
Tercera Entrega

Informe final

1

Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General
33: FAM y FAIS 2014-2015 para el estado de
Zacatecas

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
componente de Infraestructura Educativa,
Básica, Media Superior y Superior

Coordinador General
Mtra. Cinthya Rocha Santos

Coordinador Técnico
Mtra. María Eugenia Serrano Diez

Responsable de la Evaluación del Fondo
Lic. Magda Rocío Aparicio Cedillo
Lic. Perla Guadalupe Solano Agraz

30 de noviembre de 2015

RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación Pilotos de los Fondos del Ramo General 33: FAM y FAIS 2014 – 2015 para el estado de Zacatecas; tiene como objetivo: *analizar el desempeño de las aportaciones federales transferidas a las entidades federativas a través del FAM y FAIS a fin de proveer evidencia que retroalimente su planeación, operación y resultados.*

La metodología está compuesta por el trabajo de gabinete que involucro la revisión y análisis de la información estadística y documental relacionada con la planeación, operación y resultados del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en su componente de Infraestructura Educativa, Básica, Media Superior y Superior como son: leyes, lineamientos, documentos estratégicos, información presupuestal e información de resultados. Por otro lado involucró la recolección de información cualitativa en campo en la que se realizaron 3 sesiones de entrevistas a profundidad a funcionarios del gobierno, adscritos a la Secretaría de Educación de Zacatecas (SEDUZAC), Unidad de Planeación del Estado (UPLA) y la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

El Fondo Aportaciones Múltiples (FAM) en su componente de Infraestructura Educativa, Básica, Media Superior y Superior se pone en operación para atender las necesidades relacionadas con la creación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica y superior. Así el Fondo está compuesto por dos apartados: Infraestructura física de la Educación Básica e Infraestructura Física de la Educación Media Superior y Superior.

La Ley de Coordinación Fiscal establece como objetivo del Fondo en su componente de Infraestructura Educativa: *la construcción, equipamientos y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.*

Análisis del gasto

El presupuesto en 2014 para el Fondo de Aportaciones Múltiple a nivel federal fue de \$ 18, 637, 270,740, de los cuales se destinaron \$ 300, 556,533 a Zacatecas, que representa el 1.6128% del total de los recursos federales. Para su componente de Infraestructura Educativa¹ se destinaron \$188,466,532 lo que representa el 62.70 % del total de recursos del FAM en la entidad; de esos recursos se asignó un 66% para el apartado de Infraestructura Básica (\$123,863,433), un 4% para el apartado de Infraestructura Educativa Media Superior (\$8,079,264) y un 30% para el apartado de Infraestructura Educativa Superior (\$56,523,835).

¹ DOF. Aviso mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2014, de los recursos correspondientes al fondo de Aportaciones Múltiples en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior. Viernes 31 de enero de 2014.

En el periodo 2008-2014 los destinos del Fondo en la entidad pasaron de \$ 77, 613,314.00 a \$64, 603,099.00 para Infraestructura Educativa Superior y Media Superior, lo que representa una disminución del 16.76%; y de \$98, 736,518.00 a \$123, 863,433.00 para el componente de Infraestructura Educativa Básica lo que representa un incremento de 25.44% .

En materia del apartado de Infraestructura Educativa Superior, estos recursos (\$56,523,835) son “focalizados” desde la Federación en proyectos específicos para beneficio de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ).

Los recursos se utilizan para:

- Proyectos de infraestructura, (construcción, ampliación y modificación de inmuebles)
- proyectos arquitectónicos, (aulas, laboratorios, escuelas, sanitarios y pintura)

Descontando los recursos de la UAZ, el Fondo ejerció en 2014 118.47 millones de pesos, de los cuales se destinaron 106.7 millones de pesos para infraestructura básica (90.07%) y 11.7 millones de pesos para infraestructura media superior y superior (9.93%).

El componente de infraestructura Básica destinó 67.37% a proyectos de construcción siendo los más importantes aulas con 48.27% y servicios sanitarios con 42.28%; por su parte, destinó el 32.63% a proyectos de reconstrucción siendo los principales escuelas con 41.57% y servicios sanitarios con 30%. Mientras tanto, el componente de Infraestructura Media Superior y Superior destinó 93.80% a proyectos de construcción siendo los más importantes las obras con un 82.70 %; mientras que designó 6.2 % a proyectos de reconstrucción donde los principales son obras con 91.73 % y servicios sanitarios con 8.27%.

No se encontró evidencia documental sobre la concurrencia con otras fuentes de financiamiento.

Planeación

La entidad toma como mecanismos para detectar las necesidades la información generada por: Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, elaborado por INEGI; Catálogo de Inmuebles Escolares (CIE); Sistema de Inmuebles Escolares; Proyecciones demográficas y Reportes realizados por los Departamentos Regionales de Servicios Educativos donde identifican las necesidades en materia de infraestructura física educativa que requieren los planteles escolares

Por su parte, utiliza como criterios para priorizar la distribución de los recursos entre las necesidades identificadas, seguridad estructural (grupos clase), servicios sanitarios y abastecimiento de agua potable y grado de marginalidad de los municipios.

Las necesidades identificadas son: el mantenimiento o reconstrucción de escuelas con techo hidalgo (escuelas con techos de lámina galvanizada y paredes de adobe) y escuelas rusticas; y los servicios sanitarios; sin embargo, no se encontró evidencia sobre la cuantificación oficial de estas necesidades.

La entidad no cuenta con una estrategia de atención de necesidades propia, ya que se apegan a lo establecido por el nivel federal y al Plan Estatal de Desarrollo; no obstante se encontró congruencia con la disponibilidad y entrega de recursos, únicamente se planea la atención de proyectos urgentes debido a lo limitado del recurso.

Operación

Los procesos del Fondo están documentados en Manual de Procedimientos de la Secretaría de Infraestructura y el Manual de Operaciones.

La identificación de necesidad, sistematización y revisión de peticiones dan pie al inicio del proceso de **planeación** el responsable de los procedimientos contenidos en este proceso es el Departamento de Infraestructura educativa que pertenece a la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas (SEDUZAC) quien se apoya en la detección de necesidades en los Departamentos Regionales de Servicios educativos, padres de familia y maestros; todas estas necesidades detectadas y peticiones recibidas son verificadas para corroborar su viabilidad y existencia. Estos procedimientos resultan en un listado de posibles proyectos; que previo al siguiente proceso se cruza la información con otros proyectos que serán apoyados con programas como Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo y Escuela Digna para evitar duplicidad de acciones. Para el proceso de **programación**, se toma el listado de proyectos y se revisan las propuestas técnicas, se verifican los montos y el tiempo de duración del proyecto, ya cuando el proyecto se considera viable se envía a la Subsecretaría Técnica para su autorización y posteriormente se elabora su cedula de información para su envío a la Unidad de Planeación (UPLA) de la entidad; los proyectos considerados hasta este momento permiten la elaboración del Programa Operativo Anual (POA). Dicho POA y listado de proyectos deberá ser revisado y autorizado por la UPLA, son la base de la **presupuestación** que da pie a la generación del listado definitivo de proyectos acompañados de su carta de autorización que es entregado a Secretaría de Infraestructura (SINFRA) y a la Secretaría de Finanzas para su **ejecución**. SINFRA es la responsable de la licitación de las obras y todos los procedimientos que la adjudicación de la obra implique. El **seguimiento** se da por parte de SINFRA y SEDUZAC a través de los avances físicos financieros y las visitas de campo, proceso que cierra con el acta de entrega recepción. La secuencia de los procesos culmina con **la rendición de cuentas** en la que la Auditoría Superior del Estado y la Secretaría de la Función Pública realizan el proceso de auditoría correspondiente y emiten recomendaciones que son respondidas por los actores involucrados.

Se encontró evidencia de que el Fondo opera apegado a la normatividad y que tiene buenos mecanismos de coordinación con la Unidad de planeación, Delegación Federal de la Secretaría de Educación pública, Secretaría de Finanzas, el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) y el Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas (INZACE); sin embargo dichos mecanismos no están documentados.

La entidad utiliza varios instrumentos para sistematizar la información como son: el Registro Público de los Consejeros de Participación Social en la Educación, (REPUCE); el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIE); el Sistema de Inmuebles Escolares; Sistema Estatal de Planeación (SIPLAN) y un sistema interno bases de datos de la Subsecretaría de Infraestructura sobre el seguimiento que se envía al Área de Informática de la Secretaría de Infraestructura; a pesar de todos los sistemas utilizados no ha generado reportes que cuantifiquen las necesidades.

En materia de transparencia y rendición de cuentas no se cuenta con mecanismos propios pero la información puede encontrarse en el Portal de Transparencia y el informe de actividades del Gobernador.

Resultados

La entidad mide los resultados del Fondo mediante indicadores de resultados y de gestión que establece la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) a nivel federal. El equipo evaluador considera que este instrumento requiere una revisión de su lógica vertical y horizontal.

No es posible hacer un análisis de los resultados de indicadores, siendo que el avance de los mismos es reportado como NA (No Aplica) a pesar de que la temporalidad marcada en el indicador obligaría a la entidad realizar el reporte del mismo. Es importante señalar que la Secretaría de Infraestructura (SINFRA) concentra información acerca del detalle de los proyectos y los beneficiados por estos, lo que ellos consideran información que muestra los resultados del Fondo en la entidad, pero dicha información no ha sido procesada para la generación de indicadores de resultados; además, de a pesar de que contiene información sobre los proyectos, su ubicación, los beneficiarios y el avance financiero; no se liga a las necesidades detectadas y priorizadas así que no es posible determinar con esta información si los proyectos financiados son los adecuados y más importantes para solventar la problemática.

Finalmente, el componente de infraestructura no ha recibido evaluaciones.

Conclusiones y recomendaciones

El Fondo tiene una contribución amplia a la solución de necesidades en la entidad, esto es debido a que tiene claramente identificadas las necesidades que pretende atender, gracias a la coordinación de actores incluyendo directores y padres de familia y a numerosos mecanismos que proveen información al respecto; la operación es apegada a la normatividad y se encuentra documentada, destaca la coordinación entre las diferentes instancias y los numerosos sistemas que utiliza; sin embargo, debido a que no ha cuantificado dichas necesidades, a la calidad de los instrumentos para conocer los resultados y a que no ha reportado avances en los indicadores se dificulta conocer el alcance de los proyectos financiados con los recursos del Fondo en la solución de las necesidades.

En materia de **gasto**, se considera positivo que el destino de los recursos es congruente con las necesidades identificadas; sin embargo, la baja constante de los recursos destinados a media superior es incongruente con el crecimiento de la población en ese rango de edad y la obligatoriedad de prestar el servicio de educación en este nivel.

Respecto a la **planeación** se encontraron fortalezas como la buena coordinación de las instancias para la detección de necesidades en las escuelas de educación básica, media superior y superior, contando incluso con los padres de familia; así como, el contar con varios mecanismos para conocer estas necesidades.

A pesar de dichas fortalezas, se detectaron algunas debilidades como que no se cuenta con un documento que sistematice los criterios de detección de necesidades lo que resulta importante debido a la cantidad de reportes que se generan desde diversas fuentes; además la verificación de las solicitudes es deficiente debido a la falta de personal, no se cuenta con una base de

datos sistematizada y actualizada de las necesidades detectadas y atendidas que emita reportes sobre la cuantificación de necesidades; y no se tiene una estrategia que permita determinar las metas a mediano y largo plazo

Existen también algunos factores externos que pueden incidir en la aplicación del Fondo como son las posibles dificultades de acceso en todos los municipios para el uso y alimentación de la plataforma para la detección de necesidades; así como la rigidez de los Lineamientos que dificultan la atención de las necesidades en términos de seguridad, principalmente en el área perimetral.

Respecto a la **operación** se encontró como fortalezas que los procesos de recolección de información son oportunos y permiten identificar las prioridades de los proyectos; además existe buena coordinación entre las áreas estatales del fondo para dar seguimiento al proceso general de operación y una adecuada coordinación con las áreas responsables de la sistematización de la información.

Sin embargo, existen importantes deficiencias que atender como son la necesidad de una mayor coordinación y comunicación con la SEP a fin de empatar la programación de los recursos del Fondo con otros programas y que no se tienen mecanismos propios de transparencia. Finalmente, se presentan retrasos en la ejecución de los proyectos derivados por incumplimiento de las empresas ejecutoras de los proyectos

Respecto a los **resultados** destaca que a pesar de que SINFRA concentra información acerca del detalle de los proyectos y los beneficiarios, está no se encuentra procesada para generar indicadores de resultados. Además, no se cuenta con una estrategia que permita determinar las metas a mediano y largo plazo. No se tiene evidencia documental que muestre el avance en el cumplimiento de las metas del programa pues no se han reportado avances de indicadores de la MIR federal. Los reportes de resultados del Fondo en diferentes niveles no están sistematizados; ni ligados a la detección de necesidades y finalmente, no se han realizado evaluaciones.

Por todo lo anterior, y para generar mejoras en la aplicación de los recursos del Fondo en la entidad, el equipo evaluador emite las siguientes recomendaciones:

1. Para mejorar la priorización de necesidades se sugiere crear lineamientos para determinar prioridades y criterios de atención a necesidades.
2. A fin de mejorar la planeación de la entidad, se recomienda construir un diagnóstico estatal de escuelas y alumnos con el fin de contar con un documento oficial que cuantifique y caracterice las necesidades.
3. Generar un sistema de información, o modificar los existentes para que ordene todos los reportes acerca de la detección de las necesidades y las solicitudes recibidas y emita reportes de cuantificación.
4. Desarrollar una estrategia que planifique metas a mediano y largo plazo.
5. Analizar las dificultades de acceso en los municipios a la plataforma para la detección de

necesidades, conforme a ello valorar si es un mecanismo adecuado y documentar si opera adecuadamente en todos los municipios.

6. Para mejorar la operación se recomienda normar y documentar los mecanismos de coordinación.
7. Consensuar mecanismos con la SEP a fin de empatar la programación de los proyectos apoyados con recursos del Fondo y otros programas.
8. Para mejorar la transparencia se recomienda publicar los recursos y resultados del Fondo directamente en la página de la SEDUZAC.
9. A fin de mejorar el reporte de resultados se recomienda completar en su totalidad la información solicitada en las fichas técnicas y la Matriz de Indicadores para Resultados; y establecer las áreas y mecanismos que reporten los principales resultados en la MIR Federal.
10. Para conocer los resultados del Fondo se sugiere sistematizar la información de resultados del Fondo para la generación de indicadores y desarrollar indicadores locales al menos de porcentaje de atención a necesidades detectadas.
11. Establecer una agenda de evaluación en torno a los recursos del Fondo.
12. Se recomienda a la SEP y SHCP considerar la fórmula de distribución de los recursos del Fondo FAM en su Componente de Infraestructura Educativa a fin de que se identifique y mida el efecto que tiene la creciente población en edad de cursar el nivel medio superior con respecto al número y mantenimiento de la infraestructura educativa en la entidad; para apoyar este análisis SEDUZAC podría estudiar este efecto en la entidad.
13. Se recomienda a la SEP, valorar la pertinencia de flexibilizar los lineamientos para incluir la atención de necesidades en temas de seguridad.
14. Finalmente, se recomienda a la SEP revisar la lógica vertical y horizontal de la MIR federal.