



Evaluación  
de procesos

---

Fondo de Aportaciones Múltiples  
Infraestructura educativa Básica  
Ejercicio fiscal a evaluar: 2017

**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

**Instancia Evaluadora:**

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

**Coordinador de la evaluación:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

Germán Sandoval Cruz  
Nancy Paola Hernández Clavijo  
Yolanda Yazmin Bustamante Pérez  
Adrián López Alcalá

## Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| Introducción .....   | 6         |
| <b>1. Metodología.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>2. Reseña histórica del FAM y su importancia en la atención a la Infraestructura Física Educativa .....</b>                                 | <b>15</b> |
| 2.1. La creación FAM en el contexto de la orientación hacia la atención de la Infraestructura Física Educativa .....                           | 15        |
| 2.2. Objetivo y destino del Fondo de Aportaciones Múltiples .....  | 22        |
| <b>3. Los programas presupuestarios como medio de ejecución de procesos financiados con recursos de los Fondos Federales .....</b>             | <b>25</b> |
| 3.1. Intervención del FAM en la Atención a la Infraestructura Física Educativa Básica.   | 30        |
| 3.3 Atención a la Infraestructura Física Educativa Básica en los años 2016 y 2017.   | 33        |
| <b>4. Análisis del Macro-proceso .....</b>   | <b>37</b> |
| 4.1. Proceso: Asignación del Recurso .....   | 40        |
| 4.2. Proceso: Planeación .....   | 43        |
| 4.3. Proceso: Ejecución .....  | 47        |
| 4.3.1 Subproceso: Proyectos Ejecutivos.....  | 49        |
| 4.3.2 Subproceso: Licitación de Obra Pública y Adquisiciones.....  | 52        |
| 4.4. Proceso: Seguimiento y control.....   | 55        |
| 4.5. Proceso: Evaluación y Rendición de Cuentas .....  | 59        |
| 4.5.1 Rendición de cuentas .....   | 60        |
| 4.5.2 Evaluación.....  | 61        |
| <b>5. Verificación en campo de los procesos aplicados en la atención de la infraestructura física educativa del nivel básico en 2017. ....</b> | <b>64</b> |
| <b>6. Conclusiones .....</b>   | <b>73</b> |
| <b>7. Análisis FODA y Recomendaciones .....</b>  | <b>78</b> |
| Análisis Interno .....   | 78        |
| Análisis Externo .....   | 81        |
| <b>Fuentes de Consulta .....</b>   | <b>82</b> |

## Índice de cuadros

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 1.1 Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.  | 18 |
| Cuadro 3.1. Composición del Presupuesto del FAM aplicado a la IFE del nivel básico. Colima.  | 31 |
| Cuadro 3.2. Acciones realizadas, Planteles del nivel básico atendidos y Monto ejercido del FAM 2017, según modalidad de atención. Colima.  | 32 |
| Cuadro 3.3. Planteles del nivel básico atendidos y Monto ejercido del FAM 2017, según municipio. Colima.   | 32 |
| Cuadro 3.4. Número de Acciones realizadas en 2016 y 2017 para la atención de la IFE Básica por fuente de financiamiento. Colima.   | 33 |
| Cuadro 3.5. Número de planteles del nivel básico atendidos en 2016 y 2017 por municipio, según el número de fondos participantes en las intervenciones realizadas en dicho bienio. Colima. | 34 |
| Cuadro 3.6. Porcentaje de cobertura en la atención de la IFE del nivel básico en el bienio 2016-2017 por municipio. Colima.  | 35 |
| Cuadro 4.1. Objetivos plasmados en el Sistema de Gestión de Calidad de los procesos certificados en 2011 y 2012 bajo la Norma ISO 9001:2008. Colima.                                       | 39 |
| Cuadro 4.2. Desagregado de actividades generales para el proceso de Asignación de Recursos.  | 41 |
| Cuadro 4.3. Desagregado de actividades para el proceso de Planeación.  | 44 |
| Cuadro 4.4. Desagregado de actividades para el proceso de Ejecución.   | 49 |
| Cuadro 4.5. Desagregado de actividades para el proceso de Seguimiento y Control.   | 55 |
| Cuadro 4.6. Desagregado de actividades para el proceso de Evaluación y Rendición de Cuentas.   | 59 |
| Cuadro 5.1. Relación de escuelas que integraron la muestra para revisión en campo de los procesos de atención. Colima.   | 64 |

## Índice de figuras

|  |    |
|--|----|
| Figura 1.1. Modelo General del Macro-proceso   | 13 |
| Figura 2.1 Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual | 18 |
| Figura 3.1 Origen del recurso y su ejecución a través del Programa Presupuestario  | 29 |
| Figura 4.1. Flujograma: Asignación del Recurso   | 42 |
| Figura 4.2. Flujograma Proceso: Planeación   | 46 |
| Figura 4.3. Modelo de Macroprocesos del Sistema de Gestión de Calidad del INCOIFED   | 48 |
| Figura 4.4. Diagrama del Plan de Calidad para Proyectos Ejecutivos. INCOIFED.  | 51 |
| Figura 4.5. Diagrama del Plan de Calidad para Licitación de Obra Pública y Adquisiciones. INCOIFED.                        | 53 |
| Figura 4.6. Diagrama del Plan de Calidad de Supervisión. INCOIFED.   | 58 |
| Figura 4.7. Diagrama del proceso Rendición de Cuentas  | 61 |
| Figura 4.8. Pasos para el desarrollo del proceso de Evaluación   | 62 |
| Figura 5.1. Diagrama de Flujo para la atención de la IFE bajo el financiamiento del Programa Escuelas al CIEN              | 72 |

## Índice de fotografías

|  |    |
|--|----|
| Fotografías 4.1. Taller con funcionarios.  | 40 |
| Fotografías 5.1. Obras Secundaria Fco. Hernández Espinoza.   | 65 |
| Fotografías 5.2. Obras Escuela Primaria J. Silverio Cavazos Ceballos.                                    | 67 |
| Fotografías 5.3. Obras de la Escuela Primaria Artículo 3º Constitucional.                                | 68 |
| Fotografías 5.4. Obras del Jardín de Niños Señorina Merced Zamora.                                       | 69 |
| Fotografías 5.5. Obras de la Escuela Secundaria Manuel Álvarez.  | 70 |
| Fotografía 5.6. Manta anunciando obra financiada con el FAM en 2017 (Escuela Secundaria Manuel Álvarez). | 70 |

## 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; 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 se plantea el problema de cómo determinar que se cumplan las características de este mandato constitucional, es decir, cómo y bajo qué parámetros se miden.

Es así como en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículo 49, se señala que el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales será de la siguiente manera:

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la **evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. 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 presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DOF 18-07-2016).

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, mismo que a su vez, se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. Ante esto el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) menciona:

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).

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 a 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 señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas, en sus fracciones III y IV del artículo 53 señalan que: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo:

III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley, el cual indica que, la información programática deberá tener la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados**; y

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual. (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.

En el ámbito estatal, el artículo 17 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima, señala las atribuciones del Órgano Superior de Auditoría y

Fiscalización Gubernamental del Estado (OSAFIG); haciendo referencia en el numeral IV del inciso a), sobre su facultad de **evaluar** semestral y anualmente el **cumplimiento de los objetivos y metas de los programas estatales** y municipales, conforme **a los indicadores estratégicos y de gestión** establecidos en los presupuestos de egresos [...]. Lo anterior, con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias, tanto internas, como externas.

Así mismo, en el numeral I del artículo 17, inciso d) “en materia de evaluación” se señala que es atribución del OSAFIG, efectuar la evaluación de los recursos económicos federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 134 constitucional; indicando en el tercer párrafo de dicho numeral, que la evaluación podrá ser realizada por el propio Órgano Superior, o a través de personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que sean contratadas al efecto y cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia.

Es así que en el año 2013, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO), colabora con el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para el Desarrollo del Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Federalizados. Así mismo, en el año 2014, se realiza un análisis de Consistencia del “Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)”, del “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)” y de 12 servicios municipales.

Como resultado de estas intervenciones realizadas por el OSAFIG, en el 2015 el Estado se encontraba con un valor del Índice General de Avance en el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR y SED) de 81.3<sup>1</sup>, por encima de la media nacional (76.8). Mientras que para 2016, debido al cambio de ponderación, el Índice cae a un valor de 59, siendo las categorías de planeación (35.8) y evaluación (45.8) las de menor avance. Para el 2017, la cifra del Índice desciende nuevamente a un valor de 22.4, afectada principalmente por los valores de cero en las categorías de programación y seguimiento, aunadas al valor 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.

---

<sup>1</sup> Índice determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya escala de calificaciones oscila entre cero y cien.



Por otra parte, el CONAC en cumplimiento con la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas; en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación de la APF**, los cuales son los siguientes:

- ▶ Evaluación de Consistencia y Resultados
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ **Evaluación de Procesos**
- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ Evaluación Específica

Dentro de este contexto legal y en cumplimiento con la normativa, el **Estado de Colima** a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas estableció en su respectivo **Programa Anual de Evaluación 2017 (PAE 2017)**, realizar una **“Evaluación de Procesos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Infraestructura Educativa Básica, para el ejercicio fiscal 2017<sup>2</sup>”**.

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

### Objetivo General

**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.

### Objetivos Específicos

- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en la normatividad asociada al FAM.

---

<sup>2</sup> El cambio del tipo de evaluación consignada originalmente en el PAE 2017, está registrado en los acuerdos de la minuta correspondiente a la reunión celebrada el 23 de febrero de 2018 en las instalaciones del INCOIFED.

- ▶ Describir la gestión operativa del programa mediante sus procesos, en los distintos niveles donde se lleva a cabo.
- ▶ Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y amenazas que enfrentan los tomadores de decisiones y responsables del recurso.
- ▶ Analizar si la gestión y la articulación de los procesos operativos contribuyen al logro del objetivo del Fondo.
- ▶ Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Fondo pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

El presente documento se compone de siete capítulos. En el primero se presenta la **“Metodología”**, donde se explica en que consiste la evaluación y el procedimiento para su desarrollo. Una vez presentado esto se tiene el capítulo de **“La reseña Histórica del FAM y su importancia como medio para la atención de la Infraestructura Física Educativa (IFE)”**, el cual muestra una breve revisión conceptual del FAM y de sus antecedentes. Continuando con el capítulo **“Los programas presupuestarios como medio de ejecución de los recursos de los fondos”** donde se analiza y da a conocer la diferencia entre un programa presupuestal como medio y un fondo como fuente de financiamiento.

El cuarto capítulo **“Análisis del Macroproceso”**, presenta un análisis de cada uno de los procesos que se llevan a cabo para la atención de la IFE en el estado de Colima. Después de esta revisión, el siguiente capítulo es la **“Verificación del proceso en campo de las obras”**, donde se presenta la revisión del expediente de las obras que fueron seleccionadas para verificación del proceso.

Finalmente se tienen los capítulos relativos a las **“Conclusiones”**, al **“Análisis FODA y Recomendaciones”**, derivadas de la presente evaluación.

## 1. Metodología

La evaluación de **Procesos para el Fondo de Aportaciones Múltiples** para su componente **Infraestructura Educativa Básica**, se realizará conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, en el apartado uno, de *los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 y *el Programa Anual de Evaluación 2017* del Estado de Colima.

Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó los Términos de Referencia publicados por CONEVAL para la evaluación de procesos, sin embargo fueron rediseñados y acoplados a las características del programa con el objeto de tener mayor precisión en los resultados.

De acuerdo con los Términos de Referencia de la evaluación de procesos, se define como un **estudio de carácter cualitativo que:**

A través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que son la condición de posibilidad de los resultados en la gestión del Programa. El enfoque cualitativo, **pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras**, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis, (CONEVAL, 2017).

Por lo cual, para su desarrollo involucra el estudio de la operación del programa mediante el **análisis de gabinete y análisis cualitativo (Trabajo de campo)** de los procesos en la práctica.

### ► **Análisis de Gabinete:**

Dentro de éste se diferencian dos técnicas de análisis a implementar, una documental y otra estadística.

### ► **Análisis Documental**

Se tomará en cuenta la revisión del contexto en el que el programa se ejecuta, así como el análisis del marco normativo que lo rige, por lo tanto se consideran temas, como la normatividad aplicable (leyes, reglamentos, lineamientos, etc.), el diagnóstico y estudios de la problemática que este pretende atender, diagnóstico y estudios del marco contextual en el que opera, así como información contenida en registros administrativos, sistemas de información, evaluaciones externas, entre otros.

También se procederá con la identificación general de áreas y actores clave, considerando las funciones y responsabilidades de cada uno respecto del flujo operativo del programa, de acuerdo con la estructura organizacional establecida en el marco normativo de la entidad, y considerando los lineamientos generales establecidos desde la Federación.

#### ► **Análisis Estadístico**

Se revisarán tanto estadísticas oficiales como las proporcionadas por la dependencia, contrastándolas con las características del programa a evaluar.

#### ► **Análisis Cualitativo:**

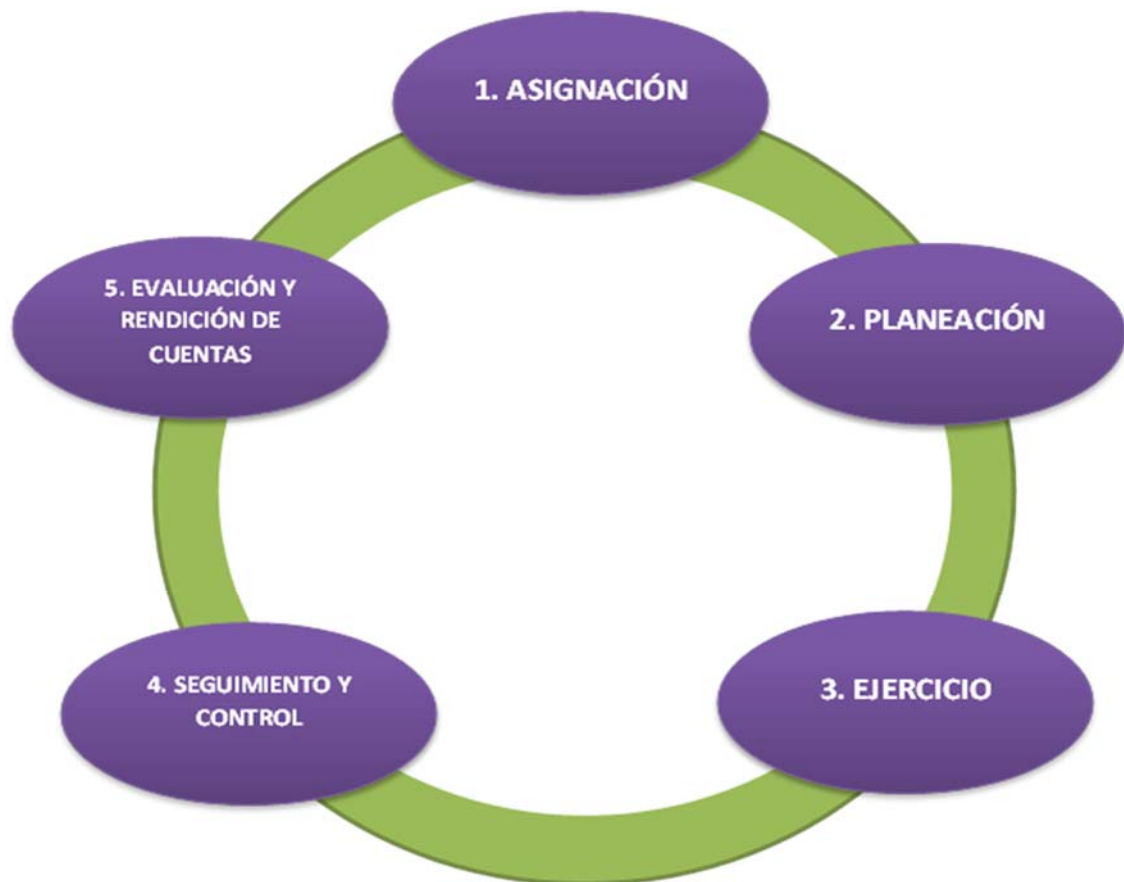
De igual forma se llevará a cabo una estrategia de levantamiento de información por medio de talleres y revisión de casos como se enuncia a continuación:

- **Taller FODA con funcionarios** claves que intervienen en la gestión del programa, principalmente de la Secretaría de Educación y del Instituto Colimense de la Infraestructura Física Educativa (INCOIFED).
- **Revisión de casos de obras** desde el inicio del proceso (selección) hasta el proceso final (entrega), mediante una revisión física de documentos e incluso de la obra misma in situ, seleccionando seis obras realizadas con recursos del FAM en 2017.

Así, el planteamiento de la metodología para esta evaluación implica la definición de un macro-proceso cuya finalidad es categorizar a los procesos y sus elementos, los cuales se asumieron como marco de referencia para la comprensión y el análisis de la operación del programa. Es decir, esto implica un abordaje normativo y su contrastación con la operación del programa.

Los procesos involucran la participación de varios niveles de operación, aunque en diferente magnitud. De acuerdo con las facultades hay procesos que se relacionan con actores específicos y otros que requieren de la intervención de varias áreas:

**Figura 1.1 Modelo General del Macro-proceso**



**Fuente:** Elaborado por TECSO.

El macroproceso identificado se conceptualizó de la siguiente forma:

1. **Asignación:** Este proceso hace referencia desde la asignación del recurso hasta la ejecución de la obra.
2. **Planeación:** Este proceso contempla desde el diagnóstico, la elaboración del plan estratégico, la programación, la presupuestación y la selección de destinatarios del apoyo.

3. **Ejercicio:** Este proceso contempla desde las acciones para producir los bienes y/o servicios ya sea desde la contratación hasta la generación del bien y/o servicio, tomando en cuenta su ejercicio y entrega al beneficiario.
4. **Seguimiento y control:** Este proceso contempla las acciones que dan seguimiento y control a la asignación de recursos.
5. **Evaluación y rendición de cuentas:** Este proceso contempla que una vez concluida las acciones de apoyo se da inicio a la evaluación y a la rendición de cuentas.

De este análisis se obtendrá un mapeo del proceso general de la ejecución del programa y cada uno de sus elementos, identificando puntos claves de la operación y los actores relevantes que intervienen.

## 2. Reseña histórica del FAM y su importancia en la atención a la Infraestructura Física Educativa

La evaluación del ejercicio fiscal de un Fondo, debe partir de la comprensión histórica del proceso que llevó al surgimiento de éste y de las condiciones específicas que lo orientaron hacia la atención de la infraestructura física educativa del país. Es por ello que el presente capítulo se centra dando una breve reseña histórica del proceso de creación del FAM y como se ha avanzado en el desarrollo de la normatividad para regular su uso y destino.

### 2.1. La creación FAM en el contexto de la orientación hacia la atención de la Infraestructura Física Educativa

Antes de 1990, los gobiernos estatales y municipales no recibían recursos de la federación para aplicarlos en obras y acciones sociales bajo la modalidad de transferencias condicionadas, sus finanzas dependían fundamentalmente de las participaciones fiscales, ya que sus ingresos propios eran sumamente reducidos.

En ese tiempo, en materia de Presupuestación, dos de los principales problemas eran:

- ▶ La superposición de las competencias entre órdenes de gobierno, por el sistema de coincidencia —heredado desde las constituciones de 1824, 1857 y de 1917— de las facultades tributarias.
- ▶ El reparto desigual de las participaciones entre las entidades federativas (Barceinas J. y Monroy Luna, 2003: 1).

En 1922, con la creación del sistema de participaciones, las convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) y las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (1948 y 1953) y hasta finales de los setenta, el sistema de coordinación fue evolucionando lentamente.

En el proceso, un punto de inflexión fue la LCF de 1980, la cual introdujo, entre otras, dos modificaciones importantes que contribuyeron a resolver sendos problemas en la distribución de los recursos:

- ▶ Cierta cantidad de las participaciones deberían distribuirse no sólo en función de donde se genera la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional;

- ▶ La colaboración administrativa de los estados con la Federación debería hacerse mediante convenios (Barceinas J. y Monroy Luna, 2003: 1);

No debe obviarse que, a finales de los años setenta, la lucha por los derechos humanos devino en uno de los pilares en la legitimación de los estados, por lo que la *“búsqueda del ejercicio efectivo de los derechos sociales ha provocado que los estados nacionales utilicen diferentes estrategias para atender las necesidades de la población”* (CONEVAL, 2011:1).

La LCF de 1980, al orientar las participaciones en función del desarrollo social, entronca con la exigencia gubernamental hacia la búsqueda de estrategias que contribuyan al ejercicio efectivo de los derechos sociales.

Desde entonces, las modificaciones a la LCF han profundizado con ese espíritu; es decir, han contribuido a especificar la forma en la que la distribución de las participaciones debe orientarse a disminuir las brechas en el desarrollo regional, la marginación o rezago social y/o la pobreza, dependiendo de la medida de referencia que se utilice.

A finales de 1997, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para **modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**, mediante la incorporación del Capítulo V; con la cual se constituirían las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. La iniciativa consideraba la creación original de 3 fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

La Cámara de Diputados determinó que se adicionaran tres fondos de aportaciones más: Infraestructura Social Estatal (FISE), que junto con el FISM integraría el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); otro para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN – DF); y el **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)** para transferir principalmente recursos a los DIF, ya descentralizados a nivel estatal, y **a la educación**.

Así, desde la década de los noventa, México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública “en apoyo a la redistribución de



funciones, de decisión y de operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas" (CONEVAL, 2011: 6).

Proceso que se profundizó con la creación de los Fondos de Aportaciones Federales o **Ramo 33** (CONEVAL, 2011:6)<sup>3</sup>. A partir de la consideración de que los gobiernos locales tienen mejor conocimiento de las necesidades de la población y están en mejores condiciones para realizar obras y acciones para combatirlas, el Ramo 33, implicó, la profundización del proceso de descentralización del ejercicio gubernamental; lo que implicó la transferencia de recursos federalizados a estados y municipios, principalmente **para la atención de responsabilidades de desarrollo social** (CONEVAL, 2011:6).

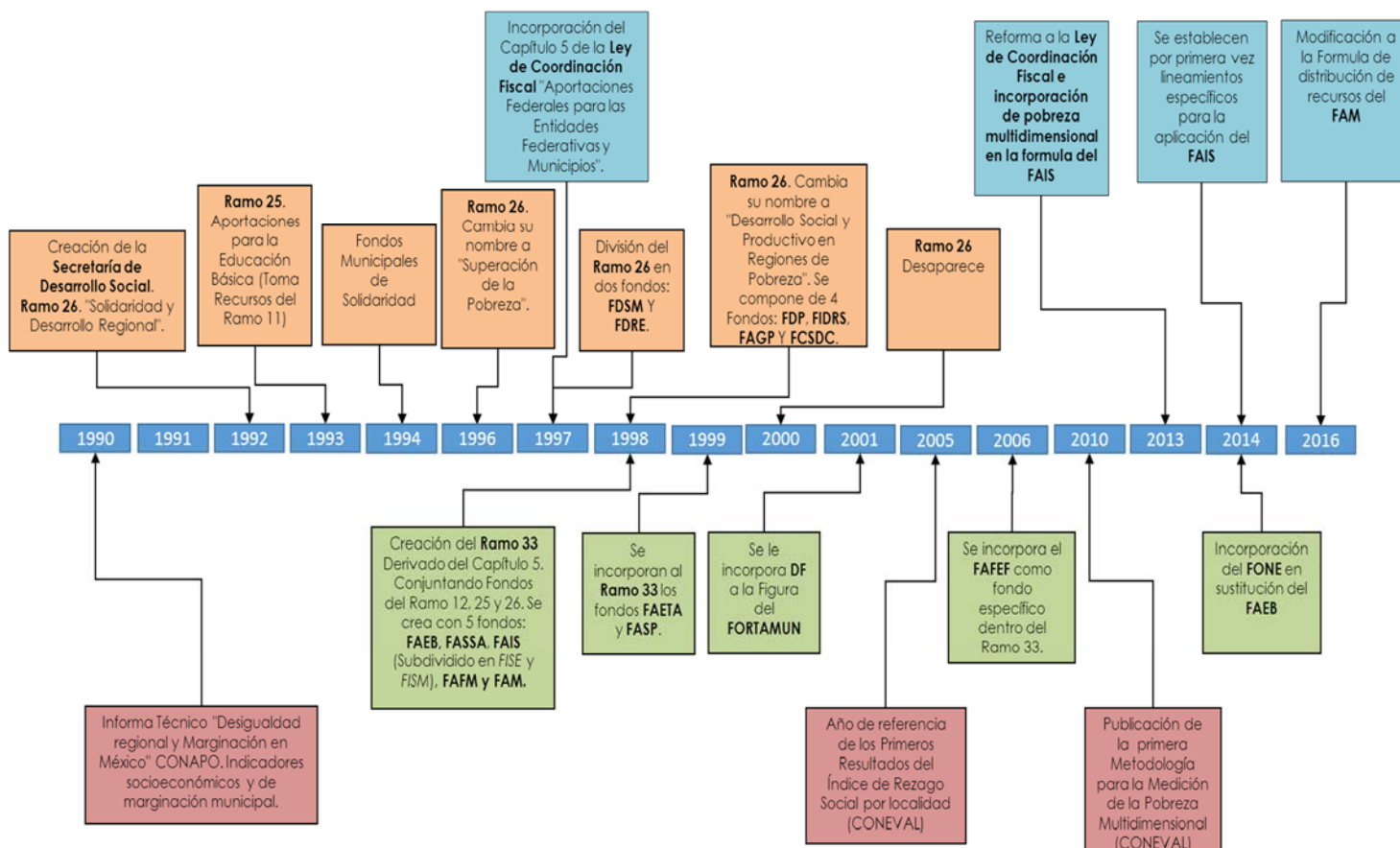
Así, el nuevo Ramo 33 pasó de ser un tema preponderante del poder ejecutivo, a uno donde la toma de decisiones se abrió al poder legislativo, pero sin contar con un manual único de operación. Esta característica permitió una mayor autonomía en la gestión de los recursos que reciben las entidades federativas y, a su vez, posibilitó que el manejo de dichos recursos a nivel estatal y local fuera diverso y en ocasiones poco transparente (Sour y Ortega, 2010).

En la siguiente figura se puede observar el proceso evolutivo de los fondos asociados al combate a la pobreza, haciendo principal énfasis en el Ramo 33 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS):

---

<sup>3</sup> El Ramo 33 se formó con recursos de los Ramos 26 (*Combate a la Pobreza*), 25 (*Educación*), 02 (*Partida del Presidente*), 29 (*Saneamiento Financiero*), 04 (*Seguridad Pública*) y 06 (*Coordinación Hacendaria*).

**Figura 2.1 Evolución de los Fondos para el Combate a la pobreza y el desarrollo social y de su marco jurídico y conceptual.**



**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en Resumen Ejecutivo De La Consultoría Para Realizar Evaluaciones Del Ramo 33 (SHCP, 2010), El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de Política Pública (CONEVAL 2011), Ramo 33 Aportaciones Federales Para Entidades Federativas Y Municipios (Cámara de Diputados, 2006).

El Ramo 33 se compone, desde el ejercicio fiscal 2006, de ocho fondos, tal como aparecen en el cuadro siguiente:

| Cuadro 1.1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33. |   |  |                 |   |
|--|---|--|-----------------|---|
| Fondo  | Destino de los recursos                   | Antecedente  | Año de creación | Dependencia coordinadora                  |
| *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)                                     | Educación Básica                          | *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)               | *2014           | Secretaría de Educación Pública (SEP)     |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)  | Servicios de salud a la población abierta | Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud | 1998            | Secretaría de Salud (SALUD)               |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)  | Infraestructura social básica             | Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad               | 1998            | Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) |

| Cuadro 1.1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.                             |  |   |   |   |
|--|--|---|---|---|
| Fondo  | Destino de los recursos  | Antecedente   | Año de creación                                 | Dependencia coordinadora                        |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *(FORTAMUN-DF) | Obligaciones financieras y desarrollo municipal  | Fondos de Desarrollo Municipal  | 1998<br>*(En 2001 se incorpora la figura de DF) | Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) |
| Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)  | Desayunos escolares y acciones de asistencia social  | Desayunos escolares   | 1998  | Secretaría de Salud (SALUD)                     |
|  | Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior | Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa             | 1998  | Secretaría de Educación Pública (SEP)           |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)   | Educación tecnológica y educación para adultos   | Convenios de coordinación CONALEP e INEA  | 1998  | Secretaría de Educación Pública (SEP)           |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)   | Seguridad pública  | Convenio de coordinación en materia de seguridad pública                                    | 1998  | Secretaría de Seguridad Pública (SSP)           |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)   | Infraestructura física y saneamiento financiero  | Ramo 23<br>*Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) | 2006  | Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) |
| <b>Fuente:</b> CONEVAL, 2011. *Modificaciones y actualización propias.   |  |   |   |   |

La creación del Ramo 33 fue un paso importante en la institucionalización de la provisión de recursos federales para las entidades federativas y municipios que, hasta 1997, se canalizaban por la vía de los Ramos 12, 25 y 26. Además, se dotó a las entidades federativas y municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal (12 de diciembre de 1997), se expresó un firme compromiso con el Federalismo, mediante la transferencia de mayores recursos para el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales; además, se institucionalizó el financiamiento de los servicios públicos descentralizados.

Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, **cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos** para combatir el rezago social y la pobreza extrema, mediante las transferencias de recursos por la vía de los fondos de aportaciones **destinados al financiamiento de funciones descentralizadas en sectores clave del país** que requieren atención local para su mayor efecto y

eficiencia, **como la educación**, la salud, la infraestructura básica, la pobreza y la seguridad social, entre otros.

El **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)** es uno de los ocho fondos que integran el Ramo 33, y que 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 y superior.**

En materia de asistencia social, las entidades federativas suscribieron acuerdos de coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), mediante los cuales se transfieren recursos económicos para los siguientes programas: Raciones Alimenticias (desayunos escolares), Asistencia Social Alimentaria a Familias Pobres, Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales, y atención a Población en Desamparo, principalmente.

Por otro lado, **como resultado de la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**, se destacó la importancia de dar atención a las necesidades de construcción, rehabilitación, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura para la educación básica y, después, para el nivel superior en lo relativo a las universidades estatales.

Al respecto, el **Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)** formalizó un **Convenio para la Federalización de la Construcción de Escuelas en el Nivel Básico con todos los estados**, a fin de que se hicieran cargo de las acciones de construcción, equipamiento y rehabilitación de escuelas de los niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria, en todas sus modalidades, con excepción de la educación especial.

Asimismo, las obras en las universidades públicas estatales se ejecutan también bajo un esquema descentralizado. **De manera adicional, en el Convenio para la Federalización de la Construcción de Escuelas en el Nivel Básico**, se estableció el objetivo de que en relación con las instituciones de los niveles medio superior y superior, el gobierno del estado o los municipios tomarían las medidas conducentes para que a partir de 1998 fueran responsables de la construcción de los espacios educativos.

**El FAM se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación** por un monto equivalente, sólo para los efectos de referencia, del 0.814% de la recaudación federal participable, según estimación realizada en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el entero de estos recursos, no procederán los anticipos a cuenta de las participaciones en los ingresos federales.

La distribución del FAM a las entidades federativas se realiza conforme a las asignaciones y disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, y al acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes a los ramos generales 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

La importancia estratégica del FAM tiene su expresión en el hecho de que su población objetivo se constituye por sectores de alta vulnerabilidad económica y a personas con discapacidad mediante un número diverso y flexible de acciones destinadas al desarrollo comunitario, proyectos productivos, desarrollo humano, de bienestar social, **así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria**<sup>4</sup>.

**Las dependencias coordinadoras del Fondo de Aportaciones Múltiples son 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" (DOF 25-04-2013).

Por su parte, las dependencias coordinadoras establecerán acuerdos de coordinación con el **Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la familia (DIF Estatal Colima)** y la **Secretaría de Educación del Estado de Colima (SECOL)**, las cuales transfieren recursos económicos para los programas como: raciones alimenticias, asistencia social alimentaria a familias pobres, cocinas populares, unidades de servicios integrales y atención a población con desamparo para el componente de asistencia social, **mientras que para el componente relacionado**

---

<sup>4</sup> Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009. Auditoría Superior de la Federación.

a la **infraestructura educativa** los recursos están destinados a los programas de: **construcción, rehabilitación, equipamiento y mantenimiento** de los centros educativos.

## 2.2. Objetivo y destino del Fondo de Aportaciones Múltiples

Uno de los objetivos del Fondo de Aportaciones Múltiples en torno al componente de **asistencia social**, consiste en hacer posible que los hogares de las familias y las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad alimentaria y nutricional satisfagan sus necesidades, además de ofrecer la prestación de servicios de asistencia social pública.

El segundo objetivo del FAM corresponde a la **infraestructura Educativa de los niveles Básico, Medio Superior y Superior**.

En torno a la "**infraestructura educativa básica**, los recursos estarán 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." (Informe de Resultados de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2009).

En lo que respecta a la **infraestructura educativa Superior**, en este rubro 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, entre otras obras, así como a su equipamiento" (IRFSCP 2009).

En el estado de Colima, la Secretaría de Planeación y Finanzas recibe directamente de la federación los recursos del FAM correspondientes al nivel básico, quien los transfiere al Instituto Colimense de la Infraestructura Física Educativa (INCOIFED), para la operación del Programa General de Obra del ejercicio fiscal correspondiente. También recibe los recursos del FAM destinados a la IFE del nivel medio superior, transfiriendo un alto porcentaje de ellos a la Universidad de Colima (80%aproximadamente).

Respecto al FAM destinado a la IFE superior, la federación transfiere directamente los recursos de dicha partida del Fondo a la Universidad de Colima; quien es la encargada de dar atención a la IFE tanto del nivel medio como del superior.

Un pilar fundamental para planear la atención a la Infraestructura Física Educativa, lo constituye el diagnóstico sobre la situación y necesidades de ampliación, rehabilitación y equipamiento que requiere la IFE. En este sentido se tiene conocimiento de cuatro proyectos federales, realizados con el propósito de disponer de información sobre las condiciones de la infraestructura física educativa en el País. La primera de ellas se realizó en el primer lustro del siglo XXI, por el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), misma que consistió en la elaboración del Atlas de la Infraestructura Física Educativa de México<sup>5</sup>, el cual consistió en el registro del inventario realizado en todos los centros educativos del País, para captar las condiciones de los inmuebles y determinar sus principales carencias y necesidades de rehabilitación, mantenimiento y equipamiento; dicho esfuerzo se realizó con el apoyo de los Comités Administradores de los Programas Estatales de Construcción de Escuelas (CAPECES). La información derivada de este esfuerzo, forma parte de los registros administrativos del CAPFCE (ahora Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa), los cuales no fueron del orden público, por lo que se desconoce su nivel de vigencia.

La segunda se realizó en el 2007, año en que la Secretaría de educación Pública levantó un Diagnóstico de la Infraestructura Física Educativa de las Escuelas a través del Formato 911, mediante cuestionarios contestados por los directores de los planteles al inicio del ciclo escolar. Proyecto del que se desconocen sus resultados.

El tercer proyecto se realizó en el 2013, mismo del que el Instituto de Evaluación Educativa da cuenta en el documento metodológico del Censo de Escuelas 2013<sup>6</sup>, sobre el cual menciona lo siguiente: *“La fuente de información oficial de la que dispone la SEP es el Sistema de Estadísticas Continuas Formato 911 (F-911). El F-911 consiste en bases de datos conformadas por medio de registros*

---

<sup>5</sup> Sandoval Germán. (2003). *Proyecto para la acreditación del Diplomado en Gobierno Digital*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

<sup>6</sup> Terrazas, G., Soriano, M. y Robles, H. (2015). *Calidad de la estadística educativa: CEMABE y F-911*. México: INEE.

*administrativos que contienen la información de todas las escuelas del país (censo de escuelas) [...] Así es como se generan las estadísticas educativas para dar cuenta de la educación en el país y proveer la información necesaria para diseñar políticas educativas. Las estadísticas generadas son básicas para llevar a cabo los procesos de planeación, programación, asignación, evaluación de recursos y rendición de cuentas del sector educativo, además de que son los insumos para la construcción de indicadores educativos que contribuyen a la evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN)”.*

*Opiniones diversas sobre la calidad del F-911 (por ejemplo, el sesgo que potencialmente presentan sus bases), aunadas a la falta de información sobre el sistema educativo, dieron la pauta para que por decreto presidencial (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013) se instruyera al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para que realizara el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) con el propósito de contar con una línea base educativa y crear la plataforma del sistema de gestión de la SEP (Sistema de Información y Gestión Educativa, SIGED). [...] Los resultados se dieron a conocer en marzo del 2014” y son de carácter público, pues pueden ser consultados a través de la página del INEGI.*

El cuarto proyecto corresponde al año 2015, aunque si bien se desconocen los detalles de su gestión, una nota periodística da cuenta del tema y en particular se menciona lo siguiente: “Las autoridades educativas realizarán un diagnóstico sobre las condiciones en que se encuentran las escuelas. Para llevar a cabo dicha verificación, que costará 218 millones de pesos, el Instituto Nacional para la Infraestructura Física Educativa (INIFED), lanzó una convocatoria de 46 licitaciones públicas con el fin de contratar a las empresas que evaluarán el estado de 77 mil 869 planteles públicos”<sup>7</sup>. De este proyecto se desconocen sus resultados, incluso si éste se realizó; aunque en la cédula para la presente evaluación, el INCOIFED informó que durante los años 2013 y 2014 dicho instituto en coordinación con el INIFED aplicó las Cédulas de Información Técnica correspondientes a cada plantel del nivel básico, con el propósito de tener un

---

<sup>7</sup><http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/verifican-otra-vez-planteles-escolares-1432647882>



diagnóstico de la IFE en el Estado y con el cual se alimentaría el Sistema Nacional de Infraestructura Física Educativa (SNIFE) desarrollado por el INIFED.

### 3. Los programas presupuestarios como medio de ejecución de procesos financiados con recursos de los Fondos Federales

Desde el año 2008 México ha impulsado la implementación del modelo de **Gestión para Resultados (GpR)**<sup>8</sup> llevando a cabo diversas reformas legales en varios ordenamientos jurídicos; estableciendo obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales; realizando esfuerzos por modernizar la administración de los recursos públicos y la evaluación.

Dentro de las reformas destaca la constitucional en materia de gasto público y fiscalización, publicada en el DOF en mayo de 2008, donde se establece:

Los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos, y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados. (SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño).

Otro hito importante se da en 2006 con la anexión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); la cual incorpora principios de responsabilidad fiscal para promover una política económica que sustente el desarrollo del país con base en finanzas públicas sanas, el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la población sobre el manejo de los mismos. En especial, la Ley institucionalizó los esfuerzos llevados a cabo durante la última década para implantar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuyas disposiciones generales fueron emitidas conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) el 31 de marzo de 2008, (SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño).

Así, este proceso ha conllevado a adecuar diferentes marcos normativos; regulando el uso de instrumentos metodológicos de planeación, análisis y

---

<sup>8</sup> La **Gestión para Resultados (GpR)** es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de **valor público**. (SHCP).

evaluación, para promover acciones de mejora en el desempeño de las instituciones para el manejo de los recursos públicos.

Desde entonces, y a la fecha, se han venido desarrollando esfuerzos técnicos y normativos, para que la GpR se incorpore con sus dos componentes sobresalientes: el Presupuesto basado en Resultados (PbR)<sup>9</sup> y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)<sup>10</sup> como parte esencial de la planeación, seguimiento y evaluación de los recursos públicos.

Bajo el contexto anteriormente expuesto es que a partir del 2008 se adecua la estructura programática en la que se basa el presupuesto con la introducción de la categoría “**Programa Presupuestario**” que permite la identificación directa de los programas y actividades específicas de cada dependencia o entidad, las unidades responsables que participan en la ejecución de los mismos y los recursos presupuestarios asignados al efecto. (SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño).

Así la CONAC aprobó el *Acuerdo para la clasificación programática (Tipología general)*, donde los programas presupuestarios se clasifican en grupos, finalidades y modalidades, a efecto de identificar con toda claridad las asignaciones y destino final del gasto público. Este cambio ha sido relevante para fortalecer la vinculación entre la planeación y los objetivos de política pública.

Ante ello se debe tener claridad que, el ejercicio de los recursos se da por medio de los **programas presupuestarios**; siendo éstos el **vínculo entre las necesidades de la sociedad y el gasto público del Gobierno**, para lograr un resultado específico en favor de la población y así contribuir al logro de un objetivo de política pública.

---

<sup>9</sup> El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es un componente de la GpR que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas. (SHCP).

<sup>10</sup> El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. (SHCP).

Bajo este contexto, los Programas Presupuestarios se establecen con el propósito de **resolver un problema específico en favor de determinada población**. En general se puede entender como Programa Presupuestario:

Un conjunto articulado de bienes y/o servicios que se producen y entregan a una población objetivo (o un área de enfoque), con el fin de atender sus necesidades específicas (problemas concretos que atiende la dependencia u organismo) y con ello le permitan mejorar sus condiciones de vida. (INDETEC, 2012, p:3).

Es decir, los Programas Presupuestarios se convierten en el medio por los que el gobierno atiende las diferentes problemáticas que llegue a presentar la sociedad, bien sea porque éstos responden a una necesidad o demanda de la población, sean compromisos específicos de los planes de gobierno o son servicios que por mandato Constitucional deben suministrarse a la sociedad.

En el marco de la Gestión para Resultados, debe tenerse presente que el proceso de programación – presupuestación debe realizarse bajo la Metodología del Marco Lógico (MML), referido principalmente en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), instrumento que facilita el proceso de planeación.

Es así que la aplicación de la MML mejora el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios, obliga a la **definición de sus objetivos**, indicadores y metas -sintetizados en la MIR- y facilita la evaluación de sus resultados. Además, coadyuva a estandarizar el lenguaje entre los actores que intervienen en los procesos de planeación y de presupuestación, y facilita su comunicación. (SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño).

Por tanto, la conformación de la MIR para los Programas Presupuestarios proporciona indicadores de desempeño que permiten valorar los resultados en la ejecución de dichos programas, y esto a su vez hace posible evaluar los logros y retroalimentar el proceso presupuestal de ejercicios futuros.

Para llevar a cabo la operación de cada uno de los Programas Presupuestarios, los gobiernos deben contar con los recursos monetarios para su ejecución, ya sean de origen Federal o ingresos propios (para el caso de Estados y Municipios).

Una de las principales fuentes de ingreso para Estados y Municipios son las participaciones y aportaciones federales<sup>11</sup>, con los que la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman. Así, estos recursos son empleados por los gobiernos estatales y/o municipales para complementar sus ingresos y llevar a cabo las actividades de cada programa.

Estas aportaciones federales se clasifican en diversos Ramos que a su vez están compuestos por **Fondos de Aportaciones**, cada uno con un objeto y normatividad específica para su uso y destino. Así, **un Fondo se convierte en el origen de los recursos mediante los cuales operan los Programas Presupuestarios**.

Dado que los Fondos se crean bajo un objetivo específico, se debe tener en cuenta que un mismo Fondo puede financiar diversos programas presupuestarios con problemáticas diferentes pero con un tema en común.

Un caso particular de ello son los fondos del Ramo 33, que son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, la Ciudad de México, y en su caso, de los Municipios, cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone. (SHCP, 2017).

Dicho Ramo está compuesto por ocho Fondos, donde cada uno de ellos tiene un destino específico en el gasto de las entidades federativas, quienes lo deben ejercer de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables.

En general la ejecución de los recursos de dichos fondos debe estar encaminada a actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, la salud, el combate a la pobreza, la asistencia social, la infraestructura educativa, el fortalecimiento de las entidades

---

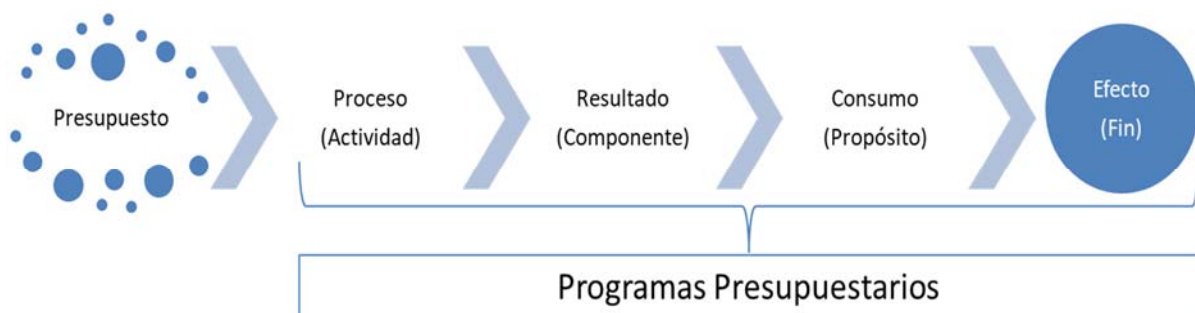
<sup>11</sup> El gasto federalizado o descentralizado se integra por los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales los apoyos para las entidades federativas y los convenios de descentralización.

Las Participaciones Federales son recursos federales que se entregan a las entidades federativas y sus municipios con el fin de compensarles su aportación a la economía del país. Las Aportaciones Federales se reparten con el objetivo de subsidiar los ingresos de aquellos estados y municipios que tienen mayores niveles de pobreza. Por esta razón, la Federación es mucho más estricta dando monitoreo al gasto estatal de las Aportaciones que con el gasto de las Participaciones Federales.

federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a la seguridad pública, la educación tecnológica y de adultos, y con fines específicos. (SHCP, 2017).

Por lo que se debe tener claridad entre el **Fondo como origen de los recursos** y **Programa Presupuestario como instrumento mediante el cual se ejercen dichos recursos con un objetivo específico**:

**Figura 3.1. Origen del recurso y su ejecución a través del Programa Presupuestario**



**Fuente:** Elaborado por TECSO

Por ello los Programas Presupuestarios son esenciales para el proceso de planeación y ejecución de los recursos, provenientes de las diversas fuentes de financiamiento (Fondos), como medio para identificar las problemáticas o necesidades, y finalmente garantizar su atención.

Así, se puede afirmar que la principal diferencia entre un Programa Presupuestario y un Fondo, es que mientras el primero **se decide y diseña con el propósito de resolver un problema específico**; dándole con ello sentido a la aplicación del Método del Marco Lógico para su presupuestación y evaluación del desempeño y situándolo en una dimensión de ingreso; **el Fondo es una fuente de financiamiento de uno o varios programas** que pueden o no contener reglas de operación definidas, insertándolo en una dimensión de gasto. En síntesis, es patente la diferencia entre programa y fondo, pues mientras uno se diseña para la solución de un problema, el segundo se ejerce para financiar su operación.

### 3.1. Intervención del FAM en la Atención a la Infraestructura Física Educativa Básica.

Los hallazgos del análisis realizado sobre la forma en que se realiza la atención a la infraestructura física educativa en el estado de Colima, permiten afirmar que en el Estado, **no se dispone de un programa presupuestario específico para la ampliación, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de la IFE**, pues durante los ejercicios fiscales 2016 y 2017, su atención se ha realizado mayoritariamente bajo el financiamiento del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y de los recursos provenientes del Programa Escuelas al Cien<sup>12</sup>, lo que no exime que en ella hayan intervenido también la participación de recursos provenientes de otros fondos federales o de programas locales.

Por ello, la presente evaluación se efectuó mediante un análisis sobre lo que ocurre en general con la atención de la IFE, como si en el estado de Colima existiera un programa específico para ello, haciendo la distinción presupuestal de los recursos provenientes en el ejercicio 2017 del Fondo de Aportaciones Múltiples, bajo su componente Infraestructura Educativa del nivel Básico y los correspondientes al Programa Escuelas al Cien, también para este nivel educativo.

Habiendo realizado las precisiones anteriores, podemos mencionar que, como resultado de la información proporcionada para la presente evaluación, es posible plantear que la atención para incrementar, mantener, rehabilitar y equipar la infraestructura física educativa del nivel básico en el Estado de Colima, se efectúa de manera coordinada entre la Secretaría de Educación del Estado (SE) y el Instituto Colimense de la Infraestructura Física Educativa (INCOIFED), la primera instancia es responsable del proceso de planeación, cuyo inicio es un diagnóstico sobre las carencias de la IFE y el producto final es el Programa General de Obra del ejercicio fiscal correspondiente; compartiendo con el Instituto, la administración de los recursos, su rendición de cuentas y la transparencia de las acciones realizadas para la atención de la IFE. Por su parte, es responsabilidad del INCOIFED efectuar todos los procesos operativos para la

---

<sup>12</sup> De acuerdo al portal gob.mx: "Las **Escuelas al CIEN** es el Programa del Gobierno de la República para garantizar que los planteles educativos sean de la **calidad que merecen nuestras niñas y niños**. Se invertirán 50 mil millones de pesos en **Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN)**. La primera emisión de estos certificados se lanzó el pasado 4 de diciembre de 2015 por más de 8 mil 500 millones de pesos en la Bolsa Mexicana de Valores". <https://www.gob.mx/inifed/articulos/que-son-escuelas-al-100-102263>

atención de la IFE, desde la elaboración de los proyectos técnicos y ejecutivos, en concordancia con en el Programa General de Obra, hasta la entrega de las obras concluidas a la Secretaría de Educación del Estado, quien es responsable de su salvaguarda patrimonial.

Cabe mencionar que el INCOIFED es la única instancia ejecutora en el estado de Colima, de cualquier obra que se realice sobre la IFE pública del nivel básico bajo la jurisdicción de la entidad; incluso, cualquier intervención que realicen los Ayuntamientos (u otra instancia), en cuanto a dotación de servicios básicos u obras a realizar en los planteles educativos de su ámbito territorial, deben efectuarse bajo las normas del Instituto y contar con su autorización y supervisión.

En el ejercicio fiscal 2017, el presupuesto asignado al FAM para la IFE del nivel básico ascendió a poco más de 97 millones de pesos, de los cuales, a la fecha en que se elaboró la presente evaluación se habían destinado casi 78 millones de pesos para la atención de 179 planteles por los conceptos y motivos que se indican en el siguiente cuadro:

| <b>Cuadro 3.1. Composición del presupuesto del FAM aplicado en 2017 a la IFE del nivel básico. Colima.</b>                          |                                   |                         |
|---|-----------------------------------|-------------------------|
| <b>Concepto y/o motivo</b>  |                                   | <b>Monto</b>            |
| Presupuesto aprobado FAM 2017   |                                   | \$ 97,104,288.10        |
| mas   | Aportaciones de padres de familia | \$ 43,738.00            |
|   | Remanentes FAM                    | \$ 17,038,447.37        |
| menos   | Escuelas al CIEN                  | -\$ 32,868,252.10       |
|   | Mobiliario pendiente de asignar   | -\$ 346,904.40          |
|   | Economías pendientes de asignar   | -\$ 3,114,191.13        |
| <b>Presupuesto total ya destinado:</b>  |                                   | <b>\$ 77,857,125.84</b> |
| <b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base en la información del Anexo 2 de la cédula de evaluación proporcionada por el INCOIFED. |                                   |                         |

El cuadro anterior reporta que los \$97,104,288.10 asignados al FAM de educación básica del estado de Colima desde el nivel federal, fueron incrementados por poco más de 17 millones de pesos como producto de las aportaciones de padres de familia y los dividendos de los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN); así mismo, el monto del presupuesto asignado desde el nivel federal, se vio disminuido por: a) la aportación comprometida a los fideicomisos emanados del FAM; b) el monto correspondiente a mobiliario pendiente de asignar a los planteles educativos y c) a economías pendientes de asignar a proyectos de atención a la IFE del nivel básico, por lo que el monto del FAM aplicado para la atención de planteles quedó en \$77,857,125.84.

En el siguiente cuadro se observa que con el FAM 2017 del nivel básico, se realizaron 201 acciones para la atención de 179 planteles por un monto de casi 78 millones de pesos:

| <b>Cuadro 3.2. Acciones realizadas, Planteles del nivel básico atendidos y Monto ejercido del FAM 2017, según modalidad de la atención. Colima.</b> |                 |                  |                         |
|---|-----------------|------------------|-------------------------|
| <b>Modalidad</b>  | <b>Acciones</b> | <b>Planteles</b> | <b>Monto</b>            |
| Construcción  | 64              | 53               | \$ 26,886,189.01        |
| Reparación  | 87              | 80               | \$ 28,758,776.80        |
| Equipamiento  | 24              | 21               | \$ 835,667.97           |
| Construcción y equipamiento   | 22              | 22               | \$ 19,379,439.58        |
| Reparación y Equipamiento   | 4               | 3                | \$ 1,997,052.47         |
| <b>Total</b>  | <b>201</b>      | <b>179</b>       | <b>\$ 77,857,125.84</b> |

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en la información del Anexo 2 de la cédula de evaluación proporcionada por el INCOIFED.

El cuadro anterior también indica que en 53 planteles se realizaron 64 acciones de construcción por un monto de casi 27 millones de pesos, cantidades que se ven incrementadas si se le agregan las 22 acciones para igual número de planteles, donde se realizaron obras de construcción y equipamiento de espacios educativos por un monto de poco más de 19 millones de pesos.

Así mismo, los datos del cuadro anterior indican que el mayor monto del FAM 2017 (28.7 millones de pesos) se destinó a la reparación de espacios educativos con la ejecución de 87 acciones realizadas en 80 planteles del nivel básico.

Si bien la cifra de recursos destinados únicamente al equipamiento de espacios educativos es la de menor cuantía (835.7 mil pesos), habrá que tener en consideración la cifra de cerca de 2 millones de pesos ejercida para la reparación y equipamiento de espacios educativos, más los 347 mil pesos consignados en el cuadro 3.1 bajo el concepto de mobiliario pendiente de asignar.

| <b>Cuadro 3.3. Planteles del nivel básico atendidos y Monto ejercido del FAM 2017, según municipio. Colima.</b> |                  |                  |                          |
|---|------------------|------------------|--------------------------|
| <b>Municipio</b>  | <b>Planteles</b> | <b>Monto</b>     | <b>Monto por plantel</b> |
| Armería   | 3                | \$ 787,868.11    | \$ 262,622.70            |
| Colima  | 50               | \$ 18,882,005.32 | \$ 377,640.11            |
| Comala  | 6                | \$ 1,457,928.06  | \$ 242,988.01            |
| Coquimatlán   | 9                | \$ 4,544,916.81  | \$ 504,990.76            |
| Cuahtémoc   | 5                | \$ 2,686,915.53  | \$ 537,383.11            |
| Ixtlahuacán   | 3                | \$ 1,911,769.82  | \$ 637,256.61            |
| Manzanillo  | 44               | \$ 21,091,206.19 | \$ 479,345.60            |
| Minatitlán  | 5                | \$ 1,587,236.90  | \$ 317,447.38            |



| <b>Cuadro 3.3. Planteles del nivel básico atendidos y Monto ejercido del FAM 2017, según municipio. Colima.</b> |                  |                         |                          |
|---|------------------|-------------------------|--------------------------|
| <b>Municipio</b>  | <b>Planteles</b> | <b>Monto</b>            | <b>Monto por plantel</b> |
| Tecomán   | 21               | \$ 7,714,817.11         | \$ 367,372.24            |
| Villa de Álvarez  | 33               | \$ 17,192,462.00        | \$ 520,983.70            |
| <b>Total</b>  | <b>179</b>       | <b>\$ 77,857,125.84</b> | <b>\$ 434,956.01</b>     |

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en la información del Anexo 2 de la cédula de evaluación proporcionada por el INCOIFED.

El cuadro anterior muestra la distribución por municipio del presupuesto designado del FAM 2017 para la atención de la IFE del nivel básico. En él se puede apreciar que el monto promedio por plantel intervenido fue de casi 435 mil pesos; siendo los de Ixtlahuacán y Cuauhtémoc los de mayor costo promedio (637 y 537 mil pesos respectivamente), mientras que los de Comala y Armería representaron los de menor costo promedio (242 y 262 mil pesos respectivamente).

Considerando que según el Anexo 1-A de la cédula de evaluación requisitada por el INCOIFED, son 635 planteles la población potencial por atender con los recursos del FAM básico, sólo en el 2017 fueron intervenidos con alguna acción el 28% de los planteles del nivel básico.

### 3.3 Atención a la Infraestructura Física Educativa Básica en los años 2016 y 2017.

Durante el 2016, adicionalmente al FAM, la IFE del nivel básico recibió recursos para su atención del programa Escuelas al CIEN (de los presupuestos 2015 y 2016), así como del Fondo de Desastres Naturales, para la atención de planteles dañados por el huracán Patricia ocurrido en octubre de 2015. Con ellos se realizaron 388 acciones de atención como se puede observar el siguiente cuadro:

| <b>Cuadro 3.4. Número de Acciones realizadas en 2016 y 2017 para la atención de la IFE Básica por fuente de financiamiento. Colima.</b> |                                     |                 |
|---|-------------------------------------|-----------------|
| <b>Año de atención</b>  | <b>Fondo</b>                        | <b>Acciones</b> |
| 2016  | Escuelas al CIEN (presupuesto 2015) | 25              |
|   | FAM 2016                            | 209             |
|   | Escuelas al CIEN (presupuesto 2016) | 123             |
|   | FONDEN                              | 31              |
|   | <b>Subtotal 2016</b>                | <b>388</b>      |
| 2017  | FAM 2017                            | 179             |
|   | ESC 100 2017                        | 8               |
|   | <b>Subtotal 2017</b>                | <b>187</b>      |
| <b>Total general</b>  |                                     | <b>575</b>      |

| Cuadro 3.4. Número de Acciones realizadas en 2016 y 2017 para la atención de la IFE Básica por fuente de financiamiento. Colima. |       |          |
|--|-------|----------|
| Año de atención  | Fondo | Acciones |
| <b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con información proporcionada por el INCOIFED para la presente evaluación.                    |       |          |

El cuadro anterior también indica que en el 2017 la IFE del nivel básico fue favorecida con 187 acciones, para totalizar en el bienio 2016-2017 con 575 intervenciones para la construcción, reparación y/o equipamiento en favor de los planteles del nivel básico de Colima. Llama la atención que mientras en 2016 se realizaron 148 intervenciones con el financiamiento del Programa Escuelas al CIEN, en 2017 sólo se realizaron 8. Al cuestionar al respecto al INCOIFED, nuevamente se pudo apreciar que **la regulación del Programa Escuelas al CIEN a la que es sometida la autorización de proyectos de obra y la definición de suficiencia presupuestal para ellos, impidió que se ejecutaran más de 70 intervenciones que el mismo INIFED había programado realizar en 2017.**

Cabe señalar que en el cuadro anterior se han mencionado los conceptos “acciones e intervenciones” y no planteles atendidos, pues al analizar la información enviada por el INCOIFED para la cédula de evaluación, se pudo determinar que hubo 120 planteles que recibieron más de una intervención con fondos y/o en periodos distintos, como se puede observar en el siguiente cuadro:

| Cuadro 3.5. Número de Planteles de Nivel Básico atendidos en 2016 y 2017 por municipio, según el número de fondos participantes en las intervenciones realizadas en dicho bienio. Colima. |                            |          |            |            |                          |                     |
|---|----------------------------|----------|------------|------------|--------------------------|---------------------|
| Municipio   | Número de fondos distintos |          |            |            | Número de Intervenciones | Número de Planteles |
|   | Cuatro                     | Tres     | Dos        | Uno        |                          |                     |
| Armería   | 0                          | 2        | 4          | 18         | 32                       | 24                  |
| Colima  | 0                          | 2        | 23         | 71         | 123                      | 96                  |
| Comala  | 0                          | 0        | 3          | 17         | 23                       | 20                  |
| Coquimatlán   | 0                          | 0        | 8          | 15         | 31                       | 23                  |
| Cuahtémoc   | 0                          | 0        | 4          | 17         | 25                       | 21                  |
| Ixtlahuacán   | 0                          | 0        | 1          | 6          | 8                        | 7                   |
| Manzanillo  | 1                          | 3        | 34         | 88         | 126                      | 126                 |
| Minatitlán  | 0                          | 0        | 2          | 14         | 18                       | 16                  |
| Tecomán   | 0                          | 1        | 11         | 49         | 74                       | 61                  |
| Villa de Álvarez  | 0                          | 0        | 21         | 30         | 72                       | 51                  |
| <b>Total</b>  | <b>1</b>                   | <b>8</b> | <b>111</b> | <b>325</b> | <b>575</b>               | <b>445</b>          |
| <b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con información proporcionada por el INCOIFED para la presente evaluación.   |                            |          |            |            |                          |                     |

Es así que en 111 planteles se recibieron dos intervenciones, en 8 escuelas tres y en una del municipio de Manzanillo se realizaron cuatro intervenciones (Primaria con clave 06DPR0295T cuyas atenciones se realizaron con fondos del Programa Escuelas al CIEN –presupuesto 2015-, del FAM 2016 y 2017 y del FONDEN).

Finalmente, al comparar el número de planteles atendidos con los distintos fondos en 2016 y 2017, con el número de inmuebles por municipio determinados por el Censo de Maestros y Escuelas del nivel básico, se observa en primera instancia, que en el transcurso de 2 años, casi el 68% de los planteles de Colima han recibido una atención para la mejora de su infraestructura educativa, como se muestra en el siguiente cuadro:

| <b>Cuadro 3.6. Porcentaje de cobertura en la atención de la IFE del nivel básico en el bienio 2016-2017 por municipio. Colima.</b> |                                      |                           |  |
|--|--------------------------------------|---------------------------|--|
| <b>Municipio</b>   | <b>Número de Planteles atendidos</b> | <b>Total de planteles</b> | <b>Porcentaje de planteles atendidos</b> |
| Armería  | 24                                   | 38                        | 63.2%                                    |
| Colima   | 96                                   | 142                       | 67.6%                                    |
| Comala   | 20                                   | 30                        | 66.7%                                    |
| Coquimatlán  | 23                                   | 33                        | 69.7%                                    |
| Cuauhtémoc   | 21                                   | 41                        | 51.2%                                    |
| Ixtlahuacán  | 7                                    | 14                        | 50.0%                                    |
| Manzanillo   | 126                                  | 160                       | 78.8%                                    |
| Minatitlán   | 16                                   | 24                        | 66.7%                                    |
| Tecomán  | 61                                   | 98                        | 62.2%                                    |
| Villa de Álvarez   | 51                                   | 77                        | 66.2%                                    |
| <b>Total</b>   | <b>445</b>                           | <b>657</b>                | <b>67.7%</b>                             |

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en la información proporcionada por el INCOIFED y el CEMABE 2013.

Los municipios de Manzanillo y Coquimatlán son los que muestran el mayor porcentaje en la cobertura de atención de su IFE del nivel básico con el 78.8 y 69.7 por ciento respectivamente, mientras que los de Ixtlahuacán y Cuauhtémoc son los que registraron el menor porcentaje de atención con el 50 y 51.2 por ciento.

Vale la pena apuntar que de haberse cumplido en 2017 la programación realizada por el INIFED para la atención de la infraestructura educativa del nivel Básico con el programa Escuelas al CIEN, la cobertura de atención hubiera alcanzado un valor cercano al 80%. Al respecto es importante señalar que la forma en que opera dicho programa, muestra un retroceso a la descentralización de los servicios educativos iniciada en los años noventa. A pesar del atraso sufrido

en 2017 por la regulación del Programa Escuelas al CIEN, el estado de Colima recibió en marzo de 2018 un reconocimiento por haber ocupado el primer lugar a nivel nacional por su eficiencia en finiquitos<sup>13</sup>.

Una vez presentadas las obras que involucraron recursos del FAM, en el siguiente capítulo se presenta el proceso que se lleva a cabo para su ejecución, es decir desde la planeación, hasta la evaluación y rendición de cuentas. Tema que es el eje central de esta evaluación.

---

13 Consultar la noticia en: <http://www.colimanoticias.com/repite-incoifed-primer-lugar-nacional-en-obras-de-infraestructura-educativa/>

#### 4. Análisis del Macro-proceso

En este apartado se describirán y analizarán los procesos y procedimientos específicos, para el desarrollo de las obras con recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para la atención de la infraestructura física educativa del nivel básico en el estado de Colima, tomando como base el “Modelo general de procesos”, presentado en la metodología.

Como ya se había comentado, la atención a la IFE del nivel básico en el estado de Colima, financiada con recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, recae fundamentalmente en la Secretaría de Educación y en el INCIOFED; siendo la primera instancia la responsable del proceso de planeación, mientras que en el Instituto está depositado todo el proceso operativo; compartiendo ambas instituciones la responsabilidad de la administración de los recursos, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Es importante mencionar que el contar con procesos bien documentados adquiere particular relevancia en la administración pública, pues se convierte en una herramienta que es ajena a los cambios administrativos en general y en particular de los funcionarios responsables de los procesos, hasta que éstos sufran modificaciones para su mejora o adaptación a las nuevas circunstancias normativas o administrativas.

Por ello, es fundamental disponer de procesos y procedimientos detallados y bien documentados, que den cuenta de la forma en que se realiza la asignación de recursos, la planeación y operación del programa, así como el seguimiento y evaluación de los recursos. Lo anterior con el propósito de que los funcionarios responsables de llevarlos a cabo, dispongan de guías sólidas que los orienten en el cumplimiento de sus tareas y en la obtención de productos o en la prestación de servicios.

La relevancia que adquiere la documentación de procesos y desarrollo de procedimientos en la administración pública del estado, adquiere su materialización normativa en el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, el cual expresa lo siguiente:

*La Administración Pública Centralizada contará con los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento conforme a los lineamientos que para dicho efecto emita la Secretaría de Administración y Gestión Pública. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo deberán actualizarse permanentemente. Los manuales de organización y sus modificaciones deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado, mientras que los manuales de procedimientos y de servicios al público deberán estar disponibles para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, a través del registro electrónico que opera la Secretaría de Administración y Gestión Pública.*

Ante este mandato, el contar con manuales de organización y procedimientos es una obligación que deben cumplir todas las dependencias y entidades de la administración pública del estado de Colima.

El comentario anterior parte de que el INCOIFED manifestó en la cédula de evaluación que desde el 2012, el Instituto y diversas dependencias y entidades de la administración pública centralizada, cuentan con Sistemas de Gestión de Calidad certificados bajo la Norma ISO 9001:2008, los cuales han perdido su certificación desde hace dos años por no habersele destinado recursos para el pago de las auditorías requeridas para su recertificación.

Una nota entre paréntesis al respecto, es que la certificación de procesos bajo la norma de calidad ISO 9001 es una medida altamente recomendada y que tiene una amplia aplicabilidad **para empresas del sector privado, pues para ellas no existe un mandato de ley que las obligue a contar con manuales de organización y procedimientos, como sí lo existe para las dependencias y entidades de la administración pública.**

El INCOIFED manifestó en la cédula de evaluación y mediante evidencias, que el Instituto cuenta con tres procesos sustantivos que en 2012 fueron certificados bajo la Norma ISO 9001:2008, siendo los siguientes:

- ▶ Plan de la calidad para proyectos ejecutivos
- ▶ Plan de la calidad para supervisión de obra
- ▶ Plan de la calidad para licitaciones de obra pública y adquisiciones

Por su parte, la Secretaría de Educación proporcionó a finales del mes de marzo de 2018 su documento “Plan de calidad para la planeación del Programa General de Obra en escuelas públicas de educación básica”, mismo que fue certificado en 2011 bajo la Norma ISO 9001:2008 y forma parte de su Sistema de Gestión de Calidad, carente de recertificación desde hace dos años.

Cada uno de estos procesos cuenta con un documento donde se detalla el objetivo por el que se desarrollaron y su respectivos flujogramas.

| <b>Cuadro 4.1. Objetivos plasmados en el Sistema de Gestión de Calidad de los procesos certificados en 2011 y 2012 bajo la Norma ISO 9001:2008. Colima.</b> |  |
|---|--|
| <b>Proceso</b>  | <b>Objetivo</b>  |
| Plan de la calidad para la planeación del Programa General de Obra en escuelas públicas de educación básica   | Planear la inversión en la infraestructura física educativa para eficientar el techo financiero asignado a escuelas públicas de educación básica en el Estado de Colima.   |
| Plan de la calidad para proyectos ejecutivos  | Establecer un plan para la elaboración del Proyecto Ejecutivo, que permita desarrollar de manera eficiente los proyectos de obra civil que realiza la Subdirección de Proyectos.   |
| Plan de la calidad para licitación de obra pública adquisiciones  | Mantener y mejorar (eficientar) el proceso de Licitación de Obra Pública y Adquisición, con el propósito de asegurar que el proceso licitatorio sea transparente, que contenga toda la información necesaria para que las empresas que participen tengan los elementos suficientes para elaborar una propuesta tanto técnica como económica solvente, que garantice al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y tiempo de entrega. |
| Plan de la calidad para supervisión de obra   | Supervisar y dar seguimiento a los proyectos y procesos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura física educativa de la entidad.  |
| <b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base en las evidencias sobre el Sistema de Gestión de Calidad proporcionado por el INCOIFED.                         |  |

Cabe señalar que, como parte de la metodología de la presente Evaluación, el 22 de marzo de 2018 se llevó a cabo un taller con funcionarios claves que intervienen en la gestión de la atención a la IFE. En éste participaron la Subdirección de Planeación de la Secretaría de Educación del Estado y, por parte del INCOIFED, su director general, así como funcionarios de las direcciones Técnica, de Planeación y de Administración, donde se identificaron puntos cruciales en cada uno de los procesos que se llevan a cabo.

## Fotografías 4.1. Taller con funcionarios



**Fuente:** Tomada por TECSO

En el desarrollo de este taller se discutieron cada uno de los cuatro procesos antes comentados; identificando vacíos relevantes, principalmente la carencia de procedimientos que detallen cada una de las actividades que se desarrollan durante su realización.

Así, con estos elementos se realizó el análisis de los procesos que van desde la asignación de recursos, planeación, ejercicio, seguimiento y control y finalmente, la evaluación y rendición de cuentas, cuyos detalles se presentan en los siguientes apartados.

### 4.1. Proceso: Asignación del Recurso

Este es el primer proceso para la operación del programa de atención a la IFE del nivel básico con el financiamiento de los recursos del FAM.

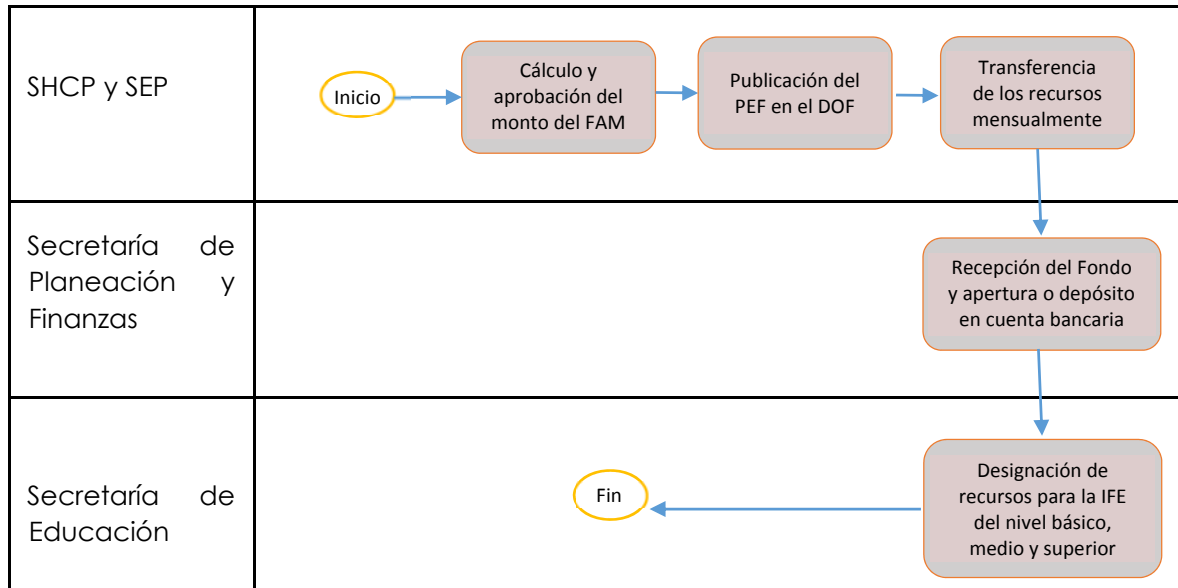


En la medida que éste proceso se realiza prácticamente desde el nivel federal, a continuación se presentan las actividades generales que se desarrollan anualmente para su ejecución:

| <b>Cuadro 4.2. Desagregado de Actividades generales para el proceso de Asignación de los Recursos. Colima.</b>                                   |   |   |   |
|--|---|---|---|
| <b>No.</b>   | <b>Nombre del Sub-proceso</b>   | <b>Actividades</b>  | <b>Responsable</b>  |
| 1  | Calculo del monto del FAM en su componente IFE para el estado de Colima | Realizar cálculo del Fondo correspondiente mediante la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal | Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)                       |
| 2  | Aprobación del monto para el estado de Colima                           | Publicación en el diario oficial  | SHCP  |
| 3  | Radicación del recurso  | Transferencia al estado de Colima en 12° partes (mensual)   | SHCP  |
| 1  | Recepción del fondo   | Apertura de cuenta bancaria   | Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima |
| 2  | Designación de montos   | Asignación de montos para la IFE del nivel básico, medio superior y superior                                | Secretaría de Planeación y Finanzas y Secretaría de Educación         |
| <b>Fuente:</b> Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por el INCOIFED a través de los Anexos 4 y 5 de la cédula de evaluación. |   |   |   |

Al desarrollar dichas actividades en un flujograma se identificaron tres actores claves, la SHCP, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado y la Secretaría de Educación; ésta última es quien define las obras a ejecutar en la IFE del nivel básico:

**Figura 4.1. Flujograma: Asignación del Recurso**



Nota: Este esquema es sólo indicativo más no exhaustivo.

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por la SEIDUR “Anexo 5”.

En dicho proceso se identificaron dos etapas claves, la primera donde es la SHCP y la Secretaría de Educación Pública (SEP) quienes hacen el cálculo de los montos por asignar a cada entidad federativa por concepto del FAM, hasta la radicación del recurso. Posteriormente interviene el Estado como receptor del recurso y la distribución para la IFE de los distintos niveles educativos.

**La principal observación en este proceso** según la información suministrada por el INCOIFED, es la **ausencia de un procedimiento establecido en un manual o documento específico que refleje cómo es la asignación de recursos específicamente del FAM para la atención de los distintos niveles educativos al interior del Estado**, aunque la información proporcionada por el Instituto da cuenta que para el nivel básico el recurso se transfiere en su totalidad a la Secretaría de Educación; en el caso de la educación media, dicha Secretaría recibe también la totalidad del recurso y transfiere la mayoría (80% aproximadamente) a la Universidad de Colima, instancia que además recibe en su totalidad el recurso asignado para la IFE del nivel superior.

Por lo anterior, es recomendable que sean documentados los flujogramas, procedimientos y actividades para la asignación de los recursos del FAM para la atención de la IFE de cada uno de los tres niveles educativos (básica, media y superior), al interior del Estado de Colima, dando por sentado que los montos del FAM para cada nivel educativo los define la Secretaría de Educación Pública como se señala en la figura 4.1, con base en las fórmulas definidas en la normatividad anual correspondiente<sup>14</sup>.

#### 4.2. Proceso: Planeación

En términos generales se entenderá por planeación, al proceso evolutivo y dinámico de análisis, sustentado en un diagnóstico integral de las necesidades del estado, la elaboración de los planes estratégicos, la programación, la presupuestación y la selección de los destinatarios del apoyo, a fin de lograr cambios en los parámetros de desarrollo de infraestructura social.

En este sentido los recursos, particularmente los del FAM, deben formar parte de un ejercicio que refleje los objetivos de política pública establecidos en la normatividad específica, que en este caso sería la Ley de Coordinación Fiscal, así como también tener presente los instrumentos de planeación estatal como el plan de desarrollo y compromisos gubernamentales. Así dicha relación debe estar en función de los problemas asociados a las carencias que presente la infraestructura física educativa del nivel básico en el estado de Colima.

Ante ello el ejercicio de los recursos del FAM para la IFE debe estar orientado, según la LCF, a la construcción, equipamiento 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.

Bajo este contexto el INCOIFED reportó a través del Anexo 4 de la cédula de evaluación las siguientes actividades que se llevan a cabo en este proceso:

---

<sup>14</sup> Consultar ejemplo 2017 en: 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 2017, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples en sus componentes de Infraestructura Física Básica, Media Superior y Superior. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470306&fecha=30/01/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470306&fecha=30/01/2017)

| Cuadro 4.3. Desagregado de Actividades para la Planeación |                        |  |   |
|---|------------------------|--|---|
| No.   | Nombre del Sub-proceso | Actividades  | Áreas Responsables  |
| 1   | Planeación             | Generar el Programa General de Obras (PGO)   | Dirección de planeación de la Secretaría de Educación   |
| 2   | Planeación             | Distribución de PGO a las áreas del Instituto  | Dirección General – Dirección de Planeación del INCOIFED  |
| 3   | Planeación             | Designación de fechas compromiso para elaborar visitas de campo, elaboración de proyectos, catálogos de conceptos, presupuestos y procesos de licitación | Subdirección de Proyectos, Dirección Técnica y Subdirección de Costos y presupuestos del INCOIFED |

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por el INCOIFED mediante el Anexo 4 de la cédula de evaluación.

Adicionalmente, en la cédula de evaluación el INCOIFED reportó que la selección de las escuelas a beneficiar con los recursos del FAM la realiza la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado. Por su parte el INCOIFED proporciona las peticiones recibidas para su análisis de factibilidad, de igual forma cuando existe algún problema de seguridad estructural en los planteles se elabora un dictamen técnico de inmediato. **La Secretaría de Educación tiene sus criterios de selección, sin embargo, no están plasmados en un documento.** Para determinar los inmuebles por atender, la Secretaría de Educación prioriza las necesidades detectadas, con las siguientes variables y en ese orden de importancia:

- ▶ Nuevas creaciones.
- ▶ Aulas didácticas de crecimiento natural.
- ▶ Impermeabilización y Servicios sanitarios.
- ▶ Rehabilitación de instalaciones eléctricas y redes eléctricas, hidráulicas y sanitarias.
- ▶ Condiciones generales de los edificios (lámparas, ventiladores, puertas, ventanas, pisos, pintura, etc.).
- ▶ Construcción de espacios de complemento (cocinas, bodegas, aulas de medios, laboratorios, etc.).
- ▶ Obra exterior (canchas, patios cívicos, techumbres, etc.).

Así mismo, como parte de la evaluación se documentó que el proceso de planeación sentaba sus bases en un diagnóstico sobre la situación en que se encontraba la IFE del nivel básico en 2014 y 2015, derivado de la aplicación de

cédulas técnicas a cada plantel escolar. La información de dichas cédulas se encuentra capturada en el Sistema Nacional de la Infraestructura Física Educativa (SNIFE), desarrollado y administrado por el INIFED. Es así que el INCOIFED comentó que el Programa General de Obra (PGO) era producto de la aplicación de criterios de priorización basados en el análisis de la información contenida en el diagnóstico de la IFE y de los conceptos comentados en el párrafo anterior.

Por otra parte, en el taller realizado en marzo de 2018 en las instalaciones del INCOIFED, se le solicitó a la Subdirección de Planeación de la Secretaría de Educación, la documentación soporte que diera cuenta de los criterios aplicados como parte de su proceso de planeación, para determinar las escuelas por atender anualmente y el tipo de intervención a realizar para el mejoramiento de su IFE. La respuesta de la Secretaría de Educación al respecto fue una descripción muy consistente sobre el proceso de planeación que realiza para la generación del Programa General de Obra; indicando que los procedimientos y actividades correspondientes, se encontraban en su Sistema de Gestión de Calidad, bajo el documento: Plan de Calidad para la Planeación del Programa General de Obra en Escuelas Públicas de Educación Básica, mismo que fue remitido el 27 de marzo de 2018 al evaluador y sobre el cual se observó lo siguiente:

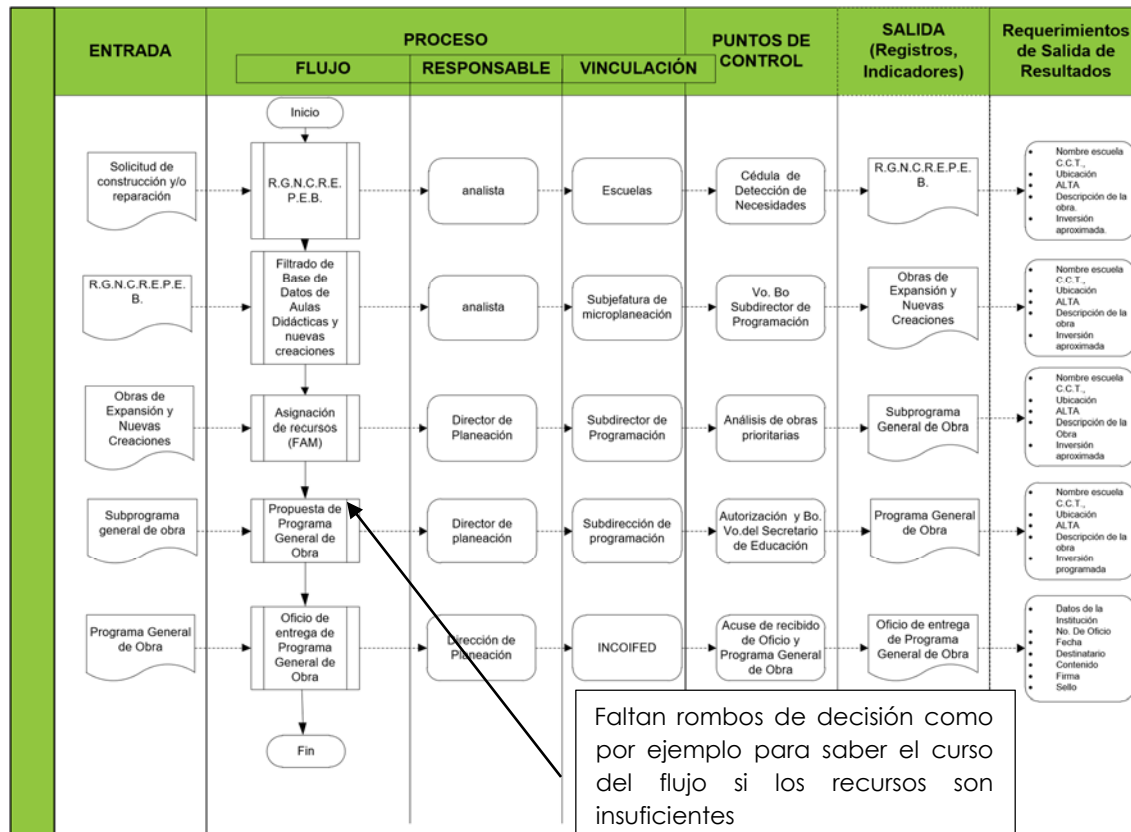
El documento indica que el Programa General de Obra se deriva de la construcción de Nuevas Creaciones establecidas por la Subjefatura de Microplaneación; las Promociones Naturales y Expansiones de aulas didácticas establecidas por la Subjefatura de Microplaneación, así como la construcción y reparaciones ajustándose al techo financiero asignado; entendiéndose por Nuevas Creaciones: La instalación de un centro de trabajo de educación básica, en términos de docentes para nivel básico y como Promociones Naturales: el Crecimiento natural de un ciclo a otro el que propicia la construcción de aula didáctica.

Lo anterior dista mucho de lo manifestado por el INCOIFED y la Subdirección de Planeación de la Secretaría de Educación respecto al proceso de planeación que se lleva a cabo para determinar el PGO; manifestando a todas luces que el documento certificado como Plan de Calidad se encuentra desactualizado.

Otra evidencia de lo anterior se pudo observar en el diagrama de flujo contenido en el Plan de Calidad, mismo que se presenta a continuación y del que es preciso para su entendimiento, transcribir la definición de las siglas R.G.N.C.R.E.P.E.B, contenidas en dicho diagrama y que según el glosario del documento en

cuestión significa lo siguiente: Crecimiento natural de un ciclo a otro el que propicia la construcción de aula didáctica.

**Figura 4.2. Flujograma Proceso: Planeación**



**Fuente:** Plan de Calidad para la Planeación del Programa General de Obra en Escuelas Públicas de Educación Básica, elaborado por la Coordinación de Servicios Educativos del Estado de Colima de la Secretaría de Educación.

El diagrama anterior muestra los siguientes problemas:

- ▶ El más relevante es que no contiene los procedimientos y actividades que se siguen para la priorización de los proyectos a incluir en el PGO y que en el taller realizado en marzo, la Subdirección de Planeación de la Secretaría de Educación había manifestado que estaban documentados y plasmados en el Plan de Calidad para la Planeación del Programa General de Obra en Escuelas Públicas de Educación Básica, lo cual a todas luces es incorrecto, pues el único criterio que aparece 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 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 lo es el caso de la insuficiencia de recursos.

Por lo anterior es necesario que la **Secretaría de Educación** documente con todo detalle los procedimientos y actividades que se siguen para la determinación del Programa General de Obras, incluyendo como parte fundamental y relevante, los elementos, fuentes y criterios que sigue para la priorización de escuelas por atender y el tipo de intervenciones a realizar, todo ello con el objeto de transparentar el proceso y dar cumplimiento a lo mandatado por el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.

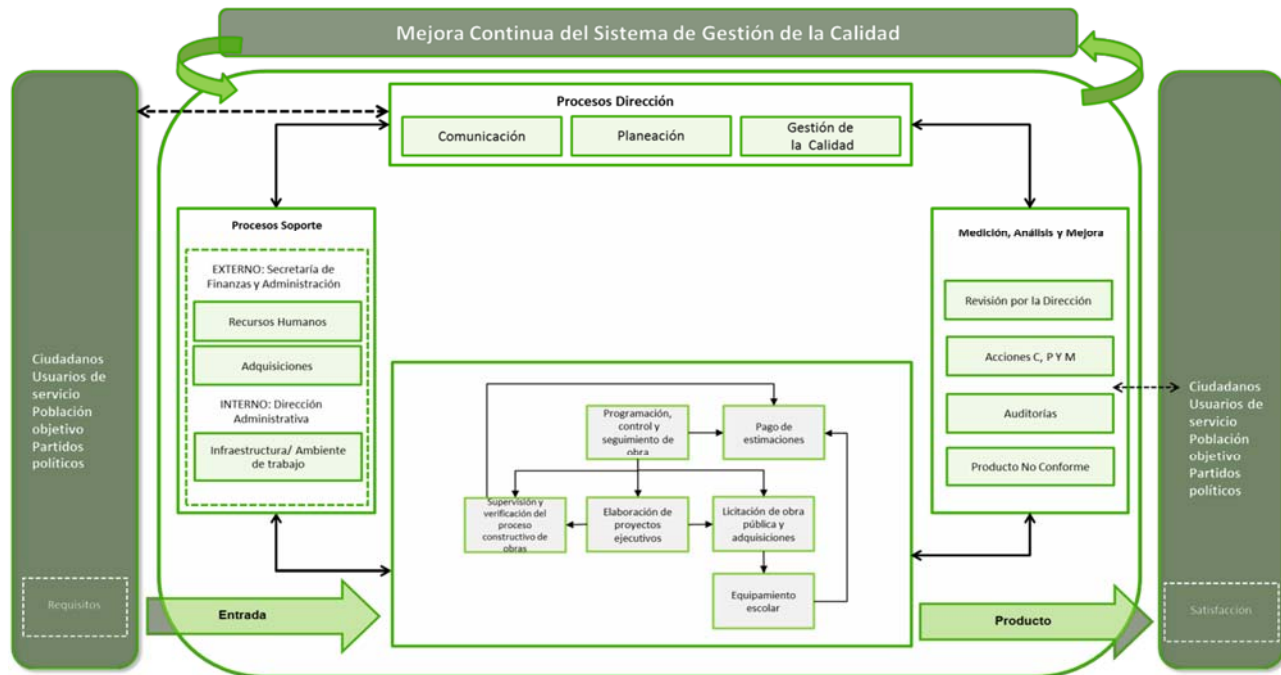
#### 4.3. Proceso: Ejecución

Para el caso particular de la atención a la infraestructura física educativa del nivel básico, la única instancia en el estado de Colima para realizar la operación del PGO y por ende la responsable del proceso de ejecución es el INCOIFED, quien, como se había comentado anteriormente, informó que bajos su Sistema de Gestión de Calidad tiene documentados los Planes de Calidad de proyectos ejecutivos; licitación de obra pública y adquisiciones, así como de supervisión de obra, mismos que se ven reflejados en la parte central inferior del esquema de la Figura 4.3, el cual forma parte de la 5ª versión del Manual de la Calidad del INCOIFED, actualizada al mes de abril de 2015 y en el cual también se visualizan los procesos de la dirección (parte superior central), los de soporte (lado izquierdo) y los de medición, análisis y mejora (lado derecho).

Cabe señalar que el seguimiento y la lectura de dicho esquema es difícil, por ejemplo, el flujo del proceso de ejecución (parte central inferior) no contiene un inicio y un fin y las actividades ahí contenidas están toda interconectadas sin orden alguno. En general, los cuatro procesos señalados, están interconectados; haciendo imposible el seguimiento del flujo. Por ejemplo, la planeación está contenida en el proceso de dirección que está interconectado con los procesos

de soporte, medición, análisis y mejora, pero nunca se conecta con el proceso de ejecución, mismo que se supone está en la parte central inferior del esquema.

**Figura 4.3. Modelo de Macroprocesos del Sistema de Gestión de Calidad del INCOIFED**



**Fuente:** MC-30-01 Manual de la Calidad V5 del INCOIFED (actualizado al 23/04/2015)

Para el proceso de ejecución el INCOIFED reportó las siguientes actividades mediante el Anexo 4 de la cédula de evaluación



| Cuadro 4.4. Desagregado de Actividades para la Ejecución |                        |                          |   |
|--|------------------------|--------------------------|---|
| No.  | Nombre del Sub-proceso | Actividades              | Áreas Responsables                                |
| 1  | Ejecución              | Procesos de licitación   | Subdirección de costos y presupuestos del INCOIFD |
| 2  | Ejecución              | Contratación             | Subdirección de costos y presupuestos del INCOIFD |
| 3  | Ejecución              | Supervisión              | Dirección Técnica del INCOIFED                    |
| 4  | Ejecución              | Revisión de estimaciones | Dirección Técnica del INCOIFED                    |

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por el INCOIFED mediante el Anexo 4 de la cédula de evaluación.

En esta descripción de actividades se observan dos puntos importantes, el primero es que no se menciona en parte alguna la elaboración de proyectos ejecutivos como parte de la ejecución (aunque sí aparece en la parte central inferior del esquema de la figura 4.3) y por otro lado sí se incluye la supervisión y la revisión de estimaciones, actividades que forman parte, según el Instituto, del proceso de seguimiento y control, como se verá más adelante.

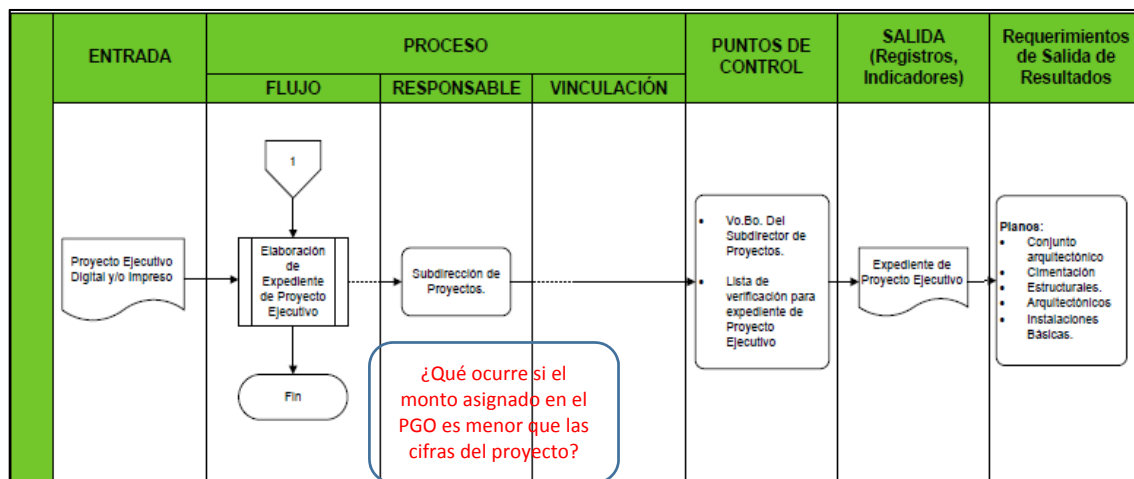
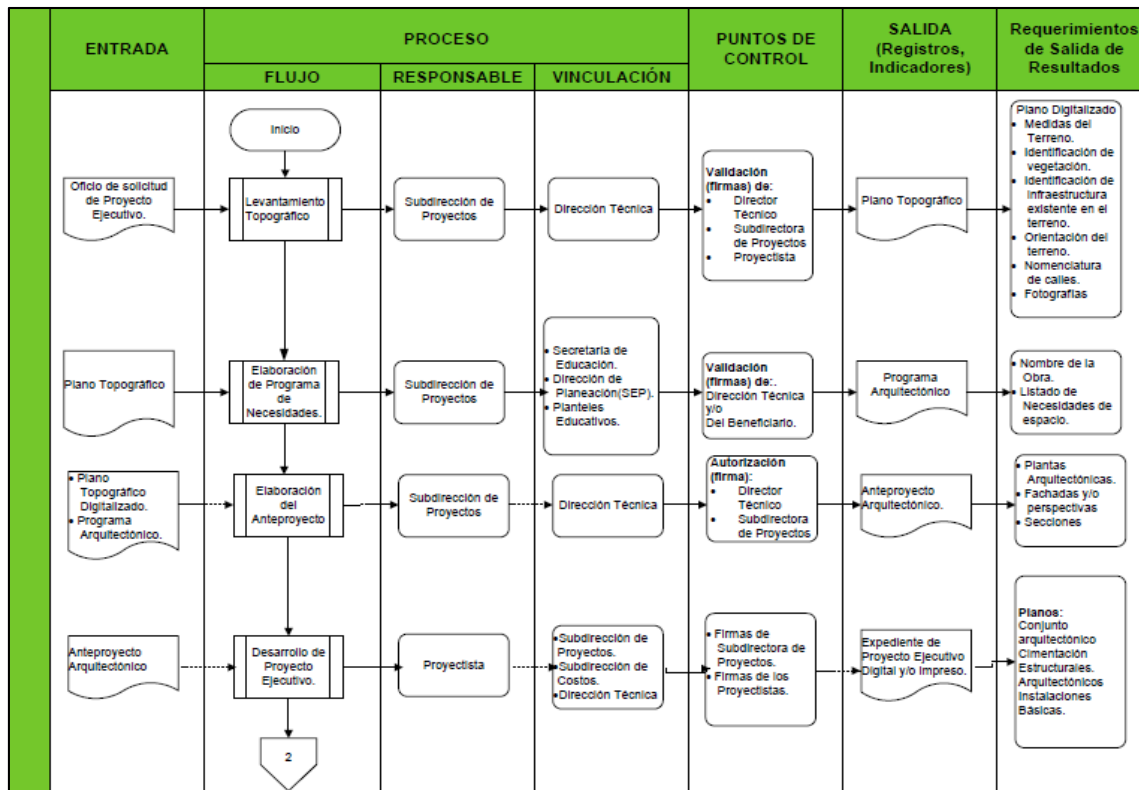
#### 4.3.1 Subproceso: Proyectos Ejecutivos

La lectura del Manual de la Calidad y en específico del Plan de Calidad para Proyectos Ejecutivos, no permite conocer con certeza en qué momento debe elaborarse un proyecto ejecutivo y si todo proyecto ejecutivo se cristaliza en una obra realizada, aunque es de suponerse que la ejecución de una obra debe estar precedida por un proyecto ejecutivo y por tanto se intuye que éste subproceso debe formar parte del proceso de ejecución de la atención a la IFE.

El Plan de Calidad para Proyectos Ejecutivos indica que su objetivo es: Establecer un plan para la elaboración del Proyecto Ejecutivo, que permita desarrollar de manera eficiente los proyectos de obra civil que realiza la Subdirección de Proyectos; en tanto que su alcance es: Se aplica a todos los Proyectos Ejecutivos solicitados a la Subdirección de Proyectos, y cuyas obras serán supervisadas por la Dirección Técnica.

El diagrama correspondiente a este plan de calidad es el siguiente:

Figura 4.4. Diagrama del Plan de Calidad para Proyectos Ejecutivos. INCOIFED.



Fuente: Plan de Calidad para Licitación de Obra Pública y Adquisiciones. INCOIFED.

El diagrama anterior muestra las siguientes limitantes:

- ▶ 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 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 lo es el caso de una cifra mayor en el proyecto ejecutivo que en el PGO.

Por lo anterior es necesario que el INCOIFED documente con todo detalle los procedimientos y actividades que se siguen para la elaboración de Proyectos de Obra, indicando con claridad en qué casos se realiza un proyecto y si todo proyecto ejecutivo implica que la obra será realizada o en su defecto, cuáles son las excepciones, pues su elaboración implica costos que es necesario precisar cuál es su destino final o hacia el logro de qué están orientados. Todo ello con el objeto de dar cumplimiento a lo mandado por el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.

#### 4.3.2 Subproceso: Licitación de Obra Pública y Adquisiciones

Sobre este subproceso es pertinente en primera instancia señalar que, tal pareciera que todos los contratos de obra pública se realizan bajo esta modalidad, lo cual no necesariamente es cierto, pues como se verá más adelante, tres de las obras visitadas en campo fueron contratadas por asignación directa, una más por invitación restringida y sólo una (correspondiente al programa escuelas al CIEN) se realizó por licitación pública.

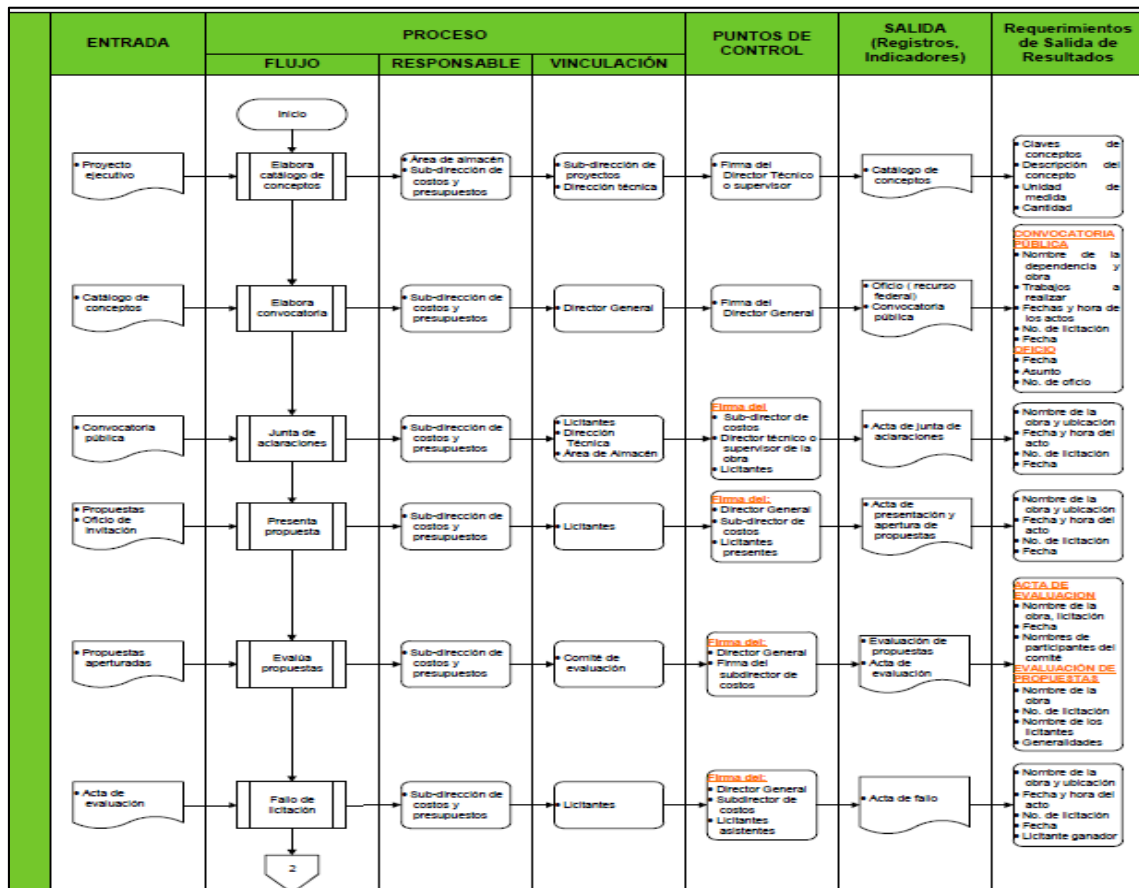
El señalamiento anterior, es con el propósito de anotar que **en ningún documento proporcionado por el INCOIFED, se presentaron los procedimientos para decidir bajo qué modalidad de contratación se pueden realizar las obras o adquisiciones y en su caso, cómo se llevan a cabo los procedimientos cuando los montos de actuación y/o las disposiciones legales, obligan o permiten que la contratación de obra o las adquisiciones se realicen por medio de una asignación directa o por invitación restringida al menos a tres proveedores, por lo cual ésta sería una primera recomendación para el Instituto.**

Respecto al Plan de Calidad para Licitación de Obra Pública y Adquisiciones, se observó que el objetivo es el siguiente: “Mantener y mejorar (eficientar) el proceso de Licitación de Obra Pública y Adquisición, con el propósito de asegurar que el proceso licitatorio sea transparente, que contenga toda la información necesaria para que las empresas que participen tengan los

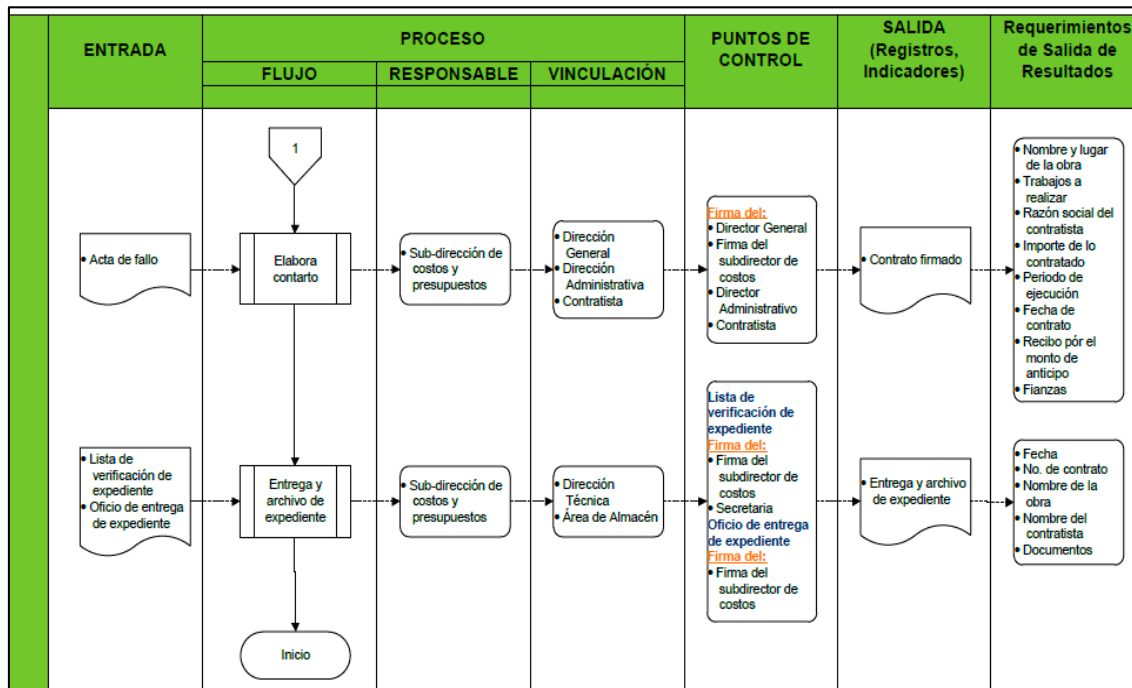
elementos suficientes para elaborar una propuesta tanto técnica como económica solvente, que garantice al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y tiempo de entrega”; siendo su alcance: “Se aplica a todas las Licitaciones de Obra Pública y Adquisiciones, realizadas por la Subdirección de Costos y Presupuestos, y cuyas obras serán ejecutadas por empresas contratistas a quienes se les contratará la obra y/o Adquisiciones”.

Este plan de calidad, al igual que los anteriores, sólo muestra los subprocesos que se llevan a cabo mediante el diagrama de flujo que se muestra a continuación, acotando que el proceso licitatorio, está altamente normado por la Ley Estatal de Obras Públicas del Estado de Colima.

**Figura 4.5. Diagrama del Plan de Calidad para Licitación de Obra Pública y Adquisiciones. INCOIFED.**



¿Qué pasa si se impugna la licitación o se declara desierta?



**Fuente:** Plan de Calidad para Licitación de Obra Pública y Adquisiciones. INCOIFED.

El diagrama anterior muestra las siguientes limitantes:

- ▶ 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 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 cómo proceder cuando una licitación se declara desierta o es impugnada por alguna empresa participante en el concurso.

Cabe señalar que el plan de calidad vigente para las licitaciones es la versión 5ª y la última vez que se actualizó fue el 6 de septiembre de 2014. Lo anterior llama la atención por el dinamismo de cambios y actualizaciones que tiene esta Ley, cuya última modificación se hizo el 9 de Septiembre de 2017<sup>15</sup>.

15 Ley Estatal de Obras Públicas, consultada en la página web: [http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-col/COL-L-ObPub2017\\_09.pdf](http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-col/COL-L-ObPub2017_09.pdf)

Por lo anterior, se recomienda al INCOIFED, elaborar los procedimientos que reflejen de manera detallada las actividades que se llevan a cabo para:

- ▶ Decidir bajo qué modalidad de contratación se realizarán las obras o adquisiciones (adjudicación directa, invitación restringida o licitación pública nacional o internacional).
- ▶ Los que deben realizarse cuando las obras o adquisiciones se efectúen por adquisición directa o invitación restringida.
- ▶ Los que detallen las actividades necesarias para realizar un proceso licitatorio; teniendo la precaución de mantenerlos actualizados y acorde a las disposiciones legales vigentes.
- ▶ Los correspondientes a los convenios para la ampliación de contratos que amparen la realización de obras adicionales.

Considerar en los diagramas de flujo, las actividades condicionadas y los rumbos de acción cuando se cumplan o no las condicionantes a las que se ven sujetas.

#### 4.4. Proceso: Seguimiento y control

Para el proceso de seguimiento y control, el INCOIFED reportó las siguientes actividades mediante el Anexo 4 de la cédula de evaluación:

| Cuadro 4.5. Desagregado de Actividades para el Seguimiento y Control |                        |  |                                       |
|--|------------------------|--|---------------------------------------|
| No.  | Nombre del Sub-proceso | Actividades  | Áreas Responsables                    |
| 1  | Seguimiento y control  | Pago de estimaciones   | Dirección administrativa del INCOIFED |
| 2  | Seguimiento y control  | Elaboración de informes y avances  | Dirección Técnica del INCOIFD         |
| 3  | Seguimiento y control  | Revisión y corrección de informes y envío de los mismos                          | Dirección de Planeación del INCOIFED  |
| 4  | Seguimiento y control  | Elaboración de reportes a la Dirección de los atrasos detectados en los informes | Dirección de Planeación del INCOIFED  |
| 5  | Seguimiento y control  | Reuniones con personal interno o contratistas para subsanar atrasos              | Dirección General del INCOIFED        |
| 6  | Seguimiento y control  | Entrega-recepción de las obras   | Dirección Técnica del INCOIFED        |

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por el INCOIFED mediante el Anexo 4 de la cédula de evaluación.

El cuadro anterior muestra grandes actividades que se realizan para la ejecución del proceso de seguimiento y control, pero aún faltan detalles importantes para conocer por ejemplo, **quién y en qué momento se autoriza el pago de estimaciones**. Otro aspecto relevante que no está contenido en estas grandes actividades, es **la existencia o no de un sistema informático que permita llevar el seguimiento y control de las obras en ejecución, pues por el volumen de proyectos que se realizan al amparo del FAM y del programa escuelas al CIEN, amerita la intervención de tecnologías de la información que posibiliten el registro de las actividades que se desarrollan, así como la estandarización en la digitalización e identificación de archivos que se generen con los documentos contenidos en cada expediente técnico, incluso, para el control sobre la ubicación física de dichos expedientes**.

El INCOIFED señaló que este proceso está documentado en el Plan de Calidad de Supervisión, mismo que tiene por objetivo: "supervisar y dar seguimiento a los proyectos y procesos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura física educativa de la entidad"; en tanto que su alcance es: "supervisar a los contratistas en la ejecución de los trabajos de construcción, rehabilitación y mantenimiento desde su inicio hasta la terminación y entrega a las autoridades educativas del Estado de Colima". Cabe señalar que del análisis de dicho plan, se pudo observar que éste presenta un poco más detalle que los planes comentados hasta ahora.

Así mismo, dicho Plan de Calidad establece en su primera política que para iniciar una obra se debe contar con: la caratula del contrato; los planos constructivos; el contrato de obra pública; el catálogo de conceptos y la bitácora de obra.

En tanto que otras políticas destacables señalan lo siguiente:

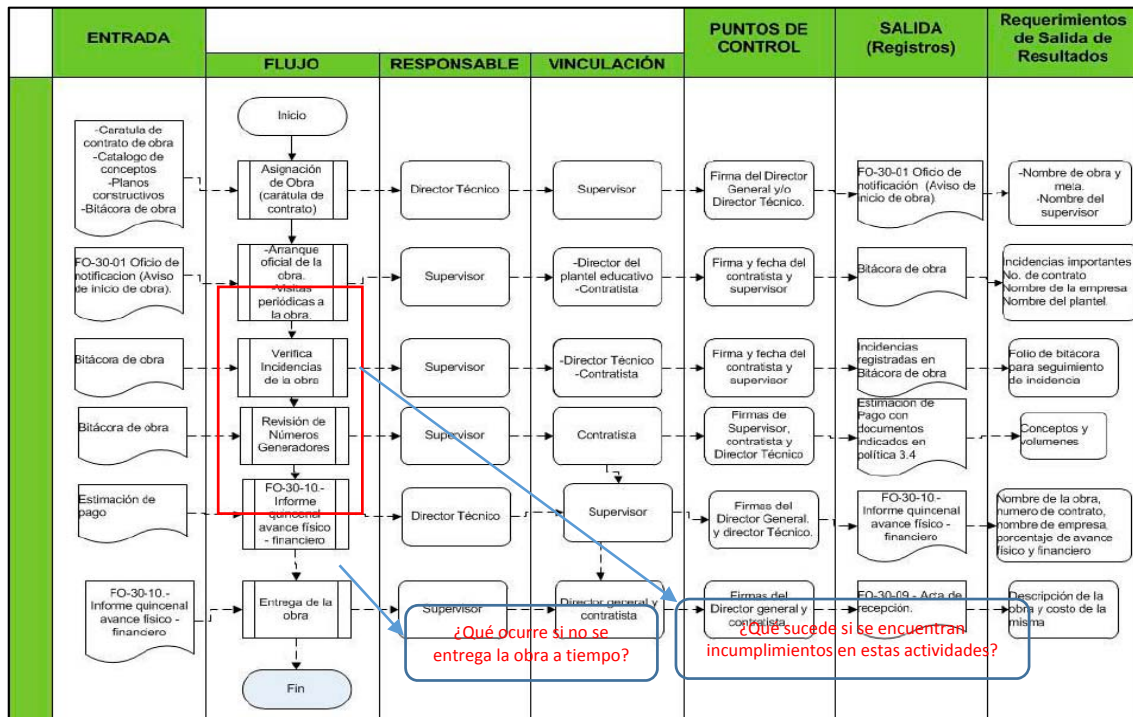
- ▶ Las obras deberán desarrollarse de acuerdo con el proyecto, programa y montos especificados en los documentos mencionados en la política primera.
- ▶ En el proceso de ejecución de la obra se utilizará la bitácora de obra para llevar por escrito el avance y desarrollo de los trabajos, así como ordenar aquellos conceptos extraordinarios que no estén comprendidos en el catálogo.



- ▶ Para el pago de los trabajos ejecutados por el contratista deberá seguir el siguiente proceso:
  - Revisión de números generadores: el contratista deberá presentar al supervisor con la periodicidad estipulada en el contrato y en la ley, los generadores para su revisión y autorización física en obra.
  - La estimación deberá contener los siguientes documentos:
    - Documento de control de ingreso de estimación.
    - Factura.
    - Recibo.
    - Estado de cuenta.
    - Hoja de conceptos.
    - Número generador.
    - Croquis de localización de conceptos.
    - Fotografías.
    - Notas de bitácora.
    - Garantías de pintura e impermeabilización.
    - Copia de oficio de autorización de conceptos y precios extraordinarios. (En caso requerido).
    - Pruebas de laboratorio de concretos estructurales en su caso.
- ▶ Presentación de estimación: con el número generador autorizado por el supervisor de obra, el contratista elabora e ingresa la estimación en la dirección técnica para iniciar el proceso de pago.
- ▶ Revisión del programa de ejecución de los trabajos de manera periódica, para detectar posibles atrasos y aplicación de sanción respectiva.
- ▶ Presentación de reporte de avance físico del programa de manera quincenal.
- ▶ A la terminación de los trabajos programados, se hará entrega a las autoridades educativas mediante un acta en la cual se describe la obra realizada y la inversión ejercida.

El documento también presenta el diagrama de flujo que sigue el proceso, mismo que se muestra a continuación:

**Figura 4.6. Diagrama del Plan de Calidad de Supervisión. INCOIFED.**



Fuente: Plan de Calidad de Supervisión. INCOIFED.

El diagrama anterior muestra las siguientes limitantes:

- ▶ 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 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 por ejemplo, cómo proceder cuando se verifican incidencias de obra con problemas, inadecuados números generadores o bien, retrasos en las actividades reportadas en los informes quincenales que se presentan ante las instancias superiores del instituto e incluso, cómo se procede cuando hay atrasos en las fechas de entrega de la obra.

Cabe señalar que el plan de calidad vigente para supervisión es la 4ª versión y la última vez que se actualizó fue el 15 de septiembre de 2014.

Por lo anterior, se recomienda al INCOIFED, elaborar los procedimientos que reflejen de manera detallada las actividades que se llevan a cabo en cada

subproceso de supervisión, incluyendo el registro y control (bajo sistemas informáticos o manualmente). También es recomendable considerar en los diagramas de flujo, las actividades condicionadas y los rumbos de acción cuando se cumplan o no las condicionantes a las que se ven sujetas.

#### 4.5. Proceso: Evaluación y Rendición de Cuentas

Este proceso contempla que una vez desarrolladas las acciones sustantivas que permiten lograr la atención a la infraestructura física educativa, las instancias involucradas en ello deben disponer de mecanismos para la evaluación de los procesos realizados, así como su transparencia y rendición de cuentas.

Para el proceso de evaluación y rendición de cuentas, el INCOIFED reportó las siguientes actividades mediante el Anexo 4 de la cédula de evaluación:

| Cuadro 4.6. Desagregado de Actividades para la Evaluación y rendición de cuentas |                                   |                         |  |
|--|-----------------------------------|-------------------------|--|
| No.  | Nombre del Sub-proceso            | Actividades             | Áreas Responsables   |
| 1  | Rendición de cuentas              | Envío de informes       | Dirección de Planeación del INCOIFED   |
| 2  | Rendición de cuentas              | Juntas de Gobierno      | Secretaría Técnica del INCOIFED  |
| 3  | Rendición de cuentas              | Publicación de informes | Secretaría de Planeación del INCOIFED  |
| 4  | Evaluación y rendición de cuentas | Auditorías              | Función Pública, Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, Auditoría Superior de la Federación y/o Contraloría General del Estado. |

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por el INCOIFED mediante el Anexo 4 de la cédula de evaluación.

Para este proceso el Instituto no reportó la existencia de un plan de calidad incorporado en su Sistema de Gestión y las actividades generales contenidas en el cuadro anterior, denotan la falta de procedimientos y actividades documentadas, que den cuenta de las acciones que el Instituto efectúa para el reporte del ejercicio de los recursos hacia instancias internas como lo es su Junta de Gobierno, la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Secretaría de

Educación; así como las externas como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En tanto que en materia de evaluación, menciona a los diversos órganos de fiscalización para la ejecución de auditorías, omitiendo a las instancias externas que por ley deben intervenir en la evaluación de programas y proyectos financiados con fondos federales.

#### 4.5.1 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública.

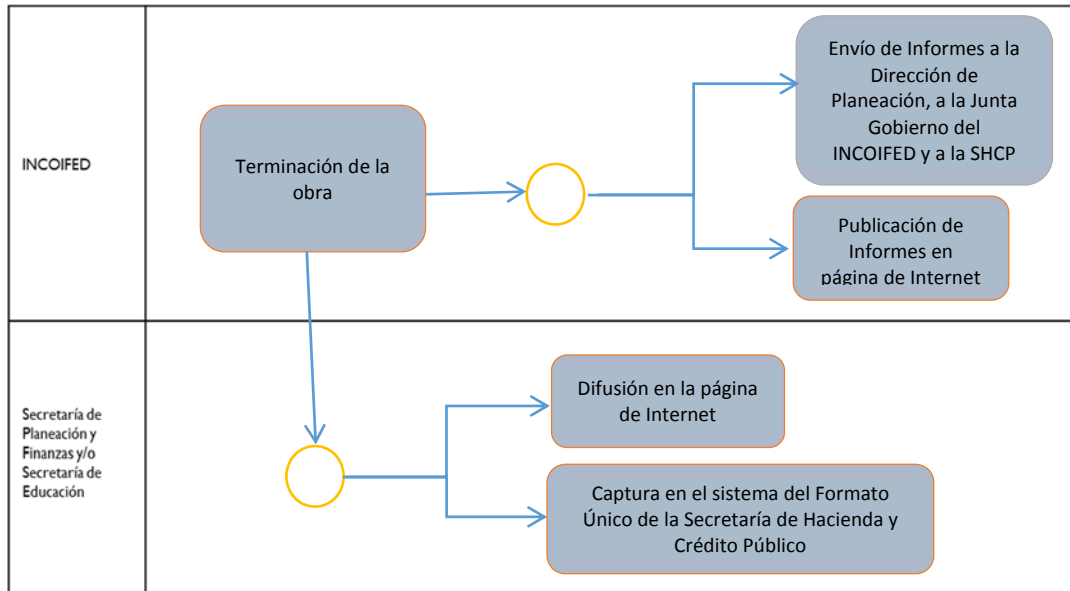
Esto dando cumplimiento al Artículo 29 de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima**, el cual establece:

Conforme lo dispone la Ley General, los sujetos obligados a que se refiera la presente Ley deberán **poner a disposición del público, difundir y actualizar**, en forma permanente y **por Internet**, la información.

De igual forma la LCF y la LFPRH, establecen que las dependencias deberán informar trimestralmente a la SHCP sobre los avances físicos y financieros de las obras realizadas para la atención de la IFE, financiadas con los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples.

Ante ello, se identifican dos subprocesos como medio de la rendición de cuentas para esta evaluación, cabe mencionar que como tal no están desarrollados los procedimientos, tal como se presenta en la siguiente figura:

Figura 4.7. Diagrama del proceso de Rendición de cuentas



Fuente: Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por el INCOIFED “Anexo 4”.

Aunque se tienen identificados los medios para la rendición de cuentas, **no se cuenta con el desarrollo y documentación de procedimientos respectivos; derivándose de ello la recomendación de realizar lo necesario para disponer de procedimientos detallados con cada una de las actividades que actualmente se realizan para la rendición de cuentas.**

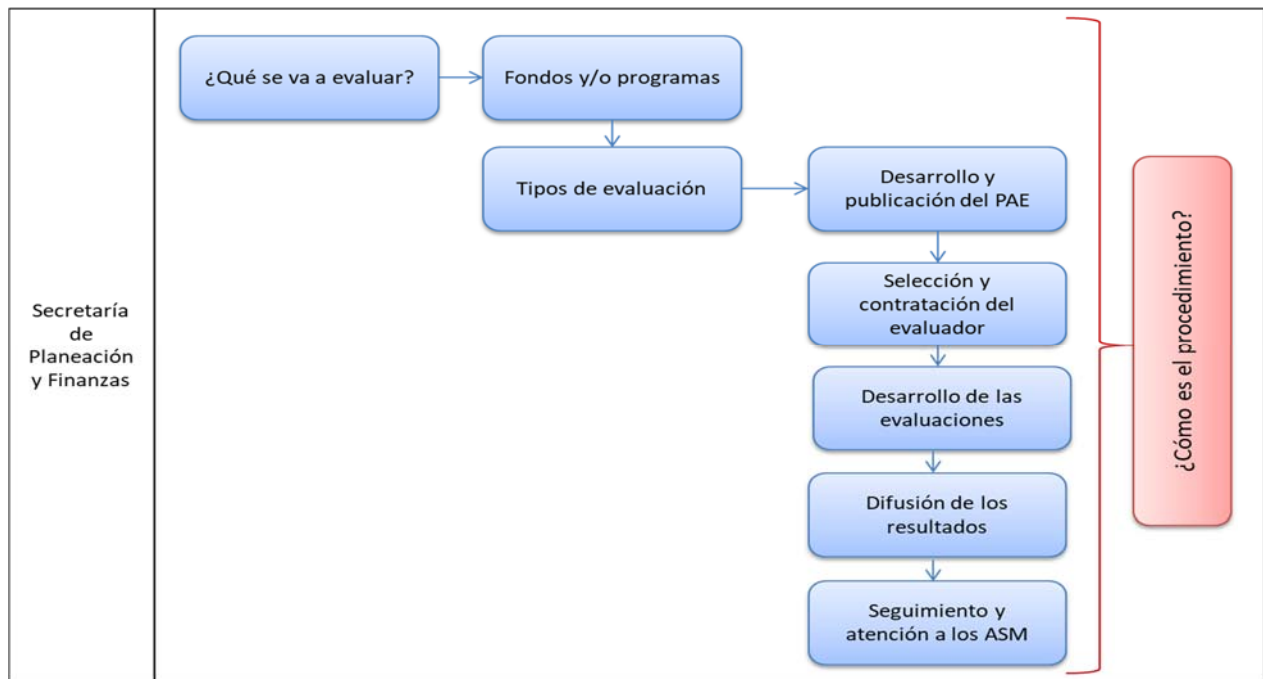
#### 4.5.2 Evaluación

Desde la LFPRH, principalmente, se establece que **los recursos del Fondo deben ser evaluados** por personal externo y que 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.

En el ámbito estatal, a partir del año 2017 se elabora el Plan Anual de Evaluación a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, en el cual se definen los fondos y programas a evaluar, sin embargo, al momento de la evaluación no se suministró información sobre el procedimiento del cómo se deciden las evaluaciones a realizar por lo que es recomendable documentarlo.

A continuación se proponen algunos pasos que se deben tener en cuenta en el tema de la evaluación:

**Figura 4.8. Pasos para el desarrollo del proceso de evaluación**



Fuente: Elaborado por TECSO

Es importante tener presente para el proceso de evaluación que la normatividad ya establece los tipos de evaluaciones que se pueden realizar, así como una fecha específica para la publicación del Programa Anual de Evaluación (PAE), temas que se deben tener en cuenta con el fin de evitar posibles observaciones.

En general en cuanto al macroproceso para la atención a la infraestructura física educativa del nivel básico, se pudo constatar que se disponen de procesos documentados y alguna vez certificados bajo la Norma ISO 9001: 2008, pero éstos aún adolecen de procedimientos detallados con las todas las actividades que de manera empírica se aplican desde la planeación y generación del Programa General de Obra, hasta la transparencia y rendición de cuentas, tal y como se comentó de manera puntual en los apartados del presente capítulo 4 de la presente evaluación.

Como se comentó al inicio del capítulo es necesario desarrollar y documentar debidamente todos los procesos y procedimientos que se llevan a cabo para la

atención a la infraestructura física educativa, no sólo por ser una herramienta que permite blindar los procesos a los cambios de los funcionarios responsables de ello, sino que la elaboración de manuales de organización y procedimientos, así como su permanente actualización, es una disposición legal mandatada por el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.

## 5. Verificación en campo de los procesos aplicados en la atención de la infraestructura física educativa del nivel básico en 2017.

Dentro del análisis cualitativo para la evaluación de procesos, se llevó a cabo una **revisión de casos de obras elegidas para su corroboración en campo**, consistente en el análisis en gabinete de los expedientes técnicos, hasta la visita a los planteles educativos para observar las obras realizadas.

Del total de proyectos realizados en 2017 se incluyeron como parte de la revisión cinco planteles intervenidos con recursos del FAM y una financiada con el programa escuelas al CIEN; siendo éstos los siguientes:

| Cuadro 5.1. Relación de escuelas que integraron la muestra para la revisión en campo de los procesos de atención. Colima. |  |                  |                           |                    |   |
|---|--|------------------|---------------------------|--------------------|---|
| Fuente de financiamiento  | Nombre de la escuela                   | Municipio        | Localidad o colonia       | Nivel Educativo    | Tipo de Proyecto  |
| FAM   | Sec. Francisco Hernández Espinosa      | Colima           | Col. Popular              | Educación Especial | Impermeabilización, pintura vinílica y esmalte en edificios "b" y "c", cancelería y herrería, barandales de entepiso, escaleras, equipo hidroneumático, reparación de 10 luminarias punta de poste. |
| FAM   | Ep J. Silverio Cavazos Ceballos        | Villa de Álvarez | Col. Villas del Cañaveral | Primaria           | Aula de medios, dren pluvial en acceso principal, muro de contención (lindero norte)  |
| FAM   | Ep Art. 3° Constitucional              | Comala           | Zacualpan                 | Primaria           | 1 aula didáctica  |
| FAM   | Jardín de Niños Senorina Merced Zamora | Colima           | Col. Mirador de la Cumbre | Preescolar         | 1 aula de usos múltiples, rampas para discapacitados y dren pluvial.  |
| Escuelas al CIEN  | Manuel Álvarez                         | Villa de Álvarez | Col. San Isidro           | Secundaria         | Mejoramiento de los edificios C y D consistente en retiro y reposición de impermeabilizante prefabricado. Adaptación de Aula Taller a Aula de Medios.   |
|   | Aniceto Castellanos                    | Colima           | Las Tunas                 | Primaria           | Corroboración de disponibilidad de agua entubada y drenaje  |

**Fuente:** Elaborado por TECSO con base en el Anexo 2 de la cédula de evaluación, la relación de obras atendidas por el Programa Escuelas al CIEN y la relación de escuelas sin servicios básicos del CEMABE 2013

Cabe señalar que por problemas de seguridad, no fue posible visitar la escuela primaria Aniceto Castellanos, ubicada en la localidad Las Tunas del municipio de Colima; comunidad colindante con el Estado de Michoacán, donde se iba a



corroborar la existencia de servicios básicos, por lo que fue necesario excluirla de la lista de planteles en muestra.

Los resultados generales del proceso de revisión fueron los siguientes:

### Secundaria Francisco Hernández Espinosa

De la revisión del expediente técnico se obtuvo lo siguiente:

- ▶ La modalidad de contratación fue **por invitación restringida** por un monto inicial de \$861,277.28+IVA. Adicionalmente y por medio de un convenio de ampliación, se realizaron obras por \$282,753.69+IVA; totalizando un monto de \$1, 327,075.92 con impuestos incluidos.
- ▶ Fuente de Financiamiento: **Fondo de Aportaciones Múltiples**
- ▶ Obras realizadas: Impermeabilización, pintura vinílica y esmalte en edificios "b" y "c", cancelería y herrería, barandales de entrepiso, escaleras, equipo hidroneumático, reparación de 10 luminarias punta de poste.
- ▶ La fecha de inicio programada y real fue el 2 de Octubre de 2017 y la de término programada fue el 7 de enero de 2018, sin embargo **la obra concluyó el 27 de Noviembre de 2017 (casi un mes y medio antes)**.
- ▶ El anticipo se otorgó al proveedor Construcciones Colimenses S.A. de C.V. el 29 de Septiembre de 2017.
- ▶ La realización del proyecto implicó 4 estimaciones.
- ▶ En el expediente técnico proporcionado por el INCOIFED **no se localizó el acta de entrega recepción.**

Fotografías 5.1. Obras Secundaria Fco. Hdez. Espinoza.





De la visita de campo se pudo constatar que las obras consideradas en los contratos (original y ampliación), realmente fueron ejecutadas y entregadas a satisfacción del Director de la Secundaria, quien manifestó que, por la zona donde está ubicada la escuela, sufrieron el robo de materiales en el laboratorio, habiendo constancia de ello en el forzamiento de la herrería que puede apreciarse en una de las fotos antes expuestas.

### **Escuela Primaria J. Silverio Cavazos Ceballos**

De la revisión del expediente técnico se obtuvo lo siguiente:

- ▶ La modalidad de contratación fue **por adjudicación directa** por un monto de \$911,691.36 con impuestos incluidos.
- ▶ Fuente de Financiamiento: **Fondo de Aportaciones Múltiples**
- ▶ Obras realizadas: Aula de medios, dren pluvial en acceso principal, muro de contención (lindero norte)
- ▶ La fecha de inicio programada y real fue el 10 de Julio de 2017 y la de término programada y real fue el 16 de Septiembre de 2017, por lo que **la obra se concluyó conforme al tiempo programado.**
- ▶ El anticipo se otorgó al proveedor C. Mariano Flores Guzmán el 6 de Julio de 2017.
- ▶ La realización del proyecto implicó 7 estimaciones.
- ▶ En el expediente técnico proporcionado por el INCOIFED **no se localizó el acta de entrega recepción.**

### Fotografías 5.2. Obras Escuela Primaria J. Silverio Cavazos Ceballos



De la visita al plantel educativo se pudo observar que las obras incluidas en el proyecto realmente se ejecutaron, incluso el proveedor manifestó que sin rebasar el costo contratado, fue posible instalar algunas luminarias en los corredores del plantel, con el propósito de iluminarlo por cuestiones de seguridad, en la medida que el inmueble se encuentra a las orillas de la colonia Villas del Cañaveral.

#### Escuela Primaria Artículo 3° Constitucional

De la revisión del expediente técnico se obtuvo lo siguiente:

- ▶ La modalidad de contratación fue **por adjudicación directa** por un monto de \$492,014.92 con impuestos incluidos.
- ▶ Fuente de Financiamiento: **Fondo de Aportaciones Múltiples**
- ▶ Obras realizadas: Construcción de una aula didáctica
- ▶ La fecha de inicio programada y real fue el 15 de Mayo de 2017 y la de término programada fue el 22 de Julio de 2017, en tanto que la real de terminación fue el 8 de Julio de 2017, por lo que **la obra se concluyó 14 días naturales antes del tiempo programado.**
- ▶ El anticipo se otorgó al proveedor Ing. José de Jesús Navarro Molina el 10 de Mayo de 2017.
- ▶ La realización del proyecto implicó 3 estimaciones.
- ▶ En el expediente técnico proporcionado por el INCOIFED **sí está contenida el acta de entrega recepción, aunque en el ejemplar digitalizado no aparece la firma de quién la entregó por parte del INCOIFED ni tampoco quién recibió la obra por parte de la Secretaría de Educación.**

### Fotografías 5.3. Obra de la Escuela Primaria Artículo 3° Constitucional



En la visita a la escuela primaria se pudo observar el aula construida conforme al contrato, aunque las fechas de inicio y término publicadas en la manta ubicada en la puerta del inmueble, indican fechas de inicio y término distintas a las registradas en la carátula del contrato, como se puede observar en la fotografía correspondiente.

#### Jardín de Niños Señorina Merced Zamora

De la revisión del expediente técnico se obtuvo lo siguiente:

- ▶ La modalidad de contratación fue **por adjudicación directa** por un monto original de \$802,167.77 y mediante un convenio de ampliación por un importe de \$9,373.21, para un total contratado de \$811,540.98.
- ▶ Fuente de Financiamiento: **Fondo de Aportaciones Múltiples**
- ▶ Obras realizadas: Construcción de un aula de usos múltiples, rampas para discapacitados y dren pluvial.
- ▶ La fecha de inicio programada y real fue el 29 de Mayo de 2017 y la de término programada y real fue el 5 de Agosto de 2017, por lo que **la obra se concluyó en el tiempo programado**.
- ▶ El anticipo se otorgó al proveedor Constructora Alema, S.A. de C.V. el 10 de Mayo de 2017.
- ▶ La realización del proyecto implicó 6 estimaciones.
- ▶ En el expediente técnico proporcionado por el INCOIFED **sí está contenida el acta de entrega recepción, aunque en el ejemplar digitalizado no**

aparece la firma de quién recibió la obra por parte de la Secretaría de Educación.

Fotografías 5.4. Obras del Jardín de Niños Señorina Merced Zamora



En la visita a este Jardín de niños se observaron las obras realizadas conforme al contrato, constatando la utilidad de haberlas ejecutado en beneficio de la población en él atendida.

### Escuela Secundaria Manuel Álvarez

De la revisión del expediente técnico se obtuvo lo siguiente:

- ▶ La modalidad de contratación fue **Licitación Pública** por un monto de \$1,062,294.77
- ▶ Fuente de Financiamiento: **Programa Escuelas al CIEN**
- ▶ Obras realizadas: Mejoramiento de los edificios C y D consistente en retiro y reposición de impermeabilizante prefabricado. Adaptación de Aula Taller a Aula de Medios.
- ▶ La fecha de inicio programada fue el 23 de Octubre de 2017 y la real fue el 15 de Diciembre de 2017 (**54 días de atraso por dilación en el pago de la 1ª estimación**). La fecha de término programada fue el 30 de Enero de 2018

y real fue el 8 de Marzo de 2018, por lo que la obra se concluyó con un retraso de poco más de un mes de la fecha programada.

- ▶ El anticipo se otorgó al proveedor Ing. Fernando Luna Parra.
- ▶ La realización del proyecto implicó 5 estimaciones.
- ▶ En el expediente técnico proporcionado por el INCOIFED no se localizó el acta de entrega recepción.

### Fotografías 5.5. Obras de la Escuela Secundaria Manuel Álvarez



La visita de campo a ésta secundaria permitió observar la realización de las obras financiadas con el Programa Escuelas al Cien, pero también se observó la existencia de una manta donde se informa sobre la realización de una obra adicional financiada con recursos del FAM como se puede observar en la siguiente fotografía:

### Fotografía 5.6. Manta anunciando obra financiada con el FAM en 2017 (Escuela Secundaria Manuel Álvarez)



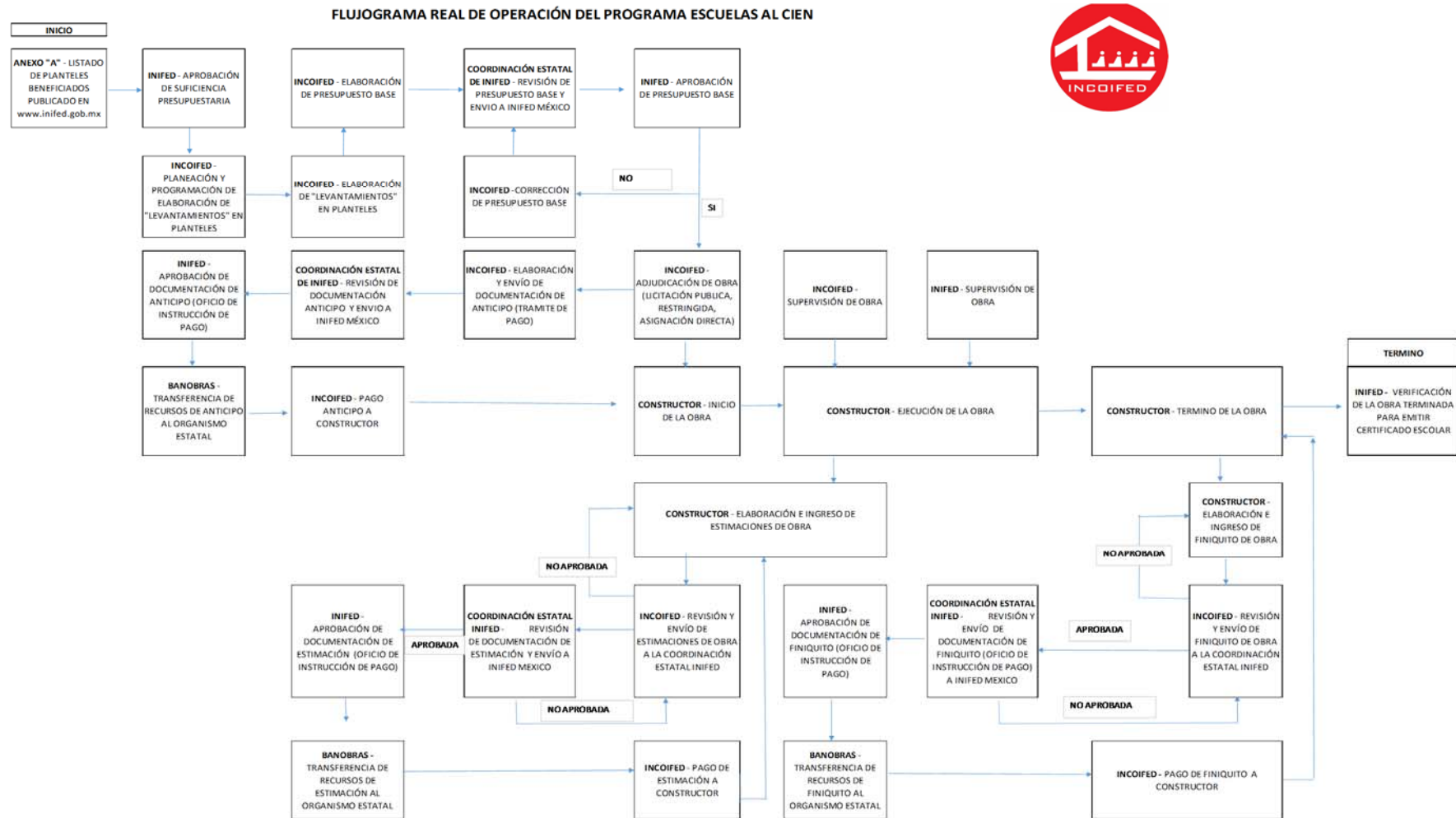
El retraso de inicio de la obra en esta escuela secundaria deja una vez más constancia de la regulación a la que se ve sujeta la realización de obras de atención a la IFE, cuando estas cuentan con el financiamiento del programa Escuelas al CIEN.

En el diagrama de flujo que se presenta en la página siguiente, muestra con mucha claridad la serie de autorizaciones a las que se ve sujeta la realización de una obra bajo el financiamiento del Programa Escuelas al CIEN por parte del INIFED, de la Coordinación del INIFED en el Estado y de Banobras.

Como un recuento de lo antes mencionado, en seguida se indican los puntos de intervención de estas instancias en el flujo de atención de la IFE, lo cual representa a todas luces un retraso al proceso de descentralización realizado en los años noventa del siglo pasado:

- ▶ Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED)
  - Aprobación de suficiencia presupuestaria
  - Aprobación del presupuesto base
  - Aprobación de documentación para pago de anticipo
  - Aprobación de documentación para pago de estimaciones
  - Aprobación de documentación para pago de finiquito
  - Supervisión de obra
  - Verificación de la obra terminada para emisión de certificado escolar
- ▶ Coordinación estatal del INIFED
  - Revisión de presupuesto base y envío al INIFED
  - Revisión de documentación para anticipo y envío a INIFED
  - Revisión de documentación para pago de anticipo y envío al INIFED
  - Revisión de documentación para pago de estimaciones y envío a INIFED
  - Revisión documentación para pago de finiquito y envío a INIFED
- ▶ Banobras
  - Transferencia de recursos para pago de anticipo al organismo estatal
  - Transferencia para pago de estimaciones al organismo estatal
  - Transferencia para pago de finiquito al organismo estatal

Figura 5.1. Diagrama de flujo para la atención de la IFE bajo el financiamiento del Programa Escuelas al CIEN





## 6. Conclusiones

Un primer paso a mencionar es la importancia que el gobierno estatal le está dando a la obligación de realizar evaluaciones con el fin de obtener información que retroalimente los diseños y procesos, y con ello efficientar el uso de los recursos y como tal, la operación de los diversos programas o proyectos que se llevan a cabo en pro del bienestar de la población.

Es por ello que en este documento se muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, es una norma que regula a todos los niveles de la función pública.

Ante ello, el Gobierno del Estado de Colima, que por medio de la Dirección General de la Secretaría de Planeación y Finanzas asumió la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, se planteó el desarrollo de una evaluación de procesos para la atención de la Infraestructura Física Educativa del nivel básico financiada con los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples del ejercicio 2017.

Un primer análisis que se realizó fue el referente a la importancia del FAM como medio para la atención de la IFE acorde con lo mandatado por la Ley de Coordinación Fiscal. Para ello, un paso importante fue la modificación de la LCF en 1997, con la que se da inicio a la creación del Ramo 33, el cual se compone de ocho fondos. Uno de ellos es el Fondo de Aportaciones Múltiples el cual 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 que abarque la atención de la Infraestructura Física Educativa, en la medida que en ella intervienen fundamentalmente tres instancias, dependiendo de los niveles educativos bajo su responsabilidad, como son: la Secretaría de Educación, el INCOIFED y la Universidad de Colima, dentro de sus ámbitos de competencia.

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 su infraestructura física educativa, alcanzando así, un costo promedio por plantel de poco más de 400 mil pesos.

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 a la que es sometida la atención de la IFE bajo este programa, sólo se logró atender al 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.

En general se concluye que la inversión fue adecuada y su destino cumple con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

En cuanto al macroproceso para la atención de la 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.

Por lo que dicha disposición hace obligatorio a las instancias que intervienen en la atención de la IFE, 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 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, sobre 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, 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 9001:2000) 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.

## 7. Análisis FODA y Recomendaciones

### Análisis Interno

| Fortalezas  | Recomendación   |
|---|---|
| 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 única universidad autónoma que ejecuta sus obras por cuenta propia es la Universidad de Colima, sin embargo, el INCOIFED, le realiza los procesos de licitación. | Proporcionar los recursos necesarios al INCOIFED, para continuar y ampliar su capacidad técnica y operativa en la atención de la IFE del Estado.  |
| Realizar reuniones de seguimiento semanales encabezadas por la Dirección General, para resolver los problemas presentados en la operación de los proyectos.   | Mantener las reuniones semanales para conocer los avances físicos y financieros de las obras y resolver los problemas detectados en la operación.   |
| Disponer desde el año 2012 de un Sistema de Gestión de Calidad certificado hasta el 2015 bajo la Norma ISO 9001:2008.   | 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. |

| Fortalezas   | Recomendación  |
|--|--|
| Reconocimiento al INCOIFED como primer lugar nacional en la eficiencia de finiquitos.        | Mantener la eficiencia en finiquitos para preservar el reconocimiento recibido en el año 2018. |
| Cumplimiento de las fechas de inicio y término programadas para la realización de proyectos. | Continuar con la eficiencia en las fechas programadas de inicio y término de los proyectos.    |

| Debilidades  | Recomendación  |
|--|--|
| 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.  | 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.  |
| No se dispone de procedimientos documentados para los Procesos de Asignación de Recursos y de Evaluación y Rendición de Cuentas.   | 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.   |
| 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. | 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. |

| Debilidades   | Recomendación   |
|---|---|
| <p>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.</p>  | <p>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 implica la ejecución de los subprocesos en él contenidos.</p>      |
| <p>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</p> | <p>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.</p> |
| <p>El Plan de Calidad de Supervisión, carece de los procedimientos y actividades que implican cada uno de los subprocesos en él contenidos</p>  | <p>Incorporar en el Plan de Calidad de Supervisión, los procedimientos y actividades que implica la ejecución de los subprocesos en él contenidos.</p>  |
| <p>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.</p>  | <p>Gestionar ante las instancias correspondientes la ampliación de recursos financieros que le permitan al INCOIFED mantener y ampliar su capacidad técnica y operativa.</p>  |



**Análisis Externo**

| Oportunidades  | Recomendación   |
|--|---|
| 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 sustentable. | Fortalecer las condiciones de la IFE en Colima, bajo la premisa: mejores planteles educativos – mejores condiciones didácticas y de aprendizaje.  |
| Disponibilidad del Sistema Nacional de la Infraestructura Física Educativa que tiene como propósito mantener actualizada la información sobre las necesidades de la IFE.   | 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. |

| Amenazas   | Recomendación   |
|--|---|
| Recibir con retraso el Programa General de Obras, restringiendo los tiempos para su operación y ejecución.   | 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.                |
| 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. | 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. |

## Fuentes de Consulta

CONEVAL, (2015). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. Consultado en el vínculo: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf)

DOF, (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

-----, (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134.

-----, (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

-----, (2016). Ley General de Contabilidad Gubernamental.

-----, 2017, Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Cámara de Diputados. Consultado en el vínculo:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5475356&fecha=06/03/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475356&fecha=06/03/2017)

-----, (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Cámara de Diputados. Consultado en el vínculo: H. Congreso del Estado de Colima.

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5475356&fecha=06/03/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475356&fecha=06/03/2017)

-----, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima. Consultado en el vínculo:

[http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/administracion\\_publica\\_29sept2015.pdf](http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/administracion_publica_29sept2015.pdf)

-----, Ley Estatal de Obras Públicas. Consultado en el vínculo: [http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-col/COL-L-ObPub2017\\_09.pdf](http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-col/COL-L-ObPub2017_09.pdf)

Plan Estatal de Desarrollo Colima 2016-2021.

-----, SHCP, 2017. PEF 2017. Consultado en el vínculo:

[http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/33/r33\\_epp.pdf](http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/33/r33_epp.pdf)

-----, s.a., Sistema de Evaluación del Desempeño. Consultado en el vínculo:

<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/DirectricesSED.html>

SFP, 2016. Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de

Procesos. Consultado en el vínculo:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu\\_a\\_para\\_la\\_Optimizaci\\_n\\_Estandarizaci\\_n\\_y\\_Mejora\\_Continua\\_de\\_Procesos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu_a_para_la_Optimizaci_n_Estandarizaci_n_y_Mejora_Continua_de_Procesos.pdf)

Hernández, Víctor. INDETEC. ¿Qué es un Programa Presupuestario en el contexto del PBR?, 2012, 9 págs.

<http://132.248.9.34/hevila/INDETECFederalismohacendario/2012/no175/10.pdf>