

Secretaría de Educación Pública

Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo

Auditoría de Desempeño: 14-0-11100-07-0193

DS-004

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 Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprende el diseño del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE); la cobertura del programa; el cumplimiento de los requisitos para participar en el programa; la distribución de los recursos financieros otorgados para su operación; el gasto promedio por escuela participante; la asesoría y el acompañamiento para el desarrollo de competencias de los Consejos Técnicos Escolares en la autonomía de gestión; la conformación de los Consejos Escolares de Participación Social; el cumplimiento de los objetivos sobre el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas y la atención de las carencias físicas de las escuelas de educación básica identificadas en el CEMABE; las acciones de asesoría y supervisión en las escuelas que realizaron modificaciones estructurales en los inmuebles; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del PEEARE, y el Sistema de Control Interno.

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 de 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 objetivos y metas del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo.

Antecedentes

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, el Gobierno Federal reconoció que las decisiones en materia de participación social estaban centradas en la autoridad escolar y que,

en materia de organización escolar, los directivos concentraban su atención en asuntos administrativos, en lugar de favorecer los asuntos académicos, y carecían de la formación necesaria para evaluar y dar seguimiento al funcionamiento de la escuela.

En el PND 2007-2012 el Ejecutivo Federal reconoció la baja participación de las familias en la dinámica escolar y que el sistema escolar daba mayor énfasis a los aspectos administrativos del proceso educativo que a los factores de aprovechamiento académico; además, se destacó la necesidad de crear verdaderos ambientes de aprendizaje en espacios educativos con infraestructura, servicios básicos y equipamiento fortalecidos.^{1/}

En el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se señala que el modelo de gestión institucional que ha prevalecido en las escuelas de educación básica ha estado centrado en los requerimientos de la estructura administrativa y alejado de las necesidades de la escuela, lo cual ha provocado que la comunidad escolar se encuentre desprovista de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que faciliten su labor educativa. Asimismo, en materia de infraestructura física, se reconoció que una debilidad del sistema educativo es el estado que guarda la infraestructura física educativa, especialmente por la falta de luz, agua potable y de instalaciones hidrosanitarias, lo cual crea condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos.

En el “Decreto por el que se reforman los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación”, se señaló la necesidad de fortalecer las políticas educativas y formular aquéllas que permitan incrementar la eficacia del funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN). El 25 de febrero de 2013 se promulgó la reforma educativa, que estableció el mandato de fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas para mejorar la infraestructura educativa y resolver los problemas básicos del funcionamiento de las escuelas.

Respecto de la infraestructura física educativa, en 2013 la SEP realizó un Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), el cual tuvo como uno de sus objetivos el de identificar el rezago físico de las escuelas, ya que dicha situación se considera uno de los problemas urgentes que el sistema educativo debe atender. Se elaboró el Índice de Carencias por Escuela (ICE) que clasifica la intensidad de carencias básicas en los servicios, la infraestructura y el equipamiento en una escuela; este índice se integra por las características del tipo de construcción del inmueble, el material de construcción, la disponibilidad de agua potable, las instalaciones sanitarias y el equipamiento básico del aula.

De acuerdo con la SEP, de 178,033 escuelas de sostenimiento público censadas, 36,844 están adaptadas para la función educativa, y 2,241 están construidas con materiales precarios, por lo que requieren de algún tipo de intervención física; 28,544, no disponen de agua potable por red pública; 20,533, carecen de servicios sanitarios, y 82,619, no tienen drenaje. En cuanto al equipamiento básico, 14,444 aulas carecen de pizarrón; 36,628, de escritorio para el maestro, y 37,714, de sillas para los alumnos.

Para atender la problemática identificada en el CEMABE, en 2014 se instrumentó el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) con el objetivo de contribuir a disminuir el rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y

^{1/} Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial, 31 de mayo de 2007.

al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo.

Resultados

1. *Diseño de los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo*

En los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo 2014, la SEP no estableció mecanismos de coordinación para evitar la duplicación de las acciones dirigidas a mejorar las condiciones de infraestructura y el equipamiento de las escuelas, ya que de acuerdo con la Ley General de la Infraestructura Física Educativa el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) es el organismo encargado de la construcción, equipamiento, mantenimiento y habilitación de inmuebles educativos; no estableció las características mínimas que las escuelas deben cumplir para considerarlas como “escuelas con autonomía de gestión fortalecida”; no estableció el plazo máximo para ministrar los recursos federales a las entidades federativas, ni el plazo para traspasar los recursos financieros a las escuelas beneficiarias; no estableció el plazo máximo para que las autoridades educativas locales presentaran los informes trimestrales de avance físico y financiero, ni tampoco se determinó el formato o contenido mínimo que tendrían dichos informes.

En el componente 2. “Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión”, la dependencia no precisó en qué consisten las acciones para el “desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar para ejercer corresponsablemente la autonomía de gestión escolar”; no definió cuáles son los “problemas de operación básicos”, y no estableció el procedimiento para el otorgamiento de los recursos, ni el monto máximo que se podría otorgar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.

En el componente 3. “Supervisión de zona”, la SEP no especificó el monto máximo que se podría asignar a las supervisiones escolares, ni los criterios para la asignación de dichos montos.

La SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, adecuó los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa de 2015, en los que estableció mecanismos de coordinación para evitar la duplicación de las acciones dirigidas a mejorar la infraestructura física educativa; estableció el plazo máximo para que las autoridades educativas locales presenten los informes trimestrales de avance físico y financiero, definió el contenido mínimo de dichos informes y estableció el monto máximo que se podrá otorgar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.

14-0-11100-07-0193-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo de 2014 no definió qué es una escuela con autonomía de gestión fortalecida y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para determinar las características mínimas que las escuelas participantes en el programa deben cumplir para definir las como escuelas con autonomía de gestión fortalecida, en cumplimiento de los artículos 30, fracción I, inciso a, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0193-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no definió en los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo de 2014 los plazos máximos para transferir los recursos federales a las entidades federativas y a las escuelas participantes en el programa y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para que se determinen los plazos máximos para transferir los recursos del programa, a fin de asegurar la entrega oportuna de los recursos para la operación del programa, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 30, fracción I, incisos a y g, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0193-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no definió en los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo en qué consisten las acciones para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar para ejercer la autonomía de gestión escolar y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para que se determinen las acciones en las que se podrán aplicar los apoyos utilizados para ese fin, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 30, fracción I, incisos a y g, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0193-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no especificó en los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo de 2014 cuáles eran los "problemas de operación básicos" de las escuelas participantes en el programa y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para que se precisen los servicios en los que se podrán aplicar los apoyos para solucionar los problemas de operación básicos, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 30, fracción I, incisos a y g, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracción IX, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-11100-07-0193-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las cuales no definió en los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo los montos máximos de los apoyos financieros que se podrían asignar a las supervisiones escolares, ni los criterios para la asignación de dichos montos y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para que se determinen los montos máximos que se podrán otorgar a las supervisiones, así como los criterios para su asignación, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 30, fracción I, incisos a y g, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y 75, primer párrafo, fracciones II y IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2. Cobertura del programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo

En 2014, la SEP elaboró el Índice de Carencias por Escuela (ICE) para clasificar el nivel de rezago de las condiciones físicas y de equipamiento de 178,033 escuelas de educación básica en las que se realizó el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica (CEMABE) en 2013, de las cuales el 11.3% (20,154) se identificó como población objetivo del PEEARE, al

ser escuelas de nivel primaria y secundaria con un grado de rezago alto o muy alto en sus condiciones físicas y de equipamiento.

En 2014, el PEEARE benefició a 20,346 escuelas públicas de educación básica, cantidad superior en 1.0% (192) a la población objetivo de 20,154 escuelas; sin embargo, el programa benefició a 2,491 escuelas de preescolar y a 493 escuelas de nivel primaria y secundaria con un índice de rezago medio, bajo o muy bajo, aun cuando no correspondían a la población objetivo del programa, por lo que sólo atendió al 86.1% de las 20,154 escuelas identificadas como población objetivo.

Las 20,346 escuelas beneficiadas contaron con una matrícula de 1,228.0 miles de alumnos, que significaron el 5.2% del total de alumnos de educación básica en el ámbito nacional (23,444.8 miles de alumnos).

14-0-11100-07-0193-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo benefició a 2,984 escuelas que no correspondieron a las escuelas susceptibles de atender y, con base en ello, implemente las medidas necesarias, a fin de asegurar que el programa priorice la atención de las escuelas objeto de atención que se encuentren en mayores condiciones de rezago en su infraestructura y equipamiento, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

3. *Cumplimiento de los requisitos para participar en el programa*

En 2014, las 32 Autoridades Educativas Locales (AEL) entregaron a la SEP la carta compromiso en la que notificaron su voluntad de participar en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo; sin embargo, en cuatro (12.5%) entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Sonora y Veracruz, las AEL entregaron la carta compromiso después del 16 de julio de 2014, fecha establecida como límite de entrega en los lineamientos de operación del programa.

En relación con los convenios de coordinación, las 32 AEL suscribieron el convenio con la SEP; sin embargo, en 17 (53.1%) entidades federativas: Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, la suscripción del convenio entre las AEL y la SEP se realizó después del 30 de julio de 2014, fecha establecida como límite de entrega en los lineamientos de operación del programa.

En cuanto a la propuesta local para la implementación y desarrollo del PEEARE, las 32 AEL remitieron la propuesta local a la SEP; sin embargo, en 3 entidades (9.4%): Campeche, Nayarit y Tabasco, las AEL entregaron la propuesta a la SEP después del 30 de julio de 2014, fecha establecida como límite de entrega en los lineamientos de operación del programa, y en 25 (78.1%): Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, no fue posible comprobar si la entrega se realizó en el plazo establecido, debido a que la SEP no acreditó la evidencia de la fecha de recepción de dicho documento.

14-0-11100-07-0193-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que las Autoridades Educativas Locales en cuatro entidades federativas no remitieron en el plazo establecido la carta compromiso para participar en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo; en 17, no suscribieron el Convenio de Coordinación en el plazo establecido, y en tres, no entregaron la propuesta local para la implementación y desarrollo del programa en el plazo definido y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios, a fin de formalizar con oportunidad su participación en el programa, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

14-0-11100-07-0193-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de la información sobre la fecha de entrega de la propuesta local para la implementación y desarrollo del programa de 25 entidades federativas y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios, a fin de mejorar la estrategia para la selección de escuelas participantes, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

4. *Distribución de los recursos del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo*

En 2014, de las 20,346 escuelas participantes en el PEEARE se les otorgaron apoyos financieros a 17,127 escuelas para atender carencias físicas de la infraestructura, de las cuales, el 2.8% (478 escuelas) se encontraba en un nivel de rezago medio o bajo en sus condiciones físicas, aun cuando en los lineamientos de operación del PEEARE se establece que los apoyos financieros del programa se destinarían a escuelas con alto y muy alto grado de carencias.

De las 17,127 escuelas a las que se les otorgaron apoyos financieros para la atención de las carencias físicas de las escuelas, el 99.2% (16,987 escuelas) recibió el apoyo financiero conforme al monto establecido en los lineamientos de operación del programa y el 0.8% (130 escuelas) recibió un monto diferente al establecido. La SEP careció de información sobre el monto de los apoyos financieros otorgados para las acciones de construcción y habilitación que implicaron modificaciones a la estructura de la escuela, y sobre las acciones que no implicaron modificaciones; la dependencia informó que no dispone de los registros con ese nivel de desagregación, por lo que no fue posible comprobar si los apoyos financieros se otorgaron conforme a la distribución de montos mínimos y máximos establecida para la atención de las carencias físicas de las escuelas.

De las 15,055 escuelas a las que se les otorgaron apoyos financieros para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, el 100.0% recibió un apoyo financiero conforme al monto de 50.0 miles de pesos establecido en los lineamientos de operación del programa.

De las 32 entidades federativas que recibieron recursos financieros para fortalecer las supervisiones de zona, en 14 entidades (43.8%): Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, la dependencia no dispuso de información sobre el monto del apoyo otorgado, y en 2 (6.3%): Guerrero y Tabasco, el apoyo financiero fue superior al monto máximo establecido de 5.0 millones de pesos.

14-0-11100-07-0193-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que a 478 escuelas que se encontraban en un nivel de rezago medio o bajo en sus condiciones físicas se les otorgaron apoyos financieros del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo en 2014 y, con base en ello, implemente mecanismos de control, a fin de evitar su recurrencia y asegurar la distribución adecuada de los recursos, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

14-0-11100-07-0193-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 130 escuelas se otorgaron apoyos financieros en 2014 por un monto inferior o superior al establecido para la atención de carencias físicas y en 2 entidades federativas se otorgaron apoyos financieros por un monto superior al máximo establecido para el fortalecimiento de la supervisión de zona y, con base en ello, establezca mecanismos de control, a fin de evitar su recurrencia y asegurar la adecuada distribución de los recursos financieros, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

14-0-11100-07-0193-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de la información de los montos de los apoyos financieros otorgados a 14 entidades federativas para el fortalecimiento de la supervisión de zona y, con base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de generar información confiable, oportuna y suficiente de los apoyos financieros otorgados a las escuelas y entidades federativas que permita una adecuada rendición de cuentas para dar cumplimiento a los lineamientos de operación del programa.

5. Gasto promedio por escuela participante en el programa

En 2014, el presupuesto ejercido por la SEP en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo fue de 7,543,336.9 miles de pesos, monto igual al modificado e inferior en 0.3% al original de 7,567,248.3 miles de pesos.

La ASF estimó que el gasto promedio de las 20,346 escuelas participantes en el programa en 2014 fue de 370.8 miles de pesos.

6. Desarrollo de competencias de los Consejos Técnicos Escolares en materia de autonomía de gestión

La SEP no dispuso de información sobre la conformación y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares en las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, los cuales son responsables de la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones realizadas con los apoyos del programa. Asimismo, la dependencia careció de la documentación que acreditara las visitas de asesoría y acompañamiento que los supervisores escolares debían otorgar a los CTE para el desarrollo de capacidades en autonomía de gestión.

14-0-11100-07-0193-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no contó con información sobre la conformación de los Consejos Técnicos Escolares en las escuelas participantes en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo y, con

base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de generar información confiable, oportuna y suficiente sobre el funcionamiento de los consejos en las escuelas, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

14-0-11100-07-0193-07-013 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de la información sobre las visitas de los supervisores escolares para la asesoría y acompañamiento de los Consejos Técnicos Escolares en las escuelas participantes en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo y, con base en ello, implemente las estrategias requeridas para contribuir al desarrollo de las capacidades de los consejos en materia de autonomía de gestión, a fin de dar cumplimiento a los lineamientos de operación del programa.

7. Conformación de los Consejos Escolares de Participación Social

En 2014, de las 20,346 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, el 84.4% (17,178 escuelas) contó con el registro del Consejo Escolar de Participación Social en el Registro Público de Consejos Escolares (REPUCE), mientras que el 15.6% (3,168 escuelas) no contó con el registro, por lo que no existe certeza de la conformación del CEPS en dichas escuelas, el cual es necesario para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa.

14-0-11100-07-0193-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que 3,168 escuelas participantes en 2014 en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo no contaron con el registro del Consejo Escolar de Participación Social y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios, a fin de asegurar el funcionamiento del consejo que supervise y dé seguimiento al cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a las escuelas, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

8. Atención de las carencias físicas y de equipamiento en las escuelas atendidas por el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo

En 2014, las acciones de mejora en las condiciones físicas de la infraestructura y equipamiento realizadas en las escuelas beneficiadas por el PEEARE no se correspondieron en todos los casos con las necesidades diagnosticadas; se realizaron acciones de mejora sin que existiera una carencia diagnosticada, lo que denota que los apoyos otorgados por el programa a las escuelas no necesariamente se enfocaron en resolver las carencias identificadas en el CEMABE. Dicho comportamiento incidió en los niveles de cobertura de atención de las carencias identificadas, ya que de las 17,127 escuelas que recibieron apoyos financieros para la atención de las carencias físicas y de equipamiento por medio del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, 8,809 (51.4%) escuelas presentaron carencias en las condiciones físicas de los espacios educativos del inmueble, de las cuales el 61.9% (5,454 escuelas) realizó acciones de construcción, remodelación o habilitación de los espacios educativos; 2,204 (12.9%) escuelas registraron carencias por el tipo de material del piso del inmueble, de las cuales el 72.6% (1,600 escuelas) realizó acciones de construcción o remodelación para cambiar el tipo de material del piso; 3,189 (18.6%) escuelas carecieron de

abastecimiento de agua, e las cuales el 37.9% (1,208 escuelas) realizó acciones para procurar la disponibilidad de agua potable, y 3,595 (21.0%) escuelas carecieron de sanitarios, de las cuales el 39.8% (1,432 escuelas) realizó acciones de infraestructura hidrosanitaria para atender dicha carencia.

En cuanto al equipamiento básico, de las 17,127 escuelas que recibieron apoyos financieros, 8,205 (47.9%) escuelas carecían de muebles para que todos los alumnos se sentaran, de las cuales el 17.6% (1,443 escuelas) ejerció recursos en la adquisición de sillas para los alumnos; 8,107 (47.3%) escuelas no disponían de mesas para todos los alumnos, de las cuales el 17.6% (1,424 escuelas) ejerció recursos en la adquisición de dicho mobiliario; 10,020 (58.5%) escuelas carecieron de sillas para el personal docente, de las cuales el 17.4% (1,744 escuelas) atendió la carencia; 9,413 (55.0%) escuelas no contaban con escritorios para los maestros, de las cuales el 17.3% (1,627 escuelas) ejerció recursos en la adquisición de dicho mobiliario, y 4,354 (25.4%) escuelas no disponían de pizarrón en algunas aulas, de las cuales el 16.5% (719 escuelas) atendió la carencia.

14-0-11100-07-0193-07-015 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que las acciones de mejora en la infraestructura física y equipamiento realizadas por el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo no fueron consistentes en todos los casos con las carencias diagnosticadas en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios para que las acciones de mejora en las condiciones físicas y de equipamiento de las escuelas se correspondan con las necesidades diagnosticadas, en los términos de los lineamientos de operación del programa.

9. *Asistencia técnica y supervisión del INIFED a las escuelas que modificaron la estructura del inmueble*

La SEP acreditó los 32 convenios de ejecución que las Autoridades Educativas Locales suscribieron con el INIFED; sin embargo, la dependencia careció de información sobre las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo en 2014 a las que el INIFED otorgó asistencia técnica y realizó la supervisión de las obras que implicaron una modificación estructural de los inmuebles, ni de los montos pagados al instituto por los servicios otorgados, aun cuando en los lineamientos de operación se estableció que la SEP daría seguimiento al Convenio de Ejecución que estableciera la AEL con el INIFED.

Asimismo, con la revisión de los 32 convenios, se identificó que en el caso de Coahuila, el Distrito Federal y Sonora las AEL suscribieron el Convenio de Ejecución con el INIFED de Ejecución en febrero de 2015, aun cuando el convenio debía suscribirse y enviarse a la SEP a más tardar treinta días hábiles posteriores a la publicación de los lineamientos de operación, fecha que se cumplió el 30 de julio de 2014.

14-0-11100-07-0193-07-016 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que careció de información sobre la asistencia técnica y supervisión del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa en las escuelas que realizaron obras en 2014 para modificar la estructura del inmueble y, con base en ello, establezca los mecanismos de control y seguimiento necesarios,

a fin de asegurar que todas las escuelas que requieran modificaciones estructurales reciban oportunamente los servicios de asesoría y supervisión prestados por el INIFED, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

14-0-11100-07-0193-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que las Autoridades Educativas Locales de Coahuila, del Distrito Federal y de Sonora no le remitieron en el plazo establecido el Convenio de Ejecución con el INIFED y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios, a fin de formalizar con oportunidad el convenio que garantice la asistencia técnica y supervisión del INIFED en materia de infraestructura, en cumplimiento de los lineamientos de operación del programa.

10. Avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014 del programa U082 “Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo” la lógica vertical presenta deficiencias, ya que no establece la alineación con la planeación nacional y sectorial; el objetivo de nivel propósito no es adecuado, ya que no establece el resultado concreto que se espera lograr en la población objetivo a partir de la implementación del programa; los objetivos del nivel de componente y actividad son insuficientes, ya que no establecen los bienes y servicios otorgados por medio del programa, referentes al mejoramiento de las condiciones físicas y equipamiento de las escuelas; al fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar, y al fortalecimiento de la supervisión de zona de las escuelas beneficiadas con el programa.

En la lógica horizontal, los cuatro indicadores contenidos en la MIR no son suficientes para evaluar en forma objetiva el desempeño del programa y conocer su impacto social. En la ficha técnica de cada indicador no se incorporaron los elementos relacionados con la factibilidad de la meta y los criterios de: Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aporte Marginal (CREMAA).

Además, en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2014, que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el anexo denominado “Avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014”, la SEP no reportó información sobre los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U082 “Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”.

14-0-11100-07-0193-07-018 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que no incluyó en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo de 2014, objetivos e indicadores que cumplieran con la metodología de marco lógico y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para revisar y actualizar la MIR, a fin de que su diseño permita evaluar el desempeño del programa, en cumplimiento del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de los numerales II.4, II.5, IV, IV.6, y V, de la "Guía para el diseño de indicadores estratégicos" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

14-0-11100-07-0193-07-019 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2014, que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se reportó la información sobre los indicadores y avances de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo de 2014 y, con base en ello, adopte las acciones necesarias para que se reporte dicha información de forma oportuna, a fin de evaluar el desempeño del programa, en cumplimiento de los artículos 107, fracción I, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

11. Suficiencia de la información reportada en la Cuenta Pública

La información reportada por la SEP en la Cuenta Pública 2014 no permitió evaluar la contribución del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo en el cumplimiento del objetivo sectorial de “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica”, ni el cumplimiento del objetivo establecido en los lineamientos de operación de contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad; tampoco fue posible evaluar su contribución en el avance de la solución del problema identificado en la exposición de motivos del PEF, lo cual implica falta de vinculación entre los mecanismos presupuestales y de rendición de cuentas.

14-0-11100-07-0193-07-020 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en la Cuenta Pública de 2014 no reportó información suficiente sobre los resultados del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo y el grado de avance en la atención del problema público al cual se vincula y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para incluir información que permita evaluar el cumplimiento de su objetivo, a fin de fortalecer la rendición de cuentas, en cumplimiento de los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo; 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

12. Control Interno

Con el análisis de la información y documentación que soportan las respuestas proporcionadas con motivo de la aplicación del Cuestionario de Control Interno al personal de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la SEP, se determinó que el diseño del sistema de control interno presenta deficiencias relacionadas con la falta de metodología y de estrategias para controlar y administrar los principales riesgos que podrían afectar el cumplimiento de objetivos y metas del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo; la carencia de mecanismos adecuados para medir los avances del cumplimiento de sus objetivos y metas; la falta de un sistema de información para dar seguimiento de manera oportuna, suficiente y confiable a los objetivos y metas del programa, y la carencia de mecanismos de supervisión adecuados para vigilar la operación del programa.

14-0-11100-07-0193-07-021 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2014 su Sistema de Control Interno presentó deficiencias y, con base en ello, adopte las medidas

necesarias para establecer un programa de trabajo, a fin de fortalecer la administración de riesgos; las actividades de control interno; la información y comunicación, y la supervisión y mejora continua, en cumplimiento de los numerales 13 y 14, fracción 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.

Consecuencias Sociales

En 2014, mediante el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, la SEP otorgó apoyos técnicos y financieros a 20,346 escuelas, que representaron el 10.2% de las 199,928 escuelas públicas de educación básica. Sin embargo, se constató que los apoyos otorgados por el programa a las escuelas no necesariamente se utilizaron para atender las carencias identificadas, ya que se realizaron acciones de mejora en las condiciones físicas de la infraestructura y equipamiento, sin que existiera una carencia diagnosticada; lo que implica que persista el riesgo de que la infraestructura física de las escuelas no tenga las características esenciales para las actividades educativas, en detrimento del aprendizaje de los alumnos.

En relación con la gestión escolar, la dependencia no dispuso de información para evaluar la contribución de los apoyos otorgados por el PEEARE en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las 20,346 escuelas, con una matrícula de 1,228.0 miles de alumnos, que significaron el 5.2% de los 23,444.8 miles de alumnos que cursaron la educación básica.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 11 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 21 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 27 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

En el PSE 2013-2018 se destacó que la existencia de un modelo de gestión escolar alejado de las necesidades de la escuela, así como las carencias de la infraestructura física educativa, debido a la falta de luz, de agua potable y de instalaciones hidrosanitarias funcionales, creaban condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos.

Para resolver el problema consignado, en 2014 la SEP operó el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo con el objetivo de contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad, mediante apoyos técnicos y financieros.

Los resultados de la fiscalización muestran que en 2014 el diseño del programa presentó deficiencias, ya que en los lineamientos de operación no se establecieron mecanismos de coordinación para evitar la duplicación de las acciones dirigidas a mejorar la infraestructura

física y el equipamiento de las escuelas con el INIFED; no se estableció el procedimiento para el otorgamiento de los recursos, ni el monto máximo que podía ser entregado para el componente 2. “fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”; no se precisó en qué consistían las acciones para el “desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar para ejercer corresponsablemente la autonomía de gestión escolar”; no se definió cuáles eran los “problemas de operación básicos”; no se especificó el monto máximo que se podía asignar a las supervisiones escolares, ni los criterios para la asignación de dichos montos; no se estableció el plazo máximo para realizar la ministración de los recursos federales a las entidades federativas, ni el plazo para efectuar el traspaso a las escuelas beneficiarias.

En relación con la cobertura, en 2014 el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo benefició a 20,346 escuelas, que representaron el 10.2% de las 199,928 escuelas públicas de educación básica.

En 2014 el presupuesto ejercido por la SEP en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo fue de 7,543,336.9 miles de pesos, monto igual al modificado, e inferior en 0.3% al original de 7,567,248.3 miles de pesos. Por lo que corresponde a la distribución de los recursos financieros, de las 17,127 escuelas a las que se les otorgaron apoyos financieros para la atención de las carencias físicas de las escuelas, el 99.2% (16,987 escuelas) recibió el apoyo financiero conforme al monto establecido en los lineamientos de operación del programa, y el 0.8% (130 escuelas) recibió un monto diferente al establecido. Asimismo, de las 15,055 escuelas a las que se les otorgaron apoyos financieros para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, el 100.0% recibió un apoyo financiero conforme al monto de 50.0 miles de pesos establecido en los lineamientos de operación del programa.

En cuanto al fortalecimiento de la autonomía de gestión, para 2014 la SEP no dispuso de información sobre las visitas de asesoría y acompañamiento que las supervisiones escolares debían otorgar a los Consejos Técnicos Escolares (CTE) para el desarrollo de las competencias en materia de autonomía de gestión. Además, de las 20,346 escuelas participantes en el programa, 3,168 no conformaron el Consejo Escolar de Participación Social.

Respecto de la disminución del rezago de las condiciones de infraestructura y equipamiento, se identificó que las acciones del PEEARE no se correspondieron en todos los casos con las necesidades diagnosticadas; se realizaron acciones de mejora en las condiciones físicas de la infraestructura y equipamiento sin que existiera una carencia diagnosticada, lo que denota que los apoyos otorgados por el PEEARE a las escuelas no necesariamente se enfocaron en resolver las carencias identificadas en el CEMABE. Lo anterior incidió en el nivel de atención de las carencias, ya que de las 17,127 escuelas que recibieron apoyos financieros para mejorar las condiciones físicas y de equipamiento, 8,809 escuelas presentaron carencias en las condiciones físicas de los espacios educativos del inmueble, de las cuales sólo el 61.9% realizó acciones de construcción, remodelación o habilitación de los espacios educativos; 2,204 escuelas registraron carencias por el tipo de material del piso del inmueble, de las cuales el 72.6% realizó acciones para cambiar el material del piso; 3,189 escuelas no disponían de abastecimiento de agua por red pública, de las cuales el 37.9% realizó acciones para procurar la disponibilidad de agua potable, y 3,595 escuelas no contaban con sanitarios, de las que sólo el 39.8% realizó acciones de infraestructura hidrosanitaria para atender dicha carencia.

En cuanto al equipamiento básico de las escuelas, de las 17,127 escuelas que recibieron apoyos financieros, 8,205 escuelas no disponían de muebles suficientes para todos los alumnos, de las cuales el 17.6% ejerció recursos en la adquisición de sillas para los alumnos; 8,107 escuelas no disponían de mesas para todos los alumnos, de las cuales el 17.6% ejerció recursos en la adquisición de dicho mobiliario; 10,020 escuelas carecieron de sillas para el personal docente, de las que el 17.4% atendió la carencia; 9,413 escuelas no contaban con escritorios para los maestros, de las cuales el 17.3% ejerció recursos en la adquisición de dicho mobiliario, y 4,354 escuelas no disponían de pizarrón en algunas aulas, de las cuales el 16.5% atendió la carencia.

La Auditoría Superior de la Federación concluye que, al cierre de 2014, la SEP realizó acciones de mejora en la infraestructura física en el 84.2% (17,127 escuelas) de las 20,346 escuelas participantes en el PEEARE; sin embargo, se identificó que las acciones de mejora realizadas en la infraestructura de las escuelas no fueron consistentes en todos los casos con las necesidades diagnosticadas. En relación con la gestión escolar, la dependencia no dispuso de información para evaluar la contribución de los apoyos otorgados por el programa en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas.

La importancia de fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica estriba en que constituye una garantía para una educación de calidad, al otorgar acompañamiento técnico a los actores educativos para mejorar el estado físico de las escuelas de educación básica y las capacidades de gestión para garantizar que su actividad no se realice de forma aislada.

La atención de las recomendaciones al desempeño permitirá a la SEP mejorar el diseño del instrumento normativo que regula la operación del programa; mejorar las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica; fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas para mejorar la calidad del servicio educativo; impulsar el funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social; fortalecer el desarrollo de las competencias en materia de gestión escolar de los supervisores y los Consejos Técnicos Escolares; asegurar la distribución adecuada y transparente de los apoyos financieros otorgados a las escuelas, y evaluar la contribución del programa en la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) para el ejercicio fiscal 2014.
2. Verificar la cobertura de atención del PEEARE en las escuelas públicas de educación básica en 2014.
3. Verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de las Autoridades Educativas Locales para participar en el programa en 2014.

4. Verificar que en 2014 los recursos financieros del programa fueron distribuidos a las entidades federativas y a las escuelas beneficiadas, de conformidad con los montos establecidos.
5. Determinar el gasto promedio por escuela pública de educación básica participante en el PEEARE en 2014.
6. Verificar que en 2014 los Consejos Técnicos Escolares de las escuelas beneficiadas por el PEEARE recibieron asesoría y acompañamiento para el desarrollo de competencias en materia de autonomía de gestión.
7. Verificar que en 2014 operaron los Consejos Escolares de Participación Social en las escuelas de educación básica participantes en el PEEARE.
8. Verificar que en 2014 las acciones para mejorar las condiciones físicas y el equipamiento básico realizadas mediante el programa atendieron las carencias físicas diagnosticadas.
9. Verificar que en 2014 el INIFED asesoró técnicamente y supervisó a las escuelas beneficiadas por el PEEARE en las que se realizaron obras que modificaron estructuralmente el inmueble.
10. Verificar la suficiencia de los indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos del PEEARE, así como la lógica vertical y horizontal de la MIR de 2014.
11. Verificar que la información presentada en la Cuenta Pública de 2014 fue suficiente para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del PEEARE.
12. Verificar que el Sistema de Control Interno de la SEP en 2014 cumplió con los objetivos y metas establecidos en el PEEARE.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Secretaría de Educación Pública.

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. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 30, fracción I, incisos a y g.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 75, primer párrafo, fracciones I, II, III, V, VII, y IX; 107, fracción I, y 111, párrafo tercero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numerales 13 y 14, fracción I, norma tercera, norma cuarta, párrafos primero y tercero; Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, numerales 2.3, 2.5.2, inciso c), 2.6.1, 2.6.2 y 7.3; Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y

seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2014, numeral 4; "Guía para el diseño de indicadores estratégicos" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, numerales II.4, II.5, IV, IV.6, y V.

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.