

Resumen Ejecutivo

Evaluación específica del uso y destino del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para los años 2015 y 2016 y de su funcionalidad a través del programa K014 Mejoramiento integral de la infraestructura educativa, cultural y deportiva para el año 2016.

Introducción

Actualmente el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas y conforme a diferentes esquemas presupuestarios. A través de este tiempo, el tema del uso y destino de los recursos públicos ha recibido distintos enfoques, rigiendo actualmente el que plantea un ejercicio de los recursos vinculado con el resultado que se espera obtener.

Para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados” (DOF 29-01-2016).

Derivado de este artículo constitucional se plantea el problema de cómo determinar que se cumplan las características de este mandato, es decir, cómo y bajo que parámetros se miden estos conceptos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), plantea los lineamientos normativos que regulan esta medición para el uso de los recursos públicos; en este sentido, el artículo 27 señala: “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. (...) Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de

lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad” (DOF 30-12-2015).

La evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como del programa de mejoramiento de la gestión pública, mismo que a su vez, se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. El artículo 110 de la LFPRH, señala que: *“La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales” (DOF 30-12-2015).*

Es decir, la evaluación de los fondos se hará a través de indicadores que determinan el desempeño de los programas, con el objetivo de observar si los recursos se administran conforme a la ley. En el artículo 111, se concreta más claramente el objetivo de la medición, y se especifica que: *“El sistema de evaluación del desempeño [...] permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, [...] dicho sistema de evaluación del desempeño al que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto” (DOF 30-12-2015).*

A este conjunto de normas se suma la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), donde se establece la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno. De esta ley se desprende también, la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que es el órgano destinado para la armonización de la contabilidad gubernamental, y tiene como objetivo la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que deberán aplicar todos los entes públicos.

De acuerdo con esta ley, *“la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública (...) deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas (...) Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos (...)” (DOF 18-07-2016).*

De no cumplir con la normatividad anteriormente descrita en materia de uso y destino de los recursos, existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Por su parte, el artículo 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) señala que: el ejercicio de los recursos a que se refiere el capítulo V, el cual hace referencia a los Fondos de las Aportaciones Federales, deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la LFPRH y los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la LCF (DOF 18-07-2016).

Dentro de este contexto legal, entendiendo que las diversas formas de aplicación del gasto se miden a través de distintos tipos de evaluaciones, siendo una de ellas, la evaluación específica del uso y destino de los recursos, la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco, conforme a lo establecido en el numeral décimo sexto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017, la realización de una Evaluación Específica del Destino y Uso de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), para los años fiscales 2015 -2016.

Así, la **evaluación del destino** estará direccionada al análisis de la distribución de los recursos por nivel educativo y región territorial, mientras que la **evaluación de uso** tendrá como propósito identificar el tipo de necesidades específicas de los centros educativos con respecto a la inversión, para determinar su nivel de asertividad y los errores de inclusión y exclusión.

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Determinar si la orientación de los recursos del Fondo hacia el destino y uso responde a lo previsto en las disposiciones normativas aplicables.

Objetivos específicos:

- ▶ Evaluar si la inversión de los recursos se realiza conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- ▶ Analizar la funcionalidad del fondo mediante el programa “K014 Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa, Cultural y Deportiva”.
- ▶ Analizar los criterios para definir la población objetivo-atendida.
- ▶ Analizar el proceso integral del flujo de los recursos del FAM, desde las competencias y sus responsables, hasta la eficacia del proceso.

El documento se compone de seis capítulos. El primero, ***La evolución del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)***, contextualiza históricamente los cambios que ha tenido la normatividad que regula este Fondo, así como los cambios sustantivos que se han dado en la forma de operarlo. En el segundo capítulo, se aborda la ***Situación de la infraestructura educativa en el estado de Tabasco***. El capítulo tercero aborda las siguientes temáticas, en torno a los principales **resultados**:

- i. ***Presupuesto del FAM y obras realizadas***: se describe el monto del FAM y las obras en las que fue utilizado; así como su orientación en la funcionalidad del programa K014 Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa, Cultural y Deportiva.
- ii. ***Sobre el destino***: consiste en comparar la distribución de la inversión del FAM entre los diferentes niveles educativos y regiones.
- iii. ***Sobre los usos***: se analiza si las obras realizadas con la aplicación del FAM, responden al tipo de necesidades específicas de los centros educativos.

En el capítulo cuarto se presentan algunas estimaciones del impacto de las obras realizadas con la aplicación de los recursos del FAM. En el quinto capítulo se expone la funcionalidad del Fondo a través del programa K014 Mejoramiento integral de la Infraestructura Educativa, Cultural y Deportiva.

El capítulo sexto expone los esquemas o procesos de **Gestión y Operación** aplicados en el Estado de Tabasco, para la priorización y realización de obras destinadas al mejoramiento de la infraestructura física educativa financiadas con los recursos del FAM.

En el capítulo séptimo se presenta el **análisis FODA y las recomendaciones** orientadas a mejorar el ejercicio del Fondo de Aportaciones Múltiples, y finalmente en el capítulo octavo se exponen las **Conclusiones** derivadas de la presente evaluación.

Metodología de la evaluación

Evaluación específica del uso y destino del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para los años 2015 y 2016 y de su funcionalidad a través del programa K014 Mejoramiento integral de la infraestructura educativa, cultural y deportiva para el año 2016, se realizó mediante el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco (SETAB), a través del cuestionario diseñado por Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO), mismo que fue construido con base en el Modelo de Términos de Referencia de la evaluación de procesos, la metodología para la evaluación específica del uso y destino del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), “la cual fue creada por TECSO a partir de un análisis riguroso de los Lineamientos de Generales de Operación del FAIS”; y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados por la Secretaría de la Función Pública en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 (CONEVAL, 2014 :3).

El análisis del destino y uso de los recursos se basó en la información de 253 proyectos ejecutados con recursos del FAM y proporcionados por la SETAB, pero, en la medida que dichos proyectos contenían más de una obra, la base de datos fue reestructurada para individualizar las obras realizadas y con ello, no sólo hacer un análisis descriptivo de lo ejecutado en los diversos planteles de los distintos niveles educativos, sino estimar el posible impacto sobre las carencias detectadas sobre la infraestructura física educativa básica, determinadas por el Censo de Escuelas, Maestros, Alumnos y Escuelas de Educación Básica y Especial (CEMABE), levantado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2013, cuyos resultados fueron dados a conocer en marzo de 2014; siendo ésta la única fuente pública que da cuenta de las condiciones de la infraestructura física

educativa en el país, pero sólo para el nivel educativo básico como lo especifica dicho Censo.

Principales Hallazgos

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) es uno de los ocho fondos que integran el Ramo 33 y se orienta al financiamiento de los programas de asistencia social en materia alimentaria, así como a la atención de las necesidades relacionadas con la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica, media y superior.

La coordinación del FAM está a cargo de dos dependencias federales: la Secretaría de Educación Pública en cuanto al componente de infraestructura educativa, y la Secretaría de Salud por lo que se refiere al componente de asistencia social.

México ocupa el octavo lugar dentro de los países de la OCDE con el mayor número de alumnos por aula a nivel primaria, el promedio de alumnos por maestro en el nivel preescolar es de 21 y para el nivel secundaria, el indicador disponible es de alumnos por grupo, el cual registró una cifra de 28 para México y 23 para el promedio de la organización de países referida.

Las cifras para el estado de **Tabasco** son más graves, ya que a nivel **preescolar** el promedio de alumnos por aula al 2013 era de 27.81, esto implica que 10 municipios del estado se encuentran por encima de la media estatal. El promedio del estado de Tabasco está a una distancia de 6 alumnos más que el del País y a más del doble que el internacional de la OCDE.

En cuanto al nivel **primaria** se tiene una media estatal de 29.9 alumnos por aula, cabe resaltar que para este nivel 10 municipios están por debajo de la media estatal. Para este nivel educativo, el promedio nacional de alumnos por aula es de 27 y el de la OCDE de 21. En este sentido, el indicador respectivo del estado de Tabasco está a 3 alumnos por aula más que el nacional y a 9 del internacional.

Para el nivel **secundaria** la tasa de alumnos por aula para el estado es de 29.2, a nivel nacional como internacional los valores son 28 y 23 respectivamente.

Derivado de lo anterior, del total de municipios del estado de Tabasco, Tacotalpa y Jonuta registran el menor número de alumnos por aula en los tres niveles de educación básica, mientras que municipios como Emiliano Zapata, Paraíso y Centro, concentran una tasa elevada de alumnos por aula en los tres niveles educativos.

De acuerdo a lo reportado por la SETAB en el Anexo 1 de la cédula de evaluación, el presupuesto modificado anual del FAM registrado en el reporte de cierre definitivo del Sistema del Formato Único de Hacienda (SFU), es de \$300,943,373.00 y \$259,922,481.74 en 2015 y 2016 respectivamente. Dado que la evaluación se realizó con base en el presupuesto acumulado de los ejercicios fiscales 2015 y 2016, lo cual representa un total de \$560,865,854.74 de acuerdo a lo reportado por la SETAB en el Anexo 1 de la cédula de evaluación.

Por otra parte, el Instituto Tabasqueño de la Infraestructura Física Educativa (ITIFE), como área responsable de aplicar estos recursos, para los mismos años reporta en el anexo 5A de la cédula para la evaluación, un total de 245 obras a escuelas, por un monto total de \$516,001,936.00 lo que hace una diferencia de \$44,863,918.74, respecto a la reportada en el Anexo 1 de la cédula de evaluación.

Finalmente, la SETAB reportó en el Anexo 3 de la cédula de evaluación (mismo que contiene la relación de todos y cada uno de los proyectos ejecutados con los recursos del FAM para 2015 y 2016), que se desarrollaron 253 proyectos que contienen 833 obras para beneficio de 200 escuelas en el acumulado de los dos años analizados, por un monto asociado de \$548,722,556.45, lo que nuevamente da una diferencia de \$12,143,298.29 con respecto al dato presupuestal proporcionado en el Anexo 1.

La SETAB comentó que los informes reportados por la cantidad de \$560,865,854.74 son con corte al 31 de diciembre de 2015 y 2016 (Anexo 1 de la cédula para la evaluación), sin embargo, el Anexo 3 registra información con recursos del ciclo fiscal 2016, pero agrega lo aplicado en 2017 (refrendo), por lo que, la cantidad considerada para el análisis de la evaluación (\$548,722,556.45), representa el monto aplicado a la fecha, por lo cual se considera adecuada.

Respecto **al destino de los recursos** del Fondo se observó que, si bien es elevado el coeficiente de correlación entre la matrícula escolar municipal y el monto de los recursos del FAM invertidos en los municipios (0.819), sólo en el municipio de Centro es coincidente la mayor matrícula escolar, con el monto más elevado de los recursos del Fondo; habiéndose destinado éstos a la atención de 66 escuelas mediante 83 proyectos, que incluyeron la realización de 283 obras.

Después del municipio de Centro, los municipios de Cárdenas y Jalpa de Méndez fueron donde se realizó el mayor número de proyectos (25 y 20 respectivamente), es en este último municipio junto con Nacajuca, donde el monto de los proyectos fue el más elevado (72 y 67 millones de pesos en ese orden).

Así mismo, se observó que los municipios de Centro, Jalpa de Méndez, Nacajuca, Cárdenas y Balancán, concentraron tres de cada cuatro pesos de los recursos del Fondo (74.1%), para casi la mitad de la matrícula escolar (49.4%), con los cuales se realizaron 154 proyectos, que sumaron 506 obras para beneficio de 117 escuelas; mientras que los municipios de Jalpa, Paraíso, Jonuta y Tenosique, agruparon solamente el 2.5% de la inversión del Fondo, en tanto que su matrícula representaba al inicio del ciclo escolar 2016-2017 el 9.4% del alumnado. En el conjunto de estos cuatro últimos municipios se realizaron 12 proyectos para igual número de escuelas, consistentes en la ejecución de 30 obras.

La inversión del FAM por alumno para el total del estado fue de 777 pesos; siendo los municipios de Jalpa de Méndez, Nacajuca, Balancán y Tacotalpa, quienes registraron el promedio más elevado con valores que oscilan entre los 1,500 y 2,700 pesos. En el otro extremo se observa que los municipios de Jalapa, Paraíso, Huimanguillo y Comalcalco, registraron una inversión promedio menor a los 200 pesos por alumno.

Dos datos adicionales a señalar respecto a la inversión del FAM en 2015 y 2016 son los siguientes: a) el municipio de Teapa fue el único no favorecido con inversión alguna para su infraestructura física educativa y b) en 9 proyectos con un costo de 28.3 millones de pesos, equivalente al 5.2% de la inversión del FAM, no fue posible ubicar su municipio de pertenencia, por la falta del dato correspondiente en la relación de proyectos proporcionada por la SETAB. Al respectó la Secretaría aclaró que esto se debió a que dichos

proyectos son de alcance estatal y por tal razón no se especifica algún municipio en particular como beneficiado, con esta premisa se considera que el beneficio es para todos los municipios, según el nivel y modelo educativo al que aplique.

El costo promedio por proyecto ascendió a poco más de 2.1 millones de pesos; realizando con ellos un valor medio de 3.3 obras por proyecto y 4.2 por escuela; habiendo beneficiado con 1.3 proyectos en promedio a cada escuela.

Los mayores costos promedio por proyecto se registraron en los municipios de Nacajuca, Balancán y Jalpa de Méndez (3.9, 3.8 y 3.6 millones de pesos respectivamente), en los cuales se realizaron en promedio 1.4 y 1.3 proyectos por escuela, con la ejecución de 6.4 y 3.9 obras por inmueble educativo.

Llama la atención el municipio de Tacotalpa, pues mediante proyectos que en promedio tuvieron un costo de 2.3 millones de pesos, se realizaron 2 proyectos por escuela y en cada una de ellas se ejecutaron 4.3 obras por proyecto, para de esta forma haber efectuado 8.6 obras en cada inmueble educativo.

A excepción de los municipios de Tenosique, Emiliano Zapata, Jonuta Huimanguillo, Paraíso y Jalapa, donde sólo se realizó un proyecto en cada escuela atendida, en los nueve municipios restantes se realizó más de un proyecto por cada inmueble educativo intervenido. De estos siete municipios, Jalpa es el que registra el menor costo promedio por proyecto (494 mil pesos), mientras que en los seis restantes, este costo medio va de los 941 mil pesos a 1.58 millones de pesos, no obstante su similitud de obras por proyecto.

La correlación municipal entre el monto total de recursos y el destinado a los proyectos de construcción es altísima (0.993), por lo que nuevamente son los municipios de Centro, Jalpa de Méndez, Nacajuca, Cárdenas y Balancán, donde se invirtieron cuatro de cada cinco pesos destinados a proyectos para la construcción de nueva infraestructura educativa.

Por su parte, fueron los municipios de Centro, Cárdenas, Tacotalpa y Centla, donde en conjunto se invirtió el 56.2% del monto total de los recursos para proyectos de reconstrucción de espacios educativos,

De los 11 proyectos de mayor monto para el equipamiento de inmuebles educativos, dos se concentraron en el municipio de Nacajuca con un importe asociado de 20 millones de pesos, mientras que los nueve restantes (que acumulan poco más de 28 millones de pesos), no fue posible ubicar el

municipio de la infraestructura física beneficiada, por la falta del dato respectivo en la relación de proyectos proporcionada por la SETAB, pues como se mencionó anteriormente, la Secretaría aclaró que estos son de alcance estatal.

Sobre **el uso de los recursos del FAM** se observó que, el presupuesto utilizado para la construcción de infraestructura representó el 75% de los recursos monetarios del FAM, seguido por el destinado a proyectos de rehabilitación con un 13% y finalmente el de equipamiento con un 10%.

Si bien uno de cada dos pesos del FAM se destinaron a proyectos para el mejoramiento de la infraestructura física educativa del nivel básico con la realización de 182 proyectos, es en las escuelas primarias donde la inversión fue la mayor de este nivel educativo; representando el 24% del total de los recursos del Fondo, mediante la realización de 74 proyectos.

Un porcentaje levemente mayor al de las escuelas primarias se ejercido en la infraestructura de las universidades, cuyo monto ascendió a poco más de 152 millones de pesos (equivalentes al 28% de los recursos del FAM), para la realización de 28 proyectos, de los cuales, 24 se orientaron a la construcción de espacios educativos por un monto equivalente al 97% de lo destinado a las universidades (poco más de 147 millones de pesos).

En los niveles de preescolar y primaria, no se destinó recurso alguno para el equipamiento de los inmuebles, siendo los planteles de educación media y superior los que, mediante 24 proyectos, ejercieron el 85% de los 59.6 millones de pesos que se destinaron para el equipamiento de los inmuebles educativos de Tabasco.

El costo promedio por proyecto fue de 2.168 millones de pesos, cifra muy similar a los costos promedio de construcción y equipamiento, pero superior en 482 mil pesos al correspondiente a la reconstrucción de espacios educativos.

Por nivel educativo, los proyectos en tecnológicos y universidades son los que presentan las cifras más elevadas en su costo promedio, con valores de 6.5 y 5.4 millones de pesos; siendo en los proyectos del nivel medio superior, donde el costo promedio por proyecto fue el más reducido (841 mil pesos).

Es así que el destino y uso de los recursos del FAM se realizó conforme a lo mandatado por la normatividad en la materia, pues en su totalidad se focalizó hacia obras de construcción, rehabilitación y equipamiento de

infraestructura física educativa de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria.

Respecto a la **contribución del FAM en el abatimiento de las carencias** detectadas en el CEMABE 2013 se observó que:

- ▶ Para el caso del servicio de abastecimiento de **agua** se encontró que de las 39 escuelas que sufren este tipo de carencia, sólo se atendió 1 ubicada en el municipio de Tacotalpa.
- ▶ Sobre la falta de **agua conectada a la red pública**, en donde el CEMABE reportó 1,507 escuelas con esta carencia, sólo una ubicada en el municipio de Centro fue atendida con este servicio.
- ▶ En materia de **drenaje** el problema es significativo, pues de 2,500 escuelas en el estado que al 2013 carecían de este servicio, sólo 2 del municipio de Centro fueron beneficiadas con obras para su atención.
- ▶ De **42 escuelas que carecían de sanitario según el CEMABE, 49 fueron beneficiadas con este servicio**, pero con las siguientes salvedades: a) en 6 municipios la atención fue parcial (Cárdenas, Comalcalco, Huimanguillo, Jonuta, Macuspana y Tacotalpa), pues de 26 escuelas sin baños, se realizó este tipo de obras en 14 de ellas; es decir, el 54% de las escuelas quedaron pendientes por atender, lo que equivale a 12 escuelas; b) en 3 municipios (Jalapa, Teapa y Tenosique), no se realizó ninguna obra para cubrir la carencia de baños o sanitarios, no obstante que 4 escuelas carecían de este servicio y c) sólo en Balancán y Cunduacán se atendieron las 3 escuelas que carecían del servicio.
- ▶ En cuanto al **servicio de energía eléctrica**, el CEMABE reportó 38 escuelas en el estado con esta carencia, sin embargo, con el FAM se atendieron 60 escuelas, es decir, casi el doble bajo el siguiente escenario: a) en 6 municipios se reportaron 20 escuelas con carencia en electricidad, sin embargo no se realizó ninguna obra de este tipo. Tal es el caso de los municipios de Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalapa, Nacajuca y Teapa; b) en los municipios de Cárdenas y Macuspana se atendieron 4 escuelas de las 11 reportadas en el CEMABE con esta carencia; c) en los municipios de Centro, Centla, Balancán y Tacotalpa se atendieron 56 escuelas con la carencia de energía eléctrica, pero según el CEMABE sólo 6 de ellas presentaban este tipo de carencia; siendo el caso más extremo en el

municipio de Centro, donde se reportaron 2 escuelas y se atendieron 30.

- ▶ De los 1,348 inmuebles que carecían de **barda perimetral**, sólo se atendieron 4 en los municipios de Cárdenas, Centla, Nacajuca y Tacotalpa.
- ▶ El incremento de aulas superó al de la matrícula, lo que implica una disminución en la densidad de alumnos por aula.
- ▶ La focalización de aulas construidas con los recursos del FAM en 2015 y 2016 ha sido adecuada, pues a mayor nivel de densidad de alumnos por aula, mayor es la tasa de crecimiento de aulas nuevas.

Conforme a la cédula de evaluación, la SETAB reportó que para el 2016, el programa K014 Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa, Cultural y Deportiva, ejerció \$ 292,982,893.54, de los cuales \$259,922,481.74 provienen del FAM, \$23,710,517.14 del Ramo 11 y \$9,349,894.66 del FAFEF. Sin embargo, la misma SETAB indica que el presupuesto del programa sólo fue financiado con recursos del FAM y el FAFEF, en virtud de que el monto correspondiente al Ramo 11 fue radicado a finales de 2016, obligando a transferir estos recursos para su ejercicio en el año siguiente. Por lo anterior, es posible afirmar que el 96.5% de la operación del programa K014 fue financiada en 2016 con recursos del FAM.

La SETAB indicó que los mecanismos de atención para decidir el tipo de obra y escuela a beneficiar es con base en las demandas de los directores de las escuelas y los padres de familia; las visitas técnicas realizadas a los centros educativos y la normatividad del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). La SETAB es el ente encargado de decidir la distribución del recurso por nivel educativo.

Los 11 indicadores de la MIR del programa K014 indican que las metas establecidas a nivel de fin, propósito, componentes y actividades, fueron razonablemente alcanzadas en los ejercicios fiscales 2015 y 2016. Así mismo, los documentos de la SETAB dan cuenta de un buen nivel de atención a los aspectos susceptibles de mejora, derivados de las recomendaciones hechas en las evaluaciones practicadas a este Programa.

Una de las principales restricciones que se encontró en la documentación de los procesos del FAM es que éstos están fragmentados en dos instancias ITIFE y SETAB y presentan las siguientes limitantes:

- ▶ Varias de las actividades enumeradas en realidad encierran en la misma narrativa dos o más actividades.
- ▶ Algunas actividades son procesos completos.
- ▶ Todas las actividades están enlazadas linealmente en positivo, sin enunciar la ruta que se sigue ante actividades de decisión.
- ▶ En ningún momento del procedimiento se menciona cómo es la periodicidad en la que se lleva a cabo un proceso para que se pueda simplificar.

Adicionalmente, se reveló la ausencia de procesos que reflejen la asignación de recursos específicamente para el FAM.

El FAM Infraestructura Educativa prácticamente es planeado, programado, ejercido y monitoreado por el ITIFE. Por lo que la participación de la SETAB es marginal, pues se limita a la programación-presupuestación a nivel básico y medio superior.

La poca participación de la SETAB para las decisiones de Inversión en Infraestructura Educativa, no sólo es por la ausencia de un procedimiento claro que la incluya en dicha decisión, sino que responde a un problema de estructuración de la Administración Pública Estatal ya que el ITIFE no está sectorizado al Gabinete de educación.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ Se cuenta con un esquema para realizar el registro de la infraestructura física educativa (CEMABE 2013), por lo que, a través de dicho censo se tiene conocimiento, aunque con un desfase de 4 años, de la situación referente a la infraestructura de las escuelas de educación básica de la entidad.
- ▶ Realización de la evaluación del uso y destino de los recursos del Fondo, lo que permite detectar ventanas de oportunidad en este aspecto.
- ▶ Las evaluaciones realizadas permiten establecer elementos firmes para desarrollar instrumentos de planeación que eficiente la distribución de los recursos por destino y uso.
- ▶ La aplicación de los recursos en lo referente a su uso, se hace de acuerdo a la normatividad.
- ▶ Hubo una adecuada focalización con respecto a construcción de aulas.

- ▶ El programa K014 fue financiado en 2016 con recursos del FAM, siendo éste el 96.5% del recurso con el cual operó el programa.
- ▶ La SETAB documenta los resultados del programa, lo hace a través de, los indicadores de la MIR federal, indicadores estatales, evaluaciones e informes sobre la calidad de los servicios de educación básica y normal en la entidad.
- ▶ De acuerdo a los resultados de la MIR, en 2016, la cobertura de atención a la demanda social educativa, superó la meta establecida por dos puntos porcentuales. Y respecto al resultado obtenido en 2015, se tuvo un crecimiento de 6%.
- ▶ La SETAB elaboró el documento de trabajo de seguimiento a los ASM y el documento de avance, todo ello, dando cumplimiento con lo establecido en los mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.
- ▶ De acuerdo a los resultados de la MIR, en 2016, la meta de retención por nivel educativo tuvo un avance del 98%.
- ▶ La SETAB señala que diagnosticó las condiciones del sistema educativo estatal, a partir de la atención a la recomendación de la evaluación 2014.
- ▶ La SETAB menciona que se dio asesoría al personal responsable de las tareas de planeación en las distintas áreas de la Secretaría, para la formulación de la planeación anual, a partir de la atención a la recomendación de la evaluación 2014.
- ▶ La SETAB tiene una base sólida para reestructurar sus procesos y procedimientos, puesto que sigue los Lineamientos federales para el registro y reporte de actividades.

El ejercicio de los recursos presupuestales se realiza con base en información obtenida en campo para los niveles de educación básica y media superior.

Oportunidades

- ▶ Al existir una metodología desarrollada para el Censo, su realización en la entidad permitiría una mejor negociación presupuestal para afrontar las carencias del sector educativo.
- ▶ El FAM es uno de los fondos que reciben más recursos, de los cuales 46% se destinan a apoyos alimentarios y asistencia social. El 54% restante a la construcción de equipamiento y a la rehabilitación de infraestructura física de educación básica y media superior. Vale la

pena hacer esfuerzos de planeación que permitan una mejor negociación presupuestal con la federación.

- ▶ Apegarse al cumplimiento del objetivo del programa en materia de atención a las necesidades de infraestructura física y equipamiento en los distintos niveles y modalidades para que tengan una educación de calidad.
- ▶ El uso de los resultados de las evaluaciones pueden ser considerados para mejorar la programación, presupuestación de las acciones de los programas, tal y como se establece en el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Debilidades

- ▶ Se carece de un censo actualizado que permita conocer el estado de la infraestructura física educativa en la entidad.
- ▶ Se encontraron diferencias en los reportes de cifras para datos presupuestales y de obras.
- ▶ Falta de certeza en la información, lo cual dificulta una distribución equitativa de los recursos entre los municipios del estado. Esto provoca concentración de recursos y obras en ciertas regiones.
- ▶ Hay una deficiente focalización de escuelas que requieren atención, en lo que respecta a los servicios básicos.
- ▶ De acuerdo a los resultados de la MIR, en 2016, con respecto a la dotación de mobiliario y equipo se tuvo un avance del 64% con respecto a la meta establecida.
- ▶ En los datos reportados se manejan unidades de frecuencia diferentes, lo que muestra poco control en los sistemas de información, así los diferenciales en el registro de los datos impiden reflejar los avances y/o resultados atribuibles a la intervención del programa.
- ▶ De acuerdo a los resultados de la MIR, en 2016, con respecto a la atención de la infraestructura física educativa de nivel básico, tuvo un avance del 47% con respecto de la meta.
- ▶ De acuerdo a los resultados de la MIR, en 2016, con respecto a la atención de la infraestructura física educativa de nivel superior, tuvo un avance del 25% con respecto de la meta.
- ▶ La SETAB refiere un avance del 100% en la atención del ASM en materia de desarrollo de fichas técnicas; sin embargo, la MIR presentada en 2016, no cuenta con la variable "unidad de medida"

- ▶ La participación de la SETAB es marginal en el proceso de operación ya que la mayoría de los procesos están centralizados en el ITIFE.
- ▶ Revisar los instrumentos de planeación y programación para ajustar y mejorar la operación y ejecución de recursos y actividades.
- ▶ El manual de programación y presupuesto presenta una serie de imprecisiones técnicas que afectan los procedimientos, pero esto puede generar observaciones por parte de los órganos de control.
- ▶ Existen una concentración de actividades y responsabilidades que recaen en la Dirección de Programación y Presupuestación.

Amenazas

- ▶ Si los resultados arrojados por el Censo en 2013, no corresponden con el tamaño de las carencias a 4 años de distancia, los recursos presupuestales pueden ser inadecuados para la entidad.
- ▶ El presupuesto del ramo 11 fue radicado a finales de 2016, obligando a transferir estos recursos para su ejercicio en el año siguiente.
- ▶ Los mecanismos de atención para decidir el tipo de obra y escuela a beneficiar es con base en las demandas de los directores de las escuelas y los padres de familia; las visitas técnicas realizadas a los centros educativos y la normatividad del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).

Conclusiones

La SETAB incluyó en su Programa Anual de Evaluación 2017, la presente Evaluación específica del uso y destino del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para los años 2015 y 2016 y de su funcionalidad a través del programa K014 Mejoramiento integral de la infraestructura educativa, cultural y deportiva para el año 2016.

Esta Evaluación se realizó mediante el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco (SETAB), a través del cuestionario diseñado por Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO), mismo que fue construido con base en el Modelo de Términos de Referencia del FAM y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

publicados por la Secretaría de la Función Pública en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007.

El análisis del destino y uso de los recursos se basó en la información de 253 proyectos que incluyeron la realización de 833 obras para beneficio de 200 escuelas, ejecutados con recursos del FAM y proporcionados por la SETAB, pero, en la medida que dichos proyectos contenían más de una obra, la base de datos fue reestructurada para individualizar las obras realizadas y con ello, no sólo hacer un análisis descriptivo de lo ejecutado en los diversos planteles de los distintos niveles educativos, sino estimar el posible impacto sobre las carencias detectadas sobre la infraestructura física educativa básica, determinadas por el Censo de Escuelas, Maestros, Alumnos y Escuelas de Educación Básica y Especial (CEMABE) 2013.

Uno de los objetivos del Fondo de Aportaciones Múltiples en torno a la infraestructura educativa básica, es que los recursos estén enfocados a la construcción y rehabilitación de las aulas, sanitarios, bibliotecas, laboratorios, talleres, áreas deportivas, salones de usos múltiples, patios, áreas administrativas y para el caso del equipamiento, éste se refiere a las sillas, bancos, butacas, pizarrones, equipo de cómputo, electrónico, equipo de laboratorio talleres etc.

Para la **infraestructura educativa Superior**, el Fondo se enfoca a la realización de obras de consolidación de institutos tecnológicos, en universidades públicas tecnológicas y politécnicas, que incluye la construcción de edificios con módulos, aulas, áreas administrativas, laboratorios, obras exteriores y estacionamientos.

Se tiene conocimiento de cuatro proyectos federales realizados en lo que va del presente siglo, con el propósito de disponer de información sobre las condiciones de la infraestructura física educativa en el País. Sin embargo, sólo el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), levantado por el INEGI en 2013, es la **única fuente de información pública disponible**.

México ocupa el octavo lugar dentro de los países de la OCDE con el mayor número de alumnos por aula a nivel primaria, el promedio de alumnos por maestro en el nivel preescolar es de 21 y para el nivel secundaria, el indicador disponible es de alumnos por grupo, el cual registró una cifra de 28 para México y 23 para el promedio de la organización de países referida.

Las cifras para el estado de **Tabasco** son más graves, ya que a nivel **preescolar** el promedio de alumnos por aula al 2013 era de 27.81, esto implica que 10 municipios del estado se encuentran por encima de la media estatal. El promedio del estado de Tabasco está a una distancia de 6 alumnos más que el del País y a más del doble que el internacional de la OCDE.

En cuanto al nivel **primaria** se tiene una media estatal de 29.9 alumnos por aula, cabe resaltar que para este nivel 10 municipios están por debajo de la media estatal. Para este nivel educativo, el promedio nacional de alumnos por aula es de 27 y el de la OCDE de 21. En este sentido, el indicador respectivo del estado de Tabasco está a 3 alumnos por aula más que el nacional y a 9 del internacional.

Para el nivel **secundaria** la tasa de alumnos por aula para el estado es de 29.2, a nivel nacional como internacional los valores son 28 y 23 respectivamente.

Del total de municipios del estado de Tabasco, Tacotalpa y Jonuta registran el menor número de alumnos por aula en los tres niveles de educación básica, mientras que municipios como Emiliano Zapata, Paraíso y Centro, concentran una tasa elevada de alumnos por aula en los tres niveles educativos.

Ante las cifras diversas sobre el presupuesto del FAM para la suma de los ejercicios fiscales 2015 y 2016 proporcionadas por la SETAB que son objeto de análisis -\$560,865,854.74 en el Anexo 1; \$516,001,937.00 en el anexo 5A y \$548,722,556.45 en el Anexo 3 de la cédula de evaluación- el presente informe se realizó sobre esta última cifra presupuestal, pues su anexo correspondiente, contiene la información de 253 proyectos con los conceptos requeridos para valorar el uso y destino de los recursos del Fondo.

La información analizada para valorar el destino de los recursos del FAM 2015 y 2016, indican, entre otros aspectos mencionados en el apartado relativo a los principales resultados de esta cédula, que es alta la correlación entre el monto de recursos asignados a la infraestructura física educativa de los municipios y su matrícula escolar correspondiente, lo que muestra una focalización aceptable de los recursos del Fondo por destino territorial, no obstante que el municipio de Teapa, fue el único que durante dos ejercicios

fiscales no fue beneficiado con recurso alguno para su infraestructura física educativa.

Así mismo, se puede concluir que el uso de los recursos del FAM se realizó conforme a lo mandatado por la normatividad en la materia, pues en su totalidad se destinó a obras de construcción, rehabilitación y equipamiento de infraestructura física educativa de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria.

Los resultados de la contribución del FAM 2015 y 2016 en las necesidades de la infraestructura física educativa reportados por el CEMABE 2013 confirman que los criterios utilizados para la planeación y priorización de proyectos a realizar con los recursos del FAM, en poco utilizan las necesidades reales de la infraestructura física educativa en el estado de Tabasco, lo cual es recomendable tenerlo en consideración.

La funcionalidad del programa K014 Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa Cultural y Deportiva, se debe en gran medida al financiamiento de los recursos del FAM, los cuales ascendieron al 96.5% del total del presupuesto ejercido por dicho Programa en el ejercicio fiscal 2016.

Los documentos proporcionados por la SETAB sobre este programa, constatan un aceptable logro de las metas definidas en sus 11 indicadores tanto a nivel de fin, propósito, componentes y actividades. Así mismo, dan cuenta del nivel de atención a los aspectos susceptibles de mejora, derivados de las recomendaciones hechas en las evaluaciones practicadas a este Programa.

La dinámica operativa y normativa a la que se ven expuestas las dependencias y entidades de la administración pública, hacen necesaria una actualización continua de sus procesos y la documentación de éstos por medio de sus procedimientos respectivos para, de esta manera, permitir que sus actores dispongan de elementos direccionados de los tramos de control que son de su responsabilidad y orientar los productos resultantes de estos hacia la(s) siguiente(s) área(s) participante(s) y de ahí hasta su conclusión. La documentación de procesos adquiere particular relevancia en la administración pública, pues se convierte en una herramienta que es ajena a los cambios de personas o responsables de procesos, hasta que éstos sufran modificaciones para su mejora o adaptación a las nuevas circunstancias normativas o administrativas.

Una de las principales restricciones que se encontró para la asignación, ejercicio, seguimiento y evaluación de los recursos del FAM es que sus procesos están fragmentados en dos instancias ITIFE y SETAB.

El FAM Infraestructura Educativa prácticamente es planeado, programado, ejercido y monitoreado por el ITIFE. Por lo que la participación de la SETAB es marginal; limitándose a la programación-presupuestación a nivel básico y medio superior.

La poca participación de la SETAB para las decisiones de Inversión en Infraestructura Educativa, no sólo es por la ausencia de un procedimiento claro, que la incluya en dicha decisión, sino que responde a un problema de estructuración de la Administración Pública Estatal ya que el ITIFE no está sectorizado al Gabinete de educación.

En el caso de las Universidades, la SETAB también tiene poca incidencia; siendo una asignación directa de la Federación a través de la planeación y convenios con la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP).

Recomendaciones

- Afinar la medición de la población con alta vulnerabilidad para mejorar la capacidad de impacto de las obras realizadas al amparo del FAM.
- Actualizar el censo de las condiciones de la infraestructura física educativa en la entidad para aumentar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.
- Diseñar un programa para la erradicación de las carencias básicas en las escuelas de la entidad. Este podría tener como fin, por ejemplo, “cero escuelas con rezago por servicios básicos en el estado de Tabasco”.
- Mantener la práctica de evaluar sus programas estratégicos e incorporar los Aspectos Susceptibles de Mejora.
- Retomar las observaciones sobre los vacíos de información, para desarrollar mecanismos de registro y control pertinentes que mejoren los procesos de intervención en los diferentes niveles educativos.
- Realizar una estrategia de priorización de obras, combinando las diferentes carencias de acuerdo a estratos por escuela y municipio.

- La operación del programa K014 defina prioridades de atención a partir del recurso disponible de las distintas fuentes de financiamiento.
- Continuar con el monitoreo de los resultados de la MIR federal, indicadores estatales, evaluaciones e informes sobre la calidad de los servicios de educación básica y normal en la entidad, dando cumplimiento a la transparencia y rendición de cuentas.
- Mantener la estrategia llevada a cabo para lograr paulatinamente una mayor cobertura de atención a la demanda social educativa.
- Continuar con el cumplimiento de la normatividad establecida en materia de atención a la infraestructura física educativa de nivel medio superior y al seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora.
- La estrategia llevada a cabo en materia de retención escolar, requiere reforzamiento y un análisis sobre las acciones emprendidas para obtener dichos resultados.
- Continuar dando atención a las recomendaciones de las evaluaciones externas; que permitan mejorar la operación del programa K014.
- Afinar los criterios para seleccionar los planteles que se benefician del programa.
- Promover en la entidad la realización periódica de un Censo; retomando la metodología desarrollada por el INEGI en 2013.
- Generar mecanismos de verificación y concentración de información para reportar datos únicos a través de una sola área y, mejorar así, el acceso a la información para aumentar la transparencia y rendición de cuentas.
- Mejorar las estrategias de planeación, a través de diagnósticos adecuados, para realizar una distribución de recursos equitativos.
- Utilizar el análisis presentado en la evaluación para ajustar mecanismos, procesos y gestiones que mejoren la atención en aquellos municipios y escuelas que más lo necesitan.
- Establecer una estrategia, que permita atender las necesidades en materia de mobiliario y equipo.
- Mejorar los controles en los sistemas de información y manejar una medida de frecuencia a reportar unificada.
- Impulsar una estrategia dirigida al establecimiento de una focalización equitativa y uniforme en los diferentes niveles educativos.

- Integrar al ITIFE al gabinete del Sector Educativo para que exista una mejor coordinación con la SETAB, la cual es cabeza de sector, para de esta manera lograr una mejor estructuración de la administración pública estatal.
- Diseñar manuales de operación y de procedimientos específicos que establezcan los flujos y responsabilidades de cada área en las diferentes dependencias; distinguiendo actividades y procesos para ajustar sus esquemas de operación interna y delimitar las responsabilidades de cada área.
- Es deseable que la instancia responsable de la emisión del manual de programación y presupuesto (SEPLAFIN), corrija las imprecisiones en todos sus instrumentos de planeación, programación, presupuestación e información.
- En la reestructuración de normas y manuales se deben distribuir mejor las responsabilidades entre las diferentes áreas, excepto en aquellas áreas estratégicas que deben llevar un control estricto de los recursos monetarios.
- Desarrollar mejores ejercicios de diagnóstico e instrumentos de planeación, para que la entidad esté en mejores condiciones de obtener recursos presupuestales; estableciendo una estrategia de focalización que permita atender las necesidades reales en materia de infraestructura educativa en el Estado de Tabasco.
- Considerar en la programación y presupuestación el uso de los resultados de las evaluaciones.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación: Evaluación específica del uso y destino del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para los años 2015 y 2016 y de su funcionalidad a través del programa K014 Mejoramiento integral de la infraestructura educativa, cultural y deportiva para el año 2016.

Fecha de inicio de la evaluación: 27 de julio de 2017

Fecha de término de la evaluación: 27 de noviembre de 2017

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación.

XXX

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

XXX

Principales colaboradores:

XXXX

Instancia Evaluadora: Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V.

Coordinador de la evaluación: Lic. Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Germán Sandoval Cruz

Yolanda Yazmín Bustamante Pérez

Lorena Gutiérrez Ugalde

Omar Cárdenas López

Kevin Castillo García