

**Secretaría de Educación Pública**

**Programa de la Reforma Educativa**

Auditoría de Desempeño: 15-0-11100-07-0158

158-DS

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar el Programa de la Reforma Educativa para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

***Alcance***

La auditoría comprende el análisis del diseño del Programa de la Reforma Educativa (PRE); de la cobertura; del cumplimiento de los requisitos para participar en el programa; de la distribución de los recursos financieros otorgados para su operación; del cumplimiento de los objetivos sobre la atención de las carencias físicas y de equipamiento de las escuelas de educación básica identificadas en el CEMABE, y la instalación de bebederos; del gasto ejercido en el programa; del seguimiento de las acciones del programa; del avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del PRE.

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 de la Reforma Educativa.

***Antecedentes***

En el año 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aplicó el cuestionario del Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA) a los directores de escuelas de 40 países sobre su percepción acerca de los impactos negativos que puede tener en el aprendizaje la insuficiencia de recursos físicos y educativos, las condiciones de los edificios, los sistemas de iluminación, los espacios de enseñanza, los materiales de

consulta en la biblioteca, los recursos multimedia para la educación y las instalaciones para la educación física y artística.<sup>1/</sup>

Los resultados mostraron que en México la calidad de la infraestructura educativa se ubicaba por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE. El mantenimiento de la infraestructura educativa era deficiente, ya que los inmuebles escolares del nivel básico presentaban severo deterioro, como consecuencia de que la responsabilidad de la reparación, mantenimiento y acondicionamiento de las escuelas se dejó a los padres de familia, mientras que los gobiernos federal, estatal y municipal se dedicaron a construir nuevos espacios educativos para atender el atraso de la cobertura del sistema de educación básica. En consecuencia, el problema del mantenimiento de inmuebles escolares de nivel básico se agudizó.<sup>2/</sup>

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el Gobierno Federal reconoció que la infraestructura física educativa continuaba presentando atrasos y desigualdades. Por lo que puso de manifiesto la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura y el equipamiento de las escuelas.<sup>3/</sup> Asimismo, consideró apropiada y necesaria la modernización del concepto de construcción de escuelas, y definir a la infraestructura educativa como los bienes inmuebles, las instalaciones, el mobiliario, el equipo y la tecnología que se requiere para asegurar una educación de alta calidad. Este conjunto de elementos debe cumplir con la función de propiciar las mejores condiciones para el desarrollo del aprendizaje.<sup>4/</sup>

En el diagnóstico contenido en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, se reconoció que una debilidad del sistema educativo es el estado que guarda la infraestructura física educativa. A dicho problema se le suman la falta de luz, de agua potable, de instalaciones hidrosanitarias funcionales y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Lo anterior, creó condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos y el trabajo de los maestros.<sup>5/</sup>

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

---

<sup>1/</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), “**Infraestructura Física Educativa en México**”, 2009, pp. 11, 30, y 46.

<sup>2/</sup> *Ibid.*

<sup>3/</sup> Diario Oficial de la Federación, “**Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**”, México, 31 de mayo de 2007.

<sup>4/</sup> Cámara de Diputados, “**Dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, y se abroga la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas**”, publicado el 17 de abril de 2007, Congreso de la Unión, México, 2007.

<sup>5/</sup> Diario Oficial de la Federación, “**Programa Sectorial de Educación 2013-2018**”, México, 13 de diciembre de 2013.

escuelas para mejorar la infraestructura educativa y resolver los problemas básicos del funcionamiento de las escuelas.

Al respecto, en materia de infraestructura física educativa, en 2013 la SEP, en coordinación con el INEGI, realizó un Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), el cual tuvo como uno de sus objetivos identificar el rezago físico de las escuelas.

En el CEMABE fueron censados 207,682 planteles de educación básica y especial, de los cuales 199,928 son escuelas públicas de educación básica; con el censo se dio cuenta de las condiciones físicas de la infraestructura de 178,033 escuelas públicas de este nivel educativo, de las que 36,844 estaban adaptadas para la función educativa, y 2,241 estaban construidas con materiales precarios, por lo que requieren de algún tipo de intervención física; 28,544, no disponían de agua potable por red pública; 20,533, carecían de servicios sanitarios, y 82,619, no disponían de drenaje. En cuanto al equipamiento básico, 14,444 aulas carecían de pizarrón; 36,628, de escritorio para el maestro, y 37,714, de sillas para los alumnos.

A partir del CEMABE, la SEP 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 de las aulas.

Para atender la problemática, desde 2014, la SEP instrumentó el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) con la clasificación presupuestal U082, con el objetivo de contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica para mejorar la prestación del servicio educativo y, con ello, dar respuesta a los resultados del CEMABE. Al inicio del ciclo escolar 2014-2015, el PEEARE cambió su denominación por la de Programa de la Reforma Educativa, debido a que respondía a los mandatos de la reciente reforma constitucional y legal de fortalecer la autonomía de gestión para impulsar la calidad y equidad del sistema educativo nacional, atendiendo tanto las carencias identificadas por el CEMABE, como la focalización de los recursos a las escuelas con mayor rezago.<sup>5/</sup>

El nombre del programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa”, hace alusión a la Reforma Educativa; sin embargo, dicho programa únicamente aborda dos (infraestructura y equipamiento y gestión escolar) de los cinco componentes (no incluye docentes, alumnos y planes y programas de estudio) que integran el Sistema Educativo Nacional.

El Programa de la Reforma Educativa (PRE) otorga apoyos técnicos y financieros para contribuir a disminuir el rezago en las condiciones físicas y el equipamiento de las escuelas de educación básica para mejorar la prestación del servicio educativo; su diseño responde a los resultados generados del diagnóstico del CEMABE. La población potencial del PRE son las

---

<sup>5/</sup> Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”, 18 de junio de 2014, México, Introducción, apartados 1 y 2.

escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) que presentaron carencias en sus condiciones físicas, como aulas, baños, pisos, así como de equipamiento, tales como pizarrones, sillas y mesas para alumnos y docentes.

### **Resultados**

#### **1. *Diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa***

El diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ejercicio 2015 presentó deficiencias que afectaron su operación, debido a que la SEP no definió los mecanismos de coordinación para evitar la duplicidad de actividades en materia del mejoramiento de la infraestructura física educativa con el programa “Escuelas Dignas” del INIFED, y no identificó con precisión a la población objetivo, ni definió a los beneficiarios, ya que no se especificó el grado de carencia de las escuelas susceptibles de recibir el apoyo de acuerdo con el Índice de Carencias por Escuela.

Al respecto, la dependencia proporcionó el Acuerdo número 11/07/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ejercicio 2016, en los que se establecieron los mecanismos de coordinación para evitar la duplicidad de las acciones en materia de mejoramiento de la infraestructura física educativa y del equipamiento; se precisó la población objetivo, y se definió a los beneficiarios, mediante la determinación de un índice de identificación de escuelas con un alto nivel de prioridad de atención denominado “Índice Atención Prioritaria” (IAP).

#### **2. *Cobertura del Programa de la Reforma Educativa***

En 2015, de las 199,812 escuelas públicas de educación básica, el CEMABE dio cuenta de las condiciones físicas del 89.1% (178,033 escuelas), de las cuales la SEP identificó como población objetivo del Programa de la Reforma Educativa (PRE) al 13.9% (24,808 escuelas); de éstas, atendió al 99.0% (24,550 escuelas), en beneficio de 1.7 millones de alumnos, que representaron el 7.3% de los 23.5 millones de alumnos matriculados que cursaron la educación básica en escuelas públicas en ese año.

De las escuelas consideradas población objetivo, el programa atendió al 17.5% de las escuelas que se clasificaron como de muy bajo rezago (14 de 80 escuelas); al 8.0%, con nivel bajo (4 de 50 escuelas); al 75.6%, con nivel medio (900 de 1,191 escuelas); al 90.2%, con nivel alto (15,959 de 17,688 escuelas), y de las de muy alto nivel de rezago, se atendió a 7,673 escuelas, cantidad superior en 32.3% a las identificadas como población objetivo en este nivel de carencia (5,799 escuelas), debido a que las Autoridades Educativas Locales las reclasificaron.

Por nivel educativo, el programa benefició a 7,402 escuelas de preescolar (30.1%); a 12,494 de primaria (50.9%), y a 4,654 de secundaria (19.0%).

De las 24,550 escuelas apoyadas por el programa, 8,627 (35.1%) correspondieron a nuevas incorporaciones y 15,923 (78.3%) a escuelas incorporadas en 2014, mediante el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE). Del total de escuelas que habían sido atendidas en 2014, se descartaron a 4,423; de éstas, el 65.8% (2,911 escuelas) correspondió a planteles clasificados como de muy alto grado de carencia en sus condiciones físicas, el 31.4% (1,389 escuelas), con alto grado de carencia, y el 2.8% (123 escuelas), con medio, bajo y muy bajo grado de carencia. Al respecto, de las 4,423 escuelas que no recibieron

continuidad, el 90.4% (3,998 escuelas), fue descartado por no cumplir con los requisitos del programa; el 6.1% (269), compartió inmueble con otro plantel, y el 3.5% (156 escuelas), no fue validado por la AEL.

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

En 2015, las 32 entidades federativas (100%) entregaron la carta compromiso y la propuesta local para la implementación y desarrollo del programa antes de la fecha límite de entrega establecida en los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa y en los Criterios Operativos del Programa de la Reforma Educativa; asimismo, suscribieron los convenios de coordinación y de ejecución formalizados con el INIFED dentro del plazo límite del 10 de diciembre de 2015.

### **4. *Distribución de los recursos del Programa de la Reforma Educativa***

De las 24,550 escuelas beneficiadas por el Programa de la Reforma Educativa en 2015, se otorgaron apoyos a 15,966 (65.0%), para la atención de sus carencias físicas (componente 1); a 15,007 (61.1%), para el desarrollo y fortalecimiento de su autonomía de gestión escolar (componente 2), y a 5,964 (24.3%), para la instalación y mantenimiento de bebederos escolares (componente 4).

De las 15,966 escuelas beneficiadas con recursos del componente 1, el 49.7% (7,935 escuelas) correspondió a escuelas de nueva incorporación y el 50.3% (8,031 escuelas), a planteles reincorporados (beneficiados en 2014 por el PEEARE).

De las 7,935 escuelas de nueva incorporación, el 79.5% (6,307 escuelas) recibió el apoyo conforme a los montos establecidos en los lineamientos de operación del programa; el 18.6% (1,479 escuelas) recibió un monto distinto al establecido, en donde el 88.9% (1,315 escuelas) fue inferior y el 11.1% (164 escuelas), superior, y en el 1.9% (149 escuelas), no se identificó el monto. En relación con las 8,031 escuelas reincorporadas, el 87.8% (7,049 escuelas) recibió el apoyo financiero conforme al monto establecido en los lineamientos, y en el 12.2% (982 escuelas), no se identificó el monto.

Respecto de las 15,007 escuelas beneficiadas con apoyos financieros del componente 2, el 28.3% (4,254 escuelas) recibió el apoyo financiero de conformidad con los montos establecidos en los lineamientos de operación; el 35.2% (5,281 escuelas), recibió un monto distinto, y en el 36.5% (5,472 escuelas), no se identificó el monto del apoyo.

En relación con las 5,964 escuelas beneficiadas con el componente 4 a cargo del INIFED, se ejercieron 675,762.4 miles de pesos, el 8.9% de los recursos asignados al programa (7,567,248.3 miles de pesos), porcentaje inferior al 15.0% que debían ejercer, conforme a los lineamientos de operación. Asimismo, el INIFED no dispuso de la información relacionada con la distribución de los recursos para la instalación de bebederos escolares, ni con la información sobre la instalación y mantenimiento de bebederos en los estados de Chiapas, Guanajuato, Querétaro, Puebla y Veracruz, por lo que no fue posible verificar el monto de recursos que se destinaron para esas entidades federativas.

### **15-0-11100-07-0158-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que 1,479 escuelas participantes en el componente 1 "Atención de las carencias físicas de las escuelas" y 5,281

escuelas participantes en el componente 2 "Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar" recibieron en 2015 un monto distinto del establecido en los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa 2015 y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar mecanismos de control, a fin de evitar su recurrencia y asegurar la correcta distribución de los recursos, en cumplimiento del numeral 2.6.2., de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, y del artículo tercero, numeral 14, fracción I, norma cuarta, párrafos primero y tercero, 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**15-0-11100-07-0158-07-002 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 en 2015 a 1,131 escuelas participantes en el componente 1 "Atención de las carencias físicas de las escuelas" y 5,472 escuelas participantes en el componente 2 "Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar" y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, 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, en cumplimiento del numeral 2.6.2., de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, y del artículo tercero, numeral 14, fracción I, norma cuarta, párrafos primero y tercero, 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**15-1-11MDE-07-0158-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2015, en el marco del Programa de la Reforma Educativa, únicamente ejerció el 8.9% del presupuesto total erogado, menor al 15.0% que debían destinar al componente 4 "Instalación y mantenimiento de bebederos escolares" y, con base en ello, analice la factibilidad de implementar mecanismos de control, a fin de evitar su recurrencia y asegurar la distribución adecuada de los recursos, en cumplimiento del numeral 2.6.2., de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**15-1-11MDE-07-0158-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que careció de la información relacionada con el componente 4 "Instalación y mantenimiento de bebederos escolares", respecto de la distribución y el ejercicio de los recursos de 2015 por escuela, y en la instalación y mantenimiento de bebederos escolares en cinco entidades federativas y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de generar información confiable, oportuna y suficiente de los apoyos financieros otorgados a las escuelas que permita una adecuada rendición de cuentas, en cumplimiento del numeral

2.6.2., de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, y del artículo tercero, numeral 14, fracción I, norma cuarta, párrafos primero y tercero, 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **5. Atención de las carencias físicas y de equipamiento del Programa de la Reforma Educativa**

En 2015, no todas las obras y abastecimiento de equipamiento realizados por el Programa de la Reforma Educativa se correspondieron con las necesidades diagnosticadas en el CEMABE, relacionadas con las condiciones físicas de la infraestructura y el equipamiento; se realizaron 21,919 obras y abastecimiento de equipamiento asociados a una carencia identificada en el censo, y 38,607, sin que existiera una carencia diagnosticada, lo que denota que los apoyos otorgados por el programa a las escuelas participantes no necesariamente focalizaron su atención en abatir las carencias identificadas en el censo.

El comportamiento anterior incidió en los niveles de atención de las carencias identificadas, ya que en las 24,550 escuelas participantes en el Programa de la Reforma Educativa se presentaron 82,953 carencias de infraestructura física y de equipamiento, de las cuales se atendió al 26.4% (21,919 carencias), lo que denota un limitado grado de atención del programa en la mejora de las condiciones diagnosticadas en el CEMABE, y que no se utilizó en todos los casos el diagnóstico en la materia para planear la implementación del programa.

#### **15-0-11100-07-0158-07-003 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que las obras de mejora y el abastecimiento de equipamiento realizados en 2015, mediante el Programa de la Reforma Educativa, no se correspondieron, 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, analice la factibilidad de establecer mecanismos de control, a fin de disminuir el rezago en las condiciones físicas y de equipamiento de las escuelas de educación básica, en los términos de los numerales 1.1, 1.2 y 2.6.2., de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **6. Instalación de bebederos**

En 2015, de las 24,550 escuelas que participaron en el PRE, 10,925 (44.5%) se consideraron susceptibles para la instalación de bebederos, de las cuales se atendieron 5,964 escuelas (24.3%), correspondientes al 54.6% de los planteles que cumplieron con las condiciones para la instalación de bebederos.

El INIFED proporcionó información de las escuelas susceptibles de ser beneficiadas y de las atendidas en 2015 con la instalación de bebederos escolares, pero no remitió la base de datos que permitiera verificar que las escuelas atendidas en el componente formaron parte de las escuelas susceptibles de ser beneficiadas, sin que se acreditaran las causas al respecto.

En ese año, en 6 entidades federativas, se instalaron bebederos en un mayor número de escuelas, respecto de las susceptibles de ser beneficiadas, por lo que existe el riesgo de que se colocaran bebederos en las escuelas participantes del PRE que no contaban con las características establecidas en los lineamientos de operación del programa. En 9 entidades federativas se instalaron bebederos en el 100.0% de las escuelas y en 11, la cobertura fue inferior al 100.0%.

Además, en 6 entidades federativas no fue posible determinar el grado de cobertura del componente 4, debido a que la entidad no acreditó el número de escuelas beneficiadas o susceptibles de beneficiar en ese año.

#### **15-1-11MDE-07-0158-07-003 Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2015 no garantizó que las escuelas en las que se instalaron bebederos escolares cumplieron con las condiciones para su colocación (acceso a agua entubada o de pozo con condiciones para potabilización) y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de evitar su recurrencia y asegurar la instalación de bebederos en las escuelas que cuenten con las condiciones requeridas, en cumplimiento del numeral 2.4, de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **15-1-11MDE-07-0158-07-004 Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2015, en 6 entidades federativas, no se contó con información relacionada con las escuelas susceptibles de ser beneficiadas o atendidas para la instalación de bebederos escolares en el Programa de la Reforma Educativa y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de generar información confiable, oportuna y suficiente de las escuelas susceptibles y apoyadas para la instalación de bebederos escolares, en cumplimiento del numeral 2.4, de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, y del artículo tercero, numeral 14, fracción I, norma cuarta, párrafos primero y tercero, 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### **7. *Gasto promedio por escuela participante en el programa***

En 2015, el presupuesto ejercido por la SEP en el Programa de la Reforma Educativa fue de 7,505,124.4 miles de pesos, monto igual al modificado, e inferior en 0.8% al original de 7,567,248.3 miles de pesos, y decreció en 0.5%, respecto de los 7,543,336.9 miles de pesos erogados en 2014.

La ASF estimó que en 2015 el gasto promedio por escuela participante en el programa fue de 305.7 miles de pesos, inferior en 19.6% al gasto promedio reportado en 2014 (380.1 miles de pesos).



## 8. *Seguimiento de la operación del programa*

En 2015, la Secretaría de Educación Pública recibió el 100.0% (256 informes) de los informes de avance físico y financiero de las 32 entidades federativas en los cuatro trimestres correspondientes al ciclo escolar 2015-2016, con los que se dio seguimiento a la operación del programa.

## 9. *Sistema de Evaluación del Desempeño*

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2015 del programa presupuestario U082 "Programa de la Reforma Educativa", la lógica vertical presentó deficiencias, ya que en el indicador a nivel de fin no se definió el tipo de retos escolares que son objeto del programa presupuestario; el de nivel de propósito no es adecuado ni suficiente, debido a que no mide la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas como resultado de los subsidios otorgados por el programa; los objetivos de nivel de componente no determinan el tipo de subsidios que entrega el programa para el logro de su propósito; los objetivos de nivel de actividad no señalan los retos escolares que motivan la existencia de las actividades A1, A2 y A3, y la sintaxis del objetivo A6 no se ajustó a la metodología de marco lógico, ya que no incluye un sustantivo derivado de un verbo y su complemento.

En la lógica horizontal, el indicador de fin es congruente con el objetivo y permite valorar la contribución del programa presupuestario al objetivo sectorial al que se encuentra alineado; sin embargo, no especifica el tipo de retos escolares que son objeto del programa presupuestario, y las variables definidas en el indicador se refieren a los resultados de la prueba EXCALE, la cual fue cancelada en 2015, por lo que el indicador no es adecuado, pues carece de medios de verificación.

El indicador de propósito no es adecuado ni suficiente para medir el cumplimiento de su objetivo, ya que mide las escuelas con acta de seguimiento de acciones, avances y logros firmada, pero no representa un parámetro para medir la infraestructura física mejorada.

Los dos indicadores de componente son consistentes; sin embargo, en uno no se justificó que no se incluyera a la totalidad de escuelas de educación básica que cuentan con acta de planeación firmada, ni se definió cuáles son los retos que enfrentan las comunidades escolares que justifican la operación del programa; mientras que el otro, se considera irrelevante, puesto que no permite identificar el número de beneficiarios que son atendidos mediante el otorgamiento de los recursos.

Respecto de los indicadores de actividad, el indicador A1 no es adecuado ni suficiente para evaluar su objetivo, ya que mide el número de escuelas participantes en el programa que recibieron apoyos financieros, por lo que se considera necesario modificar el indicador, a fin de medir si los recursos financieros otorgados se aplicaron en la atención de los retos que enfrentan las comunidades escolares; el A2 es insuficiente, debido a que con la medición de las actas de planeación firmadas no se puede corroborar, ni dar seguimiento a las acciones de mejora que instrumentó el programa; el A3, al ser un indicador absoluto, no dispone de un referente para determinar si la distribución de cuadernos de trabajo fue suficiente, respecto de lo requerido; el A4 no es adecuado, ya que debe medir el número de asesorías otorgadas a las autoridades locales, respecto de las requeridas, a fin de conocer la capacitación otorgada, y así monitorear las acciones del programa, y el A5 no es adecuado, ya que debe

medir la distribución, tanto para las comunidades escolares como para las supervisiones de zona, a fin de atender eficientemente a la población objetivo definida en el programa.

Los seis indicadores de actividad presentan deficiencias en sus métodos de cálculo, debido a que no se ajustan a lo señalado en la metodología de marco lógico, al no establecer una relación de variables cuantitativas o cualitativas, ni utilizar símbolos matemáticos; únicamente se señala el establecimiento de una sola variable, por lo que se considera incompleto.

En la ficha técnica de cada indicador no se señalan ni se justifican los seis criterios para su elección: Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aporte Marginal (CREMAA).

En los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2015 que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 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 2015", la SEP reportó el avance en el cumplimiento de las metas en cuatro de los diez indicadores de la MIR del Pp U082 (40.0%), y en los seis restantes, no se registraron los avances correspondientes a cada trimestre.

#### **15-0-11100-07-0158-07-004 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de la Reforma Educativa de 2015 no se incluyeron objetivos e indicadores que cumplieran con la metodología del marco lógico y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas para revisar y actualizar la MIR, a fin de que su diseño permita evaluar el desempeño del programa, en cumplimiento de los numerales II.5 y V, de la "Guía para el diseño de indicadores estratégicos" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y IV.2.2, de la "Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados", e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **15-0-11100-07-0158-07-005 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 2015, que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se reportó el avance en el cumplimiento de las metas en cuatro de los diez indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U082 "Programa de la Reforma Educativa" y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas para que se reporte dicha información de forma oportuna, a fin de evaluar su contenido, en cumplimiento del artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### **10. 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 SEP, se determinó que el diseño del sistema de control interno presenta deficiencias relacionadas con la falta de metodología y estrategias para administrar los principales riesgos que podrían afectar el cumplimiento de objetivos y metas del programa; la carencia de mecanismos adecuados para medir los avances del cumplimiento de sus objetivos y metas; la falta de mecanismos para que la información sobre las actividades que se realizan en el programa sea efectiva, apropiada, oportuna, actualizada, exacta y accesible, así como la carencia de mecanismos de supervisión adecuada para vigilar la operación del programa.

**15-0-11100-07-0158-07-006 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en 2015 su Sistema de Control Interno presentó deficiencias y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas para establecer un programa de trabajo, a fin de fortalecer el ambiente de control, la administración de riesgos, las actividades de control, 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**11. *Suficiencia de la información reportada en la Cuenta Pública***

La SEP reportó en la Cuenta Pública 2015 información del Pp U082 “Programa de la Reforma Educativa” sobre los resultados de los indicadores establecidos para medir sus avances; sin embargo, no fue suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa establecido en la MIR, de contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, mediante el favorecimiento de condiciones para la participación de la comunidad escolar en la solución de los retos de la escuela.

**15-0-11100-07-0158-07-007 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que en la Cuenta Pública 2015 no incluyó información suficiente sobre los resultados del Programa de la Reforma Educativa en la mejora de infraestructura, materiales y operación del servicio y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas para reportar información que permita evaluar el cumplimiento de su objetivo, en los términos de los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo, y 4, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

***Consecuencias Sociales***

De las 199,812 escuelas públicas de educación básica del país, en 2015, el CEMABE dio cuenta de las condiciones físicas de 178,033 escuelas, de las cuales la SEP definió como población objetivo del Programa de la Reforma Educativa (PRE) a 24,808 escuelas y, de ellas, atendió a 24,550, en beneficio de 1.7 millones de alumnos, el 7.3% de los 23.5 millones de alumnos matriculados que cursaron la educación básica en escuelas públicas en ese año.

En 2015, no todas las obras de mejora en las condiciones físicas de infraestructura y de equipamiento realizadas en las escuelas participantes del programa se correspondieron con las necesidades diagnosticadas, por lo que los apoyos otorgados por el programa no se focalizaron, en todos los casos, en abatir las carencias de infraestructura física y de equipamiento, lo cual incidió en que los niveles de atención de las carencias identificadas fueran marginales. Por lo que persiste el riesgo de que la infraestructura física y el equipamiento de los planteles educativos de educación básica no sean adecuados para el proceso de enseñanza, en detrimento del aprendizaje de los alumnos.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 6 restante(s) generó(aron): 11 Recomendación(es) al Desempeño.

### **Dictamen**

El presente se emite el 28 de octubre de 2016, 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 con el fin de fiscalizar el Programa de la Reforma Educativa (PRE) para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas, y con el alcance establecidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el diagnóstico contenido en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, se reconoció que una debilidad del sistema educativo es el estado que guarda la infraestructura física educativa. A dicho problema se le suman la falta de luz, de agua potable, de instalaciones hidrosanitarias funcionales y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Lo anterior, creó condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos y el trabajo de los maestros.

Para atender dicha problemática, en 2013, el Ejecutivo Federal promulgó la Reforma Educativa, en la que se estableció que el Estado tiene el mandato constitucional de garantizar la calidad de la educación obligatoria, de manera que la infraestructura garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos; asimismo, se reformó el artículo 28 de la Ley General de Educación para mandar que se debe mejorar la infraestructura, mediante la formulación de programas. En correspondencia, el Gobierno Federal realiza obras de infraestructura física y de equipamiento, mediante la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) en sus respectivos ámbitos de acción. En 2015, la SEP instrumentó el programa presupuestario U082 "Programa de la Reforma Educativa", con el objetivo de contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas y de equipamiento de las escuelas públicas de educación básica.

Los resultados de la fiscalización muestran que el diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ejercicio 2015 presentó deficiencias que afectaron su operación, debido a que la SEP no definió los mecanismos de coordinación para evitar la duplicidad de actividades en materia de mejoramiento de la infraestructura física educativa con el programa "Escuelas Dignas" del INIFED, y no identificó con precisión a la

población objetivo, ni definió a los beneficiarios, ya que no se especificó el grado de carencia de las escuelas susceptibles de recibir el apoyo de acuerdo con el Índice de Carencias por Escuela.

En relación con la cobertura, de las 199,812 escuelas públicas de educación básica que existían en 2015, el CEMABE dio cuenta de las condiciones físicas de 178,033 escuelas (89.1%), de las cuales el 13.9% (24,808 escuelas) se determinó como la población objetivo del PRE; de éstas, se benefició a 24,550 escuelas (99.0%), que atendieron a 1.7 millones de alumnos.

Por lo que corresponde a la distribución de los recursos financieros del componente 1 “Atención de las carencias físicas”, de las 15,966 escuelas a las que se les otorgaron apoyos financieros, el 83.6% (13,356 escuelas) recibió el apoyo financiero establecido; el 8.3% (1,315 escuelas), recibió un monto inferior; el 1.0% (164 escuelas), un monto superior y, para el 7.1% (1,131 escuelas), no se identificó el monto del apoyo. Respecto del componente 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”, de las 15,007 escuelas a las que se les otorgaron apoyos financieros, el 28.3% (4,254 escuelas) recibió los recursos establecidos, y para el 36.5% (5,472 escuelas), no se identificó el monto del apoyo.

Por lo que corresponde al componente 4 “Para la instalación y mantenimiento de bebederos escolares”, responsabilidad del INIFED, de las 5,964 escuelas beneficiadas mediante dicho componente, no se dispuso de las bases de datos que sustenten que cumplían con los requisitos para ser apoyadas; asimismo, en dicho componente se ejercieron 675,762.4 miles de pesos, el 9.0% de los 7,505,124.4 miles de pesos asignados al programa, monto inferior (en 450,006.2 miles de pesos) al 15.0% que debían ejercer, conforme a los lineamientos de operación.

En 2015, mediante el PRE, se atendieron 60,526 necesidades de infraestructura y de equipamiento de las escuelas de educación básica; de ellas, el 36.2% (21,919) se asoció con una carencia identificada en el censo, y el 63.8% (38,607), no correspondió con una carencia diagnosticada, lo que denota que los apoyos otorgados por el PRE a las escuelas participantes no necesariamente focalizaron su atención en abatir las carencias identificadas en el censo.

De las 24,550 escuelas participantes en el programa, se identificó que en éstas se presentaron 82,953 carencias de infraestructura física y de equipamiento, de las cuales se atendió al 26.4% (21,919 carencias) en las escuelas que recibieron apoyos financieros del PRE, lo que denota un limitado grado de atención del programa en la mejora de las condiciones diagnosticadas en el CEMABE, y que no se utilizó en todos los casos el diagnóstico en la materia para planear la implementación del programa.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, las deficiencias de la SEP, relacionadas con la falta de consistencia entre las acciones de mejora realizadas a la infraestructura y el equipamiento de las escuelas y las necesidades diagnosticadas, evidencia que los apoyos otorgados por el Programa de la Reforma Educativa no se focalizaron necesariamente en abatir las carencias de infraestructura y equipamiento identificadas, lo que implica que persista el riesgo de que la infraestructura física y el equipamiento de las escuelas no cuente con las características suficientes para desarrollar las actividades educativas.

Las recomendaciones derivadas de la auditoría se enfocan en que la SEP establezca mecanismos de control para asegurar que los apoyos financieros otorgados a las escuelas se

correspondan con los montos establecidos y para que las obras de mejora en la infraestructura y el equipamiento de las escuelas sean consistentes con las necesidades diagnosticadas.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar la consistencia del diseño del Programa de la Reforma Educativa (PRE) para el ejercicio fiscal 2015.
2. Verificar la cobertura de atención del PRE en las escuelas públicas de educación básica en 2015.
3. Verificar el cumplimiento de los requisitos, por parte de las Autoridades Educativas Locales, para participar en el programa en 2015.
4. Verificar la distribución de los recursos, por parte de la SEP, a las escuelas beneficiadas en 2015, de conformidad con los lineamientos de operación del programa.
5. Evaluar que en 2015 las obras realizadas para mejorar las condiciones físicas y el abastecimiento de equipamiento básico, mediante el PRE, atendieron las carencias físicas diagnosticadas.
6. Verificar que en 2015 la instalación y mantenimiento de bebederos se realizó en planteles educativos que contaron con las condiciones señaladas en los lineamientos de operación del programa.
7. Evaluar el gasto promedio por escuela pública de educación básica participante en el PRE en 2015.
8. Evaluar los controles implementados por la SEP para el seguimiento de la operación del PRE en 2015.
9. Verificar la lógica vertical y horizontal de la MIR del PRE de 2015.
10. Verificar que el Sistema de Control Interno de la SEP en 2015 garantizó el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el PRE.
11. Verificar que la información presentada en los diferentes documentos de rendición de cuentas de 2015 fue suficiente para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del PRE.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: 1, párrafo segundo, 4, párrafo segundo, y 111.

2. 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, normas tercera y cuarta, párrafos primero y tercero.

Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, numerales 2.2., 2.3., 2.4., 2.5.3., 2.6.2. y 3.1., inciso d.

"Guía para el diseño de indicadores estratégicos", numerales II.5 y V.

"Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados", numeral IV.2.2.

#### *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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

#### *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.