

Secretaría de Educación Pública

Infraestructura y Equipamiento en Educación Básica

Auditoría de Desempeño: 2017-0-11100-07-0148-2018

148-DS

Criterios de Selección

Trascendencia y Antecedentes de Fiscalización.

Objetivo

Fiscalizar la atención del rezago en la infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió el análisis del diseño del programa, en términos de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa y de la Matriz de Indicadores para Resultados, en los componentes relacionados con la infraestructura y el equipamiento; del ejercicio del presupuesto, en términos de los componentes 1, a cargo de la SEP, y 4 y 5, responsabilidad del INIFED; de la cobertura del programa, en los componentes de atención a las carencias físicas de las escuelas; del otorgamiento del subsidio, en términos del cumplimiento de los requisitos por parte de las Autoridades Educativas Locales (AEL); de la contribución del programa en la mejora de la infraestructura y el equipamiento, por medio de la atención de las carencias físicas de las escuelas y de la instalación y mantenimiento de bebederos escolares; del seguimiento del programa; del avance en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS); del Sistema de Control Interno, a fin de proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas, y de la rendición de

cuentas sobre el cumplimiento de los propósitos del programa en la mejora de la infraestructura y el equipamiento de escuelas.

La revisión se enfocó en el ejercicio 2017, y se comparó el presupuesto erogado en el programa, con el periodo 2014-2016.

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 de la SEP y del INIFED en la mejora de la infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica.

Antecedentes

En 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aplicó el cuestionario del Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA), a los directores de escuelas de 40 países, sobre su percepción acerca de los impactos negativos que puede tener en el aprendizaje la insuficiencia de recursos físicos y educativos, las condiciones de los edificios, los sistemas de iluminación, los espacios de enseñanza, los materiales de consulta en la biblioteca, los recursos multimedia para la educación, y las instalaciones para la educación física y artística.^{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, como consecuencia de que la responsabilidad de la reparación, mantenimiento y acondicionamiento de las escuelas se dejó a los padres de familia, mientras que los gobiernos federal, estatal y municipal se dedicaron a construir nuevos espacios educativos para atender el atraso de la cobertura del sistema de educación básica. En consecuencia, el problema del mantenimiento de inmuebles escolares de nivel básico se agudizó.^{2/}

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.^{3/} Asimismo, consideró apropiada y

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

^{2/} *Ibíd.*

^{3/} Diario Oficial de la Federación, “**Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**”, México, 31 de mayo de 2007.

necesaria la modernización del concepto de construcción de escuelas, y definir a la infraestructura educativa como los bienes inmuebles, las instalaciones, el mobiliario, el equipo y la tecnología que se requiere para asegurar una educación de alta calidad. Este conjunto de elementos debe cumplir con la función de propiciar las mejores condiciones para el desarrollo del aprendizaje.^{4/}

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, extinguió al CAPFCE y dio origen al Instituto Nacional de la Infraestructura 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”.^{5/}

En el diagnóstico, contenido en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, se reconoció que una debilidad del sistema educativo es el estado que guardaba la infraestructura física educativa. A dicho problema se le sumó la falta de electricidad, de agua potable, de instalaciones hidrosanitarias funcionales y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, lo que creó condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos y el trabajo de los maestros.^{6/}

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

En ese año, la SEP, en coordinación con el INEGI, realizó el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), el cual tuvo como uno de sus objetivos el de identificar el rezago físico de las escuelas.

En el CEMABE fueron censadas 178,033 escuelas públicas de este nivel educativo, de las que 36,844 estaban adaptadas para la función educativa, y 2,241, construidas con materiales precarios, por lo que requerían de algún tipo de intervención física; 28,544, no disponían de

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

^{5/} Cámara de Senadores, “**Exposición de motivos de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa**”, México, 2006, p.2.

^{6/} Diario Oficial de la Federación, “**Programa Sectorial de Educación 2013-2018**”, México, 13 de diciembre de 2013.

agua potable por red pública; 20,533, carecían de servicios sanitarios, y 82,619, no tenían drenaje. En cuanto al equipamiento básico, 14,444 aulas no contaban con pizarrón; 36,628, con escritorio para el maestro, y 37,714, con sillas para los alumnos.

A partir del CEMABE, la SEP elaboró el Índice de Carencias por Escuela (ICE), que clasifica la intensidad de carencias básicas en los servicios, la infraestructura y el equipamiento en una escuela; este índice se integra por las características del tipo de construcción del inmueble, el material de construcción, la disponibilidad de agua potable, las instalaciones sanitarias y el equipamiento básico de las aulas.

Para atender la problemática, en 2014, la SEP instrumentó el Pp U082 “Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo” (PEEARE), con el objetivo de contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica para mejorar la prestación del servicio educativo y, con ello, dar respuesta a los resultados del CEMABE. Al inicio del ciclo escolar 2014-2015, el PEEARE cambió su denominación por la de Programa de la Reforma Educativa (PRE), debido a que respondía a los mandatos de la reciente reforma constitucional y legal de fortalecer la autonomía de gestión para impulsar la calidad y equidad del sistema educativo nacional, atendiendo tanto las carencias identificadas por el CEMABE, como la focalización de los recursos en las escuelas con mayor rezago.^{7/}

Sin embargo, en 2014, el INIFED precisó que la información recabada en el CEMABE era insuficiente para la planeación de programas de infraestructura física educativa, ya que no se correspondía con una evaluación técnica de las instalaciones escolares.^{8/} Al respecto, el instituto realizó levantamientos de información que integraron el diagnóstico del estado físico de la infraestructura de 146,985 inmuebles escolares, que representaron el 96.6% del total de planteles públicos de educación básica (152,895 inmuebles).^{9/}

En 2015, se fusionaron los programas presupuestarios S029 “Programa Escuelas de Calidad” (PEC) y U074 “Escuelas Dignas” al U082 “Programa de la Reforma Educativa”, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar y a la mejora de las condiciones físicas de las escuelas. Además, se incorporó el componente de instalación y mantenimiento de bebederos escolares.^{10/}

^{7/} Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”, 18 de junio de 2014, México, Introducción, apartados 1 y 2.

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

^{9/} Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, Programa Institucional del INIFED 2014-2018, Avances 2016.

^{10/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

En 2017, la SEP, el INIFED y la Coordinación General @prende.MX instrumentaron el programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa”^{11/} (PRE), el cual se enfocó en crear condiciones para que las escuelas públicas de educación básica cuenten con recursos financieros que les permita el desarrollo de su Ruta de Mejora Escolar^{12/}, con el fin de fortalecer su autonomía de gestión y su infraestructura.

Mediante el PRE, la SEP y el INIFED otorgan subsidios para la realización de obras de construcción, rehabilitación, equipamiento de mobiliario, e instalación de bebederos en las escuelas de educación básica, por medio de la operación de tres de los seis componentes^{13/} del programa: 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica”, a cargo de la SEP, y 4 “Para la instalación y mantenimiento del sistema de bebederos escolares”, y 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención”, bajo la responsabilidad del INIFED.

Resultados

1. Diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, en materia de infraestructura y equipamiento.

Los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018 se corresponden con los objetivos de la planeación nacional de mediano plazo, ya que, en 2017, se encaminaron a la mejora de las condiciones de infraestructura de las escuelas públicas de educación básica, como lo establece la estrategia 3.1.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, de “Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, mediante la mejora de la infraestructura física, la disposición de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias en las escuelas, y la modernización del equipamiento escolar”, con la finalidad de contribuir a revertir la ausencia de espacios educativos dignos.

Por lo que respecta al diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018, la SEP definió la población objetivo del programa, por grupo específico y por región del país; incluyó mecanismos de distribución, operación y

^{11/} El nombre del programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa”, hace alusión a la Reforma Educativa; sin embargo, dicho programa únicamente aborda dos (infraestructura y equipamiento, y gestión escolar) de los cinco componentes (no incluye docentes, alumnos, ni planes y programas de estudio) que integran el Sistema Educativo Nacional.

^{12/} Ruta de Mejora Escolar: sistema de gestión que permite a la escuela ordenar y sistematizar sus decisiones, respecto del mejoramiento del servicio educativo y focalizar los esfuerzos de la autoridad educativa. Implica procesos de planeación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Fuente: DOF, **Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa**, publicado el 29 de diciembre de 2017.

^{13/} Los otros tres componentes son: 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”; 3 “Para el fortalecimiento de las supervisiones escolares de zona, y el servicio de asistencia técnica a la escuela”, y 6 “Para el desarrollo de habilidades digitales y el pensamiento computacional”.

administración; diseñó las condiciones para que los recursos fueran canalizados a su población objetivo; incluyó fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia de los recursos presupuestarios para el componente 1; estableció la temporalidad del otorgamiento de los apoyos del programa; procuró que, con base en los objetivos general y específicos, el programa fuera el medio más eficaz y eficiente para alcanzar su propósito, y consideró la presentación de informes trimestrales para dar seguimiento al ejercicio de los recursos aplicados al Pp U082.

Sin embargo, en dichos lineamientos no se establecieron criterios para diferenciar los beneficios otorgados por medio de los componentes 1 y 5, a fin de que no se dupliquen, debido a que ambos se enfocan en fines similares: el componente 1, en mejorar las condiciones de infraestructura, y el 5, en contribuir a la mejora de las condiciones de infraestructura física; no se previeron los montos máximos del costo total del programa, para los componentes 4 y 5, y no se señalan los instrumentos para ajustar su operación o decidir sobre su cancelación, como resultado de las evaluaciones al programa. Asimismo, el porcentaje del presupuesto original determinado al componente 4 (53.3%) difiere del 54.0% establecido en el PEF 2017.

Al respecto, la dependencia, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, diseñó y proporcionó el “Proyecto de Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa ciclo escolar 2018-2019”, en los cuales ya no se consideran como parte del programa los componentes 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica” y 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención”; se incluyeron los montos mínimos y máximos con los que se podrá beneficiar a las comunidades escolares; se establecieron los instrumentos para ajustar la operación del PRE o decidir sobre su cancelación, y se determinó un porcentaje del presupuesto acorde con lo señalado en el PEF para la instrumentación del componente 4 “Para la instalación y mantenimiento del Sistema bebedero escolar”, con lo que se solventa lo observado.

2. Avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño

La SEP diseñó los árboles de problema y de objetivos del Pp U082 “Programa de la Reforma Educativa” de 2017. El árbol de problema establece que “las escuelas del nivel básico presentan condiciones adversas para ejercer una autonomía de gestión mediante una ruta de mejora que les permita superar las carencias en las que opera y otorga el servicio educativo”, y plantea que las deficiencias en infraestructura y equipamiento son un efecto de las condiciones adversas para ejercer una autonomía de gestión de las escuelas públicas. Por lo que respecta al árbol de objetivos, no se precisa el propósito en materia de infraestructura y equipamiento. Asimismo, no se identificó una problemática clara relacionada con la instalación y mantenimiento de bebederos escolares, ni cómo este componente del programa permite a las comunidades escolares el desarrollo de la Ruta de Mejora Escolar.

La MIR 2017 del programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa” es congruente con el PND 2013-2018 y el PSE 2013-2018, respecto de “Modernizar la

infraestructura y el equipamiento de los centros educativos”, y “Dignificar a las escuelas”, ya que se orientó al fortalecimiento de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas.

De los 18 objetivos incluidos en la MIR 2017 del Pp U082, 6 (33.3%) se relacionan con la infraestructura y el equipamiento en la educación básica, de los cuales 1 se corresponde con el nivel fin; 1 de propósito; 2 de componente y 2 de actividad. La lógica vertical presentó las deficiencias siguientes: en los objetivos a nivel de componente, la relación causa-efecto no es clara, ya que no se detalla cómo los productos y servicios que produce el programa contribuyen al logro del objetivo de nivel propósito; los objetivos de la MIR son insuficientes, debido a que en los niveles de actividad y componente no se incluyeron objetivos relativos a la atención de las carencias de infraestructura física y equipamiento, únicamente se hace referencia a la instalación y mantenimiento de bebederos escolares, lo cual no forma parte de la problemática que dio origen al programa, y la sintaxis de uno de los dos objetivos de nivel actividad no se ajustó a la metodología del marco lógico.

En la MIR 2017 del Pp U082 se incluyeron 18 indicadores, de los cuales 5 (27.8%) se relacionaron con la mejora de la infraestructura física y el equipamiento de las escuelas públicas de educación básica. En el análisis de la lógica horizontal, se identificó que el indicador de propósito se sustentó en una muestra de escuelas, y no en el total de las beneficiadas por el programa, por lo que el resultado no sería una referencia exacta para medir la contribución en el objetivo de este nivel, referente a “Las comunidades escolares que disponen de apoyos financieros del programa superan carencias de infraestructura y equipamiento”; su definición es ambigua, ya que su variable de medición se refiere a las “acciones para superar al menos dos de las carencias detectadas”, además, la SEP no estableció una meta para 2017, no obstante que la frecuencia de medición es anual y, para ese año, la entidad fiscalizada no reportó resultados.

La MIR 2017 del Pp U082 no contiene las definiciones de los indicadores de componente “Porcentaje de escuelas Públicas de tipo básico seleccionadas que son beneficiadas con el contrato por región para el ciclo escolar 2017-2018” y “Porcentaje de sistemas de bebederos instalados que operan”, ni los de actividad “Porcentaje de escuelas de tipo básico beneficiadas con la instalación de sistemas de bebederos en el ciclo escolar 2016-2017” y “Porcentaje de convocatorias públicas nacionales por región para realizar los trabajos de instalación y mantenimiento de sistemas de bebederos en el ciclo escolar 2017-2018”.

De los cinco indicadores relativos a la infraestructura y el equipamiento incluidos en la MIR 2017 del Pp U082, cuatro están orientados con la instalación de bebederos escolares, tema que no se incluyó en el árbol del problema, y sólo uno se refiere a la atención de carencias registradas en el Índice de Carencias Escolares, y no es adecuado, ni suficiente para medir el cumplimiento de los objetivos del programa, ya que no se hace referencia a las actividades relacionadas con los tres componentes en materia de infraestructura y equipamiento.

Al respecto, la dependencia, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, eliminó los indicadores de la MIR del programa relacionados con la mejora de la infraestructura física de las escuelas para el ejercicio 2018, ya que el Programa de la Reforma

Educativa, para el ciclo escolar 2018-2019, no considera la instrumentación de los componentes 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica”, a cargo de la SEP, y 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención”, a cargo del INIFED, debido a que no se previeron recursos para estos componentes, con lo que se solventa lo observado.

2017-0-11100-07-0148-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública precise, en conjunto con el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, en el árbol de problema y objetivos del programa presupuestario U082 "Programa de la Reforma Educativa", la problemática y los propósitos del componentes relacionados con la infraestructura y el equipamiento, a fin de garantizar que dicho instrumento permita el diseño adecuado de la Matriz de Indicadores para Resultados, en términos de lo establecido en el numeral 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Ejercicio del presupuesto del Programa de la Reforma Educativa, en materia de infraestructura y equipamiento, en el nivel de educación básica

En la Cuenta Pública 2017, se reportó que el presupuesto ejercido en el Programa de la Reforma Educativa fue de 2,685,306.9 miles de pesos, monto igual al modificado y superior en 25.4% (544,306.9 miles de pesos) al original (2,141,000.0 miles de pesos), como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL “PROGRAMA DE LA REFORMA EDUCATIVA”, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Presupuesto			Variaciones			
	Original	Modificado	Ejercido	Relativas (%)		Absolutas	
				Ejercido/ Original	Ejercido/ Modificado	Ejercido/ Original	Ejercido/ Modificado
(a)	(b)	(c)	$(d)=((c)/(a)-1)*100$	$(d)=((c)/(b)-1)*100$	$(f)= (c)-(a)$	$(f)= (c)-(b)$	
U082 Programa de la Reforma Educativa	2,141,000.0	2,685,306.9	2,685,306.9	25.4	(0.0)	544,306.9	(0.0)
INIFED	1,141,000.0	1,324,600.0	1,324,600.0	16.1	0.0	183,600.0	0.0
SEP	1,000,000.0	1,360,706.9	1,360,706.9	36.1	(0.0)	360,706.9	(0.0)

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017**.

Por lo que se refiere al monto ejercido por unidad responsable, se reportó que el INIFED erogó 1,324,600.0 miles de pesos (49.3%), monto igual al presupuesto modificado, y superior en 16.1% al original (1,141,000.0 miles de pesos), y la SEP ejerció 1,360,706.9 miles de pesos (50.7%), cifra igual al monto modificado y superior en 36.1% al original (1,000,000.0 miles de pesos), sin que la SEP, ni el INIFED acreditaran las causas de las variaciones.

En el periodo 2014-2017, el presupuesto ejercido en el programa U082 “Programa de la Reforma Educativa” presentó un decremento del 66.0%, al pasar de 7,897,937.5 miles de pesos a 2,685,306.9 miles de pesos. Dicho comportamiento se debió a que, desde 2016, el Programa de la Reforma Educativa, en materia de infraestructura física y equipamiento en educación básica, se instrumenta en conjunto con el Programa Escuelas al CIEN,^{14/} en consecuencia, se realizaron ajustes en el diseño y la orientación del PRE para el ejercicio 2017, ya que se enfocó, principalmente, en el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar.

Por lo que se refiere al gasto por componente, en 2017, el 86.1% (1,141,000.0 miles de pesos) correspondió al componente 4 “Para la instalación y mantenimiento del Sistema de Bebedero Escolar” y el 13.9% (183,600.0 miles de pesos) al componente 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención, de acuerdo al IAP”.^{15/} Respecto del componente 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica”, para ese año no se consideraron recursos.

Los 1,141,000.0 miles de pesos del componente 4 “Para la instalación y mantenimiento del sistema bebedero escolar”, a cargo del INIFED, se transfirieron al Fideicomiso 10247 denominado “Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”,^{16/} en el que se establece que dicho recurso se destinará a cubrir los pagos a los

^{14/} Programa Escuelas al CIEN: Programa de mejoramiento de la infraestructura física educativa de planteles educativos de tipo básico, medio superior y superior, con cargo a los fondos obtenidos por la potenciación de recursos económicos del Fondo Aportaciones Múltiples (FAM). El término CIEN se refiere a Certificados de Infraestructura Educativa Nacional. La relación de los proyectos de infraestructura física educativa se atenderán con los recursos que se obtengan con motivo de la monetización de los recursos presentes y futuros del "FAM". Fuente: INIFED, **“Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa, aplicables en materia de planeación, contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa”**. (Programa Escuelas al CIEN), México, 2018.

^{15/} Índice de Atención Prioritaria (IAP), determinado por el INIFED con la información obtenida por medio de la Cédula de Información Técnica (CIT) de cada plantel educativo, las cuales integran el Diagnóstico Nacional de la Infraestructura Física Educativa.

^{16/} El Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo se constituyó en 2014, y se encuentra integrado por un fideicomitente, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y un fiduciario, bajo la figura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI), cuyo objetivo es el de entregar a los beneficiarios los apoyos financieros previstos en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE). Sin embargo, a partir del ejercicio fiscal 2015, dicho fideicomiso, según lo estipulado en los “Criterios Operativos del Programa de la Reforma Educativa 2015”, se reconoce como “Fideicomiso del Programa de la Reforma Educativa”, debido a que el PEEARE cambió de nombre por el de Reforma Educativa (PRE) a partir de ese año. Fuente: SEP, **“Contrato del Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”**, México, 2014.

prestadores de servicios para la instalación y mantenimiento de bebederos escolares^{17/} y, a la fecha de cierre de la auditoría, no se han aplicado los recursos para la instalación de los 8,000 sistemas de bebederos comprometidos para el ciclo escolar 2017-2018.

El recurso destinado a este componente significó el 53.3% del presupuesto original del programa (2,141,000.0 miles de pesos), de conformidad con lo señalado en los lineamientos de operación del programa para el ciclo escolar 2017-2018.^{18/}

2017-0-11100-07-0148-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública implemente mecanismos para contar con información relacionada con las variaciones que se presenten en el ejercicio del presupuesto del programa U082 "Programa de la Reforma Educativa", a fin de que su contabilidad facilite el registro y la fiscalización de los gastos, en términos de los artículos 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 2 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-11MDE-07-0148-07-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa implemente mecanismos para contar con información relacionada con las variaciones que se presenten en el ejercicio del presupuesto del programa U082 "Programa de la Reforma Educativa", a fin de que su contabilidad facilite el registro y la fiscalización de los gastos, en términos de los artículos 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 2 de la Ley General de

^{17/} Mediante el Acuerdo EO5.11.17S, el Comité Técnico del Fideicomiso determinó que, con fundamento en el inciso a) de la Cláusula Octava "Facultades del Comité Técnico" del Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago, y con base en lo establecido en el numeral 2.7. "Distribución de los recursos" del "Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa", se destine, para cubrir los pagos a los prestadores de servicios para la instalación y mantenimiento de bebederos escolares, la cantidad de 1,141,000.0 miles de pesos, con recursos para el ciclo escolar 2017-2018.

^{18/} De conformidad con el PEF se destinará a este componente el 53.3% del presupuesto asignado al programa. Estos recursos serán transferidos al Fideicomiso, el cual abrirá una subcuenta específica para su administración. El Comité Técnico del Fideicomiso aprobará las transferencias del subsidio correspondiente a bebederos escolares, para lo cual el INIFED deberá observar lo dispuesto en los Lineamientos de Operación y los Criterios Específicos para la Operación del Componente 4. El INIFED será el único responsable de administrar, ejercer, comprobar, dar seguimiento y rendir cuentas de los recursos etiquetados en el Componente 4; además, presentará al Comité Técnico del Fideicomiso el esquema para la autorización de los pagos correspondientes. Fuente: SEP, **Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018**, numeral 2.6.2.4. "Componente 4. Para la instalación y mantenimiento del Sistema bebedero escolar", publicados el 29 de diciembre de 2017.

Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Cobertura del Programa de la Reforma Educativa

En el ciclo escolar 2017-2018, la SEP y el INIFED no contaron con indicadores ni metas para medir la cobertura del PRE en la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica (componente 1); en la instalación y mantenimiento del sistema bebedero escolar (componente 4), ni en la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención (componente 5).

En 2017, la población potencial del componente 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica” se conformó por 196,567 escuelas públicas de educación básica del país diagnosticadas;^{19/} de las que se identificó que el 15.0% (29,409 escuelas públicas) presentó alto y muy alto grado de rezago, y requería ser reparado y equipado con urgencia; sin embargo, la SEP no otorgó apoyos para esos efectos, en detrimento del aprendizaje del 6.7% (1,556.1 miles de alumnos) de los 23,172.4 miles de alumnos de educación básica, por lo que no contribuyó al cumplimiento del objetivo del componente de “mejorar la infraestructura y el equipamiento de los planteles educativos más rezagados, mediante la atención de las carencias físicas”. Además, 32,932 escuelas (17.4%) no se clasificaron mediante el Índice de Carencias por Escuela.

En cuanto al componente 4 “Instalación y mantenimiento del sistema bebedero escolar”, la población potencial se conformó por los 146,392 inmuebles públicos de educación básica diagnosticados por el INIFED, los cuales representaron el 95.7%, de los 152,895 inmuebles públicos existentes en 2017,^{20/} en los que se ubicaron las 196,960 escuelas^{21/} públicas de educación básica del país,^{22/} mientras que la población objetivo de este componente se integró por 113,239 inmuebles, el 77.4% de la población potencial, los cuales contaron con conexión de red de agua potable. Asimismo, en el ciclo escolar 2017-2018, se adjudicó la

^{19/} Diagnosticadas mediante el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), SIGED. México, 2013.

^{20/} INEGI-SEP, **Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial**, SIGED, CEMABE. México, 2013.

^{21/} Escuela (*escuela pública de educación básica*): Conjunto organizado de recursos humanos y físicos que opera bajo la autoridad del personal directivo, destinado a impartir educación del tipo educativo básico (preescolar, primaria y secundaria), con un turno y horario determinados. Considera a las escuelas con servicio regular, las de educación especial y los Servicios de Educación Comunitaria que otorga el CONAFE.

^{22/} Secretaría de Educación Pública. **Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, Ciclo escolar 2016-2017**. México, 2018.

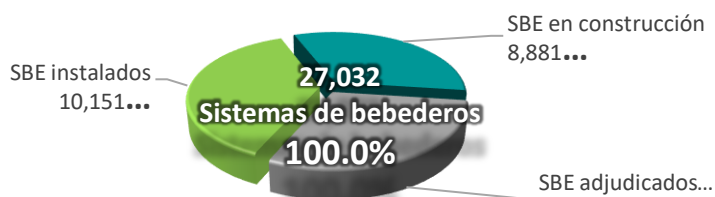
instalación del sistema de bebedero escolar en 8,000^{23/} inmuebles (7.1% de la población objetivo), de los que el 3.0% (240 inmuebles) no contó con diagnóstico, por lo que no se garantizó que cubriera las condiciones para la instalación de dicho sistema; además, el 1.9% (150 inmuebles) no dispuso de conexión a la red de agua potable, por lo que no presentaron las condiciones para la instalación.

Con la instalación de los 8,000 inmuebles adjudicados en 2017, se beneficiaría a 1,864.3 miles de alumnos, el 8.0% de los alumnos existentes de ese nivel educativo en el país (23,172.4 miles de alumnos).^{24/}

Durante el periodo 2015-2017, el INIFED seleccionó a 27,032 inmuebles para la instalación del sistema bebedero escolar (11,034, en 2015; 7,998, en 2016, y 8,000, en 2017); sin embargo, al cierre de la auditoría, únicamente se habrán instalado 10,151; 8,881 se encontraban en proceso de construcción, y se adjudicaron 8,000, sin que se iniciaran los trabajos de construcción, como se muestra a continuación:

SISTEMAS DE BEBEDEROS ESCOLARES INSTALADOS, EN CONSTRUCCIÓN Y ADJUDICADOS, EN INMUEBLES ESCOLARES, 2015-2017

(Sistemas de bebederos y porcentajes)



FUENTE: INIFED, Base de datos “listado 2017-2018”, proporcionadas por el INIFED, mediante oficio núm. DA/0215/18, del 18 de abril de 2018, y “Avances, metas del programa” página de INIFED, actualizada a marzo de 2018.

SBE Sistema Bebedero Escolar.

Respecto del componente 5 “Para la mejora de condiciones de infraestructura física de las escuelas públicas de educación básica con alta prioridad de atención”, su población potencial se conformó por los 146,392 inmuebles públicos de educación básica diagnosticados por el INIFED, y la población objetivo, por 10,284 planteles, que el instituto clasificó de atención prioritaria, de acuerdo con el Índice de Atención Prioritaria (IAP), cifra que representó el 7.0% de la población potencial (146,392 inmuebles). En 2017, el INIFED atendió al 1.5% (150 inmuebles) de los 10,284 inmuebles que requerían de atención prioritaria, de acuerdo con el Índice de Atención Prioritaria en 2017, sin que el instituto acreditara las causas por las que únicamente atendió ese número de inmuebles, ni los criterios con los que los seleccionó.

^{23/} INIFED, INIFED, Acta de Notificación de Fallo del 4 y 30 de mayo de 2018, de la Convocatoria Pública Nacional No. CPN-INIFED-SB-001-2018 del 22 de marzo de 2018 y del “Procedimiento de Invitación Restringida No. INV-RES-INIFED-SB-002-2018 del 4 de mayo de 2018.

^{24/} Secretaría de Educación Pública. Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, Ciclo escolar 2016-2017.

Con los apoyos del componente 5, en los 150 inmuebles de las escuelas públicas de educación básica se benefició a 45.1 miles de alumnos de educación básica, el 0.2% del total de alumnos existentes en el país (23,172.4 miles de alumnos).^{25/}

De los 10,284 inmuebles, cuya infraestructura fue considerada con alta y muy alta prioridad de atención, el PRE, mediante el componente 5, atendió únicamente al 3.7% (376 inmuebles) desde 2016, año en que se comenzó a instrumentar el componente, el 2.2% (226 inmuebles) se atendió durante el ciclo escolar 2016-2017, y el 1.5% (150 inmuebles) en el 2017-2018, al cierre de 2017.

Al respecto, la SEP informó, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, que en el “Proyecto de Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa ciclo escolar 2018-2019”, ya no se considera, como parte del programa, la instrumentación de los componentes 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica” y 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención”, por lo que la ASF no emitió las recomendaciones al desempeño derivadas de las observaciones identificadas, relacionadas con dichos componentes.

2017-0-11100-07-0148-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe, en conjunto con el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, indicadores y metas para medir la cobertura del componente "Instalación y mantenimiento del sistema bebedero escolar" del Programa de la Reforma Educativa, a fin de establecer parámetros de medición de lo que se pretende lograr con el programa, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-11MDE-07-0148-07-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa implemente las medidas necesarias, con el propósito de que todos los inmuebles que seleccionó para ser beneficiados por el Sistema Bebedero Escolar cumplan con las condiciones para su instalación, a fin de garantizar el suministro de agua potable en las escuelas públicas de educación básica, en términos de lo que señalen los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa, y del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

^{25/} Secretaría de Educación Pública. **Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, Ciclo escolar 2016-2017.**

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

A fin de expresar su voluntad para participar en el programa en el ciclo escolar 2017-2018, las 32 entidades federativas remitieron a la SEP su Carta Compromiso Local^{26/} dentro del plazo establecido en los lineamientos del programa.

En relación con la Propuesta Local para la operación del programa,^{27/} las 32 entidades federativas la remitieron a la secretaría, de las cuales 2 (Chihuahua y Ciudad de México) la entregaron posterior a la fecha límite del 28 de febrero de 2018, y en 3 entidades (Aguascalientes, Morelos y Yucatán) no se identificó la fecha de entrega.

2017-0-11100-07-0148-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública establezca los mecanismos necesarios para que las Autoridades Educativas Locales (AEL) presenten la propuesta local, en la que se expresan las responsabilidades para la instrumentación del Programa de la Reforma Educativa, en tiempo y forma, a fin de cumplir con los plazos establecidos y mejorar el proceso en la selección de escuelas participantes, en términos que establezcan los lineamientos del Programa de la Reforma Educativa y los Criterios Operativos del Programa de la Reforma Educativa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. *Atención a las carencias de infraestructura y equipamiento*

Para evaluar la contribución del componente 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica”, en la MIR 2017 del programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa”, la SEP incluyó el indicador “Porcentaje de comunidades escolares de una muestra que realizan acciones para superar al menos dos de las carencias registradas en el ICE”, a fin de que “las comunidades escolares que disponen de apoyos financieros del programa [...] superen sus carencias de infraestructura y equipamiento”, asociado al objetivo del componente 1 del programa de “mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica, poniendo a

^{26/} **Carta Compromiso Local:** documento mediante el cual las Autoridades Educativas Locales manifiestan su decisión y compromiso de participar en el programa en el ciclo escolar 2017-2018 y, en su caso, de aportar los recursos estatales que le correspondan a la entidad federativa, para incrementar la meta del Programa de la Reforma Educativa en el estado. **Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa 2017.**

^{27/} **Propuesta local para la operación del programa:** documento en el que las AEL describen los procesos, acciones, recursos, compromisos, plazos y responsabilidades inherentes a la implementación del componente 1 del programa, conforme al formato proporcionado por la SEP. **Acuerdo número 27/12/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa 2016.**

disposición de las comunidades escolares apoyos económicos que les permitan atender las carencias de las escuelas”. Sin embargo, para el indicador se estableció una meta de cero para el ejercicio 2017, debido a que no se asignaron recursos por restricciones presupuestales; además es ambiguo, ya que su variable de medición se refiere a las “acciones para superar al menos dos carencias”, y se fundamenta en una muestra de escuelas, y no en el total de las beneficiarias del componente 1 del programa.

Asimismo, en 2017 no se atendieron escuelas públicas de educación básica, debido a que no se le asignaron recursos por restricciones presupuestarias, por lo que las carencias de las 29,409 escuelas públicas de educación básica, consideradas de alto grado de rezago, de acuerdo con el cálculo del Índice de Carencias por Escuela (ICE), no fueron atendidas, en detrimento del aprendizaje del 6.7% (1,556.1 miles de alumnos), de los 23,172.4 miles de alumnos de educación básica.

Al respecto, la SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, diseñó y proporcionó el “Proyecto de Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa ciclo escolar 2018-2019”, en el que ya no se considera el componente 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica”, con lo que se solventa lo observado.

7. Atención de los inmuebles con alta prioridad

El INIFED no estableció indicadores, ni metas para medir la contribución del componente 5 en la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención en el ciclo escolar 2017-2018, a fin de dignificarlas.

Se verificó que en ese año el INIFED otorgó recursos al 1.5% (150) de los inmuebles públicos de educación básica con alta y muy alta prioridad de atención (10,284 inmuebles), lo que denota que la contribución del componente 5 del PRE en ese año fue limitado, en relación con los inmuebles públicos que requerían ser atendidos prioritariamente, de acuerdo con el diagnóstico realizado por el instituto, a fin de dignificar su infraestructura.

Mediante la Cédula de Información Técnica (CIT),^{28/} el INIFED registró la existencia de 199 (100.0%) carencias en los 150 inmuebles beneficiados, de las cuales, mediante el componente

^{28/} **Cédula de Información Técnica:** instrumento diseñado por el INIFED, mediante el cual el instituto, los organismos estatales de infraestructura física educativa u otra instancia capacitada para tal fin, realizan el levantamiento y recopilación in situ de la información técnica necesaria para la elaboración del diagnóstico de cada uno de los planteles educativos, capturada por medio del Sistema Nacional de Información del propio instituto. **Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa.** México, 2018.

5, se atendieron 190 (95.5%) diagnosticadas y 2 sin ser diagnosticadas, con la ejecución de obras de construcción, rehabilitación, infraestructura exterior y equipamiento.^{29/}

Al respecto, la SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, diseñó y proporcionó el “Proyecto de Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa ciclo escolar 2018-2019”, en el que ya no se incluye el componentes 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención”, con lo que se solventa lo observado.

8. Instalación y mantenimiento de bebederos escolares

En el ciclo escolar 2017-2018, se adjudicó la instalación del sistema de bebederos escolares en 8,000 inmuebles,^{30/} sin que a la fecha de cierre de la auditoría se hayan colocado, de los cuales 7,760 inmuebles contaron con información del diagnóstico realizado por el INIFED, de éstos el 77.8% (6,039 inmuebles), se concentró en las escuelas con mayor número de alumnos.

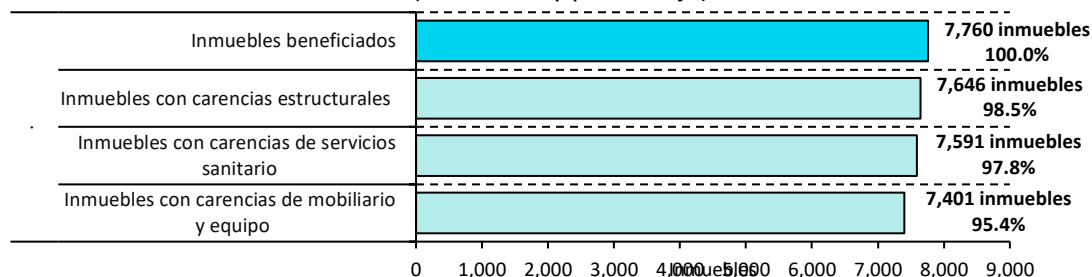
Asimismo, de los 7,760 inmuebles diagnosticados y seleccionados para la instalación de bebederos escolares, mediante el componente 4 “Para la Instalación y Mantenimiento del Sistema Bebedero Escolar”, el 98.5% (7,646 inmuebles) presentó carencias en su seguridad estructural y condiciones de funcionamiento; el 97.8% (7,591 inmuebles) tuvo necesidades en sus servicios sanitarios, y el 95.4% (7,401 inmuebles) careció de mobiliario y equipo básico del aula, como se muestra a continuación:

^{29/} Clasificación determinada en la base de datos proporcionada por el INIFED, fundamentada en el artículo 11 de la Ley General de Infraestructura Física Educativa (LGINFE), que menciona que en la planeación de los programas y proyectos para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación exterior de la infraestructura física educativa, entre otros aspectos.

^{30/} INIFED, INIFED, **Acta de Notificación de Fallo del 4 y 30 de mayo de 2018**, de la Convocatoria Pública Nacional No. CPN-INIFED-SB-001-2018 del 22 de marzo de 2018 y del “Procedimiento de Invitación Restringida No. INV-RES-INIFED-SB-002-2018 del 4 de mayo de 2018.

CARENCIAS DE LA INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LOS INMUEBLES DE EDUCACIÓN BÁSICA
SELECCIONADOS PARA LA INSTALACIÓN DE BEBEDEROS ESCOLARES, 2017

(Inmuebles y porcentaje)



FUENTE: Elaborada por la ASF con información de la Base de datos "PUNTO 4_ASF_20180409", proporcionada por el INIFED, mediante oficio núm. DA/0215/18, del 18 de abril de 2018.

NOTA: **Carencias estructurales y de inmuebles** (seguridad estructural y condiciones de funcionamiento del inmueble). Se relacionan, principalmente, con la construcción de espacios como aulas, escaleras, barandales (herrería), pasillos, pisos, techos, instalaciones eléctricas e hidráulicas, así como obras de mantenimiento general, demoliciones y reparaciones estructurales.

Carencias de servicios sanitarios. Relacionados con la utilización de fosa séptica, tinacos, construcción o demolición de espacios sanitarios, instalaciones hidrosanitarias, cisternas y red sanitaria interna.

Carencias de mobiliario y equipo. Se conforma de escritorios y sillas para docente, archiveros, mesas y bancas para alumno, sillas con paleta, mesa-bancos, pizarras y estantería de laboratorios.

Para el ciclo escolar 2017-2018, a pesar de que los inmuebles presentaron necesidades consideradas prioritarias, de acuerdo con el diagnóstico realizado, el INIFED decidió la instalación de sistemas de bebederos escolares.

9. Seguimiento del programa

La SEP acreditó contar con los 32 Informes de Avances Físicos y Financieros de la operación del Programa de la Reforma Educativa de 2017, del primer trimestre de 2018, de las Autoridades Educativas Locales (AEL), y los 31 correspondientes a las delegaciones estatales del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); sin embargo, un informe de las AEL (Chihuahua), y 2 de las delegaciones del CONAFE (Colima y Tabasco), se entregaron después de la fecha límite establecida (20 de abril de 2018), por lo que no se realizó, en esos casos, un oportuno seguimiento de los avances del programa. Asimismo, no contó con el informe trimestral del INIFED, por lo que no se acreditó un procedimiento de seguimiento para garantizar la verificación del correcto ejercicio de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del programa en materia de mejora de la infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica.

Al respecto, la secretaría, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que en 2018 implementó un procedimiento para dar seguimiento a la operación del programa, mismo que se denomina "Acciones generales de seguimiento de programas, envío y recepción de documentación", el cual incluye: las actividades de seguimiento; la unidad administrativa responsable; el plazo para su realización; el documento que se elabora, y el tipo de actividad que se está tratando; además, señaló que la Autoridad

Educativa Local es responsable de entregar los Informes de Avances Físicos y Financieros de la operación del PRE, instrumento cuyo formato fue sancionado por el Órgano Interno de Control de la SEP, con lo que se solventa lo observado.

10. Avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La SEP es la Unidad Coordinadora del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Al respecto, la dependencia mencionó que “se ha coordinado con otras dependencias, para el intercambio de información, que contribuya a la elaboración de la Estrategia Nacional de la Agenda 2030; además, al interior de la dependencia, se encuentra en proceso la definición de la estructura y los mecanismos que apoyarán la discusión de los temas relacionados con los ODS, por lo que se considera necesario que los subsecuentes planes de desarrollo, programas sectoriales e institucionales, el presupuesto federal y los programas presupuestarios, se encuentren alineados con las metas establecidas en dichos objetivos”, sin que la dependencia acreditara la coordinación para la integración de dicha estrategia.

2017-0-11100-07-0148-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública implemente mecanismos de control, a fin de coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas y programas para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, relacionados con la construcción y adecuación de instalaciones escolares que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, en términos del artículo primero, párrafo segundo, del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Control Interno

En 2017, el diseño del Sistema de Control Interno del INIFED presentó deficiencias relacionadas con la falta de: un sistema de información integral automatizado que resolviera de manera oportuna económica, suficiente y confiable las necesidades de seguimiento y toma de decisiones; manuales de organización y procedimientos formales, para las operaciones relacionadas con el cumplimiento de metas y objetivos; un Plan Estratégico Institucional formalizado; una metodología institucional para administrar riesgos; procedimientos para la autorización de planes y programas de administración de riesgos; un documento formal para informar al titular del instituto, de manera periódica, la situación que guardaba la administración de riesgos relevantes; estrategias para controlar y administrar los principales riesgos presentados para el cumplimiento del objetivo y metas del PRE; sistemas de información automatizados relevantes, a los que se les hubiera aplicado la evaluación de control; mecanismos que identificaran y atendieran la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización; indicadores de gestión y estratégicos para medir el desempeño del componente 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de

atención” del Programa de la Reforma Educativa, y de mecanismos formales para que los responsables de los procesos, que involucran al control interno, comunicaran los resultados de sus evaluaciones al Coordinador de Control Interno institucional, para su seguimiento.

2017-1-11MDE-07-0148-07-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa adopte los mecanismos que se requieran para fortalecer el ambiente de control; la administración de riesgos; las actividades de control interno, y la supervisión y mejora continua, a fin de proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas del Programa de la Reforma Educativa, en los términos de los artículos primero y segundo, numerales 8 y 11, párrafo 14, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

12. *Rendición de cuentas*

La ASF verificó que la información incorporada por la SEP y el INIFED en la Cuenta Pública 2017 no permitió evaluar en qué medida el programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa” contribuyó a fortalecer la infraestructura de las escuelas públicas de educación básica.

Al respecto, la SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, desarrolló una estrategia para que, a partir del ciclo escolar 2018-2019, se integren evaluaciones locales con criterios estandarizados, las cuales servirán para la publicación del “Informe Final de Evaluación Local de Resultados del PRE”, y del documento “Términos de Referencia de la Evaluación Externa Local entregados a las AEL”, a fin contar con información que permita dar a conocer en qué medida el PRE contribuyó en el fortalecimiento de la infraestructura de las escuelas públicas de educación básica, y de esta manera complementar la información reportada en la Cuenta Pública, con lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

En 2017, el Gobierno Federal, mediante el Programa de la Reforma Educativa, no instaló el sistema de bebedero escolar en los 8,000 inmuebles comprometidos para ese año, por lo que 1,864.3 miles de alumnos, el 8.0% del total de alumnos existentes en educación básica en el país (23,172.4 miles de alumnos) no contó con acceso al agua potable para consumo humano; además, en dichos inmuebles se diagnosticó otro tipo de necesidades con alta prioridad de atención. En cuanto a la mejora de las condiciones de infraestructura física y equipamiento, fue marginal, ya que los apoyos otorgados se destinaron a 150 inmuebles, el 1.5% de los 10,284 identificados de atención prioritaria, y en beneficio del 0.2% (45,127 alumnos) del total de alumnos de educación básica (23,172,402 alumnos), y no otorgó subsidios a ninguna de las 29,409 escuelas públicas de educación básica calificadas con alto grado de rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento, en detrimento del aprendizaje del 6.7% (1,556.1 miles de alumnos) de los 23,172.4 miles de alumnos de educación básica.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 observaciones, las cuales 5 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 6 restantes generaron: 8 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 18 de octubre de 2018, 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 la atención del rezago en la infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas de educación básica para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas, por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). 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 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Gobierno Federal reconoció que, para la instauración de verdaderos ambientes de aprendizaje, se requería de espacios educativos dignos. Asimismo, en el Programa Sectorial de Educación (PSE) se diagnosticó que una debilidad del sistema educativo era el estado que guardaba su infraestructura física. A esas carencias, se sumaba la falta de electricidad, de agua potable y de instalaciones hidrosanitarias funcionales, lo que creaba condiciones poco favorables para el aprendizaje. Asimismo, la SEP realizó, en 2013, el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), en el que se identificó que, de las 178,033 escuelas censadas, el 19.7% (35,000 escuelas) se encontraba en niveles alto y muy alto de rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento, lo que afectó a más de 3.5 millones de alumnos.

Con el propósito de atender esta problemática, el 25 de febrero de 2013, el Gobierno Federal promulgó la Reforma Educativa, en la que se estableció que el Estado tiene el mandato constitucional de “garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que [...] la infraestructura educativa [...] asegure el máximo logro de aprendizaje de los alumnos”. Asimismo, en el PND 2013-2018 se definió la estrategia núm. 3.1.2. “Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos”, y en el PSE 2013-2018 se incluyó la estrategia 1.5. “Dignificar a las escuelas para favorecer los aprendizajes”. Para cumplir con el mandato constitucional y desarrollar las estrategias del PND y del PSE, en 2017 la SEP y el INIFED instrumentaron el programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa”^{31/} (PRE), a fin de propiciar las condiciones para que las escuelas públicas de educación básica cuenten con recursos financieros que les permita mejorar su

^{31/} El nombre del programa presupuestario U082 “Programa de la Reforma Educativa” hace alusión a la Reforma Educativa; sin embargo, dicho programa únicamente aborda dos (infraestructura y equipamiento, y gestión escolar) de los cinco componentes (no incluye docentes, alumnos, ni planes y programas de estudio) que integran el Sistema Educativo Nacional.

infraestructura, por medio de la operación de tres de los seis componentes^{32/} del programa: 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica”, a cargo de la SEP; y 4 “Para la instalación y mantenimiento del sistema de bebederos escolares”, y 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención”, bajo la responsabilidad del INIFED.

Los resultados de la fiscalización muestran que el diseño de los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018 presentó deficiencias que afectaron su operación, debido a que no se establecieron criterios para diferenciar los beneficios otorgados por medio de los componentes 1 y 5, a fin de que no se dupliquen, ya que ambos se enfocaron en fines similares; no se previeron los montos máximos del costo total del programa para los componentes 4 y 5, y no se señalaron los instrumentos para ajustar su operación o decidir sobre su cancelación, como resultado de las evaluaciones al programa.

El presupuesto ejercido en el Programa de la Reforma Educativa en 2017 fue de 2,685,306.9 miles de pesos, inferior en 73.0% al de 2014 (7,922,973.0 miles de pesos), año en que inició su instrumentación. De los 2,685,306.9 miles de pesos erogados en el programa, el 49.3% (1,324,600.0 miles de pesos) se aplicó en la mejora de la infraestructura y el equipamiento en educación básica, de los cuales el 86.1% (1,141,000.0 miles de pesos) se ejerció en el componente 4 “Para la instalación y mantenimiento del Sistema de Bebedero Escolar”, y el 13.9% (183,600.0 miles de pesos) en el componente 5 “Para la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención, de acuerdo al IAP, y no se asignaron recursos para el componente 1 “Para la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica”.

Los 1,141,000.0 miles de pesos del componente 4 “Para la instalación y mantenimiento del sistema bebedero escolar”, a cargo del INIFED, se transfirieron al Fideicomiso 10247 denominado “Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo,”^{33/} en el que se establece que dichos recursos se destinarán a cubrir los pagos a

^{32/} Los otros tres componentes son: 2 “Para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar”; 3 “Para el fortalecimiento de las supervisiones escolares de zona, y el servicio de asistencia técnica a la escuela”, y 6 “Para el desarrollo de habilidades digitales y el pensamiento computacional”.

^{33/} El Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo se constituyó en 2014, y se encuentra integrado por un fideicomitente, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y un fiduciario, bajo la figura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI), cuyo objetivo es el de entregar a los beneficiarios los apoyos financieros previstos en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE). Sin embargo, a partir del ejercicio fiscal 2015, dicho fideicomiso, según lo estipulado en los “Criterios Operativos del Programa de la Reforma Educativa 2015”, se reconoce como “Fideicomiso del Programa de la Reforma Educativa”, debido a que el PEEARE cambió de nombre por el de Reforma

los prestadores de servicios para la instalación y mantenimiento de bebederos escolares^{34/} y, a la fecha de cierre de la auditoría, no se han aplicado los recursos para la instalación de los 8,000 sistemas de bebederos comprometidos para el ciclo escolar 2017-2018. El recurso destinado a este componente significó el 53.3% del presupuesto original del programa (2,141,000.0 miles de pesos), de conformidad con los lineamientos de operación del programa para el ciclo escolar 2017-2018.^{35/}

Por lo que se refiere al componente 1 del PRE, en 2017, no se atendieron las carencias de las 29,409 escuelas con rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento, en detrimento del aprendizaje del 6.7% (1,556.1 miles de alumnos) de los 23,172.4 miles de alumnos de educación básica, por lo que no contribuyó al cumplimiento del objetivo del componente de “mejorar la infraestructura y el equipamiento de los planteles educativos más rezagados, mediante la atención de las carencias físicas”.

Mediante el componente 4, el INIFED adjudicó la instalación de bebederos escolares para el 7.1% (8,000) de los 113,239 inmuebles públicos de educación básica considerados población objetivo; de los seleccionados, en 240 no se contó con información sobre sus condiciones físicas, por lo que no se garantizó que se cubrieran estas condiciones para la instalación de dicho sistema, y en 150, no se dispuso de conexión a la red de agua potable, por lo cual no se acreditaron las condiciones para la instalación de los bebederos. Asimismo, de los 8,000 inmuebles beneficiados que contaron con un diagnóstico, el 98.5% (7,646 inmuebles) presentaba carencias en su seguridad estructural y condiciones de funcionamiento del inmueble; el 97.8% (7,591 inmuebles) tenía necesidades relacionadas con sus instalaciones

Educativa (PRE) a partir de ese año. Fuente: SEP, “**Contrato del Fideicomiso del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo**”, México, 2014.

^{34/} Mediante el Acuerdo EO5.11.17S, el Comité Técnico del Fideicomiso determinó que, con fundamento en el inciso a) de la Cláusula Octava “Facultades del Comité Técnico” del Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago, y con base en lo establecido en el numeral 2.7. “Distribución de los recursos” del “Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa”, se destine, para cubrir los pagos a los prestadores de servicios para la instalación y mantenimiento de bebederos escolares, la cantidad de 1,141,000.0 miles de pesos, con recursos para el ciclo escolar 2017-2018.

^{35/} De conformidad con el PEF 2017 se destinaría a este componente el 53.3% del presupuesto asignado al programa. Estos recursos serían transferidos al Fideicomiso, el cual abriría una subcuenta específica para su administración. El Comité Técnico del Fideicomiso aprobará las transferencias del subsidio correspondiente a bebederos escolares, para lo cual el INIFED deberá observar lo dispuesto en los Lineamientos de Operación y los Criterios Específicos para la Operación del Componente 4. El INIFED será el único responsable de administrar, ejercer, comprobar, dar seguimiento y rendir cuentas de los recursos etiquetados en el Componente 4; además, presentará al Comité Técnico del Fideicomiso el esquema para la autorización de los pagos correspondientes. Fuente: SEP, **Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018**, numeral 2.6.2.4. “Componente 4. Para la instalación y mantenimiento del Sistema bebedero escolar”, publicados el 29 de diciembre, México, 2017.

sanitarias, y el 95.4% (7,401 inmuebles) careció de mobiliario y equipo del aula, por lo que, a pesar de que los inmuebles tenían otras necesidades consideradas como prioritarias, de acuerdo con el diagnóstico realizado por el INIFED, se decidió instalar sistemas de bebederos escolares.

Respecto del componente 5 del programa, el INIFED atendió únicamente a 150 inmuebles, el 1.5% de los 10,284 inmuebles diagnosticados de atención prioritaria, cifra que representó el 7.0% de la población potencial (146,392 inmuebles). En los 150 inmuebles beneficiados, se registró la existencia de 199 carencias, de las cuales se atendieron 190 carencias (95.5%), con la ejecución de obras de construcción, rehabilitación, infraestructura exterior y equipamiento.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, mediante el Programa de la Reforma Educativa, en materia de infraestructura y equipamiento, que comprende tres de sus seis componentes, la gestión del Gobierno Federal se orientó principalmente a la entrega de subsidios para la instalación y mantenimiento de bebederos escolares, con el componente 4, al ejercer el 86.1% (1,141,000 miles de pesos) de los 1,324,600.0 miles de pesos destinados a mejorar la infraestructura, en beneficio de 8,000 inmuebles, el 7.1% de los 113,239 inmuebles objetivo, los cuales, al cierre del informe, no se han instalado; en tanto que, en la ejecución de obras de construcción, rehabilitación, infraestructura exterior y equipamiento, que atiende el componente 5, se erogó el otro 13.9%, 183,600.0 miles de pesos, con lo que cubrió únicamente el 1.5% de los 10,284 inmuebles cuya infraestructura se diagnosticó de atención prioritaria, y para cubrir las carencias de infraestructura de las 29,409 escuelas públicas de educación básica consideradas de alto grado de rezago en 2017, que le concierne al componente 1, en ese año no se le otorgó presupuesto para su operación, lo que denota que no se priorizó la mejora de la infraestructura física y del equipamiento de las escuelas de educación básica, a fin de dignificar sus condiciones físicas, e incidir en el incremento de la calidad del servicio.

La atención de las recomendaciones derivadas de la auditoría, por parte de la SEP y del INIFED, permitirá fortalecer el diseño de los lineamientos del programa; canalizar de manera más eficiente los recursos, a fin de garantizar que se atiendan las escuelas diagnosticadas por la SEP con alto y muy alto grado de rezago de acuerdo con el CEMABE, y los inmuebles identificados por el INIFED de alta prioridad de atención, así como contar con indicadores y metas que permitan verificar los avances del programa y que, con ello, se incida en la mejora de la infraestructura física y del equipamiento de las escuelas públicas de educación básica.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Gabriel Linares Trujillo

Lic. Marisela Márquez Uribe

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 este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar los lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa (PRE) de 2017, en sus componentes relacionados con la mejora de la infraestructura y el equipamiento, a fin de verificar que cumplieron con un diseño adecuado para su operación.
2. Verificar el cumplimiento, por parte de la SEP y del INIFED, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño en 2017.
3. Comprobar el ejercicio del presupuesto de 2017 en la instrumentación de los componentes 1, 4 y 5, mediante el programa presupuestario U082 "Programa de la Reforma Educativa".
4. Evaluar la cobertura del PRE en 2017, respecto de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas mediante el componente 1, y de los inmuebles educativos participantes en los componentes 4 y 5.
5. Verificar los mecanismos mediante los cuales la SEP aseguró el cumplimiento de los requisitos y plazos, por parte de las Autoridades Educativas Locales (AEL), para participar en el Programa de la Reforma Educativa en 2017.
6. Evaluar la atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica identificadas con mayor urgencia o rezago en 2017.
7. Evaluar la atención de las carencias diagnosticadas como de alta prioridad por el INIFED, en los inmuebles educativos, en 2017.
8. Evaluar la instalación de bebederos escolares, en 2017.
9. Evaluar el seguimiento realizado por la SEP en 2017 para supervisar la operación del Programa de la Reforma Educativa.

10. Evaluar los mecanismos que la SEP instrumentó en 2017 para dar seguimiento a los avances de la contribución del PRE en los Objetivos del Desarrollo Sostenible.
11. Evaluar que el Sistema de Control Interno del INIFED contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de objetivos y metas del Programa de la Reforma Educativa.
12. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas de 2017 se incluyó información para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de la Reforma Educativa, en materia de infraestructura.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el 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 27, párrafo segundo, y 57.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 2.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículos primero y segundo, título segundo, numerales 8, 9, norma cuarta, párrafo tercero, y 11, párrafo 14.

Acuerdo número 24/12/17 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa para el ciclo escolar 2017-2018, numeral 2.3.

Criterios Operativos del Programa de la Reforma educativa para el ciclo escolar 2017-2018, numeral 9.

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, artículo primero, párrafo segundo.

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.