



Resumen Ejecutivo

Evaluación de Procesos al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), a través de su componente Infraestructura Educativa Básica, para el ejercicio fiscal 2017

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 en concordancia con los esquemas presupuestarios con él vinculados; siendo la evaluación de los recursos una obligación plasmada desde 2008 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversas leyes federales que le dan sustento reglamentario, 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 y 79).

En el ámbito estatal, las disposiciones en materia de evaluación, plasmadas en el artículo 17 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima, dieron sustento a las intervenciones que en 2013 y 2014 realizó el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, para el desarrollo del Sistema de Evaluación al Desempeño de los Recursos Federalizados y de 12 servicios municipales; esfuerzo que se vio materializado para lograr que en el 2015, el Estado de Colima obtuviera un valor de 81.3 en el Índice General de Avance en el Presupuesto basado en Resultados y en el Sistema de Evaluación del Desempeño, por encima de la media nacional (76.8). Mientras que dos años después, el valor de dicho índice descendió a 22.4, afectado principalmente por los valores de cero en las categorías de programación y seguimiento, así como a la calificación de 20.3 en el concepto de evaluación, lo que permite identificar las principales áreas de oportunidad en la Gestión por Resultados del estado de Colima.

Cabe señalar que el incumplimiento de la normatividad en lo relativo a evaluación, conlleva a sanciones administrativas para los servidores públicos responsables de su inobservancia, expuestas en los artículos 85 y 86 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Es así que, en cumplimiento con las disposiciones legales, el Estado de Colima, a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, incluyó en su Programa Anual de Evaluación (PAE), realizar una evaluación de Procesos al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del ejercicio fiscal 2017, para su componente Infraestructura Educativa Básica.



El objetivo general de dicha evaluación fue: “Realizar un análisis de la gestión operativa del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en su componente Infraestructura Educativa Básica, mediante la descripción y análisis de los procesos llevados a cabo por la estructura operativa y de planeación, que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del fondo.”.

El análisis se realizó mediante la combinación de un trabajo de gabinete y otro en campo, utilizando el modelo de términos de referencia que determina el CONEVAL para la evaluación de procesos; adaptando la cédula establecida y profundizando en algunos de sus apartados con el objeto de tener mayor precisión en los resultados.

Principales Hallazgos

Un primer análisis realizado, derivó en mostrar la importancia del FAM como medio para la atención de la Infraestructura Física Educativa (IFE), acorde con lo mandatado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y soporte en la descentralización de los servicios educativos; enfatizando que su antecedente descansa en la modificación a la LCF de 1997, con la que se crea el Ramo 33, compuesto actualmente de ocho fondos; siendo uno de ellos el de Aportaciones Múltiples, mismo que se divide en dos componentes: Asistencia Social e Infraestructura Física Educativa.

Otro aspecto relevante de la evaluación, fue plasmar en el presente documento la diferencia entre un programa y un fondo; estableciendo que mientras el primero es diseñado e implementado para la solución de un problema, el segundo se ocupa de su financiamiento.

En este sentido, una propuesta que se hace a las instancias de planeación y presupuestación, es establecer un programa presupuestario para la **Atención a la Infraestructura Física Educativa**, en la medida que en ella intervienen fundamentalmente tres instancias: la Secretaría de Educación, el Instituto Colimense de la Infraestructura Física Educativa (INCOIFED) y la Universidad de Colima, dentro de sus ámbitos de competencia y dependiendo de los niveles educativos bajo su responsabilidad.

Otro resultado de la evaluación es que la Secretaría de Educación y el INCOIFED operaron para 2017, recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples por casi 78 millones de pesos para la atención de la IFE de 179 planteles educativos del nivel básico, mediante 201 intervenciones para la construcción, reparación y equipamiento de su infraestructura física educativa, alcanzando así, un costo



promedio por plantel de poco más de 400 mil pesos. Cumpliendo con ello lo establecido en cuanto uso y destino de los recursos del Fondo por la LCF.

Adicionalmente, la información proporcionada por el INCOIFED, permitió determinar que bajo el financiamiento del programa Escuelas al CIEN, se atendieron ocho planteles mediante el mismo número de proyectos. A este respecto cabe mencionar, que debido a la regulación centralizada a la que es sometida la atención de la IFE bajo este programa, sólo se logró la ampliación, reparación y equipamiento del 11% de los planteles programados para 2017.

Al realizar el recuento de planteles del nivel básico atendidos con las distintas fuentes de financiamiento en el bienio 2016-2017, como son el FAM, el programa Escuelas al CIEN y el FONDEN, se estima que la cobertura de intervenciones benefició al 68% de las escuelas del nivel básico del estado de Colima. Cifra que pudo haberse incrementado al 80% de haberse cumplido la meta del Programa Escuelas al CIEN de 2017.

En general se concluye que la inversión del Fondo de Aportaciones Múltiples en 2017 fue adecuada y su destino cumple con lo establecido en el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En cuanto al macroproceso para la atención de la infraestructura física educativa (IFE) del nivel básico, es importante mencionar que disponer de una documentación detallada de los procesos, procedimientos y actividades, adquiere particular relevancia en la administración pública, pues se convierte en una herramienta que permite blindar los procesos a los cambios de los funcionarios públicos responsables de su aplicación y lo más relevante es que, realizar su documentación implica dar cabal cumplimiento a lo mandatado por el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.

Es así que dicha disposición obliga a las instancias que intervienen en la atención de la IFE, a disponer de procesos detallados y bien documentados que den cuenta de la forma en que se realiza la asignación de recursos, la planeación y la operación del programa, así como el seguimiento y evaluación de los recursos con que es financiado.

Tarea en la cual el gobierno del estado de Colima ha venido trabajando desde el año 2012, mediante el establecimiento de Sistemas de Gestión de Calidad certificados hasta el 2015 bajo la Norma ISO 9001:2018 para algunos procesos sustantivos que desarrolla, sin embargo, estos no han sido actualizados y presentan vacíos en sus procedimientos.

Al revisar en particular cada uno de los procesos se tienen las siguientes conclusiones:



En cuanto al proceso de “**Asignación del recurso**”, la principal observación es la ausencia de procedimientos que reflejen cómo es la asignación de recursos para la atención de la IFE de sus tres niveles educativos (básico, medio y superior), para cada dependencia o entidad involucrada; pues si bien es desde el nivel federal donde se deciden los montos que del FAM les corresponden a los tres niveles educativos, es recomendable que se documenten los procedimientos que se siguen en el interior del estado, para la asignación y distribución de los recursos para la atención de la IFE del nivel básico, medio y superior.

Para el proceso de “**Planeación**”, es indispensable considerar las necesidades reales de ampliación, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de la IFE, así como la disponibilidad de recursos para atenderlas.

Sobre el particular, en el taller realizado en el mes de marzo de 2018 en las instalaciones del INCOIFED, la Subdirección de Planeación de la Secretaría de Educación expuso con mucha consistencia y a grandes rasgos los criterios que utiliza para la priorización de planteles y proyectos por realizar al amparo del FAM; sin embargo, el documento *Plan de Calidad para la Planeación del Programa General de Obra en Escuelas Públicas de Educación Básica* (certificado hasta el 2015 bajo la Norma ISO 9001:2008), remitido por dicha subdirección como evidencia de lo planteado en el taller en comento, dista mucho de lo expuesto en tal reunión; observándose las siguientes limitantes:

- ▶ No contiene los criterios, procedimientos y actividades que se siguen para la priorización de planteles y el tipo de intervención a realizar en ellos, para su inclusión en PGO que se elabora anualmente, pues el único criterio que aparece consignado es el señalado con las siglas R.G.N.C.R.E.P.E.B (Crecimiento natural de un ciclo a otro el que propicia la construcción de aula didáctica).
- ▶ Sólo contiene subprocesos que es necesario desagregar en procedimientos y actividades que le permitan a cualquier lector, entender con detalle qué es lo que se hace y lo que se logra con cada subproceso.
- ▶ El diagrama de flujo contenido en el documento es lineal. Dando la impresión que todos los subprocesos ahí asentados no producen impredecibles que requieren de decisiones y flujos diferentes para el cumplimiento o no de una condición, como es el caso de la insuficiencia de recursos para la realización de proyectos.

Respecto al Proceso de “**Ejecución**”, el INCOIFED remitió tres planes de calidad que forman parte de su Sistema de Gestión de Calidad, certificado hasta el 2015 bajo la Norma ISO 9001:2008, siendo estos:

- ▶ Plan de Calidad para Proyectos ejecutivos
- ▶ Plan de Calidad para Licitación de Obra Pública y Adquisiciones
- ▶ Plan de Calidad de Supervisión



En los tres documentos se observó la carencia de procedimientos y actividades detalladas que permitan a cualquier lector conocer la forma en que se llevan a cabo y se desarrollan los subprocesos en ellos contenidos; así mismo, sus diagramas de flujo, además de ser demasiado sintéticos, no contemplan los rumbos de acción que se deben seguir cuando las actividades condicionadas cumplan o no con los criterios de decisión establecidos.

En síntesis, es recomendable que se detallen y actualicen los cuatro planes de calidad hasta aquí comentados, para así dar cumplimiento a lo consignado en el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.

Respecto al proceso "**Evaluación y rendición de cuentas**", aunque el INCOIFED reportó las actividades que a grandes rasgos se aplican para su cumplimiento, no se dispone de documentación alguna que dé cuenta de los procedimientos y actividades que sí se ejecutan para informar y transparentar los avances físicos y financieros de las obras que se realizan al amparo de los recursos del FAM y del Programa Escuelas al CIEN, hacia las instancias internas y externas establecidas en la normatividad correspondiente.

Como parte del proceso de evaluación, se realizó un trabajo de verificación en cinco planteles de educación básica atendidos en el 2017, consistente en un trabajo de análisis en gabinete sobre los expedientes técnicos respectivos, así como una visita en campo a los planteles para observar las obras realizadas bajo los proyectos contratados para su atención.

Tres resultados importantes surgieron de dicho trabajo; siendo estos los siguientes:

- a) De los proyectos realizados en cuatro planteles, tres fueron contratados bajo la modalidad de asignación directa y uno por invitación restringida; esto que parece tan trivial llama la atención, pues en ningún documento del Sistema de Gestión de Calidad del INCOIFED se identificaron los criterios y procedimientos que se siguen para establecer en qué casos y condiciones los proyectos deben o pueden contratarse mediante asignación directa, invitación restringida o licitación pública y bajo qué condiciones es posible firmar convenios de ampliación de proyectos.
- b) Los proyectos ejecutados con el financiamiento del FAM, iniciaron y terminaron en las fechas programadas o incluso antes; constatando en la visita a los planteles que las obras contratadas realmente fueron ejecutadas.
- c) El proyecto financiado con recurso del Programa Escuelas a CIEN, presentó un atraso de casi dos meses en su fecha de inicio programada, repercutiendo dicho desfase en la terminación del proyecto. Lo anterior puede ser atribuible a la regulación centralizada que deben experimentar los proyectos bajo el financiamiento de dicho programa. Cabe apuntar que



en la visita al plantel educativo se constató que las obras contratadas realmente fueron ejecutadas.



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.
- ▶ Realizar reuniones de seguimiento semanales encabezadas por la Dirección General, para resolver los problemas presentados en la operación de los proyectos.
- ▶ Disponer desde el año 2012 de un Sistema de Gestión de Calidad certificado hasta el 2015 bajo la Norma ISO 9001:2008
- ▶ Reconocimiento al INCOIFED como primer lugar nacional en la eficiencia de finiquitos.
- ▶ Cumplimiento de las fechas de inicio y término programadas para la realización de proyectos.

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.
- ▶ No se dispone de procedimientos documentados para los Procesos de Asignación de Recursos y de Evaluación y Rendición de Cuentas.
- ▶ El Plan de Calidad para la Planeación del Programa General de Obras en Escuelas Públicas de Educación Básica, está desactualizado y carece de los criterios y procedimientos que actualmente se aplican para la priorización de planteles por atender, así como de las intervenciones a realizar con los recursos del FAM.
- ▶ El Plan de Calidad para Licitación de Obra Pública y Adquisiciones está incompleto pues no se indican los criterios y procedimientos para decidir bajo que modalidad se contratarán los proyectos de obra. Así mismo, carece de los



procedimientos y actividades que implican cada uno de los subprocesos en él contenidos.

- ▶ El Plan de Calidad de Proyectos Ejecutivos, no contempla si todos los realizados se materializan en la realización de una obra o en su caso, qué se hace con los que no derivan en la ejecución de una obra. Así mismo, carece de los procedimientos y actividades que implican cada uno de los subprocesos en él contenidos.
- ▶ El Plan de Calidad de Supervisión, carece de los procedimientos y actividades que implican cada uno de los subprocesos en él contenidos.
- ▶ El INCOIFED dispone de un gasto corriente reducido que repercute en la falta de personal y en la carencia de gastos de operación, que lo limitan a ampliar e incluso mantener su capacidad técnica y operativa.

Oportunidades

- ▶ 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.

Amenazas

- ▶ Recibir con retraso el Programa General de Obras, restringiendo los tiempos para su operación y ejecución.
- ▶ 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 2017 sólo se ejecutó el 11% de las obras programadas para 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.



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. Mantener las reuniones semanales para conocer los avances físicos y financieros de las obras y resolver los problemas detectados en la operación.
3. Actualizar los planes de calidad contenidos en su Sistema de Gestión; complementándolos con procedimientos que detallen las actividades que realizan en los subprocesos e incluyendo los diagramas de flujo acordes con las actividades y los rumbos de decisión pertinentes.
4. Mantener la eficiencia en finiquitos para preservar el reconocimiento recibido en el año 2018.
5. Continuar con la eficiencia en las fechas programadas de inicio y término de los proyectos.
6. Realizar los acuerdos necesarios para definir el establecimiento de un programa presupuestal específico para la atención de la IFE que sea transversal para todas las dependencias y entidades que en ella intervienen.
7. Incorporar en los Sistemas de Gestión de Calidad de la Secretaría de Educación y del INCOIFED, los procedimientos y actividades que actualmente ejecutan para la asignación de recursos y en la evaluación y rendición de cuentas.
8. Incorporar en el Plan de Calidad para la Planeación del Programa General de Obras en Escuelas Públicas de Educación Básica, los criterios y procedimientos que actualmente se aplican para la priorización de planteles por atender, así como de las intervenciones a realizar con los recursos del FAM.
9. Incorporar en el Plan de Calidad de Licitación Pública y Adquisiciones los criterios y procedimientos para decidir bajo que modalidad se contratarán los proyectos de obra; así como los procedimientos y actividades que implican la ejecución de los subprocesos en él contenidos.
10. Incorporar en el Plan de Calidad de Proyectos Ejecutivos el destino de dichos proyectos cuando se materialicen o no en la ejecución de obras. Así mismo, es indispensable que se incluyan los procedimientos y actividades que implica la ejecución de los subprocesos en él contenidos.
11. Incorporar en el Plan de Calidad de Supervisión, los procedimientos y actividades que implica la ejecución de los subprocesos en él contenidos.
12. Gestionar ante las instancias correspondientes la ampliación de recursos financieros que le permitan al INCOIFED mantener y ampliar su capacidad técnica y operativa.



13. Fortalecer las condiciones de la IFE en Colima, bajo la premisa: mejores planteles educativos – mejores condiciones didácticas y de aprendizaje.
14. 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.
15. Gestionar ante la Secretaría de Educación, la necesidad de disponer con oportunidad del Programa General de Obras, para evitar atrasos en los procesos de ejecución que realiza el INCOIFED.
16. 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.



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Procesos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Infraestructura Educativa Básica. Ejercicio fiscal 2017.

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

8 de Junio 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

Ing. Imelda Araiza Flores

Lic. Juan Carlos Oliva Flores

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Germán Sandoval Cruz

Nancy Paola Hernández Clavijo

Yolanda Yazmin Bustamante Pérez

Adrián López Alcalá