

Secretaría de Educación Pública

Normar los Servicios Educativos, Modalidad Universitaria

Auditoría de Desempeño: 2017-0-11100-07-0150-2018

150-DS

Criterios de Selección

Los resultados de la auditoría a la Secretaría de Educación Pública por medio del Programa Presupuestario G001 "Normar servicios educativos", permitirán emitir una opinión sobre la contribución de la normativa emitida para regular la operación de los servicios de educación superior en la modalidad universitaria.

Objetivo

Fiscalizar que la regulación de los servicios educativos, mediante la emisión de instrumentos normativos actualizados, contribuyó a la mejora regulatoria de la educación superior en la modalidad universitaria.

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 correspondió al ejercicio fiscal 2017 y el alcance temático comprendió la revisión de los mecanismos para identificar las necesidades normativas para regular la operación de los servicios de educación superior en la modalidad universitaria, su actualización, supervisión y la implementación de un proceso de mejora regulatoria; la evaluación de su sistema de control interno; del sistema de evaluación al desempeño; el ejercicio de los recursos del programa; la rendición de cuentas de la SEP, y la contribución al avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, respecto de la operación y resultados del programa presupuestario (Pp) G001 "Normar los Servicios Educativos".

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 Pp G001.

Antecedentes

La mejora regulatoria es una política pública que tiene como objetivo promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que representen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. El origen de esa política en México se remonta a 1989, cuando la Unidad de Desregulación Económica, dependiente de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno Federal, instrumentó el primer programa de desregulación económica.

En 2000, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyo propósito se centraba en institucionalizar la política de mejora regulatoria mediante la inclusión de un Título Tercero A, dentro de la mencionada disposición legal.^{1/} Lo anterior involucró a las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, incluida la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Para el sexenio de 2001 a 2006, el Programa Nacional de Educación (PNE) estableció como línea de acción, el promover la evaluación de todos los programas educativos que se ofrecen en el Sistema de Educación Superior para consolidar el Sistema Nacional de Evaluación a la Educación (SNEE) y, en 2003, se constituyó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Durante el periodo de 2007 a 2012, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se diagnosticó que “no existían evaluaciones sistemáticas para medir los logros académicos de los estudiantes. Sin embargo, se estimó que la eficiencia terminal oscilaba entre 53.0% y 63.0%, según el tipo de programa, y podía llegar hasta 87.0% en los programas de investigación avanzados (...) el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen al mundo del trabajo. Ello habla del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral”.^{2/}

Para los próximos años, el Gobierno Federal consideró necesario propiciar las condiciones y apoyos que permitan a las Instituciones Públicas de Educación Superior mejorar la gestión escolar, de tal forma que reúna las condiciones para atender con calidad a la matrícula educativa del nivel superior.

^{1/} <http://www.cofemer.gob.mx/ContenidoPrintable.aspx?contenido=86>

^{2/} Gobierno Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, pp. 179-180.

Dentro del sistema educativo nacional, la educación superior ha sido objeto de constantes debates en torno a su función, financiamiento, así como su inserción en el resto de la orientación de la política educativa nacional y, por tanto, es sujeto de un régimen jurídico concreto y específico que, por su heterogeneidad, se encuentra disperso en varios ordenamientos legales de diversos tipos; no obstante, las disposiciones que integran el marco jurídico aplicable se han visto rebasadas por la transformación del propio sistema y las demandas del mercado laboral y de la sociedad.^{3/}

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, así como en el árbol del problema del programa presupuestario (Pp) G001 “Normar los Servicios Educativos” de 2017, se reconoció que los documentos normativos de los servicios educativos de tipo superior no se encuentran actualizados, debido a que no se identifican las necesidades normativas en materia de servicios educativos, de supervisión sobre su cumplimiento y aplicación, así como los escasos recursos financieros para el programa presupuestario.

El artículo 3, párrafo tercero, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación superior– necesaria para el desarrollo de la nación. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, se señaló que en atención al compromiso del PND 2013-2018, la Secretaría de Educación Pública (SEP) debe promover el establecimiento de normas y políticas para la planeación y organización de la educación superior en sus diferentes tipos y modalidades, que ofrezcan alternativas de desarrollo educativo congruentes con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación, lo cual permite normar la prestación de los servicios relativos a alumnos, docentes, planes y programas, infraestructura y gestión escolar, que se refieren a los componentes educativos establecidos en la Ley General de Educación.

Para atender la problemática de que los servicios educativos de nivel superior no están normados con documentos actualizados, la SEP implementó, a partir de 2007, el Pp G001 “Normar los Servicios Educativos” con objeto de emitir documentos normativos actualizados para la educación superior, a fin de contribuir a la mejora regulatoria en los servicios educativos de ese nivel, el cual no se modificó en 2017. Para ese año, en la modalidad universitaria, la matrícula de alumnos registrada de los tipos escolarizada y no escolarizada fue de 3,091,726, pertenecientes a 5,155 escuelas de 2,874 Instituciones de Educación Superior.^{4/} En la Cuenta Pública 2017 se reportó un monto ejercido de 96,285.8 miles de pesos, superior en 2.2% de lo aprobado.

^{3/} Auditoría Superior de la Federación, **Evaluación de la Política Pública de Educación Superior**, México, 2012.

^{4/} Incluye la matrícula reportada en las “Principales cifras de del Sistema Educativo Nacional 2016-2017” correspondiente a las Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario, Universidades Interculturales, Universidades Públicas Federales, Centros Públicos de Investigación, Otras Instituciones Públicas y Universidades Particulares.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017, del programa presupuestario (Pp) G001 “Normar los Servicios Educativos”, se determinó que los objetivos e indicadores son insuficientes para realizar una valoración objetiva del desempeño del programa, debido a las deficiencias identificadas en su estructura y diseño, ya que su integración no permite medir el proceso de identificación de necesidades normativas mediante la elaboración de un diagnóstico, la supervisión y su contribución a la mejora regulatoria en la educación superior, a fin de fomentar la aplicación de una gestión por resultados.

El problema público identificado por la Secretaría de Educación Pública, referente a que los documentos normativos que regulan los servicios educativos de tipo superior no se encuentran actualizados, es ambiguo, ya que las causas y los efectos no están definidos en todos los casos, al no incluir las dificultades en la identificación de necesidades normativas y la ausencia de supervisión de su cumplimiento y aplicación en la educación superior, a fin de que se correspondan con los diagnósticos incluidos en los documentos de planeación de mediano plazo; las deficiencias se explican por la diversidad de enfoques que se deben tomar en cuenta al ser un programa presupuestario operado por 13 unidades responsables^{5/} y a la ausencia de un diagnóstico que permita identificar las relaciones causales que dan origen a la problemática que atiende el programa.

Se verificó que el indicador de nivel fin “Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la emisión de la normatividad que regule la operación de los servicios de educación básica, media superior y superior” se alinea, de forma indirecta, con el objetivo 2 “Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo” establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y con el objetivo 3 “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” incluido en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

Como resultado del análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp G001 “Normar los Servicios Educativos”, se determinó que los objetivos e indicadores son insuficientes para evaluar el desempeño del programa.

^{5/} 1) Dirección General de Materiales Educativos (DGME), 2) Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGTI), 3) Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), 4) Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (CGUTyP), 5) Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica, 6) Dirección General de Bachillerato (DGB), 7) Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR), 8) Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), 9) Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), 10) Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), 11) Subsecretaría de Educación Básica (SEB), 12) Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y 13) Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE).

La lógica vertical de la MIR no establece una adecuada relación de causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos; en general, cumplen con la sintaxis señalada en la Metodología de Marco Lógico, pero los indicadores “Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la emisión de la normatividad que regule la operación de los servicios de educación básica, media superior y superior” de nivel Fin y “Los servicios educativos de básica, medio superior y superior se regulan por medio de la operación de documentos normativos” de Propósito presentan deficiencias en la redacción, lo cual dificulta establecer su coherencia con los de “Documentos normativos emitidos” de nivel Componente y “Elaboración y/o actualización de documentos normativos” de Actividad; asimismo, son insuficientes, ya que dejan fuera los procesos de elaboración y verificación de los documentos normativos; además, se utilizan indistintamente los conceptos de actualización y emisión de las normas, sin presentar una secuencia lógica. El objetivo de nivel Componente es insuficiente, debido a que no define la identificación de necesidades de actualización, ni la supervisión del cumplimiento de los documentos normativos para asegurar su correcta operación y en el objetivo Actividad no se estableció un objetivo vinculado con la coordinación para determinar sus necesidades regulatorias en términos de elaboración y actualización de los instrumentos normativos.

En relación con la lógica horizontal, se identificó que el indicador de Propósito “Porcentaje de documentos normativos en operación” no es adecuado para cuantificar los resultados del objetivo al que se encuentra alineado, ya que aun cuando mide la operación de los documentos normativos, no distingue aquellos que se encuentran actualizados de los que no lo están, por lo que no permite medir el avance en la atención del problema público identificado; el indicador de Componente “Porcentaje de documentos normativos emitidos” es adecuado, ya que permite cuantificar el cumplimiento de su objetivo en relación con el número de documentos normativos emitidos respecto de los programados, pero es insuficiente para evaluar los servicios o productos que entrega el programa, ya que se requiere incluir indicadores para los procesos de elaboración, actualización y supervisión, así como identificarlos por temas de los servicios educativos; y el indicador de Actividad “Porcentaje de Documentos normativos elaborados y/o actualizados” tendría que constituirse en dos indicadores separados, uno de elaboración y otro de actualización de documentos normativos, a fin de medir de forma independiente esas actividades.

2017-0-11100-07-0150-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública disponga de un diagnóstico del problema que se busca atender con el programa presupuestario G001 "Normar los Servicios Educativos", y con base en éste construya el árbol del problema, en el que se identifiquen las causas, problema y efectos, a fin de evaluar el desempeño del programa, en los términos del artículo 2, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el ordinal noveno de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública y del Capítulo 3, Paso 1 "Identificación del Problema", 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 medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-11100-07-0150-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública revise, actualice y perfeccione la MIR del Pp G001 "Normar los Servicios Educativos", a fin de contar con objetivos e indicadores para evaluar la atención del problema público que dio origen al programa, en términos de los artículos 2, fracción II, y 111, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los numerales II.4, II.5, III.1 y IV de la Guía para el diseño de 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 las deficiencias detectadas.

2. Aplicación de los recursos presupuestarios autorizados al Pp G001

La Secretaría de Educación Pública (SEP) reportó en la Cuenta Pública 2017 que ejerció 96,285.8 miles de pesos (mdp) del Pp G001 "Normar los Servicios Educativos" para la modalidad universitaria, monto superior en 2.2% (2,035.4 mdp) respecto del aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (94,250.4 mdp), igual al modificado y al importe consignado en las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC).

Con la revisión de las 38 adecuaciones presupuestarias autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y proporcionadas por la SEP, se constató que las causas de la variación entre el presupuesto original y el ejercido fueron para cubrir gastos de operación relativos al Servicio Postal Mexicano; entrega de mensajería dentro del área metropolitana; pasajes urbanos para las comisiones; gastos de transporte; compra de papelería, libros; revistas y material audiovisual, y viáticos.

Por capítulo de gasto, se verificó que, de los 96,285.8 mdp reportados como ejercidos, el 97.1% (93,510.0 mdp) correspondió al pago de servicios personales; el 2.7% (2,566.4 mdp) para gastos de operación, y el 0.2% (209.4 mdp) para otros de gasto corriente.

Asimismo, la SEP determinó que el costo promedio de los ocho instrumentos normativos actualizados, en 2017, por medio del Pp G001 fue de 525.0 mdp; no obstante, no acreditó la metodología utilizada para su cálculo, ni los registros que permitan identificar el presupuesto ejercido en el proceso para normar los servicios educativos de la modalidad universitaria, por lo que no acreditó la implementación de una administración por resultados.

2017-0-11100-07-0150-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública disponga de mecanismos de registro de información útil, oportuna y confiable, sobre el costo promedio de los instrumentos normativos actualizados mediante el programa presupuestario G001 "Normar los Servicios

Educativos", que promueva la eficiencia en la programación, presupuestación y ejecución del gasto de la emisión de los documentos normativos en los servicios educativos de la modalidad universitaria, a fin de implementar una administración por resultados en el programa, en términos del artículo 45, párrafo cuarto, 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 acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. *Identificación de las necesidades normativas de la educación superior*

Para 2017, la Secretaría de Educación Pública (SEP) no acreditó disponer de estudios y diagnósticos para identificar las necesidades normativas, a fin de sustentar los documentos que debería formular, actualizar o, en su caso, eliminar, debido a su obsolescencia y garantizar que los servicios educativos de la modalidad universitaria cuenten con normas que respondan a los requerimientos de los alumnos, los docentes, los planes y programas, la infraestructura y la gestión escolar, que son los componentes educativos establecidos en la Ley General de Educación; ni identificó, de forma precisa, los programas, proyectos, estrategias, procesos y actividades institucionales que se encuentran normados, para integrar un programa de trabajo y evitar que la actualización normativa responda a un proceso inercial.

2017-0-11100-07-0150-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública formule un diagnóstico sobre la emisión de instrumentos normativos de los programas, proyectos, estrategias, procesos y actividades institucionales, a fin de elaborar un programa de trabajo con plazos y responsables para que la elaboración, actualización, emisión o eliminación de la normativa responda a los requerimientos de los alumnos, los docentes, los planes y programas, la infraestructura y la gestión escolar de la educación superior en la modalidad universitaria, en términos del artículo 18, fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. *Instrumentos normativos actualizados*

La Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció en la Matriz de Indicadores para Resultados de 2017 del programa presupuestario (Pp) G001 "Normar los Servicios Educativos" que los documentos normativos que debía actualizar para los servicios educativos en la modalidad universitaria eran lineamientos y reglas de operación e incluyó el objetivo de Componente "Convocatorias, lineamientos, reglas de operación, normas de control escolar y de regulación de los procesos de evaluación elaboradas", con el indicador "Porcentaje de convocatorias, lineamientos, reglas de operación, normas de control escolar y de los procesos de evaluación elaboradas y/o actualizadas con oportunidad", para el cual se programó una meta del 100.0% (7 instrumentos normativos).

Con el análisis y revisión de los documentos normativos proporcionados por la SEP, se verificó que, mediante el Pp G001, la secretaría actualizó ocho documentos normativos, de los cuales el 62.5% (5) fueron lineamientos y el 37.5% (3) reglas de operación, lo que representó 14.3 puntos porcentuales más de la meta de siete; sin embargo, la SEP incluyó en el Reporte de Seguimiento de la Planeación Anual 2017 y el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda la emisión de siete documentos normativos, cifra que difiere de los ocho proporcionados por la secretaría, por lo que su información no se integró bajo los criterios de utilidad y confiabilidad, para la adecuada toma de decisiones.

Se constató que, de 2010 a 2017, la secretaría emitió 59 (100.0%) documentos normativos, 40 (67.8%) lineamientos y 19 (32.2%) reglas de operación; el número de documentos actualizados fue menor en 1.7% promedio anual, al pasar de 9 en 2010 a 8 documentos emitidos en 2017; no obstante, careció de procedimientos de planeación que aprueben y justifiquen que su actualización es congruente con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación, lo que impidió acreditar su contribución para disponer de normas actualizadas de los servicios educativos del nivel superior en la modalidad universitaria.

2017-0-11100-07-0150-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública fortalezca sus mecanismos de control para garantizar la obtención de información clara, oportuna y confiable de los documentos normativos actualizados, que le permita la adecuada toma de decisiones para la regulación de los servicios educativos del nivel superior en la modalidad universitaria, a fin de que los registros internos de la institución sean consistentes con lo reportado en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y 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 los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-11100-07-0150-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública establezca procedimientos de planeación para la aprobación y justificación de la actualización de normas y políticas congruentes con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación, a fin de disponer de los lineamientos y las reglas de operación actualizados mediante el Pp G001 para normar los servicios educativos del nivel superior en la modalidad universitaria, en términos de la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Supervisión del cumplimiento de las normas actualizadas

La Secretaría de Educación Pública (SEP) señaló que “su ámbito de competencia en la supervisión del cumplimiento de las normas actualizadas, se limita a la identificación de las áreas de oportunidad de las recomendaciones en las evaluaciones externas, las cuales se toman en cuenta para la elaboración de los lineamientos y reglas de operación”; sin embargo, la dependencia no presentó evidencia de las evaluaciones, los procedimientos para la identificación de áreas de oportunidad, de los responsables de realizarlo, ni la forma en que se retomaron en el proceso de planeación para la actualización de las normas emitidas en 2017.

La ASF determinó que la SEP, de acuerdo con el mandato establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, como autoridad reguladora y supervisora de la calidad de los servicios educativos, debe promover el establecimiento de normas para la planeación y organización de la educación superior en sus diferentes tipos y modalidades, por lo que esas tareas no acreditan la supervisión del cumplimiento y aplicación de esas normas para la prestación de los servicios educativos, lo que limitó identificar las necesidades de actualización, mediante el Pp G001 “Normar los Servicios Educativos”, así como áreas de oportunidad para garantizar que los servicios, en la modalidad universitaria, se otorguen en un marco de legalidad con instrumentos actualizados.

2017-0-11100-07-0150-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública establezca procedimientos y designe responsables para supervisar el cumplimiento y la aplicación de los lineamientos y reglas de operación emitidas mediante el Pp G001 "Normar los Servicios Educativos", a fin de contribuir a identificar las áreas de oportunidad para la actualización de normativa, en términos del artículo 69-D, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto 2017, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Contribución al proceso de mejora regulatoria en la modalidad universitaria de la educación superior

La Secretaría de Educación Pública (SEP) no acreditó la realización del proceso de mejora regulatoria efectuada en 2017, ya que no dispuso de un programa de trabajo, ni de un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor responsable de coordinar el proceso, lo que impidió que la actualización de los ocho documentos normativos fuera pertinente, para que los servicios de educación superior, en la modalidad universitaria, respondan a las necesidades sociales y los requerimientos del sector productivo.

La SEP contó con la Guía para elaborar y emitir las Reglas de Operación (RO) de los Programas del Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2017, pero no presentó evidencia documental del envío de las tres RO a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

(COFEMER) y del dictamen correspondiente, así como de las áreas de oportunidad detectadas y, en su caso, las modificaciones realizadas a los proyectos de RO, contrario a lo que señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Además, la dependencia no acreditó que los documentos normativos se actualizaron con base en sus necesidades y no realizó la supervisión que, de conformidad con su clasificación programática, debía efectuar con la operación del Pp G001, a fin de identificar mejoras y garantizar una administración por resultados en el proceso de mejora regulatoria.

2017-0-11100-07-0150-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública cumpla con el proceso de mejora regulatoria, mediante la implementación de un programa de trabajo y la designación de un responsable de coordinar su cumplimiento, en términos del artículo 69-D, fracciones I y II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-11100-07-0150-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública envíe a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) las Reglas de Operación emitidas mediante el Pp G001 "Normar los Servicios Educativos", para contar con su dictamen regulatorio, a fin de sustentar su aprobación para su actualización y operación, en términos del artículo 77, párrafo segundo, fracción II, del 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.

2017-0-11100-07-0150-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública garantice que, mediante el Pp G001 "Normar los servicios educativos", la actualización de los documentos normativos de la educación superior en la modalidad universitaria se realice como resultado de un proceso de mejora regulatoria, atendiendo a la administración por resultados, en términos del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto 2017, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Evaluación del control interno

Para 2017, en la operación del Pp G001 "Normar los Servicios Educativos" para la modalidad universitaria, el Sistema de Control Interno de la Secretaría de Educación Pública no proporcionó una seguridad razonable en el cumplimiento de objetivos y metas, ya que de la evaluación de los 30 (100.0%) aspectos de las cinco normas generales de control interno, se

determinó que en 14 (46.7%), contó con mecanismos de control interno y en 16 (53.3%), no acreditó la información.

En la norma de ambiente de control, de los ocho aspectos revisados se evidenció que en dos (25.0%) no se cumplió con la norma, referentes a los mecanismos para comunicar los objetivos y metas institucionales y a la descripción de los puestos para la selección de los servidores públicos que intervienen en el programa; en la administración de riesgos, se evidenciaron los cinco aspectos revisados, debido a que 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, tres (37.5%) fueron acreditados por la SEP y en cinco (62.5%) se careció de evidencia para acreditar el uso de TIC's, con objeto de dar respuesta y reducir riesgos de cada proceso, contar con estándares de calidad y mecanismos para identificar y atender la causa raíz de las observaciones determinadas por las instancias de fiscalización; en la de información y comunicación, no se cumplió ninguno de los seis aspectos revisados, debido a que no contó con sistemas que le permitan generar, obtener, utilizar y comunicar información a los servidores públicos encargados; respecto de la norma de supervisión y mejora continua, los tres aspectos por revisar no fueron acreditados, debido a que la dependencia careció de mecanismos correctivos y preventivos que contribuyan a la eficiencia y eficacia de las operaciones y de los resultados de auditorías y evaluaciones realizadas al programa por el Órgano Interno de Control en la SEP.

2017-0-11100-07-0150-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública fortalezca sus mecanismos de control interno, para cumplir con los aspectos de los componentes de ambiente de control, las actividades de control, la información y comunicación, así como la supervisión y mejora continua en los que se identificaron deficiencias, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable del logro de sus objetivos, específicamente, los relacionados con la regulación de los servicios educativos del nivel superior, en los términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, 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 los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Rendición de cuentas del Pp G001

Para 2017, la Secretaría de Educación Pública (SEP) incluyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) los objetivos, indicadores y metas del programa presupuestario (Pp) G001 "Normar los servicios educativos" los cuales fueron insuficientes para medir el desempeño del programa; asimismo, se estableció que la SEP debía promover normas para la planeación y organización de los servicios educativos de nivel superior en sus diferentes tipos y modalidades, para lo cual se aprobaron 137,347.3 miles de pesos en el Pp G001 para la educación superior, de los que 94,250.4 miles de pesos (68.6%) corresponderían a la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la SEP.

Con la revisión de la Cuenta Pública 2017, se verificó que la SEP incorporó información sobre la gestión financiera del Pp G001, con lo que se constató que el presupuesto ejercido por la DGEU de 96,285.8 miles de pesos (mdp) se incrementó en 2.2% (2,035.4 mdp), respecto del aprobado de 94,250.4 mdp, las causas de variación, con base en las 38 adecuaciones presupuestarias, obedecieron a la ampliación líquida presupuestaria, autorizada por la SHCP, para el pago de gastos de operación de la unidad responsable, situación que no reflejó su repercusión de las metas programadas; no obstante, se comprobó que los aspectos reportados no permitieron evaluar en qué medida la SEP atendió el mandato del PEF y el avance en la atención del problema público que justificó su implementación referente a que los documentos normativos de los servicios educativos de tipo superior no se encuentran actualizados, por lo que la rendición de cuentas sobre el Pp G001 fue limitada.

2017-0-11100-07-0150-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública en la Cuenta Pública y los diversos documentos de rendición de cuentas, incluya información del cumplimiento de los objetivos y metas del Pp G001, que permita evaluar y dar seguimiento al compromiso previsto en el PEF referente a promover normas y políticas para la planeación y organización de los servicios educativos de nivel superior en sus diferentes tipos y modalidades, en términos de 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 de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. *Contribución al avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

Para 2017, el Gobierno de la República designó a la Secretaría de Educación Pública (SEP) como la unidad coordinadora del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 “Contribuir a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”; no obstante, la SEP reconoció que los servidores públicos de la dependencia desconocen la Agenda 2030 y la distribución de responsabilidades para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como responsable de la ejecución de los programas que contribuyen al logro de las metas del objetivo 4, la SEP informó que inició el intercambio de información entre enlaces de distintas dependencias y entidades gubernamentales para llevar a cabo la elaboración de la Estrategia Nacional de la Agenda 2030; sin embargo, no acreditó con información documental cómo fue el proceso de intercambio de información.

Además, la SEP informó a la Auditoría Superior de la Federación que las principales dificultades que se deben atender para la implementación de la Agenda 2030, se relacionan con los recursos presupuestarios y el involucramiento de los entes nacionales, subnacionales, sector privado, sociedad civil, entre otros.

2017-0-11100-07-0150-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública cuente con mecanismos de comunicación para que los servidores públicos tengan conocimientos de la Agenda 2030, así como un programa de trabajo en el que se definan plazos y responsables para contribuir al cumplimiento de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a fin de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, en términos del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y las metas 4.3 y 4.4 del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 2017, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

Para 2017, la Secretaría de Educación Pública emitió 8 documentos normativos actualizados sin disponer de un diagnóstico, por lo que desconoció el efecto en la mejora de los servicios de educación superior, en la modalidad universitaria, ya que no se emitieron de conformidad con las necesidades educativas para contribuir al proceso de mejora regulatoria del sector, lo que impidió verificar en qué medida los servicios contaron con una normativa que ofrezca alternativas para el desarrollo educativo congruentes con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación, en beneficio de los 3,091,726 alumnos matriculados en la modalidad universitaria del nivel superior.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 observaciones las cuales generaron: 13 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 13 de junio 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 que la regulación de los servicios educativos, mediante la emisión de instrumentos normativos actualizados, contribuyó a la mejora regulatoria de la educación superior en la modalidad universitaria. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, así como en el árbol del problema del programa presupuestario (Pp) G001 "Normar los Servicios Educativos" de 2017, se reconoció que los documentos normativos de los servicios educativos de tipo superior no se encuentran actualizados, debido a que no se identifican las necesidades normativas en materia de servicios educativos, de supervisión sobre su cumplimiento y aplicación, así como los escasos recursos financieros para el programa presupuestario; por lo que el marco jurídico de la

educación superior se ha visto rebasado por la transformación del sistema y las demandas tanto del mercado laboral como de la sociedad.

Para atender la problemática identificada, la Secretaría de Educación Pública (SEP) operó, en 2017, el Pp G001 con la finalidad de que los servicios educativos de nivel superior cuenten con documentos normativos actualizados con base en un diagnóstico de necesidades y la supervisión de su cumplimiento y aplicación, atendiendo a un proceso de mejora regulatoria, a fin de promover el establecimiento de normas y políticas para la planeación y organización de la educación superior, que ofrezcan alternativas de desarrollo educativo congruentes con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación. En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, al Pp G001 se le asignaron 94,250.4 miles de pesos (mdp) para la modalidad universitaria de la educación superior. En la Cuenta Pública 2017, se reportó un ejercido de 96,285.8 mdp, superior en 2.2% respecto del aprobado.

Para 2017, los resultados de la fiscalización mostraron que la estructura y diseño del Pp G001 presentó deficiencias, debido a que no se identificó de forma adecuada las relaciones causales del problema público que atiende el programa, ni se definió con base en un diagnóstico; además, los objetivos, indicadores y metas fueron insuficientes para evaluar los resultados en el proceso de identificación de necesidades normativas, supervisión y mejora regulatoria en la educación superior.

La SEP acreditó la actualización de ocho documentos normativos para la modalidad universitaria de la educación superior, de los cuales el 62.5% (5) fueron lineamientos y el 37.5% (3) reglas de operación, con los que superó la meta (7) del indicador "Porcentaje de convocatorias, lineamientos, reglas de operación, normas de control escolar y de los procesos de evaluación elaboradas y/o actualizadas con oportunidad" en 14.3 puntos porcentuales; pero no elaboró un diagnóstico de necesidades para conocer la normativa que debía formular, actualizar o, en su caso, eliminar debido a su obsolescencia, lo cual se constituye como la base que sustenta los programas anuales de trabajo, para atender las características del sector y el fundamento para solicitar el presupuesto, conforme al Reglamento Interior de la SEP.

La dependencia no supervisó la prestación de los servicios educativos, mediante el cumplimiento y aplicación de los documentos normativos, con el propósito de identificar las áreas de oportunidad para garantizar que los servicios, en la modalidad universitaria, se otorguen en un marco de legalidad con instrumentos actualizados; así como proporcionar información de utilidad para la toma de decisiones y mejorar los resultados esperados, de conformidad con la clasificación programática a la que pertenece el Pp G001.

La entidad fiscalizada careció de un programa de trabajo de mejora regulatoria y de la designación de un servidor público responsable de coordinar el proceso, lo que limitó verificar la pertinencia de los documentos normativos actualizados de los servicios de educación superior en la modalidad universitaria, para promover la transparencia en la elaboración y aplicación de la regulación, garantizar que se lograron beneficios superiores a

los costos y su contribución en la atención de las demandas sociales, en congruencia con lo señalado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En lo referente a la suficiencia presupuestal, la SEP reportó en la Cuenta Pública 2017 que ejerció 96,285.8 miles de pesos (mdp) en el Pp G001 "Normar los Servicios Educativos" para la modalidad universitaria, superior en 2.2% (2,035.4 mdp) que lo aprobado en el PEF (94,250.4 mdp), los recursos ejercidos se corresponden con las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) que proporcionó la dependencia. Por capítulo de gasto, de los 96,285.8 mdp ejercidos, el 97.1% (93,510.0 mdp) correspondió al pago de servicios personales; el 2.7% (2,566.4 mdp) para gastos de operación, y el 0.2% (209.4 mdp) para otros de gasto corriente, sin que los registros permitan identificar el presupuesto ejercido en cada uno de los procesos realizados para la actualización de la normativa, contrario a lo que debía realizar con la operación del Pp G001, a fin de garantizar una administración por resultados en el proceso de mejora regulatoria.

En opinión de la ASF, para 2017, la SEP presentó deficiencias en su gestión como autoridad reguladora y supervisora de la calidad de los servicios educativos en la modalidad universitaria, ya que no acreditó su contribución en la atención del problema público relativo a que los documentos normativos de los servicios educativos de tipo superior no se encuentran actualizados, debido a que no contó con un diagnóstico para la identificación de necesidades normativas, por lo que la actualización de los ocho documentos normativos, de los que el 62.5% (5) fueron lineamientos y el 37.5% (3) reglas de operación, se realizó de manera inercial; no acreditó los procesos de planeación y programación de la normativa susceptible de ser emitida, actualizada o eliminada, no supervisó su cumplimiento, ni sustentó su contribución para fortalecer la mejora regulatoria en el nivel superior en la modalidad universitaria, por lo que no fue posible evaluar si el ejercicio de 96,285.8 mdp en el Pp G001, reportados en la Cuenta Pública, se realizó para promover el establecimiento de normas y políticas para la planeación y organización de la Educación Superior, que ofrezcan alternativas de desarrollo educativo congruentes con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación, como se estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

Con la fiscalización se contribuirá a que la SEP cuente con los elementos para replantear la forma de operar el Pp G001, en la modalidad universitaria de la educación superior, a fin de conocer las necesidades normativas y disponer de un diagnóstico para elaborar un programa de trabajo con plazos y responsables que incluya los criterios para emitir nuevas disposiciones, actualizar las existentes o eliminar las obsoletas, con el propósito de garantizar que la prestación de servicios educativos sea congruente con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación y supervise su cumplimiento para identificar mejoras y áreas de oportunidad, a fin de establecer un proceso de mejora regulatoria.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Tizoc Villalobos Ruiz

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. Constatar que la SEP, para 2017, cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño, en relación con el Pp G001.
2. Fiscalizar la aplicación de los recursos públicos asignados al Pp G001 en la educación superior modalidad universitaria, para 2017.
3. Revisar que la SEP, para 2017, identificó las necesidades normativas de la educación superior, a fin de contar con un programa de trabajo para la actualización de instrumentos normativos en la modalidad universitaria del nivel superior.
4. Constatar que la SEP, para 2017, actualizó los instrumentos normativos de educación superior, de acuerdo con las necesidades de la modalidad universitaria.
5. Comprobar que la SEP, para 2017, supervisó la aplicación de los instrumentos normativos emitidos.
6. Verificar que la SEP, para 2017, contó con un proceso de revisión e identificación de mejoras y áreas de oportunidad de los instrumentos normativos de educación superior como parte del proceso de mejora regulatoria.

7. Verificar que la SEP, para 2017, estableció mecanismos de control interno para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos del Pp G001.
8. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas de 2017 se incluyó información que permita comprobar el cumplimiento de objetivos y metas en materia de regulación de los servicios educativos de nivel superior.
9. Verificar que la SEP, para 2017, en el desarrollo de sus funciones, contribuyó en el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Áreas Revisadas

La Dirección General Educación Superior Universitaria de la Secretaría de Educación Pública.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: art. 1, párrafo segundo; art. 2, frac. LI; art. 45, párrafos primero y cuarto; art. 77, párrafo segundo, frac. II, y art. 111, párrafos segundo y tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: art. 54, párrafos primero y segundo.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, ordinal noveno; Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, Capítulo 3, Paso 1 "Identificación del Problema", y Guía para el diseño de indicadores estratégicos de la SHCP, numerales II.4, II.5, III.1 y IV.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, art. 18, fracción XVIII.

Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, art. segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, art. 69-D, frac. I y II.

Manual de Programación y Presupuesto 2017, Anexo 2.

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, metas 4.3 y 4.4.

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.