



Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), a través de su componente Infraestructura Educativa Básica, para el ejercicio fiscal 2016

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios, siendo la evaluación de los recursos una obligación plasmada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta diversas leyes federales, entre las que destacan: la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 1 y 49); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículos 27, 78, 85, 110 y 111) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (artículos 53, 54, 79), así como la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima (artículo 17). Cabe señalar, que de no cumplir con la normatividad en materia de evaluación, existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Dentro del contexto legal, el Estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció realizar una evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño, al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), a través de su componente Infraestructura Educativa Básica, para el ejercicio fiscal 2016.

El objeto general de dicha evaluación fue "Analizar el diseño del programa en congruencia con los requerimientos legales y normativos vigentes, con la finalidad de tener elementos que permitan construir sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional y provean información que retroalimente su diseño, gestión y resultados".

El análisis se realizó mediante trabajo de gabinete, utilizando el modelo de términos de referencia que determina CONEVAL. Sin embargo, se adaptó y se profundizó en algunos de sus apartados con el objeto de tener mayor precisión en los resultados de la información.



Principales Hallazgos

La evaluación contempló el análisis desde tres dimensiones específicas; el análisis del marco normativo y de rendición de cuentas, que revisa los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del Programa y evalúa su alineación con la Política Pública; valorando si se cuenta con los mecanismos para la identificación de su población potencial, objetivo y atendida, así como el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas. El análisis técnico que indaga la coherencia entre los diferentes instrumentos de planeación (árbol de problemas, objetivos y matriz de indicadores para resultados) y finalmente, el análisis comparativo, que valora los planteamientos del programa con otros que compartan características similares, para evitar duplicaciones en las funciones de los distintos programas.

El monto autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 del FAM del nivel básico para el Estado de Colima ascendió a \$82,566,588.00, sin embargo, a este monto le fueron descontados poco más del 30% por los compromisos asumidos para el programa Escuelas al CIEN y se le abonaron poco más de 20 millones de pesos por concepto de "remanentes" originados por los dividendos de los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional; habiéndose ejercido por lo tanto en 2016 poco más de 75 millones de pesos en 224 obras o proyectos para la ampliación, mantenimiento, rehabilitación y/o equipamiento de la IFE del nivel básico.

Adicionalmente, durante el 2016 la Infraestructura Física Educativa (IFE) del Nivel Básico recibió la inversión en recursos de poco más de 158.5 millones de pesos, provenientes del Programa Escuelas al Cien y del Fondo Nacional de Desastres Naturales, para la firma de 345 contratos. Cabe señalar, que debido a la regulación centralizada a la que es sometida la ejecución de proyectos al amparo del programa Escuelas al CIEN, el 47% de los proyectos contratados en 2016 se culminaron uno o dos años después.

Retomando los tres perfiles analíticos en los que se condensan los rubros evaluados, a continuación se presentan las conclusiones más importantes de esta evaluación:



Del análisis del marco normativo

- ▶ En cuanto a la justificación y diseño del programa, se cuenta con antecedentes, elementos jurídicos y diagnósticos internacionales, que avalan la necesidad de atender de manera permanente la infraestructura física educativa, como un factor que apoya al aprendizaje de los alumnos y la didáctica de los maestros, tendientes a contribuir a elevar la calidad de la educación en nuestro país.

Resultado de la presente evaluación, se hace la propuesta de establecer en Colima un Programa para la Atención de la Infraestructura Física Educativa, pues no existe uno como tal, que agrupe los resultados logrados mediante la aportación de diferentes fuentes de financiamiento como los son hasta ahora el FAM, el programa de Escuelas al CIEN y el FONDEN.

- ▶ El programa contribuye y abona al cumplimiento de los objetivos de política pública en los diferentes niveles, dado que la atención a la IFE es indispensable para la adecuada impartición y recepción de conocimientos en las aulas de los diferentes niveles educativos, así mismo estas acciones abonan a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- ▶ Referente al presupuesto, en la medida que éste se decide para el caso del FAM en el Presupuesto de Egresos de la Federación y para el caso del Programa de Escuelas al CIEN, a partir de los convenios firmados por el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) y el Instituto Colimense de la Infraestructura Física Educativa (INCOIFED), con el aval del ejecutivo estatal, se tienen muy precisas las responsabilidades de planeación y ejercicio del gasto por parte de las instancias responsables y se cuenta con los mecanismos adecuados para su control y rendición de cuentas (con periodos incluso quincenales que realiza el INCOIFED).
- ▶ En cuanto al tema de transparencia y rendición de cuentas, el INCOIFED publica en su página web las obligaciones de transparencia instruidas por su ley en la materia; presentando bajo la Fracción XXIX, los reportes mensuales del avance físico y financiero de los proyectos amparados bajo los contratos firmados en los ejercicios fiscales, desde el 2014 hasta el 2018, según sus dos fuentes principales de financiamiento: el FAM y el programa Escuelas al CIEN.

Del análisis técnico

- ▶ Es importante destacar que su población potencial y objetivo está bien identificada, pues en ambos casos la constituyen todos los planteles de educación básica de sostenimiento público del Estado. Respecto a la



población atendida, el INCOIFED proporcionó para la presente evaluación, las bases de datos con las obras, proyectos o contratos que dan cuenta de los planteles educativos que recibieron alguna atención en el 2016 bajo las distintas fuentes de financiamiento, lo que permite aseverar que el Instituto cuenta con información sistematizada que le permite llevar el control y seguimiento de los proyectos contenidos en los programas generales de obra, generados por el INIFED y la Secretaría de Educación y ejecutados por el INCOIFED para los planteles de educación básica.

- ▶ La Secretaría de Educación del Estado y el INCOIFED, cuentan con bases de datos sistematizadas donde se registran las necesidades de atención que les manifiestan principalmente los directores de las escuelas del nivel básico. La exposición de solicitudes es a través de escritos libres, por lo que no existen formatos diseñados expresamente para que sean el conducto de manifestar las necesidades de atención de los planteles. Cabe señalar que estas bases de necesidades de los planteles, son una de las fuentes de información utilizadas por la Secretaría de Educación en el proceso de planeación y generación del Programa General de Obras a financiar con los recursos del FAM.
- ▶ El INIFED desarrolló el Sistema Nacional de la Infraestructura Educativa (SNIFE), mismo que tiene el propósito de disponer de información actualizada sobre las condiciones y necesidades de la infraestructura física educativa del País. En principio esta fuente de información es la que sirve como instrumento de planeación al INIFED para definir su Programa General de Obras a financiar con los recursos del programa Escuelas al CIEEN y, de acuerdo a la Guía operativa para la realización de proyectos financiados con recursos del FAM, este Sistema debe aplicarse también en el proceso de planeación en las entidades federativas, lo cual ocurre en Colima, pues la Secretaría de Educación utiliza el SNIFE junto con el sistema de necesidades para la definición del Programa General de Obras (PGO) a financiar con recursos del FAM. Cabe señalar que el proceso de planeación aplicado por la Secretaría de Educación no se encuentra documentado a detalle con cada uno de los pasos que se siguen y los criterios aplicados para la priorización de proyectos que integran el PGO.
- ▶ En cuanto a los instrumentos de planeación establecidos por el programa, estos presentan algunas imprecisiones, las cuales se enlistan a continuación:
 - La Matriz de Indicadores de Resultados del Programa no tiene como antecedente un árbol de problemas y como consecuencia carece de un árbol de objetivos, lo que permite aseverar que la construcción



de la MIR no se realizó mediante la aplicación del método del marco lógico como lo instruye la normatividad en la materia.

- Del análisis de lógica vertical de la MIR, se concluye que entre las actividades no hay una relación causal con los componentes, ni entre los componentes con el propósito. Esto se aprecia con mayor intensidad en las actividades del componente 2 y el objetivo de éste con el propósito del programa. Sin embargo el objetivo del propósito sí tiene una relación parcial con el fin del programa. Cabe señalar que el resumen narrativo tiene problemas de sintaxis importantes, que vinculan inadecuadamente al sujeto con el verbo.
- Del análisis horizontal se presentan en general inconsistencias entre el resumen narrativo y el nombre del indicador, así como entre éste con su método de cálculo. Los medios de verificación en casi todos los casos se señalan sólo para algunas variables intervinientes en la fórmula del indicador. La periodicidad de medición es incluso inconsistente con la frecuencia que en la realidad la llevan a cabo y finalmente, los supuestos únicamente se refieren a la falta de recursos.
- Como resultado del análisis de la MIR se concluye la necesidad de reconstruirla casi en su totalidad, aplicando el método del marco lógico y considerando un solo Programa que contenga la atención a la IFE, a fin de que ésta pueda ser la base del Sistema de Evaluación del Desempeño del Programa.

Del análisis comparativo

El programa de atención a la infraestructura física educativa en el estado de Colima, no tiene complementariedades ni coincidencias, sólo distintas fuentes de financiamiento que abonan a mejorar, ampliar, rehabilitar y equipar la infraestructura física educativa; siendo el INIFED, la Secretaría de Educación y la Universidad de Colima los responsables de la planeación en sus ámbitos de competencia y el INCOIFED y la Universidad de Colima las únicas instancias que llevan a cabo la ejecución de los proyectos de obra.



Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

Fortalezas

- ▶ El INCOIFED dispone de la capacidad técnica suficiente para operar los programas generales de obra que de momento atienden a la IFE del nivel básico pero puede ampliarse al menos a la del nivel medio superior.
- ▶ Reconocimiento del INCOIFED como la única instancia ejecutora y normativa para la atención de la IFE de todos los niveles en planteles públicos pertenecientes a la Secretaría de Educación y los federales vía convenio. La Universidad de Colima ejecuta sus obras por cuenta propia, sin embargo, el INCOIFED, le realiza los procesos de licitación.
- ▶ Los objetivos del programa contribuyen al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles, así como a la agenda 2030 de desarrollo sostenible.
- ▶ La información sobre el avance físico y financiero de los proyectos contratados bajo el financiamiento del FAM regular y el FAM ampliado, están publicados en el portal de transparencia y actualizados al mes de marzo de 2018.
- ▶ El INCOIFED realiza un seguimiento semanal sobre los proyectos en ejecución para conocer su avance físico y financiero.

Debilidades

- ▶ El estado de Colima no dispone de un programa presupuestal específico para la atención de la infraestructura física educativa que sea transversal para todos los actores que en ella intervienen.
- ▶ Se cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados, pero construida sin la aplicación del método del marco lógico; presentando por tanto una serie de inconsistencias.
- ▶ Según el CEMABE 2013, aún existe IFE del nivel básico que no disponen los servicios de los agua, drenaje y sanitarios.
- ▶ No se tienen documentados los procedimientos y los criterios que aplica la Secretaría de Educación para la priorización de proyectos destinados a la atención de la IFE e incluidos en su Programa General de Obras financiado con los recursos del FAM.
- ▶ Las solicitudes de necesidad de atención a los planteles educativos, se efectúan mediante un formato libre.



Oportunidades

- ▶ La geografía del estado y sus vías de comunicación, para disponer de diagnósticos actualizados sobre las condiciones de la IFE y su posibilidad de atención.
- ▶ La atención a la infraestructura educativa es una condición necesaria para mejorar la didáctica y el aprendizaje y está vinculada con la política pública nacional y estatal, así como con la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.
- ▶ Disponibilidad del Sistema Nacional de la Infraestructura Física Educativa que tiene como propósito mantener actualizada la información sobre las necesidades de la IFE.
- ▶ La atención a la IFE no está considerada en el Programa Sectorial de Educación 2016 – 2021 del Estado de Colima.

Amenazas

- ▶ Los remanentes del FAM ampliado, es decir del Programa Escuelas al CIEN, se abonan sin una periodicidad establecida; impidiendo programar adecuadamente el ejercicio de los recursos bajo la modalidad del FAM regular en el año fiscal correspondiente.
- ▶ La normatividad del programa Escuelas al CIEN retrasa la ejecución de las obras y el ejercicio de los recursos. Como evidencia baste mencionar que en el 2016 sólo se concluyeron el 52% de los proyectos contratados ese año, no obstante el INCOIFED recibió un reconocimiento por ser a nivel nacional la entidad con la mejor eficiencia en los finiquitos de obra.
- ▶ La discordancia entre el calendario escolar y el ejercicio del gasto anual, provocan que no se dispongan de los recursos necesarios y suficientes para realizar la obras en los periodos vacacionales, obligando a realizarlas cuando se están impartiendo clases y por tanto, ocasionando distractores y molestias que esto conlleva.
- ▶ Poca atención a la Infraestructura Física Educativa del nivel medio superior.
- ▶ Se desconocen los criterios que aplica la Universidad de Colima para la priorización de proyectos y planteles por atender con los recursos del FAM regular.
- ▶ No se tienen documentados los procedimientos y los criterios que aplica el INIFED para la priorización de proyectos destinados a la atención de la IFE e incluidos en su Programa General de Obras financiado con los recursos del FAM ampliado.



- ▶ Los inmuebles educativos carecen de una clave que los identifique de manera única (como lo hizo el CEMABE), por lo que un plantel puede tener más de una Clave de Centro de Trabajo.

Recomendaciones

1. Proporcionar los recursos necesarios al INCOIFED, para continuar y ampliar su capacidad técnica y operativa en la atención de la IFE del Estado.
2. Continuar con el seguimiento semanal de los proyectos de obra y con la transparencia y rendición de cuentas que de ellos se hace en el portal de transparencia del Instituto.
3. Realizar los acuerdos necesarios para definir el establecimiento de un programa presupuestal específico para la atención de la IFE que sea transversal para todos las dependencias y entidades que en ella intervienen.
4. Elaborar una Matriz de Indicadores de Resultados bajo el método del marco lógico que sirva de base sólida al Sistema de Evaluación del Desempeño y aporte elementos relevantes al seguimiento del Programa y a la toma de decisiones.
5. Atender a la IFE con carencias de servicios básicos, a fin de que pueda declararse bandera blanca a este respecto.
6. La Secretaría de Educación del estado debe documentar de manera detallada, todos los procedimientos y criterios que aplica en la priorización de proyectos y escuelas por atender, mismas que incluye anualmente en su Programa General de Obras a financiar con los recursos del FAM.
7. Diseñar y poner en práctica un formato único que permita a los solicitantes de atención a un plantel educativo, realizar sus peticiones de manera estandarizada y en línea; permitiendo con ello incorporar directamente al Sistema de la Secretaría de Educación y del INCOIFED, las demandas de atención de los directores de los planteles y de la sociedad en general. El sistema para captar las demandas puede colocarse en el portal del gobierno del estado para darle mayor solidez y confianza al demandante del servicio.
8. Aprovechar la geografía del estado y la infraestructura disponible, para contar con diagnósticos actualizados de las condiciones de la IFE.
9. Fortalecer las condiciones de la IFE en Colima, bajo la premisa: mejores planteles educativos – mejores condiciones didácticas y de aprendizaje.
10. Realizar los acuerdos necesarios con el INIFED, para fortalecer el SNIFE y dotarlo permanentemente con las actualizaciones sobre la atención a la IFE del estado, para así disponer de información actualizada permanentemente sobre las condiciones de los planteles educativos.



11. Realizar las gestiones necesarias para que la atención a la IFE sea considerada en el programa sectorial educativo del estado, por ser una política pública relevante.
12. Establecer la posibilidad de que parte o el total de los remanentes originados por los dividendos de los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional, puedan ser considerados para el Programa General de Obras del FAM regular del siguiente ejercicio fiscal.
13. Acordar con el INIFED las modificaciones pertinentes a la normatividad del Programa Escuelas al CIEN, para lograr una mejora regulatoria que permita concluir las obras en el mismo año de su contratación.
14. Gestionar ante las autoridades hacendarias, la disponibilidad de recursos necesarios para realizar el mayor número de obras posibles en los periodos vacacionales.
15. Gestionar con las dependencias federales y estatales correspondientes, los mecanismos más idóneos para proveer a la IFE del nivel medio superior de los recursos necesarios para su atención, para disponer de planteles educativos adecuados y suficientes.
16. Dada la autonomía de la Universidad de Colima se recomienda sugerirle que documente y transparente los criterios y procedimientos para la priorización de proyectos y planteles que atiende anualmente con los recursos del FAM regular.
17. Proponer al INIFED documentar de manera detallada, todos los procedimientos y criterios que aplica en la priorización de proyectos y escuelas por atender, mismas que incluye anualmente en su Programa General de Obras a financiar con los recursos del FAM ampliado.
18. Gestionar ante el INIFED y/o las autoridades educativas correspondientes, la creación de una clave única para cada inmueble y/o plante educativo; en la medida que esas son las unidades de atención del Programa y no los Centros de Trabajo.



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del componente "Infraestructura Educativa Básica", Ejercicio Fiscal 2016.

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

16 de Abril de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana

Lic. Juan Carlos Oliva Gómez

Ing. Imelda Araiza Flores

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Germán Sandoval Cruz

Adrián López Alcalá

Yolanda Yazmin Bustamante Pérez