

Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos

Gestión Financiera y Operativa de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-1-11L6J-15-0172-2018

172-DS

Criterios de Selección

Monto, Antecedentes de Auditoría y Trascendencia.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de las operaciones de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, a fin de comprobar la captación y administración de sus ingresos, y que sus erogaciones fueron por servicios devengados, contaron con la documentación justificativa y comprobatoria, y que se registraron contable y presupuestariamente, conforme a las disposiciones legales y normativas.

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

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	3,280,317.2	3,035,715.4
Muestra Auditada	3,145,191.0	1,510,730.8
Representatividad de la Muestra	95.9%	49.8%

Al 31 de diciembre de 2017, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos ejerció un presupuesto en gasto de operación, por 3,035,715.4 miles de pesos, que se integra por 2,844,548.8 miles de pesos, en el capítulo 2000 "Materiales y Suministros", y 191,166.6 miles de pesos en el capítulo 3000 "Servicios Generales", de lo que se seleccionó una muestra, por 1,510,730.8 miles de pesos, que representa el 49.8% de los gastos de operación, y corresponde al monto ejercido en 19 contratos registrados en las partidas presupuestarias siguientes:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN GASTO DE OPERACIÓN EN 2017
(Miles de pesos)

Partida	Concepto	Universo		Muestra	
		Importe	%	Importe	%
21501	"Material de apoyo informativo"	2,018,820.3	66.5	833,806.8	27.5
23301	"Productos de papel, cartón e impresos adquiridos como materia prima"	775,936.0	25.6	561,030.0	18.5
Varias	30 partidas	49,792.5	1.6	-	-
	Total Capítulo 2000	2,844,548.8	93.7	1,394,836.8	46.0
31904	"Servicios integrales de infraestructura de cómputo"	3,543.9	0.1	3,200.0	0.1
34701	"Fletes y Maniobras"	116,533.5	3.9	112,694.0	3.7
Varias	40 partidas	71,089.2	2.3	-	-
	Total Capítulo 3000	191,166.6	6.3	115,894.0	3.8
	Total Gasto de Operación	3,035,715.4	100.0	1,510,730.8	49.8

FUENTE: Estado del ejercicio presupuestal enero a diciembre de 2017 y relación de contratos y pedidos al 31 de diciembre de 2017.

NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

La integración del universo y la muestra por tipo de procedimiento de contratación, contratos adjudicados y montos ejercidos, se indica a continuación:

INTEGRACIÓN POR TIPO DE PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN
(Miles de pesos)

Procedimiento	Universo			Muestra			
	No. de Procedimientos	No. de contratos	Importe Ejercido	No. de Procedimientos	No. de contratos	Importe Ejercido	%
Licitación Pública	32	95	1,507,834.7	6	10	890,984.6	29.4
Invitación a cuando menos tres Personas	27	35	37,295.2	1	1	3,200.0	0.1
Adjudicación Directa	281	405	1,471,275.5	3	8	616,546.2	20.3
Pagos Directos	-	-	19,310.0	-	-	-	-
Total	340	535	3,035,715.4	10	19	1,510,730.8	49.8

FUENTE: Relación de contratos y pedidos al 31 de diciembre de 2017.

Por lo que se refiere a los ingresos, en 2017, la CONALITEG recibió recursos por un total de 3,280,317.2 miles de pesos (3,163,449.8 miles de pesos, por recursos fiscales, y 116,867.4 miles de pesos, por propios), de los que se consideró para el análisis un monto de 3,145,191.0 miles de pesos, 95.9% del total, de los cuales 3,035,715.4 miles de pesos fueron recursos fiscales y 109,475.6 miles de pesos, recursos propios, como se indica a continuación:

INTEGRACIÓN DE INGRESOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017

(Miles de pesos)

Concepto	Universo	Muestra	% Representatividad (1)
Ingresos fiscales	3,163,449.8	3,035,715.4	92.6
Ingresos propios	116,867.4	109,475.6	3.3
Intereses financieros	9,488.9	9,488.9	0.3
Permuta de papel	16,929.1	16,929.1	0.5
Venta de otros desperdicios	387.1	0.0	0.0
Recuperación de Gastos Administrativos por el 6.5%	14,019.2	12,735.5	0.4
Ingresos por Remanentes	70,221.9	70,221.9	2.1
Ingresos por descuentos de insumos	465.8	0.0	0.0
Sanciones fiscales (penalizaciones)	5,355.4	100.2	0.0
Total Ingresos	3,280,317.2	3,145,191.0	95.9

FUENTE: Balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2017.

NOTA: (1) La operación aritmética del porcentaje puede variar debido a redondeo.

Antecedentes

Los libros de texto gratuitos constituyen un instrumento fundamental de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) para cumplir con los principios consagrados en el artículo 3º Constitucional; sin embargo, en la década de los cincuenta, éstos eran “excesivamente costosos, de mala calidad e inaccesibles para la mayor parte de las familias mexicanas”.

Por ello, y con el fin de convertir en realidad la gratuidad de la educación, se consideró necesario separar la edición de los libros de texto de cualquier interés lucrativo, y someter “la producción de dichos libros a las solas decisiones de un organismo extraño a los afanes de lucro, eso los abaratará en lo suficiente para que el Estado tome y soporte sobre sí la carga de proporcionarlos gratis”, por lo que, mediante un Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de febrero de 1959, se creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), como un área dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el fin de proporcionar de manera gratuita libros y material de apoyo básico a los niños de las escuelas de enseñanza primaria de todo el país.

Posteriormente, el 28 de febrero de 1980, se emitió el Decreto con el que se transformó a Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las funciones, entre otras, de editar e imprimir los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, en sus propias instalaciones, por concursos o de otro modo, si éstos resultaren insuficientes; distribuirlos y efectuar las demás acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto.

En 1997 se emprendió el “Programa de Distribución de Libros de Texto para Secundaria”, con el objetivo de ampliar la educación de la población estudiantil, ya que en los ciclos escolares 1996-1997 se tenía una tasa de absorción (número de alumnos de nuevo ingreso al primer

grado de secundaria en un ciclo escolar por cada cien egresados del nivel educativo precedente del ciclo escolar previo) de 86.7% y en 1997-1998 del 87.8%, con el fin de evitar la deserción escolar, toda vez que la tasa en esos ciclos era del 8.9 y 9.7%, respectivamente. Ante la falta de recursos para adquirir los libros, se previno complementar el programa federal con la aportación de las entidades federativas, que otorgaron libros a los estudiantes de las capitales de los estados. De acuerdo con los datos de la CONALITEG, en las escuelas generales y técnicas públicas para el ciclo escolar 1998-1999 se atendió más de dos terceras partes de la matrícula de alumnos en ese nivel educativo y, por acuerdo presidencial, se hizo extensivo el derecho a los libros de texto gratuitos financiados por la Federación.

El programa de secundaria y de bibliotecas escolares se cubre con los libros editados por la industria editorial mexicana. Para secundaria, la SEP evalúa las propuestas que los editores privados hacen para las 17 materias y con ellas conforma un catálogo (aproximadamente de 400 títulos) de donde los maestros y las autoridades educativas de los estados seleccionan los libros que consideran más adecuados para impartir sus clases. Se reparten alrededor de 33 millones de libros que son adquiridos en parte por la CONALITEG y en parte por los estados, con una inversión del 75.0% y 25.0%, respectivamente. En el caso de los acervos de las bibliotecas, la SEP lanza una convocatoria a los editores para invitarlos a participar con títulos que cumplan con las especificaciones generales de las bibliotecas: ser libros adecuados para los niveles de enseñanza y la capacidad de lectura de los alumnos de los distintos niveles educativos. Se forman consejos estatales que escogen de esta oferta los títulos que les gustaría tener en sus acervos y se conforma el pedido que la CONALITEG adquiere.

La Comisión también produce libros gratuitos accesibles para niños con baja visión o ceguera en los niveles de primaria y secundaria. Para los niños invidentes que estudian la primaria existen versiones de 41 títulos y para los de baja visión, 73 títulos en macrotipo, que son libros de gran formato adaptados para ellos. En secundaria, los libros en código Braille, son una adaptación de los libros de texto que han elegido los maestros, con la intención de que los alumnos usen el mismo libro en el salón; para el caso de los libros de macrotipo, son una edición en tamaño doble carta de los libros originales y para el ciclo escolar 2017-2018, se imprimieron 49 y 124 títulos, respectivamente.

Para cumplir con su objeto, la CONALITEG cuenta con un edificio para actividades administrativas, dos almacenes centrales de producto terminado, uno en Tequesquínahuac, Estado de México, en el que se organiza la logística para la distribución, con una extensión de 20 mil metros cuadrados (m²), y una capacidad aproximada de almacenaje de 100 millones de libros, y otro, en el municipio El Marqués, Querétaro, con un área de 17 mil 600 m², con capacidad para almacenar 80 millones de ejemplares. En Querétaro, también cuenta con una planta de producción con una extensión de 37 mil m² (incluidas las áreas verdes), de los cuales el almacén destinado a albergar las bobinas de papel, tintas, adhesivos, solventes y demás insumos utilizados para la producción de los libros, ocupa 7 mil m². Dicha planta produce alrededor de 23 millones de libros al año; sin embargo, los programas de preescolar, primaria y telesecundaria requieren de la producción de cerca de 140 millones de libros, por lo que para cubrir la demanda nacional, el resto de la producción se hace con empresas de la industria editorial.

Es de señalar que la CONALITEG es la mayor editorial de México y el mayor cliente para las empresas que producen libros; también es la que más papel para impresión consume, alrededor de 60 mil toneladas, por ciclo escolar.

Considerando los tiempos establecidos para el desarrollo del ciclo escolar, y las características de la operación de la CONALITEG, en un ejercicio fiscal involucra en el primer semestre del año la distribución de un ciclo escolar y en el segundo la producción de los libros correspondientes al siguiente ciclo escolar.

En materia financiera, al 31 de diciembre de 2017, la CONALITEG ejerció un presupuesto total, por 3,163,449.8 miles de pesos, de los que 127,734.4 miles de pesos corresponden a erogaciones realizadas en el capítulo 1000 “Servicios Personales”, y 3,035,715.4 miles de pesos a gasto de operación, capítulos 2000 “Materiales y Suministros” y 3000 “Servicios Generales”.

Resultados

1. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y Plan Sectorial

Se constató que la misión y objeto de la CONALITEG están alineados con las metas nacionales III “México con Educación de Calidad y IV “México Próspero”, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y con los objetivos 1, 3 y 6 del Plan Sectorial de 2013-2018, relativos a “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población”, “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”, e “Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento”, respectivamente, los cuales retomó en sus objetivos estratégicos 1 “Producir con suficiencia, oportunidad, eficiencia y calidad libros de texto gratuitos y materiales educativos que demanda el Sistema Educativo Nacional”; 2 “Distribuir con suficiencia, oportunidad, eficiencia y calidad libros de texto gratuitos y materiales educativos que demande el Sistema Educativo Nacional”, y 3 “Fomentar la reutilización y reciclado de papel y cartón en la elaboración de libros de texto gratuitos y materiales educativos para favorecer el cuidado del medio ambiente”.

2. Desactualización de Decreto de Creación, Estatuto Orgánico y Manual de Organización

Se constató que la CONALITEG contó con su Estatuto Orgánico, que se publicó en el DOF el 5 de marzo de 2008, vigente para 2017, que contiene su estructura básica y bases de organización, las facultades y funciones de la Junta Directiva y de las unidades administrativas, en el que se establece que la CONALITEG es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; además, se comprobó que se registró en el Registro Público de Organismos Descentralizados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en cumplimiento de la normativa.

Asimismo, se verificó que para llevar a cabo sus actividades, contó con el “Manual General de Organización”, publicado en el DOF el 12 de julio de 2017, en el que se comprobó que contiene la misma estructura básica señalada en el Estatuto Orgánico; no obstante, del análisis comparativo realizado entre ambos documentos, se observó que el Estatuto no está actualizado, ya que se identificaron modificaciones en el Manual General de Organización que el Estatuto no considera, como sigue:

DIFERENCIAS ENTRE EL ESTATUTO ORGÁNICO Y MANUAL DE ORGANIZACIÓN

Núm.	Estatuto Orgánico publicado en el DOF el 5 de marzo de 2008	Manual de Organización publicado en el DOF el 12 de julio de 2017
1	Establece a la Comisión Interna de Administración y Programación como una unidad de apoyo al Director General.	Establece a la Comisión Interna de Administración y Programación como un órgano de participación de las distintas unidades administrativas de la Comisión.
2	Corresponde a la Coordinación Editorial elaborar y proponer al Director General el proyecto del programa anual de producción, con recursos fiscales, incluyendo la cuantificación del presupuesto requerido, así como sus modificaciones, y vigilar su cumplimiento.	Corresponde a la Coordinación Editorial plantear al Subdirector General el proyecto del programa anual de producción de la Comisión, con recursos fiscales, incluyendo la cuantificación del presupuesto requerido, así como sus modificaciones, y vigilar su cumplimiento.
3	No establece como función de la Dirección de Recursos Financieros el supervisar los registros contables y presupuestarios.	Corresponde a la Dirección de Recursos Financieros supervisar los registros contables y presupuestarios.
4	Corresponde a la Dirección de Recursos Financieros autorizar el pago de operaciones realizadas que afecten el presupuesto de “la Comisión”, siempre que esté respaldado por la documentación comprobatoria.	Corresponde a la Dirección de Recursos Financieros supervisar la determinación de importes de los finiquitos y el pago a impresores, editores, proveedores y prestadores de servicios.

FUENTE: Estatuto Orgánico y Manual General de Organización de la CONALITEG.

Al respecto, después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la CONALITEG informó que desde 2013 se realizan diversas gestiones para modificar el Estatuto Orgánico, Manual de Organización y Decreto de Creación de la CONALITEG; sin embargo, en virtud de la jerarquía normativa que por su naturaleza tiene cada instrumento, deben trabajar primero las modificaciones del Decreto de Creación, posteriormente el Estatuto Orgánico y finalmente el Manual de Organización, y proporcionó un Plan de Actividades para la actualización de dicha normativa; asimismo, evidenció, con oficios, que la Dirección General de Recursos Humanos y Organización de la Oficialía Mayor de la SEP recomendó que una vez aprobado el Estatuto Orgánico por la Junta Directiva, se actualice el Manual de Organización General, que el proyecto del estatuto se remitió a la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la SEP para revisión y visto bueno, la cual recomendó primero una actualización del Decreto de Creación, por lo que la observación persiste.

2017-1-11L6J-15-0172-01-001 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos dé seguimiento a las acciones relativas a la autorización, emisión y difusión de las modificaciones del Decreto de Creación, el Estatuto Orgánico y el Manual de Organización, establecidas en el Plan de Actividades, con

el fin de contar con el marco normativo actualizado que regule y delimite las atribuciones y funciones conferidas a la entidad fiscalizada

3. Marco Normativo

Se verificó que la CONALITEG contó con normativa interna y externa para regular sus operaciones y su gestión financiera; respecto de la normativa externa, son aplicables la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales, el Manual de Administración de Bienes y Manejo de Almacenes y el Manual en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En cuanto a la normativa interna, se constató que para las adquisiciones, la CONALITEG contó con las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, autorizadas por la Junta Directiva, en su sesión ordinaria, del 22 de mayo de 2015 y vigentes en 2017. También contó con las “Normas Internas Sustantivas (NIS)” para los procesos de planeación, producción, distribución, adquisición, recepción, almacenamiento y suministro de insumos, así como pago a proveedores y recuperación a terceros, entre otros, autorizadas por las direcciones de Recursos Financieros, Producción, Distribución y de Recursos Materiales, respectivamente, las cuales regularon las operaciones vinculadas con el objetivo de la auditoría. Al respecto, se identificó que las NIS se aprobaron y actualizaron por la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), en su Cuarta Sesión Ordinaria del 30 de octubre de 2017 y se difundieron al personal en el Manual de Calidad del Sistema de Gestión de Calidad, por correo electrónico y en la normateca institucional, en cumplimiento de la normativa.

No obstante lo anterior, se observó que el procedimiento PR-DFR-02 “Recuperación a terceros” no es preciso, ya que no establece la obligatoriedad ni los plazos para que se realicen las gestiones administrativas de cobro y, en su caso, se turnen al área jurídica para las acciones legales de recuperación.

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y por la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la CONALITEG informó y evidenció que se actualizó y autorizó el procedimiento PR-DRF-02” Recuperación a terceros”, en el que se establecieron políticas de obligatoriedad y plazos para realizar las gestiones administrativas y legales de cobro a terceros, y se constató que se publicó en la Intranet institucional, por lo que la observación se solventa.

4. Presupuesto Original, Modificado y Ejercido

Se constató que el 22 de diciembre de 2016, la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros de la SEP comunicó al Director General de la CONALITEG el presupuesto original autorizado por la H. Cámara de Diputados para 2017, por 1,490,384.0 miles de pesos. Se comprobó que durante el ejercicio se realizaron 26 adecuaciones externas por ampliaciones, por 1,721,099.4 miles de pesos y 18 reducciones, por 48,033.6 miles de pesos, con lo que el presupuesto modificado ascendió a 3,163,449.8 miles de pesos, importe que fue ejercido en su totalidad, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO 2017
(Miles de pesos)

Capítulo	Concepto	Presupuesto autorizado	Adecuaciones Presupuestarias		Presupuesto Modificado	Presupuesto ejercido
			Ampliaciones	Reducciones		
1000	Servicios Personales	127,256.6	4,588.0	4,110.2	127,734.4	127,734.4
2000	Materiales y Suministros	1,205,365.6	1,716,511.4	34,886.8	2,886,990.2	2,886,990.2
3000	Servicios Generales	<u>157,761.8</u>	-	<u>9,036.6</u>	<u>148,725.2</u>	<u>148,725.2</u>
	Total	1,490,384.0	1,721,099.4	48,033.6	3,163,449.8	3,163,449.8

FUENTE: Archivo electrónico "1 Estado del Ejercicio Presupuestal 2017" proporcionado por la CONALITEG.

Al respecto, se constató que las adecuaciones presupuestarias externas se autorizaron por su coordinadora de sector y por la SHCP, de conformidad con la normativa.

5. Ingresos Captados

Como resultado del análisis, se constató que durante 2017, la CONALITEG obtuvo ingresos por un total de 3,280,317.2 miles de pesos, de los cuales se revisaron 3,145,191.0 miles de pesos, 95.9%, integrados por 3,035,715.4 miles de pesos de recursos fiscales y 109,475.6 miles de pesos, de recursos propios, como se muestra a continuación:

INGRESOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017, REVISADOS
(Miles de pesos)

Concepto	Importe	Representatividad %
Ingresos fiscales (capítulos 2000 y 3000)	3,035,715.4	96.5
Ingresos propios	109,475.6	
Recuperación de Gastos Administrativos por el 6.5%	12,735.5	0.4
Ingresos por Remanentes	70,221.9	2.2
Ingresos por Intereses	9,488.9	0.3
Ingresos por Permuta de Papel	16,929.1	0.5
Sanciones fiscales (penalizaciones)	<u>100.2</u>	<u>0.1</u>
Total	3,145,191.0	100.0

FUENTE: Estado de Ejercicio Presupuestal enero-diciembre 2017, autorizaciones presupuestarias y balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2017.

De lo anterior, se obtuvo que los ingresos fiscales, por 3,035,715.4 miles de pesos, correspondieron al importe autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación más sus modificaciones presupuestarias, para el gasto de operación (capítulos 2000 y 3000), de los cuales no existió un flujo de efectivo, ya que el ejercicio de los recursos se realiza por medio de Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), que hace efectivas la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Respecto de los ingresos propios, por 109,475.6 miles de pesos, se comprobó con las "Relaciones de Cobranza Mensual" y la validación de los movimientos más representativos, que 12,735.5 miles de pesos, correspondieron a la "Recuperación de Gastos Administrativos por el 6.5%", que se obtuvieron en el periodo por convenios de colaboración, los cuales cuentan con la documentación justificativa y comprobatoria, como cotizaciones por la prestación del servicio a terceros por la producción de libros de texto de Educación de Lengua Indígena y del Programa Nacional de Convivencia Escolar, oficios de identificación del depósito por el total de los convenios por la prestación del servicio cobrado a las direcciones generales de Desarrollo de la Gestión Educativa, de Educación Indígena (DGEI) y las secretarías de Educación Pública de Veracruz, Jalisco, Chiapas, Baja California, Sinaloa, Michoacán, Oaxaca, Guanajuato, Puebla, Estado de México y Guerrero, así como los oficios de solicitud de transferencia de los recursos de las cuentas bancarias de terceros a recursos propios y la validación de las transferencias. Es de señalar que la CONALITEG no emite facturas, toda vez que tributa en el régimen fiscal de personas morales con fines no lucrativos, por lo que no es causante del impuesto sobre la renta.

En relación con los ingresos por remanentes, por 70,221.9 miles de pesos, se verificó que son reclasificaciones de la cuenta de "Acreedores a Terceros" (se utiliza para control de los ingresos y gastos de los convenios con terceros), que se efectuaron como resultado de la depuración realizada en atención de las recomendaciones formuladas por el Órgano Interno de Control en la CONALITEG; no obstante, se observó que dichos remanentes fueron ingresos de ejercicios anteriores (2012, 2014 y 2016) registrados en la cuenta 4101002200 "Ingresos para la Prestación de Servicios Terceros"; sin embargo, no se acreditó su registro en la cuenta de Resultados de Ejercicios Anteriores.

Por lo que se refiere a los intereses ganados de inversiones temporales, se constató con los estados de cuenta de las inversiones de recursos fiscales, propios y de terceros, de enero a diciembre de 2017, que se generaron 9,488.9 miles de pesos, de los que 736.0 miles de pesos se derivaron de las cuentas de recursos fiscales, y se comprobó que se transfirieron a la TESOFE, en cumplimiento de la normativa.

En de señalar que los montos de 16,929.1 miles de pesos y 100.2 miles de pesos, correspondieron a ingresos obtenidos por la permuta de papel y la aplicación de penalizaciones por incumplimiento de contratos, se especifican de manera particular en los resultados 13 "Recepción de Bienes y Servicios, y Sanciones Aplicadas", y 19 "Recicla para Leer" de este informe.

Por otra parte, se observó que en la balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2017, se presentó el saldo total de las inversiones temporales, por 58,645.0 miles de pesos, cifra que difiere en 126,119.9 miles de pesos, al compararla con la integración proporcionada por la Dirección de Recursos Financieros y los estados de cuenta de las inversiones, por 184,764.9 miles de pesos; sobre esto, la entidad fiscalizada informó que la variación se registró en la cuenta contable de bancos; no obstante, de conformidad con las Guías Contabilizadoras emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), debe registrar en el rubro de inversiones.

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la CONALITEG informó y evidenció que se corrigió la matriz de conversión del Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración (GIPDA), para dirigir los saldos de las inversiones a la cuenta 1114 "Inversiones Temporales"; y que se reclasificó el importe de 126,119.9 miles de pesos, de la cuenta contable 1112 "Bancos", a la 1114 "Inversiones Temporales", por lo que esta parte de la observación se solventa.

En relación con el reconocimiento de ingresos por remanentes, la entidad informó y evidenció que actualizó el procedimiento PR-DFR-02 "Recuperación a terceros", conforme a la normativa vigente nacional (Norma de Información Financiera NIF D-1 "Ingresos por contratos") y que se precisó, en el apartado "7 Documentos de Referencia", que el numeral 7.13 corresponde a la NIF D-1 "Ingresos por contratos", en sustitución de la NIIF 15 "Ingresos procedentes de contratos con clientes" y se eliminó la política de operación 3.23, a fin de que sea acorde con la metodología de reconocer los ingresos por una obligación al cumplir en un momento determinado, el cual se autorizó por el Director de Recursos Financieros, conforme a su normativa, por lo que la observación se solventa.

6. Cuentas por cobrar

Con el análisis de los estados financieros al 31 de diciembre de 2017, se observó que la cuenta contable "Cuentas por cobrar a terceros" registró un saldo por 108,090.9 miles de pesos, que corresponde a los adeudos de dos direcciones generales de la SEP y de las secretarías de educación pública de Morelos, Colima, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León y San Luis Potosí, por la adquisición y distribución de libros para diversos programas (secundaria, aprendizaje, indígena, Programa Nacional de Convivencia Escolar). A la fecha de la revisión (5 de marzo de 2018), la entidad informó y evidenció que, de enero a marzo de 2018, recuperó 93,539.6 miles de pesos (86.5% del saldo), lo que se acreditó con los oficios de solicitud de pago, formatos de "Solicitud de cobro", estados de cuenta bancarios y pólizas del registro contable.

Por lo que se refiere a los 14,551.3 miles de pesos (13.5%) restantes, la entidad fiscalizada evidenció acciones de cobro, como se indica a continuación:

INTEGRACIÓN DE CUENTAS POR COBRAR				
(Miles de pesos)				
Deudor	Concepto	Saldo de 2017 pendiente de cobro al 5/marzo/2017	Antigüedad	Gestión de Cobranza al 5 de marzo de 2018
Secretaría de Educación del Edo. de Colima	Secundaria	1,421.3	Mayor a 6 meses	Se emitieron oficios de solicitud de cobro DRF/1053/2017, DRF/1145/2017, DRF/0046/2018 y DRF/0151/2018, del 1 y 21 de septiembre de 2017 y 17 de enero y 6 de febrero de 2018.
Secretaría de Educación del Edo. de Guerrero	Indígenas	1,375.4	Mayor a 1 año	Se presentó una denuncia civil vs la Secretaría de Educación Pública de Guerrero, en el Juzgado Sexto de Distrito en materia civil, EXP. 60/2017.
Secretaría de Educación del Edo. de Morelos	Programa Nacional de Convivencia Escolar (P.N.C.E.)	1,611.7	Mayor a 6 meses	Se emitieron oficios de solicitud de cobro DRF/1487/2017, DRF/0043/2018 y DRF/0148/2018, del 14 de noviembre de 2017, 17 de enero y 6 de febrero de 2018.
Secretaría de Educación del Edo. de San Luis Potosí	Secundaria	7,364.6	Mayor a 6 meses	Se emitieron oficios de solicitud de cobro DRF-1194/2017, DRF/0048/2018, DRF/0152/2018 y DRF/0353/2017, del 29 de septiembre de 2017, 17 de enero, 6 de febrero y 2 de marzo de 2018.
Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa de la Secretaría de Educación	P.N.C.E.	2,778.3	Mayor a 6 meses	Se emitieron oficios de cobro DRF/0049/2018 y DRF/0149/2018, del 17 de enero y 6 de febrero de 2018.
Saldo pendiente de cobro		14,551.3		

FUENTE: Documentación de acciones de cobro proporcionada por la entidad fiscalizada.

Por lo que se refiere al adeudo de la Secretaría de Educación Pública de Guerrero, por 1,375.4 miles de pesos, la entidad proporcionó la demanda de juicio ordinario civil presentada el 15 de febrero de 2017, en el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Civil de la Ciudad de México, en la que se reclama el pago de la impresión y distribución de 2011, por 45,500 libros para el programa indigenista del ciclo escolar 2012-2013, la cual se encuentra en proceso.

De los otros 4 adeudos, por 13,175.9 miles de pesos, se evidenció que se realizaron las acciones administrativas de cobro, de conformidad con el Procedimiento "Recuperación a Terceros", el cual se actualizó para establecer la obligatoriedad y plazos para realizar las acciones de cobranza, como se mencionó en el Resultado 2 de este informe.

7. Falta de actualización del Programa Anual de Adquisiciones

Se constató que el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios 2017 (PAAAS) de la CONALITEG, se revisó por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (CAAS), mediante el acuerdo CA01SO2017-7r, en la Primera Sesión Ordinaria, celebrada el 27 de enero de 2017, con un valor total estimado de 1,363,127.4 miles de pesos, integrado por 1,201,280.7 miles de pesos para "Materiales y suministros" y 161,846.7 miles de pesos, de "Servicios Generales"; asimismo, se verificó que se publicó en la página de CompraNet y en la página web de la entidad, conforme a la normativa. Además, se comprobó que en la misma sesión, se dieron a conocer los montos máximos de adjudicación para 2017.

Asimismo, se verificó que en septiembre de 2017 se actualizó el PAAAS, por 20,000.0 miles de pesos, para quedar en 1,383,127.4 miles de pesos; no obstante, con el análisis del archivo denominado “Estado del Ejercicio Presupuestal 2017”, se constató que el importe destinado para la adquisición de bienes y contratación de servicios, registró un presupuesto modificado de 3,035,715.4 miles de pesos, lo que produjo una variación, de 1,652,588.0 miles de pesos, que no se mostró en el PAAAS, ya que no se realizaron las actualizaciones mensuales.

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, se evidenció que el Director de Recursos Materiales y Servicios Generales solicitó a la Dirección de Recursos Financieros el presupuesto modificado a marzo de 2018, e informó que se actualizó el PAAS en el sistema CompraNet, lo que se acreditó con la pantalla de captura; asimismo, se estableció como mecanismo que a partir de abril, se requerirá la información actualizada al día 20 del mes, para estar en posibilidad de adicionar, modificar, suspender o cancelar las adquisiciones, arrendamientos y servicios plasmados en el PAAAS, por lo que la observación se solventa.

8. Procedimientos de Licitación Pública

Con el análisis de seis procesos de licitación pública, para la adquisición de papel de interiores y offset, impresión de libros, y de los servicios de transporte para la distribución nacional de libros de texto gratuito y material didáctico, se constató que se formalizaron 10 contratos, por un monto de 1,014,559.1 miles de pesos, de los cuales se pagaron 890,984.6 miles de pesos en 2017, como se muestra a continuación:

PROCESOS DE LICITACIÓN PÚBLICA
(Miles de pesos)

Núm. Licitación	Núm. de contrato	Bien o Servicio	Fecha del Contrato	Vigencia del contrato		Monto del contrato	Monto Pagado
				Del	Al		
LA-0111L6J001-E392-2017	5300003911	Libros de primaria con merma de papel y cartulina	31/10/2017	01/11/2017	30/12/2017	129,916.7	129,916.7
	5300003912		31/10/2017	01/11/2017	31/12/2017	81,919.8	81,919.8
LA-0111L6J001-434-2017	5300003954		20/12/2017	19/12/2017	31/01/2018	73,155.8	73,155.8
	5300003956		20/12/2017	19/12/2017	31/01/2018	57,956.1	57,956.1
	5300003960		20/12/2017	19/12/2017	31/01/2018	72,413.6	72,413.6
LA-0111L6J001-E278-2017	5000001487	Adquisición de papel offset	05/09/2017	08/09/2017	29/09/2017	104,779.7	104,779.7
LA-0111L6J001-E396-2017	5000001500	Adquisición de papel de interiores	16/11/2017	01/01/2017	28/02/2017	148,442.3	148,442.3
LA-0111L6J001-E81-2017	5000001467	Adquisición de papel offset	02/05/2017	05/05/2017	13/05/2017	201,143.3	201,143.3
		Total capítulo 2000				<u>869,727.3</u>	<u>869,727.3</u>
LA-0111L6J001-E11-2016	5100001355	Servicio de Transporte para la distribución nacional de libros de texto gratuitos y material didáctico para las zonas centro pacífico y sur	23/03/2016	28/03/2016	24/03/2017	80,599.6 ⁽¹⁾	10,706.2
	5100001356	Servicio de Transporte para la distribución nacional de libros de texto gratuitos y material didáctico para las zonas golfo, norte y sureste	23/03/2016	28/03/2016	24/03/2017	64,232.2 ⁽¹⁾	10,551.1
		Total capítulo 3000				<u>144,831.8</u>	<u>21,257.3</u>
		Total capítulos 2000 y 3000				<u>1,014,559.1</u>	<u>890,984.6</u>

FUENTE: Procesos de licitación pública y contratos de bienes y servicios.

⁽¹⁾ Corresponde a monto máximo del contrato más I.V.A.

Con el análisis, se constató que los seis expedientes contaron con los dictámenes de disponibilidad presupuestaria, las investigaciones de mercado y que las convocatorias y su resumen, se publicaron en el CompraNet y en el DOF, respectivamente, conforme a la normativa. Asimismo, se observó que en 5 de los 6 procedimientos de licitación, el área requirente solicitó la reducción de plazos por tratarse de insumos y no retrasar la producción de libros, y para atender necesidades de libros que se derivaron de los sismos ocurridos en el año, lo cual se autorizó por el área contratante el día siguiente al de su solicitud; se verificó que las juntas de aclaración se celebraron en las fechas establecidas en las convocatorias, se levantaron las actas por la apertura de proposiciones técnicas y económicas, se elaboraron las evaluaciones de las propuestas, se utilizó el criterio de evaluación indicado en la convocatoria, y se emitió el fallo; además, se evidenció que las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones, y de la junta en la que se dio a conocer el fallo, fueron ubicadas en un lugar visible en el domicilio del área contratante,

lo que se verificó con las constancias incluidas en el expediente de la licitación, que contienen la fecha, hora y lugar en que se fijaron las actas o el aviso de referencia.

Se constató que los contratos plurianuales celebrados contaron con la autorización del Director General de la CONALITEG, conforme a la normativa.

9. Invitación a cuando menos tres personas

Con el análisis del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas IA-011L6J001-E5-2017, mediante el cual se adjudicó el contrato 5100001496, para los servicios de hospedaje en un centro de datos para el sistema de selección de libros de secundaria, por 3,200.0 miles de pesos, se constató que la entidad publicó la convocatoria en la CompraNet, que consideró el tipo y número de procedimiento, objeto, alcance, lugar y plazo para la realización del servicio, fechas previstas para el procedimiento de contratación, términos y condiciones, requisitos para participar, instrucciones para elaborar proposiciones, así como el criterio para la evaluación de las propuestas y la documentación complementaria.

Asimismo, se verificó que el expediente contiene la solicitud del pedido, el anexo técnico con las especificaciones del servicio requerido, la requisición del área solicitante, petición de ofertas, las cotizaciones de cuatro proveedores, los resultados de la investigación de mercado y el dictamen de suficiencia presupuestaria; además, se constató que se celebraron las juntas de aclaración en las fechas establecidas en la convocatoria, se efectuaron los actos de apertura de proposiciones técnicas y económicas por las que se levantaron las actas correspondientes, las cuales se publicaron en un lugar visible en el domicilio del área contratante, se elaboraron las evaluaciones técnicas y económicas de las propuestas, se utilizó el criterio de evaluación indicado en la convocatoria y se emitió el fallo después de evaluar las propuestas; también se comprobó que el contrato se adjudicó al proveedor que ofreció las mejores condiciones en calidad y precio, de conformidad con la normativa.

10. Adjudicación Directa

Con el análisis de tres procedimientos de adjudicación directa, para la adquisición de libros de secundaria, papel de interiores y de los servicios de transporte para la distribución nacional de libros de texto gratuito y material didáctico, se constató que se formalizaron ocho contratos, por 616,546.2 miles de pesos, como se muestra a continuación:

PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DIRECTA
(Miles de pesos)

Capítulo	Núm. Adjudicación	Fundamento	Núm. de contrato	Cantidad de bienes o servicios	Bien o Servicio	Fecha del Contrato	Monto Pagado	
<u>2000</u>	ADL-005-2017	Art. 41, fracción I	5300003392	2,937,483	Libros de texto de secundaria	27/04/2017	82,599.9	
			5300003400	3,609,064	Libros de texto de secundaria	27/04/2017	97,595.0	
			5300003402	2,059,219	Libros de texto de secundaria	27/04/2017	64,420.5	
			5300003404	2,164,511	Libros de texto de secundaria	27/04/2017	65,528.7	
	ADP-006-2017	Art. 41, fracción VII	5300003414	3,429,779	Libros de texto de secundaria	27/04/2017	108,300.7	
			5000001520	2,000 a 5,000	Toneladas de papel de interiores	29/12/2017	106,664.7	
Total Capítulo 2000							525,109.5	
<u>3000</u>	AD-036-2017	Art. 41, fracción VII	5000001548	de 1,184 a 2,623	Viajes para la entrega a nivel nacional de libros de texto gratuitos, para las zonas centro, pacífico y sur	07/04/2017	47,458.2	
			5100001549	de 1,030 a 2,395	Viajes para la entrega a nivel nacional de libros de texto gratuitos, para las zonas golfo, norte y sureste	07/04/2017	43,978.5	
	Total Capítulo 3000							91,436.7
	Total Capítulos 2000 y 3000							616,546.2

FUENTE: Expedientes de los procedimientos de contratación de adjudicación directa y contratos de bienes y servicios.

Con la revisión de los tres expedientes de adjudicación directa, se verificó que contienen la convocatoria de adjudicación, en la que se especifican el objeto, los términos y las condiciones mediante los cuales se realizaron los eventos, las justificaciones de la adjudicación, solicitud del pedido, constancia de no existencia de bienes, anexo técnico en el que se detallan las especificaciones de los bienes y servicios requeridos, requisiciones del área solicitante, las peticiones de ofertas, las cotizaciones, así como los dictámenes de suficiencia presupuestaria.

Asimismo, se constató que en el caso de los libros de secundaria, éstos fueron adjudicados a las editoriales que poseen la titularidad o el licenciamiento exclusivo de los derechos de autor, lo que se constató con los contratos de obra por encargo, celebrados entre las editoriales y los autores de las obras, así como con las cartas de ratificación de la titularidad patrimonial de las obras por parte de las editoriales adjudicadas.

También se comprobó que para los tres procedimientos de adjudicación, el área requirente elaboró el dictamen para llevar a cabo la excepción a la licitación pública, el cual incluyó la descripción del bien, los plazos y condiciones de entrega, el supuesto de excepción, el monto estimado de la adquisición, la forma de pago y los datos de las empresas propuestas, así como su justificación en términos de los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia, que motivan la selección del procedimiento de excepción; además, se verificó que la adjudicación efectuada bajo el amparo del artículo 41, fracción I, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se sometió a la autorización del CAAS en la sesión extraordinaria 01/2017, y se aprobó mediante el acuerdo CA01SE2017-3r.

En el caso de las otras dos adjudicaciones, que se realizaron por declarar desiertas las licitaciones públicas, se constató que los proveedores presentaron la documentación para la evaluación técnica y económica, y que se seleccionaron las proposiciones más bajas, de conformidad con los dictámenes técnicos y económicos, con lo cual se emitió el dictamen de fallo. Lo anterior, en cumplimiento de la normativa.

11. Formalización de Contratos y Convenios Modificatorios

Para la revisión, se seleccionaron 19 contratos, que corresponden a 14 proveedores, con un importe ejercido, por 1,510,730.8 miles de pesos (8, por 616,546.2 miles de pesos, derivados de adjudicaciones directas por excepción; 1, por 3,200.0 miles de pesos, de invitación a cuando menos tres personas; y 10, por 890,984.6 miles de pesos, de licitaciones públicas), y se comprobó que incluyeron el procedimiento de adjudicación, objeto, la autorización presupuestaria, precio unitario y, en su caso, cantidad mínima y máxima, los porcentajes de los anticipos por otorgarse, fecha, lugar y condiciones de entrega de los bienes y servicios, plazo y condiciones de pago, garantías, penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o la prestación de los servicios, causas y procedimiento de rescisión administrativa del contrato y de su terminación anticipada, entre otros aspectos; además, se verificó que los contratos se firmaron por las personas facultadas y dentro de los plazos acordados en las convocatorias.

Asimismo, en dos casos, se efectuaron convenios modificatorios (contratos 5300003400 y 5300003404), para ampliar el plazo de entrega de los bienes, del 2 al 9 de junio, de lo que se constató que las empresas editoriales solicitaron prórroga a la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales de la CONALITEG (mayo 2017), en la que se especificaron las razones por las que no era posible entregar los libros en el tiempo pactado (escasez de papel en el mercado), las cuales fueron validadas y autorizadas por el representante legal de la entidad auditada, en cumplimiento de la normativa.

12. Excepción de Fianzas de Cumplimiento

De los 19 contratos revisados, se concluyó que en 15 los proveedores presentaron las fianzas para garantizar su cumplimiento, en favor de la CONALITEG por el 10.0% de su valor, a los 10 días naturales siguientes a la firma de los contratos; de 5 de éstos (5300003392, 5300003400, 5300003414, 5300003402 y 5300003404), para la adquisición de libros de secundaria, se constató que contaron con las fianzas para garantizar el 100.0% de los anticipos otorgados, por el 35.0% del monto contratado.

Respecto de los cuatro contratos restantes (5000001467, 5000001487, 5000001500 y 5000001520) para la adquisición de papel, por 561,030.0 miles de pesos, se observó que la CONALITEG autorizó la excepción de la presentación de fianzas, con el argumento de que los bienes se entregaron dentro de los 10 días naturales posteriores a la firma del contrato; no obstante, en los 4 casos, la CONALITEG dejó los bienes en resguardo de los proveedores, y quedó pendiente la notificación para la dispersión del papel hacia los almacenes de la propia CONALITEG o de los impresores, por lo que al exceptuarlos de la garantía de cumplimiento,

existe el riesgo de que, en caso de cualquier eventualidad, no se cuente con un instrumento jurídico que permita hacer efectivo el contrato.

Después de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y por la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la CONALITEG informó y evidenció que la excepción de fianzas se realiza cuando el proveedor entrega el papel dentro de los 10 días siguientes a la firma del contrato, y dejarlo bajo su resguardo, mientras se define su destino, representa para la CONALITEG no incurrir en gastos de almacenaje ni de transportación.

Además, informó que por una propuesta del área Jurídica de la CONALITEG, en los contratos subsecuentes se modificará la cláusula de “Plazo, Lugar y Condiciones de Entrega” para delimitar el momento en que se configura la solicitud de excepción de fianza y el resguardo de los bienes, a fin de precisar que “Se entenderá que el proveedor adjudicado ha entregado los bienes a entera satisfacción de la Entidad, siempre y cuando los bienes se encuentren en los almacenes que se establecen en el párrafo anterior, o en los domicilios indicados a través del oficio respectivo; en su caso, podrán considerarse para tal efecto los almacenes del proveedor adjudicado en términos del acta de resguardo respectiva, ...”, y en las convocatorias que emitan y en los instrumentos jurídicos que se formalicen, a partir de abril de 2018, se buscará que el área requirente, antes de la autorización de la excepción de la fianza, implemente las visitas correspondientes y se generen las actas de resguardo respectivas, lo que dará mayor certeza jurídica en este tipo de adquisiciones, por lo que la observación se solventa.

13. Recepción de bienes y servicios, y sanciones aplicadas

Con el análisis de la documentación que acredita la recepción de los bienes y servicios contratados, correspondientes a los 19 contratos revisados, con un ejercido por 1,510,730.8 miles de pesos, se constató lo siguiente:

- De cuatro contratos (5000001467, 5000001487, 5000001500 y 5000001520), por un monto ejercido de 561,030.0 miles de pesos, se verificó que la entrega se realizó en los plazos pactados contractualmente, lo que se evidenció, en el caso del contrato 5300001467, con las remisiones que contienen los sellos del Departamento de Control de Producción de la CONALITEG y del almacén general del impresor; en los tres contratos restantes, por 359,886.7 miles de pesos, su recepción se acreditó con actas de entrega-recepción, en las que se indica que los bienes quedan en custodia del proveedor, debido a que en el almacén de la CONALITEG no existe espacio suficiente. A la fecha de la revisión (marzo de 2018), se acreditó con los oficios de instrucción y las remisiones con sello de recibido que de los contratos 5300001487 y 5000001520, por 211,444.4 miles de pesos, el papel se entregó en los almacenes de CONALITEG y de los impresores. Respecto del contrato 5300001500, se constató en una visita domiciliaria a las instalaciones del proveedor que los bienes, por 148,442.3 miles de pesos, aún se encuentran en el almacén de éste.

Asimismo, se comprobó que de los contratos por adquisición de papel, se entregaron los resultados de la evaluación del laboratorio de calidad de las pruebas aplicadas (calibre, opacidad, tensión y tono) en los que se concluyó que el papel cumple con las especificaciones técnicas, requeridas por la CONALITEG.

- En cinco contratos (5300003911, 5300003912, 5300003954, 5300003956 y 5300003960) para la producción de libros de primaria, con pagos por 415,361.9 miles de pesos, se constató que su recepción se realizó mediante actas de entrega-recepción, donde se indica que no se contaba con espacio suficiente en el almacén de la CONALITEG, por lo que los libros quedan en custodia del almacén del impresor; a la fecha de la revisión, se evidenció que los libros ya se entregaron en el almacén de la entidad. Asimismo, se verificó que los editores entregaron las 50 muestras, por cada orden de producción, las garantías de calidad de 3 años por vicios ocultos, actas de entrega-recepción y actas de entrega-devolución de los materiales para impresión, entrega de plotters, así como las actas de entrega-recepción de merma, por 2,428.7 toneladas de residuos de papel y cartulina, en cumplimiento de las cláusulas contractuales.
- En otros cinco contratos (5300003392, 5300003400, 5300003414, 5300003402 y 5300003404) por la adquisición de libros de secundaria, por 418,444.9 miles de pesos, se constató con las remisiones del proveedor la entrega de los bienes en el almacén de la CONALITEG en las fechas pactadas en los contratos o convenios modificatorios. También se validó que se proporcionó el oficio de liberación de autor por parte del Departamento de Contratos de la CONALITEG.
- Por lo que se refiere al servicio de un centro de datos para el sistema de selección de libros de secundaria, por 3,200.0 miles de pesos, se constató que el servicio se recibió a entera satisfacción, conforme al contrato, con la excepción de dos días, en los que de acuerdo con los tickets proporcionados por el proveedor del servicio y validados por el área de sistemas de CONALITEG, se presentaron fallas en el servicio, por lo que se calcularon y cobraron penalizaciones del 1.0% sobre el valor total del servicios, por 55.2 miles de pesos.
- En relación con los cuatro contratos por el servicio de fletes (5100001548, 5100001549, 5100001355 y 5100001356), por 112,694.0 miles de pesos, se comprobó con el formato integración de pases de salida, los pases de salida y la constancia de recepción de libros, que el servicio se proporcionó en tiempo y en forma y, en los casos procedentes, que la entidad calculó y cobró penalizaciones, por 45.0 miles de pesos, principalmente por material dañado o incompleto, conforme al contrato.

14. Pago de bienes y servicios

En relación con el pago de los bienes y servicios, por 1,510,730.8 miles de pesos, se constató que se pagaron 1,200,540.7 miles de pesos, los cuales contaron con la documentación justificativa y comprobatoria, consistente en facturas con los requisitos fiscales, contra recibos, oficios de pago (se incluye la penalización aplicada), cuentas por liquidar certificadas (CLC) de la TESOFE para el pago a los proveedores y transferencias bancarias.

Asimismo, dentro de la muestra se identificó que cuatro contratos (5300003954, 5300003956, 5300003960 y 5000001520) corresponden a ADEFAS 2017, cuyas facturas fueron verificadas y el pago, por 310,190.1 miles de pesos, se realizó en enero de 2018, en cumplimiento de la normativa y de las cláusulas contractuales.

Adicionalmente, se verificaron las transferencias bancarias por 195.2 miles de pesos, debido a que la CONALITEG pagó a los proveedores con recursos propios, ya que en su momento no se contó con presupuesto fiscal y con esto evitó el pago de intereses; posteriormente, se acreditó, con las transferencias bancarias y las CLC, el reintegro de los recursos propios.

15. Planeación de la producción y distribución

Se constató que la matrícula y asignación de destinatarios (alumnos) de libros de texto gratuitos (LTG), de las familias preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, braille y macrotipo, para el ciclo escolar 2017-2018, se determinó con base en los resultados de las reuniones de trabajo celebradas entre la SEP, los gobiernos de las entidades federativas y la CONALITEG. Asimismo, se comprobó que en noviembre de 2016, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) entregó a la CONALITEG la proyección de matrícula de alumnos que atiende, por entidad federativa, nivel educativo y destinatarios, para la distribución de libros de texto para el ciclo escolar 2017-2018. Además, se constató que la CONALITEG informó a las entidades federativas la matrícula asignada en las minutas para que confirmaran la determinación de las cantidades de ejemplares que se entregarían en cada uno de sus almacenes (pautas de distribución).

Por otra parte, se comprobó que en diciembre de 2016, la SEP remitió a la CONALITEG el catálogo de libros de texto autorizado, así como los criterios de distribución ajustados por nivel y grado educativo, asignatura y cantidad de ejemplares a beneficiarios. Se constató que en abril de 2017, la CONALITEG informó a los responsables únicos de distribución de las 32 entidades federativas, la matrícula actualizada para la distribución de los libros de texto, con un total de 26,085.0 miles de beneficiarios, los cuales se integraron de la siguiente manera:

**MATRÍCULA ASIGNADA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS PARA EL CICLO ESCOLAR
2017-2018**

(Miles de beneficiarios)

Nivel educativo	Paquetes de alumnos por grado						Total
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	
Preescolar	886.4	1,988.7	2,265.1	0.0	0.0	0.0	5,140.2
Primaria	2,409.3	2,442.8	2,431.4	2,431.9	2,424.3	2,403.9	14,543.6
Telesecundaria	530.5	517.2	494.9	0.0	0.0	0.0	1,542.6
Secundaria	1,652.8	1,626.7	1,567.0	0.0	0.0	0.0	4,846.5
Macrotipo primaria	0.5	1.2	1.5	1.5	1.6	1.6	7.9
Macrotipo secundaria	0.7	0.9	1.1	0.0	0.0	0.0	2.7
Braille primaria	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.2
Braille secundaria	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3
Total	5,480.5	6,577.8	6,761.3	2,433.6	2,426.1	2,405.7	26,085.0

FUENTE: Oficinas de matrícula de distribución ciclo escolar 2017-2018.

Al respecto, se verificó que con base en la matrícula asignada de 26,085.0 miles de alumnos y los criterios de distribución, la CONALITEG determinó la cantidad de ejemplares por distribuir para dichos niveles. Además, en el caso de los materiales de educación secundaria, se aplicó de manera complementaria el procedimiento PR-SLS-01 “Proceso de selección de libros de texto para educación secundaria vía web”, con el que se obtuvo la asignación para cada almacén.

Se constató que el total del tiraje de libros por producir para los niveles educativos, sin considerar secundaria, ascendió a 136,493.1 miles de ejemplares, sustentado con el formato FO-PPD-01 “Determinación de tirajes”, que contiene la asignación de libros por distribuir, las existencias de material en los almacenes de CONALITEG y la determinación de una disponibilidad para atender contingencias, equivalente a un promedio del 1.2% de la demanda nacional, dicho tiraje quedó integrado de la siguiente manera:

LIBROS A PRODUCIR (Miles de ejemplares)	
Nivel educativo	Tiraje
Preescolar	7,458.0
Primaria	109,721.2
Telesecundaria	19,235.0
Macrotipo primaria	48.9
Macrotipo secundaria	16.5
Braille primaria	12.0
Braille secundaria	1.5
Total	136,493.1

FUENTE: Formato FO-PPD-01 "Determinación de Tirajes".

Es de señalar que la determinación de ejemplares para cubrir la demanda del nivel de secundaria, se especifica en el resultado 16 de este informe.

16. Producción de libros

Se constató que para el ciclo escolar 2017-2018, la CONALITEG contó con el Programa de Producción de libros de texto gratuito y materiales educativos para el ejercicio fiscal 2017, aprobado en la segunda sesión ordinaria de la Junta Directiva, el 9 de junio de 2017, cuyas modificaciones se presentaron y aprobaron en la tercera y cuarta sesiones ordinarias, el 5 de septiembre y 21 de noviembre de 2017, respectivamente, con una proyección de producción de libros, para los niveles escolares de educación básica, de 169,288.6 miles de libros, como a continuación se indica:

PROGRAMA DE PRODUCCIÓN CICLO ESCOLAR 2017-2018 (Miles de libros)	
Nivel Educativo	Ejemplares
Preescolar	7,458.0
Primaria	109,721.2
Telesecundaria	19,235.0
Secundaria	32,795.5
Macrotipo Primaria	48.9
Macrotipo Secundaria	16.5
Braille Primaria	12.0
Braille Secundaria	1.5
Total Libros de Texto Gratuitos	169,288.6

FUENTE: Programa Anual de Trabajo 2017, sesiones ordinarias de la Junta Directiva 2017.

Al respecto, se comprobó que la cantidad de ejemplares por producir del programa de producción se sustenta en el número de ejemplares consignados en el formato FO-PPD-01 "Determinación de Tirajes" para los niveles educativos de preescolar, primaria, telesecundaria, macrotipo y braille y, en el caso de secundaria, con lo determinado por el Sistema de Selección de Libros de Texto de Secundaria; es de señalar que en este caso, del total de 32,795.5 miles de libros, 24,303.8 miles de libros se pagarían con recursos federales y 8,491.7 miles de libros con recursos estatales.

Asimismo, se verificó que la SEP solicitó cotizaciones a la CONALITEG para la producción de otros libros y materiales de diversos programas a su cargo, de las cuales, mediante los oficios de liberación de producción de materiales solicitados y los convenios de colaboración, se determinó producir un total de 32,937.4 miles de ejemplares, como se detallan a continuación:

PRODUCCIÓN DE LIBROS PARA PROGRAMAS DE LA SEP (Miles de ejemplares)	
Programa	Ejemplares
Educación Indígena	6,497.0
Programa Nacional de Inglés para Educación Básica (Preescolar y Primaria)	7,353.3
Bibliotecas escolares	3,409.9
Bibliotecas de tiempo completo	502.3
Bibliotecas de inglés	704.0
Bibliotecas de educación especial	6.0
Programa Nacional de Convivencia Escolar	12,629.1
Telebachillerato	1,835.8
Total otros libros y materiales	32,937.4

FUENTE: Oficios de solicitud de cotización, oficios de liberación de producción y convenios de colaboración.

Por lo anterior, la producción total para el ciclo escolar 2017-2018 fue, por 202,226.0 miles de ejemplares (169,288.6 más 32,937.4 miles de ejemplares); al respecto, con los reportes de producción proporcionados por la entidad fiscalizada, se comprobó que se produjo el 100.0% de los libros programados, de los cuales se constató que la CONALITEG produjo, en su planta de Querétaro, 20,778.5 miles de libros de texto, 10.3% de la producción total para el ciclo escolar, trabajando al 82.0% de su capacidad instalada, ya que su productividad se afectó por el cambio de las máquinas encuadernadora y rotativa Harris 845, al desfase en la liberación de los libros por parte de la SEP, y por la producción de libros con formato diferente del que usualmente trabaja la entidad, de lo que se señaló que representó mayor complejidad, y los 181,447.5 miles de ejemplares, restantes, 89.7%, se produjeron por la industria editorial. Es de señalar que la producción de ejemplares en la planta de CONALITEG fue menor en un 18.7% respecto de la del ciclo escolar 2016-2017 (25,547.3 miles de libros); sin embargo, el número de pliegos impresos se incrementó en un 1.9%, respecto de lo realizado en el ciclo anterior, al pasar de 252,934.1 miles de pliegos (cuadernillos de 16 hojas, que integran los libros), a 257,736.5 miles de pliegos; es decir, que se elaboraron libros con mayor número de páginas, lo que se traduce en mayor efectividad de la planta.

17. Distribución de libros de texto gratuitos y material educativo

Con el análisis del Programa Nacional de Distribución 2017, las actas de entrega recepción, del 10 de noviembre de 2017, formalizadas por la CONALITEG, los responsables únicos de distribución de cada entidad federativa, la Dirección de Delegaciones y Concertación con el Sector Público del CONAFE y la Jefatura de Departamento de Distribución de Acervos y Materiales Educativos de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, así como con los pases de salida del almacén de producto terminado de la CONALITEG, se comprobó que para el ciclo escolar 2017-2018, la CONALITEG distribuyó el 100.0% de lo programado, por un total de 199,402.8 miles de ejemplares de libros de texto

gratuito y de otros libros y materiales, de los que 166,543.4 miles de ejemplares correspondieron a la asignación final de libros, que resultó de aplicar los criterios de distribución remitidos por la SEP, así como con las pautas de distribución (directrices que establecen la cantidad de libros por entregar para cada almacén o centro de acopio dentro de la República Mexicana), como se muestra a continuación:

PROGRAMA DE DISTRIBUCIÓN 2017 (Miles de libros)	
Nivel Educativo	Ejemplares
Preescolar	7,430.5
Primaria	107,182.0
Telesecundaria	19,071.1
Secundaria	32,773.8
Macrotipo Primaria	57.7
Macrotipo Secundaria	18.1
Braille Primaria	8.3
Braille Secundaria	1.9
Total Libros de Texto Gratuitos	166,543.4

FUENTE: Programa anual de trabajo 2017, sesiones ordinarias de la Junta Directiva.

Adicionalmente, se verificó que se distribuyó un total de 32,859.4 miles de libros y materiales, de ocho programas específicos a cargo de la SEP, como se indica a continuación:

DISTRIBUCIÓN DE LIBROS PARA PROGRAMAS DE LA SEP (Miles de libros)	
Programa	Ejemplares
Educación indígena	6,357.5
Programa Nacional de Inglés para Educación Básica (Preescolar y Primaria)	7,353.3
Bibliotecas escolares	3,471.4
Bibliotecas de tiempo completo	502.3
Bibliotecas de inglés	704.0
Bibliotecas de educación especial	6.0
Programa Nacional de Convivencia Escolar	12,629.1
Telebachillerato	1,835.8
Total otros libros y materiales	32,859.4

FUENTE: Oficinas de solicitud de cotización, oficinas de liberación de producción y convenios de colaboración.

De lo anterior, se determinó que la distribución total, por 199,402.8 miles de ejemplares de libros de texto gratuito y de otros libros y materiales, difiere por 2,823.2 miles de libros, en relación con el total de la producción, por 202,226.0 miles de ejemplares; dicha diferencia pertenece a una reserva que se deja en los almacenes de la CONALITEG para cubrir cualquier eventualidad o necesidad por parte de los estados, de conformidad con sus políticas de producción.

Asimismo, se comprobó que los libros de texto para los niveles de educación básica, se entregaron en los almacenes de las entidades federativas, 30 días antes del inicio del ciclo escolar 2017-2018, de acuerdo con el calendario escolar, publicado por la SEP, y de conformidad con las metas establecidas por la CONALITEG.

18. Costo de producción o de adquisición

Con la auditoría, se constató que para el ciclo escolar 2017-2018, la CONALITEG contó con una metodología para calcular el costo unitario de producción para libros de texto gratuitos, considerando los estándares de producción, los insumos, el costo del papel y cartulina, los costos directos e indirectos de la maquinaria y, en su caso, 6.5% por la recuperación de gastos de administración, entre otros, de lo que se constató que, en el caso de materiales (papel, tintas, cartulina, adhesivo, fleje, placas, barniz, tarima y cajas), los precios corresponden al promedio estándar de las adquisiciones realizadas en el ejercicio inmediato anterior, lo que se confirmó con los precios pactados en los contratos y las actas de fallo. Es de señalar que los costos unitarios de producción determinados por la CONALITEG, sirven de referencia para establecer los precios en los procedimientos de contratación, de lo que se constató que los precios adjudicados estuvieron por debajo del precio de referencia, desde un 0.5% hasta un 25.8%.

Asimismo, se determinó que el costo unitario promedio para los libros de primaria para tercero, cuarto, quinto y sexto grados, fue de 10.18 pesos, con base en el tiraje efectuado y el monto pactado en los contratos revisados (5300003911, 5300003912, 5300003954, 5300003956 y 5300003960).

En relación con el precio de adquisición de los libros de secundaria, para el ciclo escolar 2017-2018, se comparó el precio de 40 títulos al que adquirió CONALITEG considerando una versión económica, con el precio al público en librerías, de lo que se determinó que los libros se adquirieron a precios inferiores, que oscilaron entre el 73.5% y el 92.5%, en relación con el precio de venta en el mercado.

19. Recicla para leer

Mediante un Decreto Presidencial publicado en el DOF, el 21 de febrero de 2006, se estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y los órganos desconcentrados donaran a la CONALITEG, a título gratuito, el desecho de papel y cartón existente cuando ya no le sea útil, con la única y exclusiva finalidad de que la Comisión los permute por papel reciclado para la producción de libros de texto y materiales de apoyo educativo para el cumplimiento de su objeto.

Al respecto, se constató que para 2017, la CONALITEG contó con dos contratos para la recolección y permuta de papel y cartón de desecho por papel nuevo, celebrados el 2 de enero de 2012 y 11 de septiembre de 2017, el primero con un convenio modificatorio del 3 de mayo de 2016, en los que se establecieron las especificaciones (lugares, plazos y volúmenes) de la recolección de papel de desecho donado por las entidades y de la merma del servicio de impresión de la CONALITEG y se estipuló el esquema para determinar el costo de los materiales recolectados y el cálculo del valor del papel nuevo; además, se indicaron los términos para la entrega de reportes de recolección y de papel nuevo por parte del proveedor.

De lo anterior, se analizaron las actas de conciliación formalizadas entre la CONALITEG y el proveedor en 2017, con lo que se comprobó que se recolectaron 15,080.4 toneladas de papel y cartón de desecho (5,180.0 por donaciones y 9,900.4 por mermas en los servicios de producción de la CONALITEG), y se verificó el cálculo del costo de los materiales recolectados y del valor del papel nuevo, tomando como referencia el esquema y los valores en dólares de las fibras (archivo blanco, mixtura, cartón, periódico, revista, basura) publicadas en la Revista Pulp & Paper Week (Revista especializada para precios internacionales de papel, con la que se rige la industria papelera), con lo que se determinó una conversión de 1,573.1 toneladas de papel nuevo, equivalente a 16,929.1 miles de pesos, conforme a los contratos.

También, se constató que los costos de los materiales recolectados, así como el valor del papel nuevo, fueron mayores a los precios establecidos en el país mediante la Lista de Valores Mínimos para Desechos de Bienes Muebles que Generen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, se comprobó con los oficios de instrucción de la CONALITEG, para la entrega de papel reciclado, y las notas de remisión del proveedor con sello de recepción de los insumos, que en 2017, el proveedor entregó 676.1 y 300.0 toneladas de papel offset de 68 gr/m² en bobinas de 85.0 y 87.0 cm, respectivamente; además, de 1,570.0 miles de hojas de papel offset de 90 gr/m² en 70 X 95 cm, material que se recibió en el almacén de insumos de la CONALITEG y directamente con los impresores a los que se les adjudicó la adquisición de libros en formato macrotipo, de acuerdo con las instrucciones de la entidad fiscalizada, conforme a las condiciones contractuales.

20. Registro presupuestario y contable

Se constató que el registro presupuestario de las operaciones revisadas, por un importe de 1,510,730.8 miles de pesos, se realizó de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, en las partidas 21501 "Material de apoyo informativo", 23301 "Productos de papel, cartón e impresos adquiridos como materia prima", 31904 "Servicios integrales de infraestructura de cómputo" y 34701 "Fletes y Maniobras".

Asimismo, se verificó que el registro contable del pago a los proveedores por los bienes y servicios adquiridos, así como de los ingresos, se realizó en las cuentas contables que establece su Catálogo de Cuentas y la Guía Contabilizadora; y se comprobó que contaron con la documentación justificativa y comprobatoria que soporta su registro, de conformidad con la normativa.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La 1 restante generó: 1 Recomendación.

Dictamen

El presente se emite el 5 de junio de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de las operaciones de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, a fin de comprobar la captación y administración de sus ingresos, y que sus erogaciones fueron por servicios devengados, contaron con la documentación justificativa y comprobatoria, y que se registraron contable y presupuestariamente, conforme a las disposiciones legales y normativas, y específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

L.C. Lilia Peña Labana

C.P. Estanislao Sánchez y López

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. Comprobar que la misión, objeto y objetivos estratégicos de la CONALITEG se encontraron alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de Educación.
2. Verificar que se contó con un marco normativo actualizado, autorizado, difundido y vigente.

3. Constatar que el presupuesto asignado y sus modificaciones se autorizaron conforme a la normativa.
4. Verificar que los ingresos obtenidos se correspondieron con operaciones del periodo, que se cobraron y administraron, y que contaron con la documentación justificativa y comprobatoria, conforme a la normativa.
5. Comprobar que las cuentas por cobrar corresponden a derechos reales de cobro, y que su antigüedad se encontró dentro de las políticas establecidas o, en su caso, se realizaron las acciones administrativas y legales para su recuperación.
6. Verificar que los insumos y servicios requeridos para la producción y distribución de libros de texto, se planearon y programaron de acuerdo con las necesidades operativas, conforme a la normativa.
7. Comprobar que los procedimientos para la adquisición de insumos y contratación de servicios para la producción y distribución de libros de texto, se realizaron conforme a la normativa, y que se aseguraron las mejores condiciones para la CONALITEG.
8. Verificar que la recepción de bienes y servicios se realizó conforme a lo pactado contractualmente y, en su caso, se aplicaron las penalizaciones correspondientes.
9. Comprobar que el pago por la adquisición de insumos y contratación de servicios, se realizó conforme a la normativa y contó con la documentación justificativa y comprobatoria.
10. Verificar que se contó con un programa de producción de libros de texto gratuitos, de acuerdo con la matrícula autorizada en el ámbito nacional.
11. Constatar que la distribución de libros de texto gratuitos se realizó de manera planeada y coordinada con las autoridades educativas y sus equivalentes en los gobiernos estatales.
12. Verificar que se contó con un modelo de costeo para la producción de libros de texto gratuitos, que permitió determinar precios de referencia para las adquisiciones de dichos libros para secundaria.
13. Verificar que se contó con programas de recolección de papel para reciclar.
14. Verificar que el registro contable y presupuestario de las operaciones se realizó conforme a las disposiciones legales y normativas.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Producción, Técnica, Distribución, Recursos Financieros y Recursos Materiales de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

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 las Entidades Paraestatales: Artículos 58, fracción VIII y 59, fracciones V y IX.

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.