura y las matemáticas, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0190-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no contó con la justificación y autorización de la cancelación de los indicadores "Tasa de variación del logro alcanzado en Español de las escuelas de Educación Básica pública que cuentan con un proyecto escolar de cultura escrita (lectura, escrita y oralidad) incorporando el uso de la biblioteca escolar y de aula" y "Porcentaje de escuelas de educación básica que desarrollan proyectos Estatales de Cultura Escrita (lectura, escritura y oralidad) a lo largo del ciclo escolar, incorporando bibliotecas escolares y de aula y diversos materiales para el desarrollo de prácticas de lectura, escritura y oralidad con los alumnos en el año" y, con base en ello, realice las acciones necesarias, a fin de asegurar que las adecuaciones que se realicen en lo subsecuente a los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación sean autorizados, en términos de los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios.

14-0-11100-07-0190-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que para 2014 no contó con los controles que garanticen que las escuelas beneficiadas por el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica fueran aquéllas con mayor necesidad de mejorar el logro educativo y, con base en ello, fortalezca sus mecanismos de control, a fin de asegurar que las escuelas beneficiadas son las que más requieren los apoyos de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, en términos del artículo tercero, numeral 14, inciso a, fracción I, Norma cuarta, párrafo primero, del 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.

14-0-11100-07-0190-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 no alcanzó la meta de distribuir a 50 escuelas de educación básica colecciones de libros para las bibliotecas escolares y de aula y, con base en ello, implemente las acciones necesarias a fin de que se cumplan las metas vinculadas con la distribución de materiales educativos complementarios a las escuelas de educación básica en el marco de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, en términos del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

8. Cobertura de los apoyos para el desarrollo curricular de escuelas de educación básica con bajo logro educativo

En 2014, para cumplir con el objetivo del PFCEB de apoyar a las AEL y a las escuelas en el desarrollo curricular, la SEP alcanzó la meta de contar con un documento con contenidos básicos para todos los grados y niveles que, de acuerdo con la SEP, se centró en contenidos básicos que favorecen el conocimiento y el desarrollo de habilidades básicas.

Respecto de la meta de contar con 32 documentos descriptivos estatales con propuestas que contribuyeran a la definición de los contenidos básicos para cada campo de conocimiento, no reportó un avance.

Asimismo, la ASF identificó que el nombre, el método de cálculo y la meta asociados a los indicadores "Documento descriptivo completo que integra conocimientos y habilidades para todos los grados y niveles de la educación básica" y "Documento descriptivo que define las propuestas de conocimientos y habilidades básicas para cada campo de conocimiento", que se reportaron en el documento "Avance en los indicadores del programa presupuestario S246 PFCEB", no son congruentes con lo establecido en la ficha técnica del indicador, sin que la SEP justificara las modificaciones realizadas ni evidenciara la autorización de las modificaciones.

La SEP no acreditó que se realizaron acciones en 2014 para contextualizar los contenidos e incorporar materiales educativos, ni que se verificó la aplicación del currículum.

14-0-11100-07-0190-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 realizó ajustes a los nombres, métodos de cálculo y metas asociados a los indicadores "Documento descriptivo completo que integra conocimientos y habilidades para todos los grados y niveles de la educación básica" y "Documento descriptivo que define las propuestas de conocimientos y habilidades básicas para cada campo de conocimiento" establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, sin justificar la autorización de las modificaciones y, con base en ello, realice las acciones necesarias, a fin de que en lo subsecuente los ajustes que se realizan a la Matriz de Indicadores para Resultados se sustenten en el procedimiento establecido, en los términos del numeral 36, fracción IX, de los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios.

14-0-11100-07-0190-07-013 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública fortalezca sus mecanismos de control, a fin de contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente para valorar el cumplimiento del objetivo específico del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica de apoyar a las Autoridades Educativas Locales y a las escuelas en el desarrollo curricular, en los términos de lo establecido en la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, y del artículo Tercero, numeral 14, fracción I, Norma Cuarta, párrafo primero, del 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.

9. Cobertura de los apoyos para la instrumentación del inglés como segunda lengua en las escuelas de educación básica

En 2014, el PFCEB otorgó apoyos para procesos de estudio de una segunda lengua (inglés) al 13.9% (27,774) de las 199,753 escuelas de educación básica del país; por nivel educativo, la cobertura fue de 9.1% en preescolar, de 14.4% en primaria y de 23.8% en secundaria.

La SEP reportó en el indicador "Porcentaje de escuelas secundarias generales y técnicas que imparten una segunda lengua a través del modelo nacional de inglés", que el 65.9% (7,609) de las 11,539 secundarias generales y técnicas públicas registradas en 2014 ofrecieron el estudio del inglés, porcentaje superior en 9.8% a la meta del PFCEB de atender al 60.0% (6,923 secundarias).

La SEP careció de mecanismos de control suficientes para asegurar que los apoyos del PFCEB para la instrumentación de procesos de estudio del inglés en 2014 se asignaron estratégicamente a las escuelas con mayor necesidad de mejorar su logro educativo.^{18/}

En 2014, con la revisión de los resultados de la prueba ENLACE 2013 y el registro de las escuelas beneficiadas con apoyos de procesos de estudio de una segunda lengua (inglés), se constató que en primaria, de las 27,774 escuelas que recibieron apoyos del PFCEB, la mayor cantidad de apoyos se otorgó a las escuelas con un desempeño elemental en español y matemáticas; y en secundaria, para español, los apoyos se orientaron a las escuelas con resultado elemental, y para matemáticas, se atendió en mayor medida a las escuelas con resultado insuficiente.

10. Cobertura del PFCEB en los proyectos locales para la calidad educativa presentados por las Autoridades Educativas Locales

En 2014, para los indicadores "Número de proyectos recibidos y dictaminados" y "Número de proyectos recibidos y evaluados", la SEP reportó un avance del 100.0%, ya que evaluó y dictaminó los tres proyectos locales para la calidad educativa que programó; sin embargo, la información que sustentó el avance de los indicadores reportada en el documento "Avance en los indicadores de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" difiere de la información soporte proporcionada por la SEP, en la que se indica que se recibieron, evaluaron y dictaminaron 82 proyectos.

^{18/} La Recomendación al Desempeño correspondiente a esta observación se incluyó en el resultado núm. 8 "Cobertura de los apoyos para el desarrollo curricular de las escuelas de educación básica con bajo logro educativo" del presente informe.

Además, la SEP no acreditó los mecanismos de control necesarios para asegurar que los apoyos otorgados para implementar proyectos locales para la calidad educativa se asignaran a aquellos proyectos que beneficiaran a las escuelas con mayor necesidad de mejorar el logro educativo de los alumnos.^{19/}

De los 82 proyectos de fortalecimiento de la calidad educativa propuestos por las AEL que la SEP recibió y evaluó en 2014, el 91.5% (75 proyectos) se dictaminó favorablemente y el 8.5% (7 proyectos), no cumplió con los requisitos. En los 75 proyectos apoyados con 196.3 miles de pesos se programó beneficiar al 7.7% (15.3 miles de escuelas) de las 199,753 miles de escuelas de educación básica, en 29 entidades federativas; sin embargo, la SEP no acreditó información tanto de las escuelas atendidas como de los resultados alcanzados con los proyectos.

En ninguno de los proyectos aprobados, la SEP señaló la manera en que fortalecerán la autonomía de gestión de las escuelas y de las zonas escolares, ni se especificó que se integrarán mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

14-0-11100-07-0190-07-014 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que se presentaron diferencias entre lo reportado en los indicadores "Número de proyectos recibidos y dictaminados" y "Número de proyectos recibidos y evaluados", establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa y la información reportada en el "Avance en los indicadores de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" y, con base en ello, fortalezca sus mecanismos de control, a fin de disponer de información confiable, respecto del número de proyectos locales para la calidad educativa, en los términos del artículo tercero, numeral 14, fracción I, Norma Cuarta, párrafo primero, del 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.

14-0-11100-07-0190-07-015 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en ninguno de los proyectos locales para la calidad educativa que dictaminó en 2014 favorablemente se señaló la manera en que fortalecerían la autonomía de gestión de las escuelas y de las zonas escolares y, con base en ello, implemente las acciones necesarias, a fin de asegurar que en los proyectos locales para la calidad educativa se cumplan los criterios establecidos para su dictaminación, en los términos de la fracción VIII de los Lineamientos para impulsar esquemas de financiamiento de proyectos locales para el fortalecimiento de la calidad educativa.

11. *Contribución del PFCEB en la mejora del logro educativo*

Para 2014, la SEP definió el indicador de fin "Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica" y el de propósito "Porcentaje de escuelas públicas de educación primaria y secundaria, que están debajo de la media, que mejoran sus resultados en pruebas estandarizadas o instrumentos equivalentes", para medir la contribución del PFCEB en la mejora del logro educativo de los educandos; sin embargo, no reportó resultados, debido a

^{19/} La Recomendación al Desempeño correspondiente a esta observación se incluyó en el resultado núm. 7 "Cobertura de escuelas de educación básica con bajo nivel académico que requieren materiales educativos complementarios".

que no se realizaron pruebas estandarizadas para 2014, lo que no permitió verificar el cumplimiento del objetivo del programa de “contribuir a la mejora del logro educativo del alumnado de educación básica a través de estrategias centradas en la escuela que apoyen al personal docente en la generación de condiciones para el aprendizaje, con énfasis en la lectura, la escritura y las matemáticas”.

Asimismo, la falta de información para reportar el avance de los indicadores denota deficiencias en la planeación de los mecanismos de evaluación del PFCEB, ya que el registro de los indicadores ante la SHCP se realizó después del aviso de la cancelación de las pruebas EXCALE y ENLACE, insumos necesarios para reportar el avance en las metas.

La SEP no previó la instrumentación de mecanismos para obtener información, a fin de evaluar la contribución del PFCEB en la mejora del logro educativo de los educandos; además, no contó con normativa ni procedimientos para definir los requisitos para considerar que una escuela cuenta con las condiciones de aprendizaje necesarias, a fin de valorar el cumplimiento del objetivo general del programa.

14-0-11100-07-0190-07-016 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que para 2014 no previó la instrumentación de mecanismos que le permitieran obtener información para evaluar la contribución del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica en la mejora del logro educativo de los educandos y, con base en ello, implemente mecanismos de control, a fin de obtener información de la contribución de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación en la disminución del bajo logro educativo en las escuelas públicas de educación básica, en los términos del artículo tercero, numeral 14, inciso a, fracción I, Norma cuarta, párrafo primero, del 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.

14-0-11100-07-0190-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que para 2014 no estableció los requisitos para considerar que una escuela cuenta con las condiciones de aprendizaje necesarias y, con base en ello, evalúe la pertinencia de establecer una normativa y procedimientos, a fin de sustentar un diagnóstico sobre las condiciones de aprendizaje mínimas con que deben contar las escuelas, en términos de lo establecido en la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación.

12. Ejercicio de los recursos del PFCEB

En 2014, la SEP ejerció mediante el PFCEB 1,254,554.9 miles de pesos, superiores en 56.8% (454,554.9 miles de pesos) al presupuesto original de 800,000.00 miles de pesos, e iguales al presupuesto modificado. La variación se explica por el incremento de recursos para pagar subsidios por 451,198.1 miles de pesos y en el rubro de servicios personales por 3,356.8 miles de pesos, ya que la SEP debió cumplir con los compromisos adquiridos con las AEL y con la AFSEDF en los convenios de coordinación y en los lineamientos operativos que formalizó en fecha posterior al proceso programático presupuestario.

En ese año, la SEP transfirió subsidios a las AEL por 1,251,198.1 miles de pesos, el 99.7% del presupuesto ejercido en el programa (1,254,554.9 miles de pesos). En el caso del Distrito

Federal, la SEP transfirió recursos por 52,836.4 miles de pesos, mediante la Adecuación Presupuestal núm. 12633.

Asimismo, la SEP ejerció 3,356.8 miles de pesos en gastos de operación, 0.3% del presupuesto ejercido, proporción inferior en 95.4% a la proporción máxima autorizada de 6.5%; no obstante, la SEP no acreditó destinar recursos para vigilar el cumplimiento del PFCEB y evaluar sus procesos y resultados.

La SEP no dispuso de información para determinar si 16 AEL y la AFSEDF no ejercieron el total del presupuesto del programa al 31 de diciembre de 2014 y, en su caso, si reintegraron lo que no ejercieron a la TESOFE, mientras que acreditó 23 reintegros por 27,259.2 miles de pesos correspondientes a 15 AEL, los cuales fueron realizados con un desfase de entre 4 y 167 días, respecto de la fecha límite (15 de enero de 2015), sin que la SEP justificara las causas ni acreditara las acciones realizadas para asegurar que los reintegros se efectuaran dentro de los 15 días naturales posteriores al 31 de diciembre.

Con el oficio núm. DGADD/283/2015 del 11 de noviembre de 2015, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que como medida de control, en 2015 implementó el formato "Informe físico-financiero", en el que las AEL reportan trimestralmente el estado del presupuesto asignado, ejercido y por ejercer o reintegro, a fin de contar con información que permita a la SEP asegurar que los recursos se ejercieron o, en su caso, se reintegraron a la TESOFE.

14-0-11100-07-0190-07-018 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no reportó en la Cuenta Pública de 2014 los 52,836.4 miles de pesos transferidos al Distrito Federal y, con base en ello, implemente las acciones necesarias, a fin de asegurar que en la Cuenta Pública se reporte la totalidad de los recursos ejercidos en la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, en los términos de los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 44, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

14-0-11100-07-0190-07-019 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no dispuso de información de 16 Autoridades Educativas Locales y de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, respecto del ejercicio de los recursos transferidos en 2014 en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y, con base en ello, implemente las acciones necesarias, a fin de obtener información del ejercicio de los recursos de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación por parte de las entidades federativas para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión financiera, en los términos del artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación.

13. *Criterios para el otorgamiento de los subsidios*

En 2014, los subsidios otorgados por el PFCEB no se sujetaron a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, debido a que el diseño del programa presentó deficiencias, al establecer el objetivo específico de “apoyar a las AEL para que puedan instrumentar procesos de estudio de una segunda lengua (inglés) en las escuelas públicas de educación básica en los términos que establece el Plan de Estudios 2011 para la educación básica”, el cual no se alinea ni contribuye al logro del objetivo general del programa, al no señalar los montos a entregar por beneficiario ni la temporalidad de los apoyos; al carecer de lineamientos en los que se estableciera el contenido mínimo de los informes de los avances físico-financieros, a fin de contar con información útil, y al no establecer un apartado con los indicadores para evaluar el programa.

El diseño de las RO del PFCEB de 2014 no puede asegurar que los apoyos que otorga el programa contribuyen a la solución de la problemática del bajo logro educativo del alumnado, vinculada con toda la política educativa, ya que no se identificó el problema en el que pretende incidir específicamente el PFCEB, ni contó con elementos para medir su contribución a mejorar el logro educativo del alumnado en educación básica.^{20/}

14-0-11100-07-0190-07-020 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014, en las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, no se establecieron los montos a entregar por beneficiario, la temporalidad del apoyo ni los indicadores para evaluar el programa y, con base en ello, realice las acciones necesarias, a fin de que en lo subsecuente, la estructura de las reglas de operación de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación cumpla con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad, en los términos del artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14. *MIR del programa S246 “Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB)”*

En términos generales, la SEP no cumplió con la metodología del marco lógico para el diseño de la MIR del programa presupuestario S246 “Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica”, ya que la matriz no permite medir el cumplimiento de los objetivos del programa.

En cuanto a la lógica vertical, la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivo de la matriz presenta deficiencias, debido a que en el objetivo de Fin se señalan dos finalidades: 1) asegurar la calidad de los aprendizajes y 2) la formación integral de todos los grupos de la población, lo cual no es correcto, ya que se debe seleccionar el fin a cuyo logro contribuye el programa de manera más significativa, en este caso la mejora del logro educativo de los alumnos de educación básica. El objetivo a nivel de propósito no es claro, ya que el logro específico no contribuye al logro del objetivo de Fin, por lo que no existe lógica entre el propósito y el fin. En cuanto a los cinco objetivos de componente, en dos (40.0%) “las escuelas públicas de educación básica cuentan con mecanismos de apoyo técnico al logro

^{20/} Las recomendaciones al desempeño correspondientes a estas observaciones se emitieron en los resultados núm. 1 “Diseño del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica” y núm. 11 “Contribución del PFCEB en la mejora del logro educativo” del presente informe.

educativo de sus estudiantes” y “las escuelas públicas de educación básica cuentan con la posibilidad de ofrecer a sus alumnos el aprendizaje de una segunda lengua, a través del modelo nacional de inglés” no se definieron de forma clara los productos y servicios que entrega el programa para contribuir al logro de su propósito, y de los 11 objetivos de actividad, 10 (90.9%), no se ajustaron a la sintaxis establecida en la metodología de marco lógico, y uno (9.1%) “que las entidades federativas desarrollen acciones para la implementación de una segunda lengua a través del modelo nacional de inglés”, no es suficiente para medir el objetivo de componente correspondiente.

En la lógica horizontal, el indicador de fin mide el cumplimiento del objetivo a partir de los resultados de la prueba EXCALE de educación secundaria, siendo que la educación básica que pretende fortalecer el PFCEB incluye los niveles de preescolar, primaria y secundaria, por lo que el indicador no es suficiente.

El indicador de propósito no es suficiente para medir el objetivo de ese nivel, ya que se refiere al porcentaje de escuelas públicas de educación primaria y secundaria que están debajo de la media que mejoran sus resultados en pruebas estandarizadas entre el total de escuelas, lo que no es correcto, ya que son datos a nivel nacional y no sólo de las escuelas apoyadas por el PFCEB.

A nivel de componente, de los cinco indicadores establecidos, en dos (40.0%), no es adecuado el método de cálculo, porque son datos, no expresan de manera puntual las características de las variables, ni utilizan símbolos matemáticos, y un indicador debe ser construido a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir logros; en un indicador (20.0%), la unidad de medida no se corresponde con el método de cálculo; los cinco indicadores (100.0%), cuentan con la frecuencia de medición anual, lo que no es consistente con lo recomendado para indicadores de componente, ya que como mínimo sugerido es la medición una vez al semestre, y para dos indicadores (40.0%), el medio de verificación no es adecuado, ya que el método de cálculo no es correcto.

A nivel de actividad, de los 11 indicadores establecidos, 4 (36.4%) no son consistentes entre el nombre, la unidad de medida y el método de cálculo; en 10 (90.9%), su frecuencia de medición difiere de la recomendada para este tipo de indicadores, que es trimestral, y en 3 (27.3%), no son propiamente un indicador, son sólo un dato, y no una expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, por lo que mide los atributos y no permite medir el cumplimiento del objetivo.

Se careció de registros periódicos del avance de las metas vinculados con los indicadores del PFCEB en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, por lo que la SEP no evidenció el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, así como su repercusión social.

En ninguno de los 18 indicadores se justificaron los seis criterios CREMAA para su elección.

14-0-11100-07-0190-07-021 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 el objetivo de Fin del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica contó con dos finalidades: asegurar la calidad de los aprendizajes y la formación integral de todos los grupos de la población y, con base en ello, evalúe la pertinencia de seleccionar un objetivo de fin a cuyo logro contribuya de manera más significativa, a fin de medir el cumplimiento del

objetivo del programa, en los términos del numeral II.5 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-022 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 el objetivo a nivel de propósito del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica no contribuyó al logro del objetivo de fin y, con base en ello, se realicen los ajustes, a fin de perfeccionarlos y medir el cumplimiento de los objetivos de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, en los términos del capítulo 2 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-023 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014, en dos objetivos de componente del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica "las escuelas públicas de educación básica cuentan con mecanismos de apoyo técnico al logro educativo de sus estudiantes" y "las escuelas públicas de educación básica cuentan con la posibilidad de ofrecer a sus alumnos el aprendizaje de una segunda lengua, a través del modelo nacional de inglés", no se definieron de forma clara los productos y servicios que entrega el programa para contribuir al logro de su propósito y, con base en ello, evalúe la pertinencia de establecer de manera concisa los productos y servicios que entrega el programa, a fin de contar con parámetros para determinar la suficiencia de los logros, en los términos del numeral II.5 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-024 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 en 10 objetivos de actividad del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica no se ajustaron a la redacción establecida en la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos y, con base en ello, se realicen los ajustes, a fin de perfeccionarlos y medir el cumplimiento de los objetivos de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, de acuerdo con la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-025 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 el objetivo de actividad del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica "Que las entidades federativas desarrollen acciones para la implementación de una segunda lengua a través del modelo nacional de inglés" no fue suficiente para medir el objetivo de componente "Las escuelas públicas de educación básica cuentan con la posibilidad de ofrecer a sus alumnos el aprendizaje de una segunda lengua, a través del modelo nacional de inglés" y, con base en ello, evalúe la pertinencia de ajustar el objetivo, a fin de que sea pertinente para medir la contribución al objetivo de componente, en los términos del numeral II.5 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-026 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014, el indicador de fin del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica consideró medir sólo el logro educativo en el nivel secundaria y no en los demás niveles que integran la

educación básica, a los que se dirigen las acciones del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y, con base en ello, establezca indicadores que midan el cumplimiento del objetivo de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, en los términos del numeral II.5 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-027 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014, el indicador de propósito del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica mide variables a nivel nacional y no sólo de las escuelas apoyadas por el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica y, con base en ello, evalúe la pertinencia de ajustar el indicador de propósito, para que mida la incidencia de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad en la educación en la mejora de resultados de las escuelas atendidas, en términos del numeral II.5 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-028 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que dos indicadores de componente y tres de actividad, de la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, no se construyeron a partir de variables cuantitativas o cualitativas; el método de cálculo no expresó de manera puntual las características de las variables, y no utilizó símbolos matemáticos para las expresiones aritméticas y, con base en ello, ajuste el método de cálculo, a fin de que permita medir los logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, y monitorear y evaluar sus resultados, como se señala en la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos.

14-0-11100-07-0190-07-029 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 en el indicador de componente del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, "Que las entidades federativas desarrollen acciones para la implementación de una segunda lengua a través del modelo nacional de inglés", la unidad de medida no se correspondió con el método de cálculo y, con base en ello, ajuste la unidad de medida, a fin de perfeccionar el indicador, en los términos del numeral IV.5 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-030 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 los indicadores a nivel de actividad "Informe de evaluaciones desarrolladas por las Autoridades Educativas Estatales", "Consejos técnicos escolares y de zona capacitados", "Reuniones con Autoridades Educativas Estatales" y "Entidades federativas que reciben recursos para realizar acciones con el propósito de implementar una segunda lengua mediante el modelo nacional de inglés", del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica no fueron consistentes en el nombre, la unidad de medida y el método de cálculo y, con base en ello, evalúe la pertinencia de diseñar indicadores consistentes, a fin de contar con mecanismos para evaluar las actividades de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la

educación, en los términos de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, en términos del numeral IV.5 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-031 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 la totalidad de los indicadores de componente y en 10 de actividad del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica tuvieron una frecuencia de medición diferente de la recomendada y, con base en ello; ajuste la frecuencia de medición de los indicadores de componente y de actividad de acuerdo con el numeral IV.6 de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

14-0-11100-07-0190-07-032 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 careció de registros periódicos del avance de las metas vinculadas con los indicadores del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública y, con base en ello; establezca los mecanismos necesarios, a fin de contar información sobre el avance de las metas de los indicadores de la estrategia federal para el fortalecimiento de la calidad de la educación, en los términos del artículo 2, fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0190-07-033 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 ninguno de los 18 indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica se justificaron los seis criterios CREMAA para su elección y, con base en ello, se justifiquen, a fin de perfeccionarlos y medir el cumplimiento de los objetivos del programa, en los términos del numeral V de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

15. Evaluación del control interno de la SEP, en el marco del PFCEB

La SEP demostró que en 2014 contó con mecanismos de control en el 53.8% (14) de los 26 aspectos revisados de las cinco normas de control interno del Sistema de Control Interno; en el otro 46.2% (13), no dispuso de documentación para acreditar su implementación.

En el componente “Ambiente de control”, se verificó la implementación de los nueve aspectos revisados.

En el componente “Administración de riesgos”, de nueve aspectos verificados, la SEP no acreditó la implementación de tres relativos a la asignación y comunicación de los objetivos y metas relevantes del plan estratégico a las áreas responsables; el establecimiento de procedimientos para identificar, evaluar y establecer programas de administración de riesgos, y la elaboración del informe de la situación que guarda la administración de riesgos relevantes.

En el componente “Actividades de control”, de los cuatro aspectos evaluados, la entidad no acreditó la implementación de dos, referentes al establecimiento de sistemas de información automatizada relevante, y a la elaboración de una evaluación de control interno a procedimientos para integrar la actualización de normas de desempeño de los indicadores estratégicos.

En cuanto a la norma general de “Información y comunicación”, de los tres aspectos evaluados, la SEP no contó con documentación para acreditar el establecimiento de planes de recuperación de desastres de datos, hardware y software.

En cuanto al componente “Supervisión y mejora continua”, la SEP no acreditó la implementación de uno de los dos aspectos revisados, referente al establecimiento de lineamientos y mecanismos para que los responsables de los procesos comuniquen los resultados de sus evaluaciones de control interno para su seguimiento.

14-0-11100-07-0190-07-034 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no acreditó la realización de las actividades del componente de información y comunicación de 2014, relativas a la implementación de un Plan de Sistemas de Información, en el cual se presentara el soporte del cumplimiento de objetivos estratégicos; el establecimiento de planes de recuperación de desastres de datos, hardware y software asociados directamente al logro de objetivos y metas, ni con políticas, lineamientos y criterios para la elaboración de informes relevantes, respecto del logro del plan estratégico y sus objetivos y metas, que promuevan la integridad, confiabilidad, oportunidad y protección de la información y, con base en ello, instrumente las medidas necesarias, a fin de que existan canales de comunicación adecuados y retroalimentación, en los términos del artículo tercero, numeral 13, título segundo, capítulo I, del 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.

14-0-11100-07-0190-07-035 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no acreditó la realización de las actividades del componente de supervisión y mejora continua de 2014, relativas a la existencia de procedimientos formales para la comunicación de los resultados de sus evaluaciones de control interno y deficiencias y, con base en ello, instrumente las medidas necesarias, a fin de supervisar y mejorar continuamente la operación de la institución, en los términos del artículo tercero, numeral 13, título segundo, capítulo I, del 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.

16. Rendición de cuentas

La SEP rindió cuentas del PFCEB en la Cuenta Pública 2014 de manera insuficiente, ya que no fue posible identificar las repercusiones del ejercicio del recurso destinado al programa y el avance en la atención del problema público en el que pretende incidir, referente al bajo logro educativo del alumnado, y la falta de condiciones adecuadas para el aprendizaje de los alumnos.

Asimismo, la SEP no acreditó contar con mecanismos de control suficientes para registrar y obtener información, respecto del cumplimiento de los objetivos general y específicos del PFCEB, lo que limita la posibilidad de rendir cuentas.

14-0-11100-07-0190-07-036 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no informó en la Cuenta Pública de 2014 sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa para el Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, ni de su incidencia en el problema público

que pretende atender y, con base en ello, realice las acciones necesarias, a fin de contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente para la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública, en los términos del artículo tercero, numeral 14, inciso a, fracción I, Norma cuarta, párrafo primero, del 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.

Consecuencias Sociales

No fue posible identificar para 2014 cuántas de las 199,753 escuelas y de los 23,444,760 alumnos de educación básica fueron beneficiados con los 1,308,503.8 miles de pesos transferidos a las entidades federativas para la operación del PFCEB. Asimismo, la SEP no contó con información para asegurar que las escuelas beneficiadas por el programa fueron las que tenían mayor necesidad de mejorar su logro educativo. Tampoco previó insumos para valorar su contribución en la mejora del logro educativo del alumnado en educación básica, y no definió ni realizó un diagnóstico, respecto de las condiciones que requiere una escuela apoyada por el programa para asegurar el aprendizaje del alumnado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 15 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 13 restante(s) generó(aron): 36 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 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 13 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta 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 y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El Gobierno Federal identificó el bajo logro educativo como el principal problema que afronta el Sistema Educativo Nacional (SEN), lo cual se sustenta en los bajos resultados que obtiene el alumnado de educación básica en las pruebas estandarizadas, ya que en la evaluación PISA más reciente (2009), México se ubicó en el lugar 48 de los 65 países participantes y en el último de los entonces 33 países miembros de la OCDE. En forma específica, el Gobierno Federal reconoce que en el componente de planes y programas del SEN persiste la falta de condiciones adecuadas para el aprendizaje de los alumnos, cuyas causas se identifican en la deficiente planeación de la educación; el ineficiente uso de recursos; el limitado modelo educativo, y los inadecuados materiales educativos y estructuración de la currícula.

En 2014, el Gobierno Federal implementó el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB), con el objetivo general de contribuir a mejorar el logro educativo, mediante el desarrollo de condiciones para el aprendizaje, en aquellas escuelas de educación básica que tienen la necesidad de incrementar el logro educativo de su alumnado, y los objetivos específicos de: poner a disposición de las escuelas, materiales educativos

complementarios, para el desarrollo de estrategias didácticas que favorezcan la lectura, la escritura y las matemáticas; apoyar a las AEL y a las escuelas en el desarrollo curricular; apoyar a las AEL para que puedan instrumentar procesos de estudio de una segunda lengua (inglés) en las escuelas públicas de educación básica, y de impulsar un esquema de financiamiento para que las AEL desarrollen un Proyecto Local para la calidad educativa que tenga como fin fortalecer la calidad del aprendizaje en las escuelas, con énfasis en la mejora del logro educativo de la lectura, la escritura y las matemáticas. El desarrollo de estas condiciones se pretende lograr por medio del otorgamiento de apoyos financieros y técnicos a las entidades federativas y al Distrito Federal para realizar las actividades siguientes: 1) dotar de materiales educativos complementarios a las escuelas; 2) contribuir a que las Autoridades Educativas Locales (AEL) y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) realicen las acciones necesarias para ajustar la currícula y supervisar su correcta aplicación; 3) desarrollar procesos de estudio del inglés, y 4) financiar proyectos locales para la calidad educativa. Con las actividades señaladas, la SEP busca dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar el acceso a la educación básica y asegurar la calidad de la educación.

Para otorgar los apoyos, la SEP es responsable de cinco actividades sustantivas: la emisión de criterios y lineamientos normativos para el funcionamiento del programa; la firma del convenio marco con cada una de las AEL y los Lineamientos Internos de Coordinación con la AFSEDF; la transferencia de los recursos financieros y técnicos a las AEL y a la AFSEDF; la vigilancia del cumplimiento de las reglas de operación y, en su caso, la aplicación de las sanciones previstas por incumplimientos, y la evaluación de los procesos y resultados del programa.

En 2014 se ejercieron 1,254,554.9 miles de pesos en el PFCEB, de los cuales el 99.7% (1,251,198.1 miles de pesos) correspondió a los subsidios transferidos y el otro 0.3% (3,356.8 miles de pesos), a gastos de operación.

De los 1,308,503.8 miles de pesos ^{24/} transferidos por concepto de subsidios, el 43.1% (564,196.5 miles de pesos) se destinó a apoyar los procesos de estudio del inglés; el 15.0% (196,307.5 miles de pesos), al financiamiento de proyectos locales para la calidad educativa, y para el otro 41.9% (547,999.8 miles de pesos), no fue posible identificar el tipo de apoyo en el que se aplicó.

Con la auditoría se constató que en 2014 la SEP careció de criterios y lineamientos normativos en los que se establecieran la forma y las características con que se otorgan los apoyos técnicos o en especie; las acciones para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en las reglas de operación; la forma en que las entidades federativas deben reportar los informes trimestrales; la sanción de los incumplimientos a las RO, y la manera en que se deben evaluar los procesos y resultados del programa.

^{24/} Los subsidios transferidos, 1,308,503.8 miles de pesos, no se corresponden con los 1,251,198.1 miles de pesos reportados por ese concepto en la Cuenta Pública de 2014, ya que en ese documento no se reportó el recurso transferido al Distrito Federal por 52,836.4 miles de pesos para operar el programa y porque se reportó el reintegro de 4,469.3 miles de pesos a la TESOFE que realizaron Baja California, Sinaloa y Tabasco.

Respecto de los 31 Convenios Marco de Coordinación con las AEL y los Lineamientos Internos de Coordinación con la AESEDF suscritos con las entidades federativas, ninguno fue suscrito con oportunidad.

En cuanto a la transferencia de los recursos financieros y técnicos, la SEP transfirió 1,308,503.8 miles pesos en tiempo y forma; sin embargo, no acreditó el tipo de apoyo en el que se emplearon.

Por lo que se refiere a la vigilancia del cumplimiento de las reglas de operación, la SEP contó con el 25.0% (8) de los 32 informes trimestrales que debió recibir, lo que limitó la vigilancia del cumplimiento de las RO; además, no contó con información para verificar que el 74.1% (969,073.0 miles de pesos) de los 1,308,503.8 miles de pesos transferidos a las AEL se ejercieron conforme a la normativa, y se identificó que se ejercieron recursos en rubros que contravienen lo dispuesto en las reglas de operación, sin que se sancionara a los responsables.

En cuanto a la evaluación de los procesos y resultados, la SEP señaló que los informes trimestrales de avances físico-financieros son el mecanismo que le permite evaluar; sin embargo, sólo contó con el 25.0% (8), y en ninguno de ellos se reportó el avance de las metas comprometidas en las estrategias locales.

Por lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos del PFCEB, la SEP careció de la información referente a la proporción de las 199,753 escuelas y de los 23,444,760 alumnos de educación básica beneficiados con: la dotación de materiales educativos complementarios; apoyos para el desarrollo curricular; apoyos para la instrumentación del inglés como segunda lengua, y de los proyectos locales para la calidad educativa financiados con el programa. Tampoco se contó con información para asegurar que las escuelas beneficiarias del programa fueron las que tenían mayor necesidad de mejorar su logro educativo. La SEP tampoco previó insumos para valorar la contribución del programa a mejorar el logro educativo del alumnado en educación básica, ya que fueron canceladas las pruebas EXCALE y ENLACE, únicos medios previstos para valorar el logro educativo, y en cuanto a la generación de condiciones para el aprendizaje del alumnado, la SEP no definió ni realizó un diagnóstico, respecto de las condiciones que requiere una escuela para asegurar el aprendizaje del alumnado.

En opinión de la ASF, debido a las deficiencias identificadas no existen elementos para evaluar que la SEP, por medio del PFCEB, contribuyó a la mejora del logro educativo del alumnado de educación básica, mediante estrategias centradas en la escuela que apoyen al personal docente en la generación de condiciones para el aprendizaje, con énfasis en la lectura, la escritura y las matemáticas.

Las recomendaciones de la ASF están enfocadas principalmente a que la SEP opere con mayor eficiencia el PFCEB; que verifique que las AEL y la AFSEDF cumplan con las reglas de operación; que garantice que las escuelas beneficiadas por el programa sean las que tienen mayor necesidad de mejorar el logro educativo, y que evalúe los procesos y resultados del programa, a fin de especificar las condiciones necesarias a que aspira una escuela para asegurar la calidad del aprendizaje del alumnado.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño jurídico-programático en el que se inserta el PFCEB, respecto del problema público.
2. Verificar si la SEP emitió los criterios y lineamientos normativos para la operación del programa.
3. Evaluar si en 2014 la SEP suscribió los Convenios Marco de Coordinación y los Lineamientos Internos de Coordinación.
4. Evaluar la eficiencia en la asignación y transferencia de los recursos financieros y técnicos del PFCEB en 2014.
5. Verificar si la SEP vigiló que los beneficiarios del programa cumplieron con las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica 2014.
6. Verificar si la SEP evaluó la operación y los resultados del PFCEB en 2014.
7. Evaluar la cobertura del PFCEB en 2014, respecto del total de escuelas de educación básica con bajo nivel académico que requieren materiales educativos complementarios.
8. Evaluar la cobertura del programa en 2014, respecto de las AEL y escuelas públicas de educación básica que requieren desarrollar la currícula básica.
9. Evaluar la cobertura en 2014 de los apoyos para la instrumentación del inglés como segunda lengua, respecto de las escuelas con bajo logro educativo.
10. Verificar la cobertura en 2014 de los apoyos del PFCEB, respecto de las AEL que presentaron proyectos locales para la calidad educativa.
11. Evaluar la contribución del programa en el mejoramiento en 2014 del logro educativo del alumnado en las escuelas públicas de educación básica, mediante el desarrollo de condiciones para el aprendizaje.
12. Verificar que en el ejercicio de los recursos públicos aplicados por la SEP para operar el PFCEB en 2014 se observara lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
13. Verificar si en 2014 la SEP, al otorgar los subsidios del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, se ajustó a los criterios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
14. Verificar si la SEP construyó la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico.
15. Evaluar si el sistema de control interno de que dispuso la SEP en 2014 garantizó la eficiencia en la operación y el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del PFCEB.
16. Verificar que la información presentada por la SEP en la Cuenta Pública 2014 permitió evaluar la imputabilidad del PFCEB en la atención del problema público del bajo logro

educativo del alumnado de educación básica, mediante estrategias para generar condiciones para el aprendizaje.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Desarrollo Curricular y de Materiales e Informática Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 1, párrafo segundo, 27, párrafo segundo; 45, 54, párrafo primero y 75.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículo 44 y 54.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Capítulo IV, numeral Vigésimo primero; Acuerdo número 706 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica para el ejercicio fiscal 2014, numerales 2.2, 3.3.2, 3.4, 3.5, 3.6.1, 4, 4.2.1.y 4.1; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 13, Título Segundo, Capítulo I; numeral 14, fracción I, Norma Primera, Segunda, Tercera y Cuarta, párrafo primero; Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014, 36, fracción IX y apartado VII, y Lineamientos para impulsar esquemas de financiamiento de proyectos locales para el fortalecimiento de la calidad educativa, fracción VIII; Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, capítulo V; Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, Capítulo 2, numerales II.5, IV.5, V y 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; 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.