

Secretaría de Educación Pública

Expansión de la Educación Media Superior y Superior: Nivel Medio Superior

Auditoría de Desempeño: 16-0-11100-07-0142

142-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que el otorgamiento de subsidios contribuyó a incrementar la matrícula de estudiantes en las Instituciones Públicas de Educación Media Superior.

Alcance

La auditoría correspondió a la revisión del ejercicio fiscal 2016 y el alcance temático comprendió el análisis del otorgamiento de subsidios para aplicarlos en la infraestructura física educativa, el equipamiento y la operación de las instituciones públicas de educación media superior, así como el incremento de la matrícula educativa como resultado de los apoyos entregados mediante el Pp U079 “Expansión de la Educación Media Superior y Superior”. Asimismo, se evaluó el cumplimiento de las disposiciones para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la rendición de cuentas y la implementación de mecanismos de control interno.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario evaluado.

Antecedentes

El 8 de agosto de 1983, se publicó el decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales suscribieron acuerdos de coordinación para la Descentralización Educativa,^{1/} con los cuales la SEP inició la construcción de infraestructura para realizar el proceso de descentralización de la educación y la instrucción normal.

^{1/} Poder Ejecutivo Federal, **Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa**, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1983.

En lo referente a la infraestructura física educativa, hasta 2006, la política se caracterizó por el incremento en el número de espacios educativos en todo el país, a fin de atender la creciente demanda de los jóvenes que requerían servicios educativos de tipo medio superior, así como mejorar las condiciones físicas de la infraestructura existente y dotar de un equipamiento adecuado a los planteles de educación media superior, respecto de los avances científicos y tecnológicos; de 2007 en adelante, se continuó con la ampliación de los espacios educativos para incrementar la cobertura y aprovechar la capacidad instalada de los planteles, debido al bono demográfico pronosticado por las autoridades en la materia.

En 2008, el Gobierno Federal publicó la Ley General de Infraestructura Física Educativa (LGINFE), con la que buscó disponer de elementos técnicos para diagnosticar, planear y evaluar los espacios educativos en términos de calidad, y con una organización administrativa que orientara y apoyara las acciones de los distintos niveles de gobierno.^{2/} Además, se implementó el Programa de Infraestructura para Educación Media Superior (PIEMS), a fin de promover la construcción y mantenimiento de espacios educativos y la actualización o sustitución de equipos en talleres y laboratorios en las Unidades Educativas Públicas, con la finalidad de ampliar y mejorar la calidad de los servicios educativos.

El 9 de febrero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 3º y 31 de la Carta Magna para dar lugar a la obligatoriedad de la educación media superior en México.

El programa presupuestario (Pp) U079 “Expansión de la Educación Media Superior y Superior” surgió en 2014 derivado de la “Evaluación en materia de Diseño 2011” realizada por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) al Pp U068 “Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior”, así como la fusión del PIEMS y de otros fondos extraordinarios destinados para la ampliación de la infraestructura física educativa y el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias del país.^{3/}

En el diagnóstico del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y en el árbol del problema del Pp U079 se reconoció que la infraestructura física educativa, equipamiento y operación eran insuficientes para incrementar la matrícula de estudiantes en el nivel medio superior y por lo tanto era necesario ampliar su cobertura; lo anterior, debido al equipamiento escolar obsoleto e inadecuado, los espacios educativos insuficientes y la limitada asignación de recursos financieros para ampliar y mejorar la infraestructura física educativa por parte de los gobiernos locales.

La oferta educativa para el ciclo escolar 2015-2016 se integró por 14,086 Unidades Públicas de Educación Media Superior (UPEMS) con la distribución siguiente:

^{2/} Auditoría Superior de la Federación, **Evaluación número 290 “Educación Media Superior”**, Cuenta Pública 2012, México, 2013.

^{3/} Secretaría de Educación Pública, **Diagnóstico. U079 “Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior”**, México, 2014.

UNIDADES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR POR TIPO DE SOSTENIMIENTO, 2016 ^{1/}

Tipo de sostenimiento	UPEMS	Representatividad
Media Superior Federal	1,794	12.7
Media Superior Estatal	11,292	80.2
Media Superior Autónomo	1,000	7.1
Total	14,086	100.0

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, **Serie histórica y pronósticos de la estadística del Sistema Educativo Nacional**, http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html, consultado el día 10 de abril de 2017.

^{1/} Incluye los sistemas escolarizado y no escolarizado.

Para atender esa problemática, en 2016, la Secretaría de Educación Pública (SEP) mediante el Pp U079 otorgaría subsidios para infraestructura física educativa, equipamiento y operación a las UPEMS, a fin de incrementar la matrícula y contribuir en la ampliación de la cobertura en ese nivel educativo. En ese año, se reportó en la Cuenta Pública que la SEP ejerció 2,362,362.6 miles de pesos, monto inferior en 37.2% respecto de lo aprobado en el PEF.

Resultados

1. Cumplimiento de los requisitos de la MIR del Pp U079

Como resultado del análisis de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2016 del programa presupuestario (Pp) U079 “Expansión de la Educación Media Superior y Superior”, se determinó que los objetivos e indicadores fueron insuficientes para evaluar objetivamente el desempeño del programa. En el árbol del problema del programa, se incluyó a la formación para el trabajo que, de acuerdo con la Ley General de Educación, no forma parte del nivel educativo medio superior.

En la lógica vertical, se verificó que en el objetivo de fin se integró a la diversificación de la oferta educativa, que no se incluyó en el árbol del problema, ni se incorporó en los siguientes niveles de la matriz. El de propósito careció de homogeneidad de términos, al señalar que la infraestructura física educativa, equipamiento y apoyos para la operación se “fortalecen”, que difiere del término “ampliación” señalado en el objetivo de fin. No contó con un objetivo de componente para cada uno de los apoyos entregados; asimismo, integró uno adicional referente a la autonomía de gestión, que no corresponde con el objetivo de nivel propósito.

En la lógica horizontal, se identificó que el indicador “Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior”, no estableció la tasa de escolarización para educación media superior de manera independiente; los nombres, de tres de los cuatro indicadores de nivel fin, no contaron con la extensión mandatada, su definición no es breve y sencilla, ni incluyeron los medios de verificación y se repitió el método de cálculo para un indicador. Los indicadores de propósito presentaron deficiencias en la extensión de su denominación. En el nivel componente, se careció de indicadores para equipamiento de las Unidades Públicas de Educación Media Superior. La denominación de los indicadores de componente y actividad no se ajustó a la extensión sugerida en la Metodología de Marco Lógico y la frecuencia anual

de tres de los cinco indicadores de componente y de uno de los tres de actividad fue incorrecta para esos niveles.

En las fichas técnicas de los indicadores de la MIR 2016 no se señalaron ni se justificaron los seis criterios para la elección del indicador: claridad, relevancia, economía, monitoreable, adecuado y aporte marginal.

16-0-11100-07-0142-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública considere investigar las causas que motivaron que los objetivos e indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" de 2016 no se ajustaron a las disposiciones establecidas en la Metodología de Marco Lógico y, con base en ello, revise y perfeccione la MIR, a fin de que su diseño sea adecuado para evaluar los resultados del programa, en términos de lo dispuesto en los artículos 2, fracción I y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el numeral noveno de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, y los numerales II.4 y II.5 de la Guía para el Diseño de los Indicadores Estratégicos de la SHCP, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-0-11100-07-0142-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública considere investigar las causas por las que en el árbol del problema del programa presupuestario U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" de 2016 incluyó a la formación para el trabajo, que de acuerdo con la Ley General de Educación no forma parte del nivel medio superior y, con base en ello, adopte las medidas necesarias para que, en ejercicios posteriores, se asegure de que los recursos se dispersen únicamente a su área de enfoque en términos de lo dispuesto en el Paso 1, Identificación del Problema, Capítulo 3, de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

2. *Evaluación del control interno de la SEP*

En 2016, en el Pp U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" el Sistema de Control Interno de la Secretaría de Educación Pública no fue el adecuado para proporcionar una seguridad razonable del cumplimiento de objetivos y metas, ya que de la evaluación de los 37 (100.0%) aspectos de las cinco normas generales de control interno, se determinó que en 13 (35.1%), se cumplió con la normativa y en 24 (64.9%), no se dispuso de información.

En la norma de ambiente de control, de los 15 aspectos revisados se evidenció que en 8 (53.3%) no cumplió con la norma, los cuales se refieren a la difusión del código de ética y de los manuales de organización y procedimientos e identificación de las necesidades de capacitación, así como de la aplicación la Encuesta de Cultura y Clima Organizacional; en la de

administración de riesgos, no se cumplió ninguno de los 7 aspectos revisados, debido a que no dispuso de un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos para su identificación, evaluación, y jerarquización, a fin de darles seguimiento periódico; en la de actividades de control, 2 (40.0%) fueron acreditados por la SEP, y 3 (60.0%) carecieron de la evidencia para medir el desempeño del programa y de los servidores públicos; en la norma de información y comunicación únicamente cumplió con 2 de los 5 componentes revisados; y respecto de la norma quinta correspondiente a supervisión y mejora continua, de los 5 aspectos revisados 1 (20.0%) fue acreditado al demostrar que la SEP evalúa o revisa las operaciones y procedimientos del Pp U079, y en los 4 (80.0%) aspectos restantes, relativos a la supervisión del Sistema de Control Interno para que funcione adecuadamente y proporcione información, no se acreditó su cumplimiento.

16-0-11100-07-0142-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública considere investigar las causas por las que, en 2016, su Sistema de Control Interno presentó deficiencias en los cinco componentes y, con base en ello, establezca las medidas necesarias para fortalecer el ambiente de control; la administración de riesgos; las actividades de control; la información y comunicación, así como la supervisión y mejora continua, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable para el logro de los objetivos y en forma específica los relacionados con la expansión de la educación media superior en términos de lo dispuesto en el artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2010; lo anterior, en relación con el artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, normas primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el DOF el 3 de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

3. Rendición de cuentas

Se constató que la Secretaría de Educación Pública (SEP) incluyó en el PEF 2016 los objetivos, indicadores y metas para evaluar el desempeño del programa presupuestario (Pp) U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior". Con el análisis de la información de la Cuenta Pública 2016, se verificó que los aspectos reportados por la SEP fueron deficientes para evaluar el desempeño del programa, así como para determinar en qué medida atendió el mandato del PEF relativo a apoyar la infraestructura física educativa, equipamiento y operación insuficientes para incrementar la matrícula de estudiantes en el nivel medio superior, ya que únicamente reportó información sobre la gestión financiera del Pp U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior", ni preciso las causas de la reducción de 37.2% (1,398,552.9 miles de pesos) realizada al presupuesto aprobado de 3,760,915.5 miles de pesos, por lo que la rendición de cuentas fue insuficiente.

16-0-11100-07-0142-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública considere analizar las causas por las que no reportó en la Cuenta Pública 2016 información suficiente para determinar el cumplimiento de su mandato relativo a apoyar la infraestructura física educativa, equipamiento y operación insuficientes para incrementar la matrícula de estudiantes en el nivel medio superior, así como el avance de las metas y objetivos y, con base en ello, adopte las medidas necesarias, a fin de que en ejercicios posteriores se incluya información que permita evaluar y dar seguimiento al compromiso previsto en el PEF de incrementar la matrícula de educación media superior en el país, así como de los mecanismos establecidos para disminuir el rezago en el índice de cobertura en aquellas entidades federativas que se ubicaron por debajo del promedio nacional para fortalecer la rendición de cuentas en términos de lo dispuesto en los artículos 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

4. *Diagnósticos para el otorgamiento de subsidios*

En 2016, la SEP no acreditó cumplir con lo señalado en la Ley General de Infraestructura Física Educativa y su reglamento, que mandata disponer de un diagnóstico general para cuantificar la problemática de la insuficiente infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las Unidades Públicas de Educación Media Superior (UPEMS). Lo anterior, no permitió focalizar la entrega de los apoyos a las UPEMS para la ampliación de la matrícula de ese nivel educativo y poder evaluar la contribución del programa presupuestario U079 “Expansión de la Educación Media Superior y Superior” en la atención del problema público identificado por la dependencia.

16-0-11100-07-0142-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública considere investigar las causas por las que en 2016 no contó con un diagnóstico general de necesidades para focalizar la entrega de los apoyos para infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las instituciones de educación media superior y, con base en ello, establezca un programa de trabajo para elaborar un diagnóstico, a fin de que, en ejercicios posteriores le permita disponer de información para focalizar sus labores y conocer su contribución en la atención al problema público en términos de lo dispuesto en los artículos 5, fracción II y 12 de la Ley General de Infraestructura Física Educativa, y 22 del Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

5. *Diseño del programa*

Con la revisión de los criterios generales para la distribución de los recursos y los lineamientos para la operación del programa, que conformaron el marco normativo del programa presupuestario (Pp) U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" para la educación media superior en 2016, se constató que la Secretaría de Educación Pública (SEP) definió a la población objetivo del programa; estableció los montos máximos por beneficiario; contó con mecanismos normativos para garantizar que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo, y se establecieron reportes del ejercicio de los recursos mediante informes trimestrales. Sin embargo, la dependencia no incluyó mecanismos periódicos de supervisión y evaluación; no aseguró la coordinación de actividades entre dependencias y entidades para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos y tampoco previó la temporalidad del otorgamiento de los recursos.

En 2016, en el diseño del Pp U079 la SEP, contrario a lo que señala la Ley General de Educación, incluyó en la población objetivo a las Instituciones Públicas de Formación para el Trabajo que son una modalidad educativa para adultos, las cuales no contribuyen a la ampliación de la matrícula del nivel medio superior.

De las 10 modalidades de apoyos del Pp U079 en 2016, la SEP elaboró lineamientos específicos para 4, mientras que las 6 restantes carecieron de normativa para regular la entrega de subsidios.

16-0-11100-07-0142-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública considere analizar las causas por las que incluyó, en la población objetivo del programa presupuestario U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior", a las Instituciones Públicas de Formación para el Trabajo, que no forman parte de la educación media superior y, con base en ello, focalice la entrega de apoyos a las Unidades Públicas de Educación Media Superior, a fin de contribuir a la ampliación de la matrícula de educación media superior, en términos de lo dispuesto en el artículo 3, de la Ley de Planeación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-0-11100-07-0142-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública considere analizar las causas por las que, en 2016, seis de las 10 modalidades de apoyo no contaron con la normativa para regular la entrega de subsidios y, con base en ello, establezca las medidas pertinentes para emitir los documentos normativos para la totalidad de modalidades de apoyo, a fin de que en ejercicios posteriores, se regule el otorgamiento de subsidios a efecto de transparentar el procedimiento de asignación de recursos, en términos de lo dispuesto en el numeral 8 de los Criterios Generales para la distribución del Programa U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" en educación media superior, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-0-11100-07-0142-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública considere analizar las causas por las que los documentos normativos de 2016 del programa presupuestario U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" no incluyeron mecanismos periódicos de supervisión y evaluación; no aseguró la coordinación de actividades entre dependencias y entidades para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y tampoco previó la temporalidad del otorgamiento de los recursos para garantizar la entrega de forma no regularizable y, con base en ello, fortalezca las medidas de control e incorpore en su normativa mecanismos suficientes, a fin de que en ejercicios posteriores, se asegure de que los recursos otorgados sean supervisados y evaluados, evitar las duplicaciones y que el ejercicio de los recursos para infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las instituciones de educación media superior sea no regularizable, en términos de lo dispuesto en el artículo 75, fracciones V, VII y VIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

6. *Economía del Pp U079 en educación media superior*

En 2016, la Secretaría de Educación Pública (SEP) por conducto de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), ejerció 2,362,362.6 miles de pesos (mdp) para operar el programa presupuestario (Pp) U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior", cifra inferior en 37.2% (1,398,552.9 mdp) respecto del monto aprobado en el PEF de 3,760,915.5 mdp y similar al presupuesto modificado de 2,362,472.9 mdp, sin que la entidad fiscalizada acreditara la justificación de la reducción, ni proporcionara las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la SHCP.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, mediante los oficios núm. 710.2017.40.2-3134 del 8 de mayo de 2017 y núm. 710.2017.40.2-3646 del 25 de mayo de 2017, la SEP entregó las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la SHCP argumentando que fueron para apoyar otros programas del sector educativo; además, como parte de las restricciones presupuestarias se realizaron disminuciones presupuestales a los sectores Educación y Cultura en ese año lo que justificó la reducción, así como la documentación original de la totalidad de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) que amparan el ejercicio de los 2,362,362.6 mdp y el importe registrado en las CLC que corresponde con el sistema de administración financiera federal.

Del total ejercido, 646,317.9 mdp correspondieron a gastos de operación y 1,716,044.7 mdp para otorgar 5,153 subsidios en beneficio de 4,816 Unidades Públicas de Educación Media Superior (UPEMS) y 71 Centros de Formación para el Trabajo, lo que representó un avance de 108.5% de lo programado en su indicador, 14 puntos porcentuales más que la meta de 94.5% (1,583,000.0 mdp) de los recursos. Cabe señalar que la reducción significó dejar de apoyar a 4,199 UPEMS.

En cuanto al criterio de distribución de los subsidios para la expansión de la educación media superior de las 32 entidades federativas, se constató que 14 ^{4/} se ubicaron por debajo del índice nacional de cobertura en educación media superior (incems), lo que no corresponde con la necesidad de atención, por lo que se comprobó que la SEP no contó con criterios para priorizar la entrega de subsidios, a efecto de transferirlos a las UPEMS de las entidades federativas que se ubicaron por debajo del incems y, en consecuencia, limitó determinar en qué medida avanzó en la atención del problema público que justificó su implementación.

16-0-11100-07-0142-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública considere analizar las causas por las que no contó con criterios para priorizar la entrega de subsidios en beneficio de las Unidades Públicas de Educación Media Superior (UPEMS) ubicadas por debajo del índice nacional de cobertura y, con base en ello, establezca los mecanismos necesarios para que en ejercicios posteriores se asegure de que los subsidios del programa presupuestario U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" se entreguen preferentemente a las UPEMS de los estados con menor cobertura educativa, a fin de disminuir el rezago en el índice de cobertura en dichas entidades, en términos de lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

7. *Cobertura de atención de las instituciones de educación media superior*

En 2016, la SEP entregó 5,153 subsidios, 2,840 (55.1%) fueron para equipamiento; 1,081 (21.0%) para equipamiento y operación; 746 (14.5%) para infraestructura física educativa, y 486 (9.4%) para operación. Con los subsidios entregados se benefició a 4,816 Unidades Públicas de Educación Media Superior (UPEMS).

En el indicador en materia infraestructura física educativa, se identificó que la SEP benefició a 414 UPEMS, que representaron el 25.8% de atención, inferior en 26.9 puntos porcentuales respecto de la meta de 52.7%. Por lo que se refiere al indicador de autonomía de gestión, la dependencia apoyó a 4,061 UPEMS, que representaron el 71.6% de atención, superior en 1.8 puntos porcentuales en relación con lo programado de 69.8%.

La SEP careció de criterios de selección para cuantificar a la población objetivo y potencial por entidad federativa y presentó inconsistencias de información entre el reporte de avance de la MIR 2016, en el que estableció un resultado del 40.7% para el indicador de infraestructura educativa y de 96.9% para el de autonomía de gestión, respecto de los datos remitidos a la ASF, en los que acreditó un cumplimiento de 25.8% para infraestructura educativa y de 71.6% en autonomía de gestión, por lo que no dispuso de un sistema que le garantice obtener información clara, confiable, oportuna y suficiente.

^{4/} Guerrero con el 49.9%; Michoacán 50.1%; Oaxaca 50.4%; Jalisco 53.0%; Guanajuato 53.9%; Chiapas 54.3%; México 55.5%; Nuevo León 56.1%; Colima 56.3%; Coahuila 57.6%; San Luis Potosí 57.8%; Veracruz 58.1%; Campeche 58.7%, y Quintana Roo 58.8%.

16-0-11100-07-0142-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública considere analizar las causas por las que, en 2016, no dispuso de criterios para cuantificar la población objetivo y potencial por entidad federativa, y presentó inconsistencias de información para acreditar los datos reportados como resultado de los indicadores de infraestructura educativa y autonomía de gestión y, con base en ello, establezca los mecanismos necesarios para que en ejercicios posteriores se cuente con información que permita cuantificar e identificar a la población objetivo y potencial del programa y contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente, en términos de lo dispuesto en el apartado 7.2. Población objetivo de los Criterios Generales para la distribución del programa presupuestario U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

8. *Mecanismos de seguimiento y supervisión en la entrega de subsidios*

En los Lineamientos de Operación del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior 2016, la Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció que las Unidades Públicas de Educación Media Superior (UPEMS) debían aplicar los recursos en aquellos rubros autorizados en el convenio celebrado para los apoyos de infraestructura física, equipamiento y operación, e informar trimestralmente el avance físico y financiero de la obra al Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa; a los Institutos Locales de Infraestructura Física Educativa, y a la Coordinación Sectorial de Planeación y Administración de la SEMS; sin embargo, de las 4,816 UPEMS apoyadas en 2016, 80 (1.7%) contaron con informes trimestrales, de los cuales 53 (66.3%) no indicaron a qué trimestre corresponde el avance reportado, por lo que la dependencia careció de mecanismos para el registro de información que permitiera la adecuada toma de decisiones y determinar el cumplimiento de los objetivos y metas.

En 2016, la dependencia no realizó la supervisión, que le obligaba la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de los recursos otorgados a las 4,816 UPEMS, a efecto de verificar el cumplimiento de los instrumentos jurídicos y la correcta aplicación del gasto.

16-0-11100-07-0142-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública considere investigar las causas por las que, en 2016, no contó con los informes de seguimiento de 4,736 instituciones de educación media superior apoyadas mediante el programa presupuestario U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" y, de los informes disponibles, el 66.3% no indicó el trimestre al que corresponden y, con base en ello, establezca las medidas pertinentes, a fin de contar con información que permita la adecuada toma de decisiones en ejercicios posteriores, en términos de lo dispuesto en el artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas cuarta, 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2010; lo anterior, en relación con el

artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, normas cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el DOF el 3 de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-0-11100-07-0142-07-012 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Educación Pública considere investigar las causas por las que, en 2016, no dispuso de mecanismos de supervisión para que los recursos se ejercieran conforme a los convenios de coordinación concertados con las entidades federativas y las universidades autónomas y, con base en ello, establezca las medidas correctivas, a fin de asegurar que en los ejercicios posteriores cuente con los mecanismos de supervisión de los proyectos beneficiados en términos de lo dispuesto en el artículo 74, párrafo segundo, y 75, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del artículo 223, párrafo tercero, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

9. *Incremento de la matrícula en las instituciones de educación media superior apoyadas*

En 2016, la Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció el indicador “Tasa de variación de la matrícula de educación media superior en Instituciones Públicas apoyadas por el programa, respecto al año anterior”, para medir el comportamiento de la matrícula educativa en el nivel medio superior, en el que reportó un incremento del 4.0% de la matrícula de 2016, lo que representó el 85.3% de la meta.

Con la revisión de los datos proporcionados por la SEP, se determinó que debido a la carencia de información no se acreditó la vinculación del programa con el aumento de la matrícula educativa del nivel medio superior, ya que de las 4,816 Unidades Públicas de Educación Media Superior (UPEMS) apoyadas por el Pp U079, se verificó que 734 (15.2%) contaron con datos de la matrícula de 2016; asimismo, de las 29 entidades federativas que dispusieron de información, 26 (89.7%), reportaron un aumento del 1.5% en todos los casos, situación que denota que la SEP realizó estimaciones de la matrícula educativa, impidiendo determinar la imputabilidad del programa en dicho incremento; además, los registros de la matrícula educativa evidenciaron un incremento general del 1.6% de educación media superior en 2016, al pasar de 666.0 miles de alumnos en 2015 a 676.7 miles de alumnos en 2016, que no corresponde con el resultado de avance reportado por la dependencia del 4.0%; por lo que la SEP careció de información útil, confiable y oportuna, que permita determinar el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario.

Asimismo, se constató que la SEP estableció la tasa bruta de escolarización de educación media superior con base en la matrícula total al inicio del ciclo escolar, sin importar el rango de edad considerado como típico para cursar este nivel educativo, con lo que reportó una

cobertura para el ciclo escolar 2015-2016 de 74.2%. La ASF determinó que la cobertura de educación media superior para el mismo ciclo escolar fue de 59.5% comparada con la cobertura de los alumnos de entre 15 a 17 años de edad, inferior en 20.5 puntos porcentuales de la meta sexenal. Con base en los datos anteriores, la ASF estima que se pone en riesgo el cumplimiento de la meta sexenal de cobertura del 80.0% en el nivel educativo medio superior, a la cual contribuye el Pp U079, ya que la matrícula educativa de los ciclos escolares 2011-2012 a 2015-2016 presentó un crecimiento medio anual de 4.7%, por lo que para el ciclo escolar 2018-2019 la matrícula proyectada será de 4,422.8 miles de alumnos en edad de cursar, el 65.5% en relación con la población nacional.

16-0-11100-07-0142-07-013 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública considere analizar las causas por las que no cumplió con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en la Matriz de Indicadores para Resultado 2016 del Pp U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" y, con base en ello, establezca los mecanismos necesarios para que, en ejercicios posteriores, implemente medidas de control para cumplir, o en su caso, reprogramar las metas previstas en los objetivos del programa en términos de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-0-11100-07-0142-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Educación Pública analice las causas por las que, en 2016, no dispuso de evidencia documental para acreditar los datos reportados como resultado del indicador "Tasa de variación de la matrícula de educación media superior en Instituciones Públicas apoyadas por el programa, respecto al año anterior" y, con base en ello, implemente los mecanismos necesarios, a fin de que, en ejercicios posteriores, disponga de información útil, confiable y oportuna que permita evaluar la contribución del programa presupuestario U079 "Expansión de la Educación Media Superior y Superior" en la atención del problema público identificado y con ello dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas cuarta, 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2010; lo anterior, en relación con el artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, normas cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el DOF el 3 de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

Consecuencias Sociales

En 2016, la falta de información sobre el incremento de la matrícula educativa en el nivel medio superior como resultado de la entrega de subsidios del programa presupuestario U079 “Expansión de la Educación Media Superior y Superior” y del diagnóstico de la infraestructura, por parte de la SEP, limitó conocer el avance en la atención del problema público relativo a la insuficiente infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las Unidades Públicas de Educación Media Superior para incrementar su matrícula, por lo que se pone en riesgo la ampliación de la cobertura para atender la demanda educativa y el cumplimiento de la meta sexenal de incrementarla de manera sostenida hasta alcanzar al menos el 80.0% de cobertura de la población en edad de cursarla, así como de la cobertura universal en ese nivel educativo, para el ciclo escolar 2021-2022, establecida en la Carta Magna.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 9 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 14 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 26 de mayo de 2017, 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 con el fin de fiscalizar que el otorgamiento de subsidios contribuyó a incrementar la matrícula de estudiantes en las Instituciones Públicas de Educación Media Superior, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el diagnóstico del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y en el árbol del problema del programa presupuestario (Pp) U079 “Expansión de la Educación Media Superior y Superior” se reconoce que la infraestructura física educativa, equipamiento y operación son insuficientes para incrementar la matrícula de estudiantes en el nivel medio superior y, por lo tanto, ampliar su cobertura; lo anterior, debido a que el equipamiento escolar es obsoleto e inadecuado, los escasos espacios educativos y la limitada asignación de recursos financieros para ampliar y mejorar la infraestructura física educativa por parte de los gobiernos locales.

Para atender esa problemática, en 2016, la Secretaría de Educación Pública (SEP) mediante el Pp U079 otorgaría subsidios para infraestructura física educativa, equipamiento y operación a las UPEMS, a fin de incrementar la matrícula y contribuir en la ampliación de la cobertura en ese nivel educativo. En ese año, se reportó en la Cuenta Pública que la SEP ejerció 2,362,362.6 miles de pesos, monto inferior en 37.2% respecto de lo aprobado en el PEF (3,760,915.5 mdp).

En 2016, los resultados mostraron que, en el otorgamiento de los subsidios, la SEP no elaboró los diagnósticos para verificar el estado general de la infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las UPEMS para contar con parámetros y criterios que permitieran focalizar los apoyos y constatar la contribución del Pp U079 en la atención del problema público identificado; los lineamientos para la distribución de los recursos presentaron deficiencias en su diseño, debido a que la SEP incorporó como población objetivo a las Instituciones Públicas de Formación para el Trabajo que es una modalidad educativa para

adultos y no contribuyen a la ampliación de la matrícula del nivel medio superior; asimismo, no incluyó mecanismos periódicos de supervisión y evaluación que permita verificar el cumplimiento de la normativa, ni aseguró la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos. Además, no se contó con información de la asignación presupuestal de conformidad con las necesidades identificadas con el índice de cobertura educativa por entidad federativa.

En cuanto a la infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las UPEMS beneficiadas con el programa, se verificó que la SEP entregó 5,153 subsidios, de los que 746 fueron para infraestructura física educativa; 2,480 para equipamiento; 1,081 para equipamiento y operación, y 486 para operación. Con esos apoyos se benefició a 4,816 UPEMS; sin embargo, careció de mecanismos de control y supervisión para verificar su correcta aplicación, así como de información para realizar el seguimiento de los apoyos entregados.

La SEP careció de la información que permita comprobar la contribución del programa en la ampliación de la matrícula educativa del nivel medio superior de las 4,816 UPEMS beneficiadas, sólo dispuso del 15.2% (734); con la revisión de los datos disponibles, se constató que la matrícula de las instituciones apoyadas pasó de 666.0 miles de alumnos en 2015 a 676.7 miles de alumnos en 2016, lo que representó un incremento global del 1.6%; sin embargo, de las 32 entidades federativas apoyadas, en 26 la SEP realizó estimaciones de la matrícula, con un incremento de 1.5% en todos los casos, sin relacionar el monto de los subsidios otorgados por el programa.

En opinión de la ASF, la SEP careció de información para determinar a 2016 el avance en la contribución del programa para ampliar la matrícula educativa de nivel medio superior, debido a que no dispuso de diagnósticos y mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de objetivos y metas relacionados con la expansión de la educación media superior, así como de la supervisión en la radicación y aplicación de los subsidios por 1,716,044.7 mdp; por lo que se abstiene de emitir una opinión de la incidencia de la entrega de subsidios mediante el programa U079 “Expansión de la Educación Media Superior” en la atención del problema público referente a que la infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las instituciones en el nivel medio superior es insuficiente para incrementar la matrícula de estudiantes.

Con la fiscalización se contribuirá a que la SEP establezca los mecanismos de control necesarios para corregir las deficiencias o debilidades detectadas y reorientar el diseño del programa en el otorgamiento de subsidios para infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las UPEMS, a fin de contar con diagnósticos que permitan cuantificar la problemática identificada en el programa, implementar mecanismos de control y supervisión para garantizar el correcto ejercicio de los recursos y de información que sustente que la entrega de subsidios se realizó a la población objetivo para ampliar su matrícula y contribuir al incremento de la cobertura educativa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Lic. José Luis Chávez Delgado

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Constatar que la SEP, en 2016, cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño, en relación con el Pp U079.
2. Verificar que, en 2016, la SEP estableció mecanismos de control interno para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos del Pp U079.
3. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas, de 2016, se incluyó información para evaluar el cumplimiento de objetivos y metas en materia de infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las instituciones públicas de educación media superior.
4. Constatar que la SEP contó, en 2016, con un diagnóstico general que le permitiera cuantificar la problemática de insuficiente infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las instituciones de educación media superior, a fin de evaluar la contribución del Pp U079 en la atención al problema público.
5. Evaluar el diseño del Pp U079 para el otorgamiento de los subsidios, en 2016, así como de su normativa en el nivel medio superior, para constatar que cumplió con los criterios establecidos en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Planeación.
6. Verificar la economía del gasto, en 2016, para infraestructura física educativa, equipamiento y operación en las instituciones de educación media superior apoyadas mediante el Pp U079.
7. Evaluar la cobertura de instituciones públicas de educación media superior apoyadas para infraestructura, equipamiento y operación en 2016.
8. Constatar los mecanismos de seguimiento y supervisión establecidos, en 2016, por la SEP para verificar el correcto desarrollo y cumplimiento de los proyectos apoyados con el programa.
9. Evaluar el incremento de la matrícula educativa del nivel medio superior como resultado de los subsidios entregados para infraestructura física educativa, equipamiento y operación de las instituciones educativas públicas en 2016.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Educación Tecnológica y Agropecuaria, de Educación Tecnológica Industrial, de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar, del Bachillerato y de Centros de Formación para el Trabajo, así como la Coordinación Sectorial de Planeación y Administración, de la Subsecretaría de Educación Media Superior.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 42.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo; 2, fracción II; 45; 74, párrafo segundo; 75, fracciones V, VII y VIII, y 111.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 223, párrafo tercero.
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54, párrafos primero y segundo.
5. Ley de Planeación: artículo 3.
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Infraestructura Física Educativa, artículos 5, fracción II, y 12.

Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, artículo 22.

Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos de la SHCP, numerales II.4 y II.5.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, numeral noveno.

Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, Paso 1, Identificación del Problema, Capítulo 3.

Criterios Generales para la distribución del Programa U079 en educación media superior, apartado 7.2 y numeral 8.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, fracción I, normas primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2010; lo anterior, en relación con el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, normas primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, publicado en el DOF el 3 de noviembre de 2016.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Al momento, no se han emitido comentarios de la presente revisión por parte de la Secretaría de Educación Pública.