

Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

Infraestructura Física Educativa

Auditoría de Desempeño: 15-1-11MDE-07-0191

191-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 las acciones de mejora de la infraestructura física educativa para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió el análisis de los avances en la integración del diagnóstico de la infraestructura física educativa; del diseño del programa “Escuelas Dignas” (PED); de la cobertura del programa; del cumplimiento de los requisitos para participar en el PED; de la distribución de los recursos financieros otorgados para su operación; la atención de las necesidades diagnosticadas de las escuelas en materia de infraestructura física y de equipamiento; de la emisión y actualización de normas para regular la infraestructura física educativa; de la acreditación de evaluadores de la calidad; de la certificación de la calidad de las escuelas de educación básica; de la racionalidad de la operación del instituto; del gasto ejercido por el INIFED, mediante los programas E047 “Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Física Educativa” y U074 “Escuelas Dignas”; 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 INIFED.

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 no se presentaron limitantes para aplicar los procedimientos establecidos, ya que en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo que permitió la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del INIFED en la mejora de la infraestructura física educativa y el equipamiento de las escuelas públicas de educación básica.

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 efectos 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.^{1/}

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, derivado 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 en la cobertura del sistema de educación básica. En consecuencia, el problema del mantenimiento de inmuebles escolares de nivel básico se agudizó.^{2/}

Lo anterior evidenció que el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE),^{3/} instituido en 1944, y que era el encargado de organizar, dirigir y llevar a cabo los programas de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación,^{4/} se encontraba rebasado, en virtud de que sus facultades fueron acotadas a partir del proceso de descentralización educativa, al cual se sometió el Sistema Educativo Nacional desde 1992.^{5/}

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.^{6/}

En 2008, se expidió la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGINFE), la cual abrogó la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, extinguiendo al CAPFCE y dando origen al Instituto Nacional de la Infraestructura

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

^{2/} *Ibíd.*

^{3/} El **Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)** es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto organizar, dirigir y llevar a cabo los programas federales de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general.

^{4/} Diario Oficial de la Federación, **Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas**, publicada el 10 de abril de 1944. México, 2016.

^{5/} Congreso de la Unión, **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**, sesión celebrada el 7 de noviembre de 2006. México, 2016.

^{6/} Diario Oficial de la Federación, **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, publicado el 31 de mayo de 2007. México, 2016.

Física Educativa (INIFED). En la exposición de motivos de la LGINFE se reconoció que la infraestructura física educativa tiene la función de “propiciar las condiciones para que un centro escolar tenga un nivel óptimo de calidad, y para ello es requisito proveerlo de la infraestructura adecuada para las funciones que en él se realizan^{7/}”.

De conformidad con la ley, el INIFED debe fungir como un organismo con capacidad normativa, y de construcción, seguimiento y certificación de la calidad de la infraestructura física educativa.

En el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, en 2008, el INIFED implementó el Programa Mejores Escuelas, con la finalidad de optimizar las condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad de los espacios educativos del nivel básico ubicados en zonas urbanas. Mediante el programa se otorgaron subsidios federales directos a las entidades federativas para el mejoramiento y rehabilitación de los centros escolares.^{8/}

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, reflejado específicamente en la falta de energía eléctrica, de agua potable, de instalaciones hidrosanitarias funcionales y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Lo anterior creaba condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos y el trabajo de los maestros.^{9/}

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 aquellas 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.

En este contexto, en 2013, el INIFED implementó el programa “Escuelas Dignas”, mediante el cual realizó acciones de mejora en la infraestructura de 2,675 escuelas, el 1.3% de las 199,678 escuelas públicas de educación básica, por lo que los alcances del programa se consideraron limitados en relación con la problemática identificada.^{10/}

En ese mismo año, la Secretaría de Educación Pública (SEP) realizó un Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), con el propósito de identificar

^{7/} Cámara de Senadores, **Exposición de motivos de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa**, p.2. Véase <http://comunicacion.senado.gob.mx>. México, 2006.

^{8/} Diario Oficial de la Federación, **Programa Institucional del INIFED, 2014-2018**, publicado el 8 de mayo de 2014. México, 2016.

^{9/} Diario Oficial de la Federación, **Programa Sectorial de Educación 2013-2018**, publicado el 13 de diciembre de 2013. México, 2016.

^{10/} Diario Oficial de la Federación, **Programa Institucional del INIFED, 2014-2018**, publicado el 8 de mayo de 2014. México, 2016.

el rezago físico de las escuelas. Sin embargo, el INIFED precisó que la información recabada en el censo era insuficiente para la planeación de programas de infraestructura física educativa, ya que no se correspondía con una evaluación técnica de las instalaciones escolares.^{11/}

En 2015, el INIFED operó dos programas presupuestarios: E047 “Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa”, con el objetivo 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 acciones para el mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa en todos sus niveles, de acuerdo con las necesidades de la comunidad escolar”, y U074 “Escuelas Dignas”, con el propósito de que “mediante un diagnóstico se ponderen y programen los proyectos de mejora de los planteles educativos que así lo requieran en el nivel básico, con la finalidad de que éstos obtengan la certificación por medio del cumplimiento de los parámetros establecidos por el instituto en los siete componentes”.

El INIFED realiza el diagnóstico sobre el estado físico de los planteles de educación básica, y otorga apoyos técnicos y financieros para contribuir a la atención de las necesidades relacionadas con las condiciones físicas y el equipamiento de las escuelas para mejorar la prestación del servicio educativo, mediante el programa “Escuelas Dignas”; emite documentos regulatorios y certifica la calidad de la infraestructura escolar, por medio del programa “Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa”. La población potencial del PED son las escuelas públicas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

Resultados

1. Diagnóstico de la infraestructura física educativa

En 2015, el INIFED realizó, mediante la Cédula de Información Técnica (CIT), en coordinación con los órganos de infraestructura locales, el diagnóstico del estado físico de la infraestructura de 70,009 inmuebles (45.8%), con lo que, a ese año, cubrió al 94.0% (143,668 inmuebles) de los 152,895 inmuebles en las que se ubicaron las 199,812 escuelas públicas de educación básica. Sin embargo, en cuatro entidades federativas, Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Morelos, se realizó un mayor número de diagnósticos, respecto del total de inmuebles registrados; además, el instituto no dispuso del número de escuelas correspondiente al número de inmuebles diagnosticados, sin que se acreditaran las causas al respecto.

En el periodo 2013 a 2015, el INIFED realizó el diagnóstico de la infraestructura física y el equipamiento de 143,668 inmuebles educativos, en el que se identificó que el 19.8% (26,727 inmuebles) no contó con acceso a la red de agua potable; el 10.0% (14,374) no contó con el servicio sanitario; el 76.3% (109,683 inmuebles) no dispuso del servicio de telefonía; el 68.8% (98,878) no tuvo acceso al servicio de internet; el 39.9% (57,320) requirió de alguna obra de construcción, mantenimiento y rehabilitación, y el 54.2% (77,897 inmuebles) presentó carencia de mobiliario y equipo.

^{11/} Ibid.

En el periodo 2013-2015, en materia de infraestructura física y equipamiento de las escuelas de educación básica, la SEP, el CONAFE y el INIFED realizaron tres diferentes diagnósticos en la materia. A diferencia de la SEP y el CONAFE, el INIFED es el responsable de establecer, actualizar y mantener el instrumento que contenga la información relacionada con el estado de la infraestructura física y el equipamiento de las escuelas públicas de educación básica, pero no se precisaron mecanismos de coordinación interinstitucional entre los actores que participan en la política; por lo que los diagnósticos elaborados se instrumentaron de forma independiente, con distintas metodologías y criterios, lo que impiden abordar los problemas de infraestructura física y equipamiento mediante una política integral; asimismo, no se estableció en el marco normativo que todos los programas en materia de infraestructura física y equipamiento educativos deberán fundamentarse en el diagnóstico realizado por el INIFED.

15-1-11MDE-07-0191-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2015 en cuatro entidades federativas: Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Morelos se realizó un mayor número de diagnósticos, respecto del total de inmuebles registrados y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de fortalecer el proceso de diagnóstico para determinar el estado que guarda la infraestructura física y el equipamiento del total de escuelas públicas de educación básica, en los términos del artículo 19, fracción II, de la Ley General de Infraestructura Física Educativa, y la estrategia 5, línea de acción 1.5.1., del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, 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-07-0191-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en el marco normativo no se estableció que todos los programas en materia de infraestructura física y equipamiento se fundamentaran en el diagnóstico elaborado por el INIFED y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de disponer de criterios homogéneos para planear la política de mejora de la infraestructura física y el equipamiento en las escuelas públicas de educación básica, en los términos del artículo 19, fracción II, de la Ley General de la Infraestructura Física 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-07-0191-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2015 no dispuso del número de escuelas públicas de educación básica en las que se realizó el diagnóstico de la infraestructura física y el equipamiento y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de contar con la información completa y actualizada sobre el estado que guarda la infraestructura y el equipamiento en las escuelas, en los términos de la estrategia 5, línea de acción 1.5.1., del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. *Diseño de los Lineamientos de operación del programa Escuelas Dignas*

El diseño de los lineamientos del programa Escuelas Dignas 2015 presentó deficiencias, debido a que el INIFED no definió con claridad el objetivo general del programa; no definió objetivos específicos para el cumplimiento de los siete componentes establecidos; no focalizó su ámbito de atención; no precisó las etapas y plazos para su instrumentación; no dispuso de criterios que deberían acreditar las escuelas para recibir el monto mínimo o máximo con los que se distribuyó el apoyo financiero, ni definió el proceso por el cual evaluó el cumplimiento de los siete componentes del programa para obtener la certificación.

Durante la ejecución de la auditoría, el INIFED 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 incorporó el programa “Escuelas Dignas” como componente 5 “Dignificación de escuelas” de dicho programa. Con el análisis de los lineamientos, se observó que los objetivos general y específico se alinearon en torno a la dignificación de escuelas públicas de educación básica; se focalizó la población objetivo que deberá atender el programa, con base en el índice de atención prioritaria elaborado por el INIFED; se especificaron los procesos operativos para la dignificación de escuelas y la asignación de recursos financieros a las escuelas beneficiadas, y el proceso de certificación dejó de formar parte del programa.

3. *Cobertura del programa Escuelas Dignas*

En 2015, de las 199,812 escuelas públicas de educación básica que existían, el INIFED atendió mediante el programa Escuelas Dignas al 1.7% (3,382 escuelas), que representaron el 12.6% de las programadas en el sexenio (26,930 escuelas), y 0.2 puntos porcentuales superior a la meta establecida para ese año (12.4%). A 2015, se habían atendido a 199,812 escuelas, el 13.5% del total de escuelas públicas de educación básica en el país.

Sin embargo, no se definieron las necesidades de infraestructura y de equipamiento de las escuelas que integraron las 26,930 establecidas como meta sexenal, ni su ubicación dentro de los ámbitos de atención establecidos en los lineamientos de operación: 1) zonas indígenas; 2) zonas rurales; 3) zonas de alta marginación; 4) ubicadas en los municipios del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre; 5) escuelas de tiempo completo; 6) escuelas sustentables; y 7) escuelas atendidas en 2014 por el programa.

En 2015, de las 3,382 escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el PED, el 90.5% (3,062 escuelas) se ubicó en zonas indígenas; el 54.4% (1,841 escuelas) de las participantes, se ubicó en zonas rurales; el 57.0% (1,929 escuelas), perteneció a zonas de alta marginación; el 29.2% (986 escuelas), se ubicó en los municipios del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. Además, el 20.4% (689 escuelas) fue beneficiado por el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, y en relación con las escuelas a las que se les dio continuidad en el PED en 2015, el 0.1% (3 escuelas) fue atendido en 2014.

Sin embargo, el INIFED no dispuso del total de escuelas que existían en cada ámbito de atención del programa, por lo que no es posible analizar la cobertura del PED en dichos ámbitos.

En el periodo 2013-2015 el PED benefició a 10,070 escuelas, que representaron el 37.4% de las 26,930 programadas para su atención durante el sexenio, mientras que el 62.6% (16,860

escuelas) quedó pendiente de atención. El promedio anual de escuelas atendidas es de 3,357, de continuar esta tendencia para 2018 se atenderían 20,140, correspondiente al 74.8% de la meta prevista.

Al respecto, el INIFED informó que “conforme a lo establecido en la estructura programática del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la H. Cámara de Diputados, se determinó que el programa presupuestario U074 ‘Escuelas Dignas’ concluye su operación”. Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2016 y 2017, la ASF verificó lo anterior, por lo que no emite las recomendaciones al desempeño derivadas de las observaciones identificadas relacionadas con dicho programa presupuestario.

4. Cumplimiento de los requisitos del programa Escuelas Dignas

En 2015, de las 3,382 escuelas públicas de educación básica participantes en el PED, el 97.4% (3,294) registró la elaboración del “Proyecto Técnico Presupuestado”; el 97.2% (3,287), el “Acta para la constitución del Comité Escuelas Dignas (CED)”, y el 97.7% (3,303), la “Solicitud para obtener el subsidio”.

Las entidades en las que las escuelas participantes en el PED no cumplieron con la totalidad de los requisitos de selección solicitados para recibir el subsidio del programa fueron Morelos, Yucatán, Estado de México, San Luis Potosí, Nuevo León y Ciudad de México, sin que se acreditaran las causas de esta situación.

Al respecto, el INIFED informó que “conforme a lo establecido en la estructura programática del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la H. Cámara de Diputados, se determinó que el programa presupuestario U074 ‘Escuelas Dignas’ concluye su operación”. Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2016 y 2017, la ASF verificó lo anterior, por lo que no emite las recomendaciones al desempeño derivadas de las observaciones identificadas relacionadas con dicho programa presupuestario.

5. Distribución de los recursos del programa Escuelas Dignas

En 2015, de las 3,382 escuelas públicas de educación básica que recibieron apoyos financieros para la atención de sus carencias físicas, el 95.3% (3,224 escuelas) lo recibió conforme a los montos establecidos en los lineamientos de operación del programa; el 0.1% (2 escuelas) recibió un monto inferior al establecido, y en el 4.6% (156 escuelas) recibió un monto superior, sin que el INIFED dispusiera de las causas al respecto.

Respecto de la concurrencia financiera entre el PED y las entidades federativas, el INIFED no dispuso de la información correspondiente, por lo que no fue posible verificar que las entidades hayan aportado los recursos financieros establecidos en los lineamientos de operación del programa.

En relación con la asignación de los recursos financieros convenidos para la operación del programa, el INIFED asignó el 2.0% (53,518.8 miles de pesos) de los 2,675,938.8 miles de pesos asignados al PED, a las 32 entidades federativas participantes en el programa.

Al respecto, el INIFED informó que “conforme a lo establecido en la estructura programática del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, presentada por la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la H. Cámara de Diputados, se determinó que el programa presupuestario U074 'Escuelas Dignas' concluye su operación". Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2016 y 2017, la ASF verificó lo anterior, por lo que no emite las recomendaciones al desempeño derivadas de las observaciones identificadas relacionadas con dicho programa presupuestario.

6. Atención de las necesidades de infraestructura física y de equipamiento del programa Escuelas Dignas

En 2015, mediante el Programa Escuelas Dignas, de las 199,812 escuelas públicas de educación básica se benefició al 1.7% (3,382) para mejorar sus condiciones físicas.

Asimismo, de las 9,816 obras de infraestructura realizadas en las 3,382 escuelas participantes, el 96.4% (9,460) se correspondió con las carencias diagnosticadas, las cuales representaron el 53.8% de las 17,579 carencias identificadas en el diagnóstico elaborado por el INIFED en las escuelas participantes.

En cuanto a las condiciones físicas de las escuelas, de las 3,382 escuelas participantes en el programa, se realizaron obras en 3,082 planteles, 3.7% (111 escuelas) más que las 2,971 que presentaron necesidades en la materia. Respecto de las instalaciones hidrosanitarias, 2,941 planteles presentaron deficiencias en la materia, pero únicamente en el 67.1% (1,972), se atendió la carencia. En relación con el equipamiento básico, 521 escuelas presentaron estas necesidades, y en 766 escuelas se ejercieron recursos para su adquisición. Respecto de la mejora en la accesibilidad, de las 2,816 escuelas que se diagnosticaron con dichas deficiencias, únicamente en el 41.7% (1,173 escuelas) se desarrollaron obras para mejorar el acceso. En relación con el desarrollo de espacios administrativos, de las 2,727 escuelas con dicha necesidad, sólo en el 35.8% (975 escuelas) se realizaron obras para su desarrollo. En materia de conectividad, de las 2,665 escuelas diagnosticadas con la carencia del servicio telefónico y de internet, únicamente en el 14.6% (388 escuelas) se adquirieron tales servicios. En relación con la construcción de espacios de usos múltiples, de las 2,938 escuelas diagnosticadas con la necesidad, el 49.7% (1,460 escuelas) invirtió recursos para la realización de obras para su desarrollo.

Lo anterior demostró que no en todos los casos se atendieron en su totalidad las necesidades de infraestructura y equipamiento diagnosticadas, ni se realizaron con base en el orden de prioridad y secuencia de los siete componentes. Al respecto, el INIFED informó que lo anterior se debió a que "entre el tiempo transcurrido de la elaboración del diagnóstico (CIT) y el inicio de los trabajos de la acción contratada, en los planteles escolares se atendieron algunas necesidades; las entidades federativas, atienden requerimientos de los planteles escolares, lo que hace que se llegue a omitir ciertos componentes del PED, y a que los padres de familia, mediante el Comité de Escuela Digna (CED), y los directores de los planteles, solicitaron cambios o sustitución de componentes, por así considerarlos como prioritarios". Con el fin de evitar la recurrencia de dicha situación, en octubre de 2016, el INIFED firmó un convenio con los Organismos Estatales para que informen cuando intervenga un plantel escolar, a fin de actualizar los diagnósticos con los trabajos que se realicen, por lo que se solventa la observación.

7. Emisión y actualización de normas técnicas

En 2015, el INIFED elaboró y actualizó 16 documentos normativos, que representaron el 64.0% de los 25 programados para su elaboración y actualización a 2018, y el 220.0% respecto de la meta de elaborar y actualizar el 20.0% (5 documentos) de los programados en 2015.

8. Integración del padrón de evaluadores acreditados

En 2015, el Padrón Nacional de Evaluadores de la Calidad de la Infraestructura Física Educativa (INFE) se conformó por 63 evaluadores, los cuales se distribuyeron en 15 de las 32 entidades federativas, sin que en 17 entidades se conformaran, lo que limita el alcance en materia de evaluación de la calidad de la infraestructura física y el equipamiento e incide en la certificación de las escuelas; asimismo, el INIFED no dispuso de una metodología para estimar el número de evaluadores requerido para realizar las funciones de evaluación, por lo que no es posible determinar la suficiencia del número de evaluadores.

15-1-11MDE-07-0191-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en 2015 en 17 (53.1%) de las 32 entidades federativas no contaron con evaluadores de la calidad de la infraestructura física educativa, y con base en ello, analice la factibilidad de adoptar mecanismos para contar con personal evaluador acreditado suficiente, a fin de verificar que la calidad de la infraestructura física cumpla con los criterios de funcionalidad, seguridad, oportunidad, equidad y sustentabilidad que permita definir a los planteles como espacios educativos idóneos, adecuados y pertinentes, en los términos del Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos y el Programa Nacional de Certificación de la Infraestructura Física 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-07-0191-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que no dispuso de criterios para determinar, de acuerdo con el número de escuelas, la cantidad de evaluadores acreditados necesarios para cumplir las funciones de evaluación de la calidad de la infraestructura física y el equipamiento de escuelas en 2015 y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de estimar el personal evaluador requerido para fortalecer el proceso de evaluación y certificación de la infraestructura física y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica, en los términos del artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el apartado V, numeral V.1., del Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos y el Programa Nacional de Certificación de la Infraestructura Física 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.

9. Certificación de las escuelas públicas de educación básica

En 2015, de las 199,812 escuelas públicas de educación básica, el INIFED únicamente otorgó la certificación de calidad a una escuela de nivel preescolar, debido a que dicha certificación es de carácter voluntario.

En relación con el programa Escuelas Dignas, de las 3,382 escuelas públicas de educación básica participantes en el programa en 2015, el 14.6% (494 escuelas) logró su certificación.

De las 494 escuelas públicas de educación básica certificadas, el 21.7% (107 escuelas) obtuvo la certificación total, ya que acreditó los siete componentes, y el 78.3% (387 escuelas) consiguió la certificación parcial, debido a que acreditaron al menos los tres primeros componentes.

Sin embargo, existe una contradicción entre el numeral 2 y el 18 de los lineamientos generales para la operación del programa para el ejercicio fiscal 2015, ya que en el primero se establece que para obtener la certificación los planteles educativos deberán cumplir con los siete componentes, y en el segundo, se señala que serán certificados los planteles que hubieran alcanzado el cumplimiento de cualquiera de los componentes, sin que el INIFED explicara las causas de dicha contradicción.

Lo anterior evidenció la falta de criterios para evaluar la acreditación de los componentes y dictaminar el otorgamiento de la certificación como “Escuela Digna”, lo que implica que no se garantice que las escuelas que obtienen su certificación cuenten con la infraestructura física y el equipamiento necesarios.

En el periodo 2013-2015, de las 26,930 escuelas consideradas como meta sexenal para participar en el PED, 10,070 escuelas (37.4%) han recibido apoyos del programa; de éstas, únicamente el 16.0% (1,613 escuelas) obtuvo su certificación. En relación con el 62.6% (16,860) de escuelas pendientes de atender, no podrá participar en el programa para mejorar sus condiciones de infraestructura física y equipamiento, y lograr su certificación, ya que el PED fue integrado al componente 5 “Dignificación de escuelas” del Programa de la Reforma Educativa para el ejercicio fiscal 2016, y en dicho componente no se considera la certificación.

Al respecto, el INIFED informó que “conforme a lo establecido en la estructura programática del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la H. Cámara de Diputados, se determinó que el programa presupuestario U074 ‘Escuelas Dignas’ concluye su operación”. Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2016 y 2017, la ASF verificó lo anterior, por lo que no emite las recomendaciones al desempeño derivadas de las observaciones identificadas relacionadas con dicho programa presupuestario.

10. Racionalidad del diseño y operación del INIFED

El Gobierno Federal estructuró una política pública para atender la problemática del deterioro e insuficiencia de la infraestructura física educativa y el equipamiento de las escuelas públicas de educación básica, por lo que en 2015 el INIFED operó los programas presupuestarios E047 “Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Física Educativa” y U074 “Escuelas Dignas”. Con la revisión, se identificó que el INIFED, la SEP y el CONAFE integraron diagnósticos distintos en materia de infraestructura física educativa, los cuales contaron con distintas metodologías y criterios, lo que impide abordar los problemas de infraestructura física y equipamiento mediante una política integral. Además, no se estableció en el marco normativo que todos los programas en materia de infraestructura física y equipamiento educativos se fundamenten en el diagnóstico realizado por el INIFED.

Asimismo, se identificaron deficiencias en el diseño del programa Escuelas Dignas, lo que provocó que el instituto no definiera con claridad los objetivos del programa, no focalizara su ámbito de aplicación y no definiera el proceso por el cual se otorgó la certificación de escuela digna; no se atendieron todas las necesidades de infraestructura y equipamiento de las 3,382 escuelas públicas de educación básica apoyadas por el programa; no en todos los casos las obras realizadas se correspondieron con las carencias identificadas; y en el 85.4% de las escuelas beneficiadas por el programa (2,888) no acreditó alguno de los siete componentes necesarios para obtener la certificación como escuela digna, ni se ajustaron al orden de prioridad y secuencia establecidos en los lineamientos de operación.

15-1-11MDE-07-0191-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Educativa investigue las causas de las deficiencias en el diseño y operación de la política de mejora de la infraestructura física educativa y el equipamiento de las escuelas públicas de educación básica y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas, a fin de perfeccionar los procesos de diagnóstico, mejora y certificación de escuelas e incidir en el aprendizaje de los alumnos, en los términos del artículo 3º de la Ley de Planeación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Ejercicio del presupuesto de los programas

En 2015, el presupuesto ejercido por el INIFED en los programas presupuestarios E047 “Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa” y U074 “Escuelas Dignas”, en los que se insertan las responsabilidades relacionadas con la mejora, evaluación y certificación de la infraestructura física y equipamiento de las escuelas fue de 3,909,958.9 miles de pesos, monto superior al modificado en 2.0% y en 11.3% al presupuesto original de 3,511,835.9 miles de pesos.

En el programa E047 se ejercieron 225,719.7 miles de pesos, el 5.8% del total del monto ejercido por el INIFED en materia de infraestructura física educativa, superiores en 31.0% al presupuesto modificado, de 172,322.9 miles de pesos, y en 24.1% al original, de 181,835.9 miles de pesos.

En el programa U074 se ejercieron 3,684,239.2 miles de pesos, que representaron el 94.2% del monto ejercido por el INIFED, similares al presupuesto modificado, de 3,660,382.4 miles de pesos y superior en 10.6% al original, de 3,330,000.0 miles de pesos.

La ASF estimó que en 2015 el gasto promedio por escuela participante en el programa fue de 1,089.4 miles de pesos, superior en 46.3% al gasto promedio reportado en 2014 (744.8 miles de pesos).

12. Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados por parte del INIFED

Las MIR 2015 de los programas presupuestarios E047 “Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Física Educativa” y U074 “Escuelas Dignas” se alinearon con el PND 2013-2018 y con el PSE 2013-2018, ya que se orientaron a mejorar la infraestructura física educativa, a fin de asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.

Sin embargo, la lógica vertical de ambas MIR presentó deficiencias. En la MIR del Pp E047, en el nivel de fin no se identificó el tipo de acciones realizadas por el programa para el mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa; en el nivel de propósito, el objetivo no especifica la población objetivo, ni incluye todas las actividades que lleva a cabo el programa; en el nivel de componente, los objetivos no son suficientes para cumplir con el propósito establecido, ya que no se enfocan en los bienes y servicios otorgados por el programa, y en el nivel de actividad, los objetivos no son suficientes, ya que no se incluyen objetivos relacionados con la construcción y certificación de la infraestructura física educativa.

En el caso de la MIR del Pp U074, en el nivel de fin no se identificó el tipo de acciones realizadas por el programa para el mejoramiento de la infraestructura física educativa; el objetivo de propósito no se alinea con el objetivo de fin, ya que no indica de qué forma contribuye al logro de éste, y no especifica el efecto directo del programa en la población objetivo; en el nivel de componente, los objetivos no son adecuados, ya que no incluyen los productos terminados o servicios proporcionados por el programa, y en el nivel de actividad, los objetivos son insuficientes para lograr los componentes del programa.

En cuanto a la lógica horizontal de ambas MIR, también se identificaron deficiencias. En la MIR del Pp E047, los indicadores de fin no representan un parámetro para evaluar el objetivo del programa, ya que no miden la contribución de las acciones de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa en la calidad de los aprendizajes de los alumnos; el indicador de propósito no mide el cumplimiento de su objetivo, porque no cuantifica la proporción de escuelas de educación básica que mejoran o amplían su infraestructura física educativa, respecto de su población objetivo; los indicadores de componente no son consistentes con sus objetivos y no cuantifican los bienes o servicios que proporciona el programa, y los indicadores de actividad tampoco son adecuados para medir sus objetivos.

En la MIR del Pp U074, el indicador de fin no representa un parámetro para evaluar el objetivo del programa Escuelas Dignas, ya que únicamente es una variable sobre el número de escuelas que operan con el Modelo de Tiempo Completo, por lo que no mide la contribución del mejoramiento de la infraestructura física educativa en la calidad de los aprendizajes de los alumnos; los indicadores de propósito no son adecuados para medir el cumplimiento de su objetivo, ya que no cuantifican los planteles educativos que cuentan con infraestructura física y equipamiento adecuado, respecto del total de planteles participantes en el programa, ni permiten evaluar si el tipo de mejoras realizadas en los planteles se correspondieron con las necesidades; los indicadores de componente no son consistentes con sus objetivos y no cuantifican los bienes o servicios que proporciona el programa, y los indicadores de actividad tampoco son adecuados para medir sus objetivos.

Asimismo, se identificó que en las fichas técnicas de los indicadores de ambas MIR 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 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”, el INIFED no reportó 5 de los 15 indicadores de la MIR del Pp E047

(33.3%) y 5 de los 8 de la MIR del Pp U074 (62.5%), de acuerdo con la frecuencia de medición establecida.

Al respecto, el INIFED informó que “conforme a lo establecido en la estructura programática del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la H. Cámara de Diputados, se determinó que el programa presupuestario U074 ‘Escuelas Dignas’ concluye su operación”. Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2016 y 2017, la ASF verificó lo anterior, por lo que no emite las recomendaciones al desempeño derivadas de las observaciones identificadas relacionadas con dicho programa presupuestario.

15-1-11MDE-07-0191-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 del programa presupuestario E047 "Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Física Educativa" 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 los términos 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.

15-1-11MDE-07-0191-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa 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 la información de todos los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E047 "Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Física Educativa", de acuerdo con la frecuencia de medición establecida y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar acciones para que se reporte dicha información de forma oportuna, a fin de evaluar los resultados de los programas, en los términos 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.

13. Control Interno

Con el análisis de la información y documentación que soportan las respuestas proporcionadas con motivo de la aplicación del Cuestionario de Control Interno al personal del INIFED, se determinó que el diseño del sistema en 2015 cumplió con las cinco normas generales siguientes: ambiente de control; administración de riesgos; actividades de control interno; información y comunicación, y supervisión y mejora continua.

14. Suficiencia de la información reportada en la Cuenta Pública

La información de los programas presupuestarios E047 “Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa” y U074 “Escuelas Dignas” reportada en la

Cuenta Pública 2015 no permitió evaluar el cumplimiento de sus objetivos, relativos a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, mediante la normalización y el diseño para el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura física educativa de planteles educativos de nivel básico.

Al respecto, el INIFED informó que “conforme a lo establecido en la estructura programática del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la H. Cámara de Diputados, se determinó que el programa presupuestario U074 ‘Escuelas Dignas’ concluye su operación”. Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2016 y 2017, la ASF verificó lo anterior, por lo que no emite las recomendaciones al desempeño derivadas de las observaciones identificadas relacionadas con dicho programa presupuestario.

15-1-11MDE-07-0191-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa investigue las causas por las que en la Cuenta Pública 2015 no incluyó información suficiente sobre los resultados del programa presupuestario E047 "Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa", en el mejoramiento de la infraestructura física educativa de planteles de nivel básico y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar medidas para reportar información que permita evaluar el cumplimiento de sus objetivos y la toma de decisiones, en los términos de los artículos 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

A 2015, el INIFED registró un avance de 94.0% (143,668 de los 152,895 inmuebles educativos en los que se ubicaron las 199,812 escuelas públicas de educación básica) en la integración del diagnóstico nacional para conocer el estado real de las condiciones físicas de las escuelas; sin embargo, dicho diagnóstico no fue utilizado por la SEP para operar la política de infraestructura física y equipamiento de escuelas públicas de educación básica.

En ese año, mediante el programa Escuelas Dignas, el INIFED atendió a 3,382 escuelas públicas de educación básica para mejorar sus condiciones físicas y de equipamiento, en beneficio de 0.4 millones de alumnos, el 1.7% de los 23.5 millones de alumnos matriculados que cursaron la educación básica en escuelas públicas en ese año; no obstante, no en todos los casos las obras realizadas mediante el programa se correspondieron con las carencias identificadas en el diagnóstico, ni con el orden de prioridad y secuencia de los siete componentes establecidos en los lineamientos de operación del programa.

En el periodo 2013-2015, se apoyó mediante el PED al 37.4% (10,070 escuelas) de las 26,930 escuelas consideradas como meta sexenal para ser atendidas por el programa; de éstas, únicamente el 16.0% (1,613 escuelas) obtuvo su certificación.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 11 observación(es), de la(s) cual(es) 6 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 5 restante(s) generó(aron): 9 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 23 de diciembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el propósito de fiscalizar las actividades del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) en la mejora de la infraestructura física y el equipamiento 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 el dictamen.

En el diagnóstico contenido en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 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 electricidad, de agua potable y de instalaciones hidrosanitarias funcionales. Lo anterior produce condiciones desfavorables para el aprendizaje de los alumnos y el trabajo de los maestros.^{12/} Asimismo, en el diagnóstico del Programa Institucional del INIFED 2014-2018 se señaló que las principales deficiencias que han incidido en la insuficiencia y deterioro de la infraestructura física educativa son: la falta de información sobre el estado que guarda la infraestructura; la falta de mantenimiento y de obras; la heterogeneidad de criterios de calidad de la infraestructura educativa, así como la desactualización de los documentos regulatorios.^{13/}

Para atender dicha problemática, en 2013 se promulgó la Reforma Educativa, en la que se estableció que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la calidad de la educación obligatoria, de manera que la infraestructura garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos.^{14/} En ese año, con el fin de atender y mejorar las condiciones de las escuelas públicas de educación básica, el INIFED implementó el programa “Escuelas Dignas”, el cual consideró tres etapas en su operación: el diagnóstico, en el que se ponderan y programan proyectos de mejora de los planteles educativos; la ejecución en los planteles seleccionados, y la certificación, mediante el cumplimiento de los parámetros establecidos por el instituto en sus siete componentes.^{15/} Además, en el Programa Institucional del INIFED 2014-2018, se establecieron los objetivos de estandarizar los criterios de calidad en los diferentes proyectos

^{12/} Diario Oficial de la Federación, **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**, publicado el 20 de mayo de 2013, y **Programa Sectorial de Educación 2013-2018**, publicado el 13 de diciembre de 2013, México, 2016.

^{13/} Diario Oficial de la Federación, **Programa Institucional del INIFED, 2014-2018**, publicado el 8 de mayo de 2014, México, 2016.

^{14/} Diario Oficial de la Federación, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicada el 5 de febrero de 1917, reforma al artículo 3°, diciembre 2013, México, 2016.

^{15/} Diario Oficial de la Federación, **Manual de Operación el programa “Escuelas Dignas” 2015**, publicado el 31 de agosto de 2015 y **Programa Institucional del INIFED, 2014-2018**, publicado el 8 de mayo de 2014, México, 2016.

de infraestructura, mediante la emisión y actualización de normas técnicas en la materia, y de contar con el personal calificado para la evaluación del cumplimiento de dichas normas (evaluadores).^{16/}

Los resultados de la fiscalización muestran que en 2015, de los 152,895 inmuebles en los que se ubicaron las 199,812 escuelas públicas de educación básica que existían, el INIFED realizó el diagnóstico del estado físico de la infraestructura del 94.0% de los inmuebles (143,668), y estableció como meta para 2018 mejorar las condiciones físicas del 13.5% (26,930 escuelas) mediante el programa Escuelas Dignas, atendiendo, durante el periodo 2013 a 2015, al 5.0% (10,070 escuelas). En dicho periodo, el promedio anual de escuelas atendidas por el PED fue de 3,357 escuelas, por lo que de continuar esta tendencia, para 2018 se atenderían a 20,140, lo que significaría alcanzar el 74.8% de la meta prevista (26,930 escuelas).

En 2015, el INIFED, mediante el programa Escuelas Dignas, atendió a 3,382 escuelas, las cuales representaron el 1.7% del total de escuelas públicas de educación básica (199,812 escuelas); el 101.5% de la meta establecida para ese año (3,330 escuelas), y el 12.6% de las programadas para atender mediante el PED a 2018 (26,930 escuelas). De las 3,382 escuelas participantes en el programa, únicamente el 14.6% (494 escuelas) obtuvo su certificación.

En el periodo 2013 a 2015, el INIFED realizó el diagnóstico de la infraestructura física y el equipamiento de 143,668 inmuebles educativos, en el que se identificó que el 19.8% (26,727 inmuebles), no contó con acceso a la red de agua potable; el 10.0% (14,374), no contó con el servicio sanitario; el 76.3% (109,683 inmuebles), no dispuso del servicio de telefonía; el 68.8% (98,878), no tuvo acceso al servicio de internet; el 39.9% (57,320), requirió de alguna obra de construcción, mantenimiento y rehabilitación, y el 54.2% (77,897) inmuebles, presentó carencia de mobiliario y equipo.

En 2015, el programa Escuelas Dignas atendió a 3,382 escuelas públicas de educación básica, de las cuales el 90.5% (3,062) se ubicó en zonas indígenas; el 54.4% de las escuelas participantes (1,841) se ubicó en zonas rurales; el 57.0% (1,929 escuelas) de las escuelas perteneció a zonas de alta marginación, y el 29.2% (986 escuelas) se ubicó en los municipios del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. Además, el 20.4% (689 escuelas) de las escuelas fueron beneficiadas por el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, y en relación con las escuelas que se les dio continuidad en el PED en ese año, el 0.1% (3 escuelas) fueron atendidas en 2014, mientras que el 99.9% (3,379 escuelas) correspondieron a nuevas incorporaciones.

Respecto de la elaboración del diagnóstico, durante el periodo 2013-2015 el INIFED, la SEP y el CONAFE integraron distintos diagnósticos sobre el estado de la infraestructura física educativa de las escuelas para operar los programas en la materia, los cuales contaron con diferentes metodologías y criterios, lo que impide abordar los problemas de infraestructura física y equipamiento mediante una política integral.

^{16/} Diario Oficial de la Federación, **Manual de Operación el programa “Escuelas Dignas” 2015**, publicado el 31 de agosto de 2015 y **Programa Institucional del INIFED, 2014-2018**, publicado el 8 de mayo de 2014, México, 2016.

El diseño de los lineamientos de operación del programa Escuelas Dignas 2015 presentó deficiencias, debido a que el INIFED no definió con claridad los objetivos del programa; no focalizó su ámbito de aplicación; no precisó las etapas y los plazos para su instrumentación; no dispuso de criterios para la distribución de los apoyos a los beneficiarios, ni definió el proceso por el cual se otorgaría la certificación de escuela digna.

En 2015, el INIFED mediante el programa Escuelas Dignas realizó 9,816 obras de infraestructura en las 3,382 escuelas participantes, de las cuales el 96.4% (9,460 obras) se correspondió con las carencias diagnosticadas, atendiendo el 53.8% de las 17,579 carencias que presentaron las escuelas participantes del programa; sin embargo, las obras realizadas no se ajustaron al orden de prioridad y secuencia de los siete componentes establecidos en los lineamientos de operación del programa.

Respecto de la certificación de las escuelas, en 2015, mediante el programa “Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Educativa”, el INIFED certificó la calidad de la infraestructura física únicamente de una escuela pública de educación básica, debido a que dicha certificación es de carácter voluntario; asimismo, mediante el PED otorgó la certificación como “Escuela Digna” a 494 escuelas, que representaron el 14.6% de las 3,382 escuelas participantes en el PED en ese año.

En 2015, el Padrón Nacional de Evaluadores de la Calidad de la Infraestructura Física Educativa (INFE) se conformó por 63 evaluadores, los cuales se distribuyeron en 15 de las 32 entidades federativas, sin que en 17 entidades se conformaran, lo que limita el alcance en materia de evaluación de la calidad de la infraestructura física y certificación de las escuelas; asimismo, el INIFED no dispuso de una metodología para estimar el número de evaluadores requerido para realizar las funciones de evaluación.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la falta de un diagnóstico completo sobre el estado de las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y que éste sea utilizado por el conjunto de entidades que participan en la política de infraestructura y equipamiento limita la focalización de los programas dirigidos a abatir las carencias en esta materia, por lo que persiste el riesgo de que los apoyos otorgados por los programas no contribuyan a que las escuelas cumplan con las condiciones físicas necesarias para desarrollar las actividades educativas, en detrimento del aprendizaje de los alumnos.

Las recomendaciones derivadas de la auditoría se orientan a que el INIFED concluya el diagnóstico de la infraestructura física y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica y con base en él operen los programas que participan en la política pública; asegure la correcta distribución de los recursos financieros a las entidades federativas y a las escuelas participantes; a que los apoyos otorgados a las escuelas para el desarrollo de obras y equipamiento se correspondan con las necesidades diagnosticadas, y para que se cuente con evaluadores de la calidad de la infraestructura física de las escuelas en todo el país.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el avance de la integración del diagnóstico sobre el estado físico y del equipamiento de las escuelas públicas de educación básica en 2015.
2. Analizar la consistencia del diseño de los lineamientos del Programa Escuelas Dignas (PED), aplicables en 2015.
3. Revisar que las escuelas públicas de educación básica apoyadas por el PED en 2015 cumplieron con las características establecidas en los lineamientos del programa.
4. Verificar el cumplimiento de los requisitos de las escuelas públicas de educación básica para participar en el PED en 2015.
5. Evaluar la distribución de los recursos del PED a las entidades federativas y a las escuelas participantes, de conformidad con los montos establecidos para 2015.
6. Verificar la atención de las necesidades de infraestructura física y de equipamiento en las escuelas, mediante el PED, en 2015.
7. Revisar el cumplimiento de la emisión y actualización de las normas técnicas en materia de infraestructura física educativa y de equipamiento, en 2015.
8. Evaluar la integración del "Padrón nacional de evaluadores acreditados de la calidad de la infraestructura física", a 2015.
9. Verificar los avances en materia de certificación de escuelas públicas de educación básica a 2015.
10. Verificar la racionalidad del diseño y la operación de los programas a cargo del INIFED en 2015.
11. Verificar el ejercicio del presupuesto por parte del INIFED en 2015, mediante los programas E047 "Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa" y U074 "Escuelas Dignas", así como determinar el gasto promedio por escuela pública de educación básica participante en el PED.
12. Revisar el cumplimiento, por parte del INIFED, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño, 2015.
13. Evaluar si el Sistema de Control Interno implementado por el INIFED en 2015, contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de objetivos y metas de los programas E047 "Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa" y U074 "Escuelas Dignas".
14. Verificar que en la Cuenta Pública 2015 se incluyó información que permita verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas E047 "Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa" y U074 "Escuelas Dignas".

Áreas Revisadas

Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, 4, párrafo segundo, 24, fracción I, 45, párrafo primero, y 111.
2. Ley de Planeación: artículo 3.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de la Infraestructura Física Educativa, artículos 13, 19, fracciones I y II.

Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, artículos 2, fracción V, 34 y 35.

Programa Sectorial de Educación 2013-2018, estrategia 5, línea de acción 1.5.1.

Lineamientos generales para la operación, aplicación de recursos, sistema de seguimiento, rendición de cuentas, y transparencia del programa Escuelas Dignas, numerales 2, 3, 4, 6 y 18, apartado 7.

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 cuarta, párrafo primero.

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos y el Programa Nacional de Certificación de la Infraestructura Física Educativa, apartado V. "Padrón Nacional de Evaluadores de la Calidad de la Infraestructura Física Educativa (INFE)", numerales V.1. y V.2.

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

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