

**EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DEL FONDO DE
APORTACIONES MÚLTIPLES EN SU COMPONENTE DE
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (FAM) 2013 EN EL ESTADO DE
MORELOS**

INFORME FINAL

AGOSTO 2014

Subsecretaría de Planeación,
Secretaría de Hacienda del estado de Morelos
Col. Centro, Cuernavaca Morelos.

Precisa Consultoría Especializada, S.C.

Calle Revillagigedo núm. 18, Torre II Norte, Departamento 9K, Col. Centro,
Delegación Cuauhtémoc, CP 06050, México, Distrito Federal

Equipo Evaluador

Jogin Abreu Vera

Juan Carlos Mendoza

Erika Rivero

Rosalina Arteaga

Agosto de 2014.

Resumen Ejecutivo

Como resultado del proceso de descentralización de los recursos del Ramo 33 –recursos destinados a educación básica, infraestructura social, entre otros– y derivado de los recursos que se le proveen a los Programas y Fondos de dicho Ramo, en el Estado de Morelos surge la necesidad de evaluar la gestión del Fondo de Aportaciones Múltiples, en su componente de Infraestructura Educativa, para 2013.

La Evaluación del Desempeño del FAM se basa en los criterios establecidos por el CONEVAL en el *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados* –i.e. diseño, planeación estratégica, cobertura, operación y resultados–. Además de proporcionar un panorama detallado del desempeño del Fondo en cada una de estas fases, la evaluación analiza la eficiencia y eficacia que los recursos del FAM han tenido para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

La valoración general del desempeño del FAM Morelos muestra la falta de sistematización de *toda* la información generada para cada etapa de gestión pública. La falta de información sistematizada impide la construcción de una Matriz de Marco Lógico (MML), así como la construcción de indicadores estratégicos y de gestión adecuados para evaluar de manera regular la eficiencia y eficacia de los recursos del Fondo.¹

A continuación se presentan los hallazgos más relevantes de la presente evaluación:

Fase de Diseño

- 1) El FAM Morelos no cuenta con una definición clara del problema que quiere atender, ni con un diagnóstico adecuado que permita la identificación correcta del mismo.
- 2) A pesar de que existen indicadores de Fin y de Propósito definidos en la MIR 2012 y 2013, no se indica si estos indicadores salen del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Estatal de Desarrollo o del Plan Sectorial de Educación.
- 3) La MIR del FAM se muestra incompleta: no cuenta con lógica vertical ni horizontal y no se sustenta en la MML.

¹ En el Capítulo 3, de la presente evaluación, se analiza toda la información producida durante la gestión de los recursos del FAM Morelos y se concluye que existen herramientas suficientes –entendidas como productos de la información generada– para generar los insumos aquí propuestos.

- 4) No se contempla en el diagnóstico de necesidades prioritarias realizadas por el IEBEM, la matrícula registrada en cada plantel, únicamente sus condiciones físicas.
- 5) Derivado de la falta de sistematización de toda la información que se produce durante la gestión del FAM, existen pocos indicadores de gestión en la MIR 2013.

Fase de Planeación Estratégica

- 1) La planeación del FAM no responde, necesariamente, a los objetivos del PND 2013-2018, ni al Plan Estatal de Desarrollo; sin embargo, sí se apega a la base normativa de la SEP y del INIFED.
- 2) La identificación de necesidades y la asignación de recursos para atenderlas se lleva a cabo de manera clara y ordenada a través del IEBEM.
- 3) No son incorporadas todas las necesidades de infraestructura de algunos planteles, derivado de restricciones presupuestales.
- 4) Las Unidades Ejecutoras del Gasto (UEG) involucradas en la operación del Fondo, se encuentran coordinadas y existe comunicación constante entre éstas: se realizan reuniones de seguimiento semanales en las que se revisa el estatus de avance de las obras. Parte de los procedimientos que deben realizar para cada obra a ejecutar es llenar los siguientes documentos: INVERS, *Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa*, Circular 097-2007 y un Catálogo de conceptos. Sin embargo, la información arrojada por estos documentos no se traslada a indicadores de gestión.

Fase de Cobertura

- 5) Para el análisis de cobertura, se requiere identificar claramente la población potencial de la población objetivo, a la cual se destinan los recursos del Fondo. Aunado a lo anterior, no existen medios de verificación para cada uno de los indicadores de la MIR 2012 y 2013.
- 6) En la MIR 2013 –que es la matriz más completa para el periodo de evaluación– no se establecen criterios estadísticos para tener una selección de muestra representativa ni para determinar un rango de error aceptable.

Fase de Operación

- 7) Sí se genera información sobre el estatus de determinada obra, así como información para darle seguimiento y verificar su cumplimiento.
- 8) La información no está sistematizada en suficientes indicadores de Componentes y de Actividades que contribuyan al logro del Fin y Propósito establecidos en la MIR 2013.

Fase de Resultados

- 9) No es posible cuantificar con la información disponible –es decir, con el indicador de Fin y con el método de cálculo que presenta la MIR 2013– la incidencia que el FAM tiene en la mejora del rezago educativo del estado.
- 10) El indicador relacionado con el Fin del Fondo no es un indicador de impacto. El número de alumnos registrados en las escuelas no muestra directamente cómo los recursos destinados al Fondo contribuyen a ampliar y mejorar las oportunidades educativas. A nivel Fin se requiere utilizar un indicador de los varios indicadores que provienen de los instrumentos de planeación del Estado de Morelos.

En términos generales, las recomendaciones de la presente evaluación van orientadas hacia la elaboración de una Matriz de Marco Lógico consistente con los objetivos del Fondo de Aportaciones Múltiples en su rubro de Infraestructura Educativa y, por lo tanto, con una Matriz que contenga los indicadores necesarios que permitan medir eficazmente, el cumplimiento de los objetivos y de las metas del FAM.

El documento profundiza en cada una de las fases planteadas por el CONEVAL y elabora una serie de propuestas a los hallazgos identificados.

Índice

Introducción	10
Cap. 1. Marco Teórico Conceptual. Descentralización Educativa y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	22
1.1 Descentralización y Calidad Educativa.....	22
1.1.1 El Ramo 33.....	25
1.2 Contexto educativo en el estado de Morelos.....	28
1.2.1 Marco Jurídico del estado de Morelos	37
1.3 Especificidades del Fondo de Aportaciones Múltiples.....	38
Cap. 2. Análisis Presupuestal	43
2.1. Gasto Nacional en Educación	43
2.2. Ramo 33: Fondos destinados a Educación	44
2.3. Análisis de la Matrícula Básica Escolarizada en Morelos	45
2.4. Análisis Presupuestal FAM Morelos.....	47
Cap. 3. Análisis de gestión del Fondo de Aportaciones Múltiples	48
3.1. Fase de Diseño.....	49
3.2. Fase de Planeación Estratégica.....	59
3.3. Fase de Cobertura	63
3.4. Fase de Operación	65
3.5 Fase de Resultados.....	72
Cap. 4. Análisis FODA del Fondo de Aportaciones Múltiples	74
4.1. Hallazgos clave de la evaluación	
Conclusiones y Recomendaciones.....	77
Referencias	
Anexos	

Lista de Acrónimos y Abreviaturas

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal	ANMEB
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Dirección General de Obra Educativa	DGOE
Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares	ENLACE
Fondo de Aportaciones Múltiples	FAM
Informes de Gestión Gubernamental	IGG
Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos	IEBEM
Instituto Estatal de Infraestructura Educativa	INEIEM
Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa	INIFED
Ley de Coordinación Fiscal	LCF
Ley de Educación de Morelos	LEM
Ley General de Educación	LGE
Matriz de Indicadores para Resultados	MIR
Metodología de Marco Lógico	MML
Plan Operativo Anual	POA
Presupuesto de Egresos de la Federación	PEF
Secretaría de Educación Pública	SEP
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría de Obra Pública	SOP
Sindicato Nacional de trabajadores de la educación	SNTE
Unidad Ejecutora de Gasto	UEG

Gráficas y Cuadros

Cuadro 1	Matriz FODA por dimensión de política pública	18
Cuadro 2	Proceso de Gestión del FAM con base en Reunión de Seguimiento	20
Cuadro 3	Diferencia en los resultados generales de la prueba ENLACE en el estado de Morelos entre 2006 y 2013 respecto a la media nacional por asignatura evaluada y nivel educativo.	33
Cuadro 4	Alumnos de Educación Básica Pública Escolarizada que estudian en Morelos (en %)	36
Cuadro 5	Variación Porcentual de Alumnos en Educación Básica Escolarizada en Morelos por ciclo escolar	37
Cuadro 6	Plan Estatal de Desarrollo de estado de Morelos	37
Cuadro 7	Composición del Gasto Nacional en Educación 2010-2013	43
Cuadro 8	Distribución de la matrícula de alumnos por sector	44
Cuadro 9	Criterios utilizados por nivel educativo para la distribución del presupuesto FAM	46
Cuadro 10	Presupuesto Morelos asignado por destino del gasto	47
Gráfica 1	Comparativo Nacional de Resultados de prueba ENLACE 2013 por materia y nivel educativo	32
Gráfica 2	Resultados de la prueba ENLACE por nivel de logro en educación primaria en la asignatura de matemáticas por Municipios	34
Gráfica 3	Resultados de la prueba ENLACE por nivel de logro en educación primaria en la asignatura de español por Municipios	35
Gráfica 4	Participación del FAM Morelos en las Aportaciones Federales (en %)	41
Gráfica 5	Participación del FAM Morelos, Infraestructura Educativa, en las Aportaciones Federales (en %)	41
Gráfica 6	Ramo 33 – Fondos para Educación. Promedio 2011-2013	44
Gráfica 7	Gasto destinado al FAM Morelos	45
Figura 1	Fases de Investigación	18
Figura 2	Contexto Educativo del estado de Morelos	29

Anexos

Anexo I.	Matriz de Indicadores 2013, cuarto trimestre, FAM Morelos	84
Anexo II.	Matriz de Indicadores 2012, primer trimestre, FAM Morelos. Educación Básica	91
Anexo III.	Matriz de Indicadores 2012, primer trimestre, FAM Morelos. Educación Superior	92
Anexo IV.	Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados: Indicadores de Gestión	93
Anexo V.	Avance de las Metas de los Indicadores del FAM Morelos	98

Introducción

El Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los siguientes rubros:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa

Con tales recursos, 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 de las regiones que conforman.

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) es uno de los fondos que, con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51, recibe aportaciones federales derivados del Ramo 33.

Dada la relevancia de la descentralización de los recursos, surge la necesidad de evaluar el desempeño de los recursos del FAM en el estado de Morelos, en su componente de Infraestructura Educativa, con base en los siguientes objetivos:

Objetivo General

Contar con una valoración del desempeño de los recursos otorgados al estado mediante el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de Infraestructura Educativa, con base en el análisis de sus principales instrumentos de Planeación Estratégica (MML y MIR), para identificar y valorar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad a fin de emitir recomendaciones para mejorar la eficiencia y efectividad de los recursos del Fondo.

Objetivos Específicos

- Analizar los resultados obtenidos del Fondo mediante el análisis de los Indicadores de Fin, Propósito, Componente y Actividad;
- Examinar el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2013, respecto de años anteriores y el avance en relación con las metas establecidas;
- Examinar el avance que las metas de los Indicadores sugeridos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), para el periodo 2011-2013, han conseguido en relación con lo establecido originalmente en el Fondo.
- Identificar los principales aspectos susceptibles de mejora.

Para cumplir con los objetivos establecidos, la evaluación se apega a los criterios de evaluación establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a partir de la información proporcionada por las Unidades Ejecutoras del Gasto (UEG), así como a información disponible en canales públicos y de acceso a la información para el periodo 2011-2013.

Las fuentes de información base derivan principalmente de canales participativos a través de interlocutores clave a nivel institucional. El mecanismo de interlocución con actores clave es parte del enfoque metodológico utilizado por PRECISA: permitir que distintos actores representantes de los proyectos de ejecución del ejercicio presupuestal relacionados con las dimensiones de Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura, Operación y Resultados de la política pública educativa aporten elementos y aproximaciones de análisis de la gestión del recurso del FAM.

Propuesta Metodológica

La presente metodología se estructuró con base en el análisis de dos instrumentos de planeación estratégica: la Matriz de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La primera permitió valorar la congruencia y secuencia de sus vertientes lógicas, sus principales supuestos normativos y su congruencia con los principales documentos rectores en materia de educación del estado, para posteriormente identificar y

valorar las fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). El análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados permitió realizar un ejercicio comparativo sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el Fondo, la pertinencia y diseño de sus indicadores, así como una valoración general de sus principales medios de verificación y su relación con el proceso presupuestario estatal.

Asimismo, los criterios metodológicos de la presente evaluación se suscribieron en el *Modelo para la Evaluación de Consistencia y Resultados* diseñado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).² En este sentido, los términos de referencia establecidos por CONEVAL orientan las evaluaciones de consistencia y resultados de los programas federales –en este caso de un fondo– en relación con su diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.

Finalmente, la metodología propuesta contó con un enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo) y se basó en cuatro fases analíticas que estuvieron, a su vez, conformadas por distintas técnicas e instrumentos de análisis:

Fase 1. Trabajo de Gabinete y recolección de información

Esta fase tuvo como propósito estructurar y sistematizar la información cuantitativa y cualitativa disponible, o en su caso generar información adicional que completase los requisitos de la presente evaluación. Asimismo, se basó en la revisión de literatura, evaluaciones, diagnósticos, reportes de auditoría, informes de seguimiento, informes trimestrales, instrumentos normativos de planeación y presupuestación (Manuales POA, por ejemplo), entre otros, que brindaran elementos de análisis del Fondo.

El trabajo de gabinete fue fundamental para tener un panorama general del marco de aplicación del recurso FAM; para dar cuenta de continuidades, discontinuidades, enfoques dominantes y complementariedades en la alineación del Fondo con los marcos normativos generales del desarrollo educativo del estado. Asimismo, se buscó estructurar la evaluación

² Véase CONEVAL, “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados,” en *Normatividad para los Programas Federales*.

http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/Normatividad.pdf

con base en la información disponible y sistematizable. Las principales actividades que se llevaron a cabo en esta fase fueron:

- Revisión de literatura sobre descentralización educativa, calidad en la educación y gasto educativo para el desarrollo, entre otras áreas afines;
- Revisión documental de la normatividad del desarrollo educativo a nivel Estatal y Federal, instrumentos de planeación estratégica, marcos operativos, entre otros (Plan Estatal de Desarrollo, Programa Sectorial de Educación, etc.);
- Análisis de instrumentos jurídicos relacionados con el ejercicio del Fondo (por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Educación de Morelos, entre otros);
- Recopilación y sistematización de los informes, lineamientos, reportes, memorias, sistemas informativos institucionales, evaluaciones y diagnósticos previos, Informes de Gestión Gubernamental (IGG), entre otros documentos que se hayan elaborado para analizar, evaluar o auditar la aplicación del recurso FAM en Morelos;
- Revisión de las Matrices de Marco Lógico de los proyectos estratégicos del Fondo, así como de las matrices consolidadas por la Dirección de Planeación Educativa del estado;
- Reportes e Informes emitidos por la UEG o la Unidad Concentradora del recurso sobre el ejercicio del mismo, con base en sus mecanismos de planeación y programación.

Análisis Programático -Presupuestal

El análisis de la programación y presupuestación del Fondo se basó en la recolección, tratamiento e interpretación de datos cuantitativos referentes al ejercicio presupuestal del recurso FAM en la entidad. Se realizó un proceso de recolección y suministro de estadísticas educativas, presupuestales y programáticas, comparadas contra tendencias a nivel estatal y nacional sobre la situación del sector educativo. Para el caso concreto del

FAM, la evaluación consideró además la identificación del siguiente indicador de desempeño para el periodo 2010-2013:

- Cobertura de la educación básica y superior en planteles apoyados por el Fondo.

Esta etapa de la evaluación contempló tres subcomponentes: (1) Contextualización del Gasto Educativo en la Entidad (2010-2013); (2) Análisis de aplicación de presupuesto (montos asignados, aplicación de los recursos, metas y resultados y particularidades); y (3) Indicadores de desempeño.

La finalidad fue entender cuáles fueron los resultados del ejercicio de estos recursos en el cumplimiento de sus objetivos particulares, de los objetivos establecidos en el Ramo 33 y de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo en materia educativa.

Fase 2. Grupos de Trabajo y Entrevistas con actores clave involucrados en el diseño, implementación y evaluación del FAM

Esta segunda fase contó con dos componentes. El primero fueron los Grupos de Trabajo, definidos como reuniones coordinadas por una agenda específica cuyo propósito fue identificar brechas y sinergias en torno a las etapas de la evaluación del Fondo. En los grupos de trabajo con servidores públicos responsables de la operación y administración del FAM se identificaron aspectos clave o sensibles de la gestión y ejercicio del recurso, siguiendo las fases metodológicas del Marco Lógico. Los Grupos de Trabajo buscaron generar discusiones e intercambios colectivos de acuerdo con las distintas funciones desempeñadas por los participantes para ubicar brechas operativas en la programación y el ejercicio presupuestal.

Con base en lo anterior, se llevaron a cabo reuniones en momentos diferentes de la evaluación: (1) Reuniones de Inmersión o de primer acercamiento, en las que se estructuraron las principales relaciones respecto a las UEG involucradas en la gestión del Fondo, se aclararon los objetivos y propósitos de la investigación y se realizó una primera solicitud de información; (2) Reuniones de Seguimiento, en donde se atendieron las solicitudes de información previa, se aclararon dudas y se llevaron a cabo preguntas y ejercicios para la elaboración de la Matriz FODA; (3) Reuniones de Alcance o Cierre, en

las que se buscó dar una visión preliminar de los principales hallazgos de la evaluación para recibir retroalimentación de los participantes.

Finalmente, se contempló la participación (aunque no exclusivamente) de los siguientes órganos públicos y dependencias:

- Secretaría de Educación Pública
- Dirección de Planeación Educativa
- Instituto de Educación Básica del estado de Morelos (IEBEM)
- Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos
- Subdirección de Programación del IEBEM
- Departamento de Programación y Presupuesto del IEBEM
- Instituto Estatal de Infraestructura Educativa
- Enlaces de Obra Educativa
- Dirección General de Obra Educativa (DGOE)

Por otro lado, el guión para la conducción de los grupos de trabajo siguió las dimensiones de elaboración de políticas públicas y los términos de referencia de las evaluaciones de desempeño de CONEVAL. En este sentido, el guion contempló los siguientes criterios:

- I. **Preguntas generales/introductorias.** Este apartado buscó generar empatía con el grupo, de modo de aclarar cuestiones relacionadas al objeto y razón de la evaluación.
- II. **Diseño.** Preguntas relacionadas con la problematización del sector, su priorización, fin y propósito de la política pública, objetivos estratégicos, congruencia de la aplicación del recurso con los marcos de planeación. Asimismo, se indagó sobre la lógica de los componentes y actividades de la MML, la pertinencia y medios de verificación de los indicadores de la MIR y la justificación y atributos de la población objetivo. También se corroboró la veracidad de la

información, y se analizó la complementariedad, sinergias y duplicidades con otros programas federales o estatales.

- III. **Planeación Estratégica.** Preguntas orientadas a indagar la existencia de planes estratégicos, indicadores y metas, mecanismos de planeación, pertinencia de las metas, requerimientos presupuestales, información presupuestal accesible.
- IV. **Cobertura.** Preguntas orientadas a la cuantificación y determinación de la población objetivo, indicadores relacionados, avances de la cobertura y alcances.
- V. **Operación.** Preguntas sobre las reglas de operación y los procesos de sistematización de la información, evidencias documentales, estructuras organizacionales, coordinación con otros programas/proyectos, sistemas de información, indicadores de eficacia, ejercicio presupuestal, padrones de beneficiarios y avances de actividades.
- VI. **Resultados.** Se planteó indagar sobre la recolección veraz y oportuna de información, así como los progresos de cada programa.

El segundo instrumento para la recolección de información cualitativa fueron las Entrevistas a Actores Clave. Las entrevistas se realizaron con servidores públicos de nivel directivo con la finalidad de incorporar sus opiniones, conocimientos y experiencias sobre el objeto de la investigación.

- Para las entrevistas a actores clave se contó, también, con un guion semiestructurado en apego a los mismos criterios de los Grupos de Trabajo.

Se definió una lista básica de servidores públicos clave de acuerdo con la estructura organizacional de las dependencias y de la información que no había sido suficientemente subsanada en las reuniones grupales. Dependiendo de la agenda de los actores, se elaboró un cronograma de fechas de entrevista.

- Todas las entrevistas y reuniones grupales fueron grabadas para su posterior sistematización, análisis e interpretación exclusivamente.

Tanto las entrevistas como las reuniones grupales fueron indispensables para recopilar información de corte cualitativo adicional que permitiese una mejor comprensión de las

fortalezas, dificultades, barreras y carencias de los procesos de planeación y gestión del recurso FAM, así como la ubicación de áreas de oportunidad de la gestión del recurso.

El número de grupos de trabajo y de entrevistas con actores clave dependió del flujo de la información, el desahogo de los temas en las reuniones, así como de la claridad y profundidad de sus argumentos

Fase 3. Integración de la Evaluación del FAM

Una vez sistematizada la información recabada en las dos fases previas, los resultados se presentaron en un marco de análisis propositivo de los hallazgos y las recomendaciones generales de la evaluación.

La información se ordenó siguiendo la Matriz FODA.

Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

El análisis FODA es una herramienta que permite sistematizar la información cualitativa bajo una matriz ordenada en cuatro criterios: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.³ La matriz conforma un marco de análisis que, por un lado, esboza las desventajas y ventajas en la gestión del FAM, y por otro, anticipa las probables recomendaciones de mejora para cada etapa de gestión o política pública.

Los aspectos cualitativos de la presente evaluación, se presentan conforme a la siguiente matriz de sistematización:

³ Se hacen las siguientes precisiones conceptuales. Fortalezas: son las capacidades especiales con que cuenta la institución, y que le permite tener una posición privilegiada frente a otras instituciones. Recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen, actividades que se desarrollan positivamente, etc.; Oportunidades: son aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la institución, y que permiten obtener ventajas competitivas; Debilidades: son aquellos factores que provocan una posición desfavorable, recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente, etc.; Amenazas: son aquellas situaciones que provienen del entorno y que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de la organización.

Cuadro 1. Matriz FODA por dimensión de política pública

	Institución/Programa/Proyecto			
	F	O	D	A
Diseño				
Planeación Estratégica				
Cobertura				
Operación				
Resultados (Seguimiento)				

Fuente: Elaboración propia.

Con base en cada una de las dimensiones de política pública contempladas en el cuestionario del CONEVAL, la lógica de la matriz de evaluación permitió focalizar los hallazgos, identificar áreas de mejora para cada dimensión de la gestión del FAM, y establecer futuras áreas de evaluación específicas

La Figura 1 hace una síntesis de las fases de investigación previstas en la presente metodología de evaluación:

Figura 1. Fases de Investigación



Fuente: Elaboración Propia.

Avances y Restricciones metodológicas

El cumplimiento de la metodología planteada para la evaluación de los recursos del FAM, en el estado de Morelos, presentó los siguientes avances y restricciones en su proceso.

Fase 1. Trabajo de Gabinete y recolección de información

La documentación y recopilación de información fue sustantiva y suficiente para un correcto proceso de evaluación. Toda la información solicitada a las UEG fue entregada en tiempo y forma: por ejemplo, Expedientes Técnicos, Bitácoras de Obra, Catálogo de Conceptos, etc.

También se pudo realizar de manera oportuna la revisión de literatura, consulta de los marcos jurídicos y análisis del contexto educativo del estado.

Fase 2. Grupos de Trabajo y Entrevistas con actores clave involucrados en el diseño, implementación y evaluación del FAM

En esta fase, el proceso de evaluación de los recursos del FAM contó con dos reuniones: reunión de primer acercamiento y reunión de seguimiento.

Reunión de primer acercamiento (1 de abril de 2014): el objetivo de esta reunión se logró parcialmente, pues no se presentaron todas las UEG involucradas en el rubro de infraestructura del FAM –e.g. no estuvieron presentes funcionarios del INEIEM. – Lo anterior limitó contar con elementos sólidos sobre la estructura y coordinación de todas las UEG vinculadas en la gestión del Fondo. Sin embargo, la reunión cumplió con un primer objetivo: conocer ciertas fases y características de la gestión de los recursos del FAM.

Reunión de Seguimiento y de Cierre (22 de mayo de 2014): esta reunión se logró exitosamente. Se contó con la presencia de todas las UEG involucradas en la gestión del FAM. Lo anterior, en términos de la evaluación, permitió identificar todo el proceso de gestión del Fondo:

Cuadro 2. Proceso de gestión del FAM con base en Reunión de Seguimiento

ETAPA I	Estudio e identificación de necesidades: IEBEM con base en la normatividad de la SEP y en el INIFED.
ETAPA II	Planeación previa: IEBEM y Dirección General de Obra Educativa (DGOE). Éste último brinda el proyecto ejecutivo y designa a un supervisor técnico para supervisar la obra durante todo el proceso constructivo.
ETAPA III	Ejecución/Construcción: Dirección General de Obra Educativa (DGOE) adscrita a la Secretaría de Obras Públicas (SOP).
ETAPA IV	Evaluación de resultados

Nota: Estas etapas se detectaron con base en la reunión de seguimiento. No necesariamente corresponden a lo estipulado en los lineamientos del FAM. Sin embargo, es una herramienta que permite realizar un ejercicio comparativo entre el funcionamiento al interior de las UEG y lo que se estipula en el FAM.

Asimismo, la reunión de seguimiento y de cierre permitió identificar algunas restricciones metodológicas importantes que retrasan el cumplimiento de los objetivos aquí establecidos:

- Rotación de personal de la Dirección General de Obra Educativa: dependencia central en la ejecución de los recursos del FAM destinados a infraestructura educativa. Esta rotación de personal responde al siguiente proceso de cambio: en un inicio, era el INEDEM quien estaba a cargo de la construcción de las obras. Sin embargo, ahora es la Dirección General de Obra Pública quien tiene la responsabilidad de la etapa de construcción, junto con un supervisor previamente asignado.
- Proceso de capacitación en etapa inicial: el personal actual aún no cuenta con los conocimientos suficientes sobre la asignación y ejecución de los recursos. Es importante mencionar que el proceso de capacitación responde, en cierta parte, a los cambios que el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) ha tenido, así como a la generación de nuevos programas de información. Sin embargo, los procesos de capacitación no han interferido en la captura trimestral de recursos, ni en la asignación y ejecución de los mismos.

Las dos restricciones mencionadas han limitado la identificación de aspectos clave en la gestión y ejercicio del recurso del FAM, a través de una Matriz de Marco Lógico, en la construcción y rehabilitación de planteles educativos. El personal que actualmente está a cargo de la Dirección General de Obra Ejecutiva no, necesariamente, ha estado involucrado en *todo* el proceso de una obra ya terminada, lo que imposibilita tener un panorama claro y general sobre el funcionamiento del presupuesto.⁴

⁴ Derivado de la modificación de la estructura orgánica del INEDEM, se creó la **Dirección General de Obra Educativa (DGOE)**, dependencia encargada de llevar a cabo la ejecución y supervisión técnica de las obras de Construcción y Rehabilitación de la Infraestructura Física Educativa en el Estado. A partir de febrero de 2013, la DGOE ejecuta las obras en proceso –que estaban a cargo del INEDEM– de los Programas FAM 2012 niveles Básico, Medio Superior y Superior, Convenios Federales 2012, Programa de Inversión Pública Estatal (PIPE) 2012, así como el inicio de las obras insertas en los mismos Programas en el Ejercicio 2013, de las cuales ya se han concluido obras con la supervisión técnica desde su inicio hasta su conclusión, prueba de ello es el expediente técnico completo que esta Dirección General de Obra Educativa (DGOE).

1. Marco Teórico Conceptual. Descentralización Educativa y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

1.1 Descentralización y Calidad Educativa

Según el observatorio de investigación del Banco Mundial (2001) en los últimos 20 años, numerosos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, han iniciado procesos de modernización del Estado; uno de estos procesos clave es el de la descentralización de acciones y funciones a los ámbitos de gobierno locales. Este proceso ha estado íntimamente ligado al debate sobre la democratización de las estructuras políticas, a la integración de las clases sociales de la población y de las regiones más marginadas y, en parte, a la lucha contra la pobreza.

En términos generales, la descentralización se define como la transferencia de facultades o atribuciones del Gobierno Central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios). El principio básico de la descentralización según Prud'homme (2001) es que:

Excepto bajo circunstancias claramente definidas donde deben ser tomadas a los más altos niveles en la pirámide de la administración, las decisiones deben ser tomadas al más cercano nivel posible de la población involucrada. Nos referimos a la capacidad real para tomar decisiones, con descentralización de impuestos, reparto de recursos y flexibilidad de la inversión (p.3-4).

En México, en materia educativa, han confluído dos tipos de descentralización: la administrativa y la fiscal. La primera implicó una descentralización de la educación en la que se le atribuyen a los estados la capacidad de planear, administrar y operar sus propios servicios educativos. La segunda, por su parte, que implicó la descentralización del gasto público en distintos sectores incluidos el educativo. A continuación se explica con más detalle la transferencia de atribuciones educativas a nivel local con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.

En 1992 se hizo público el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), firmado por el gobierno federal, los estados y el Sindicato Nacional de trabajadores de la educación (SNTE). Los acuerdos políticos fundamentales registrados en el ANMEB fueron fruto de la negociación del Ejecutivo Federal con el SNTE, más que con los gobiernos estatales.

Los componentes del Acuerdo fueron parte de la concertación para sustentar la decisión de fondo: transferir la operación de los servicios educativos federales a los gobiernos locales, garantizando el carácter nacional del sistema educativo. El Acuerdo hizo coincidir este proceso, al que denominó federalización, con un amplio programa de reforma pedagógico-curricular de la educación básica y una reforma docente.

La descentralización educativa en México, sin embargo, tuvo características distintas a otros países de América latina. De acuerdo con Messina (2008), una de estas características es que:

El caso mexicano se califica como un proceso de descentralización lineal, que parte del centro hacia la periferia, en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y, acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo (p. 24-25).

De acuerdo con Fierro, Tapia y Rojas (2009), el ANMEB planteó cuatro estrategias:

- 1) Incrementar el gasto educativo por parte tanto del gobierno federal como de los estatales;
- 2) Reorganizar el sistema educativo con base en dos ejes:
 - a) Federalismo educativo: traspasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares, los recursos materiales y financieros de educación básica y normal, quedando al gobierno central la responsabilidad de la normatividad;
 - b) Participación social: comprende la participación de maestros, padres de familia y autoridades para lograr una mayor vinculación de la comunidad hacia el correcto funcionamiento de las escuelas.
- 3) La reformulación de los contenidos y materiales educativos: reforma de contenidos y métodos en preescolar, programas de estudio y libros de texto de

primaria, reimplantación del programa por asignaturas, en lugar de áreas, en secundaria;

4) La revaloración de la función magisterial: actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo.

En marzo de 1993 se publicó una reforma al artículo 3º constitucional y en julio del mismo año se aprobó la Ley General de Educación (LGE). En ella se ratificó de manera precisa el conjunto de decisiones pactadas en el ANMEB, además de que se oficializó una política de Estado en materia de equidad para la educación básica, así como definiciones respecto a la evaluación del sistema educativo.

La descentralización educativa se planteó como modelo universal y se aplicó de manera generalizada y unilateral a todas las entidades federativas, con independencia de sus diferencias. Sin embargo, la diversidad característica del país se manifestó en la forma en que cada gobierno estatal se hizo cargo de las responsabilidades transferidas.

Según Fierro, Tapia y Rojas (2009) la evolución de la descentralización educativa en los estados depende de circunstancias diversas como: "la existencia o no de sistemas educativos estatales, la importancia atribuida a la educación, los intereses de las fuerzas política así como las capacidades técnicas pedagógicas y administrativas locales" (p.3.)

Los servicios federales y su adopción quedaron sujetos a estas particularidades, por lo que el resultado fue heterogéneo. Las entidades federativas adoptaron formas y estrategias específicas para procesar la transferencia, pero dentro del marco fijado a nivel central en la federación y ésa se reconoce como el organismo que le compete "garantizar el carácter nacional de la educación; procurar lo que esté a su alcance para elevar su calidad y vigilar y hacer lo posible para que el acceso a los servicios educativos sea con equidad" (Mancera, 2002).

Hoy día existen tres desafíos importantes en materia educativa en México:

- 1) La calidad educativa
- 2) La equidad educativa
- 3) Cobertura y retención

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se reconoce que es fundamental que México sea un país que provea una educación de calidad que potencie el desarrollo de las capacidades y ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que inculque los valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de los otros.

De acuerdo con este fundamento, en el Plan Sectorial de Educación 2013- 2018 se reconoce que la educación de calidad tiene la mayor importancia para el desarrollo político, social, económico y cultural de México y a nivel nacional se afirma como el camino para lograr una convivencia respetuosa y armónica, en una sociedad democrática, justa, pacífica, productiva y próspera.

En este contexto, se menciona que "[l]a educación de calidad debe ser un verdadero instrumento que ayude a superar las graves desigualdades que padecen millones de mexicanos y favorezca un panorama de oportunidades al alcance de todos" (PSE 2013-2018).

Se reconoce como una meta de vital importancia que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una Sociedad del Conocimiento. Esto implica según el PND basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual.

En este sentido, un México con Educación de Calidad propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos; que fortalezcan la articulación entre niveles educativos y que los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional.

Se contempla que la calidad educativa debe verse reflejada en una mejoría en el porcentaje de alumnos en los niveles medios y avanzados de las pruebas nacionales e internacionales. Respecto a la cobertura y la retención se tiene como meta para el sexenio (2012-2018) incorporar y retener al menos 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar en el sistema.

1.1.1 El Ramo 33

En 1998, a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, se consolidó la descentralización del gasto; a partir de ese año se definieron estrategias en materia de funciones concurrentes, compromisos con la población y programas que vinculan a los

diferentes ámbitos de gobierno en el país. Algunas de las estrategias más relevantes incluyeron los siguientes objetivos:

- Otorgar mayores ingresos
- Redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos
- Ampliar el gasto
- Descentralización de acciones y programas
- Continuar con mecanismos compensatorios
- Fortalecer los municipios

Para lograr estos objetivos se creó un mecanismo coordinador de las relaciones intergubernamentales; los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) que permiten instrumentar una planeación concertada mediante compromisos recíprocos entre los ámbitos federal y estatal.

Ante este escenario, las entidades Federativas se comprometieron a establecer el Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) y a la par se conformaron los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Estos organismos coadyuvaron a la descentralización de funciones, facultades y recursos en distintos niveles. Esta descentralización implicó transferencias de recursos a las entidades de la República Mexicana.

A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la LCF, los fondos de aportaciones federales o Ramo 33.

El Ramo 33 surge de la conjunción de algunos de los programas asociados con los Ramos 4 “Gobernación”, 9 “Comunicaciones y Transportes”, 11 “Educación Pública”, 12 “Salud”, 25 “Previsiones Salariales y económicas”, 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal”, y 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”.

Por medio del Ramo 33 se empezó a transferir recursos a las entidades federativas destinados a:

- Educación básica
- Servicios de salud a la población abierta
- Infraestructura social
- Fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal.
- Otorgamiento de desayunos escolares
- Apoyos alimenticios
- Apoyos de asistencia social a población en pobreza y en desamparo
- Construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad universitaria

Los recursos destinados a estos grandes objetivos provenientes del Ramo 33 hoy se concentran en 8 Fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
4. que se divide en dos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE), y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
7. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

8. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
9. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Los recursos del Ramo 33 representan en promedio 37.14% del total de los ingresos de las entidades federativas y municipios, considerando impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, participaciones federales, aportaciones federales y financiamientos (INAP, 2010, p. 42).

1.2 Contexto educativo en el Estado de Morelos

La educación es uno de los motores que impulsan el desarrollo económico de cualquier país y que permite, a su población, acceder a mejores niveles de bienestar, reducir la exclusión social y fomentar la igualdad de oportunidades para sus habitantes.

En estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se destaca la importancia de la educación como un área clave para apoyar un crecimiento sostenible. Ampliar la cobertura del sistema educativo e incrementar la calidad de la educación, entre otras cosas, son piezas clave para dinamizar la productividad y desarrollar sistemas económicos más equitativos; adicionalmente, incrementar el nivel educativo nacional tendría un impacto positivo sobre el Producto Interno Bruto per cápita.⁵

De acuerdo con el Panorama sociodemográfico de Morelos elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de cada 100 personas mayores de 15 años que viven en la entidad, sólo 54.7 terminan la educación básica y 17 tienen algún grado aprobado en educación superior (INEGI, 2011). Sólo 20.6 personas concluyen la educación media superior. De acuerdo con el segundo Censo de Población y Vivienda (2010) la matrícula total del sistema educativo fue de 538 mil 695 alumnos, de éstos 341 mil 380 niños y jóvenes se matricularon en un plantel oficial que depende del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM). Para el año 2012 la matrícula total captada ascendió a 402 mil 787 alumnos.

⁵ OCDE, *Perspectivas económicas para América Latina*, 2009 y 2012.

De acuerdo con el CONEVAL, en 2010 el Estado de Morelos presentaba un grado *medio* en materia de rezago social, ubicándose en el lugar 16 a nivel nacional con respecto a las 32 entidades federativas (CONEVAL 2012 y 2010). En materia educativa, Morelos presentó un porcentaje de rezago educativo de 19.4 por ciento equivalente a 345 mil 9 personas.

Figura 2. Contexto educativo del estado de Morelos

	<p>Morelos, México</p>
	<p>Área: 4 879 km²</p> <p>División política: 33 municipios (Cuernavaca 365 168, Jiutepec 196 953, Cuautla 175 207)</p> <p>Población: 1,777, 227 habs.</p> <p>Hombres: 858 588 habs.</p> <p>Mujeres: 918 639</p> <p>Tasa de crecimiento demográfico: 2por ciento</p>
<p>Sector Educativo</p>	
<p>Tasa de alfabetización: 98.8 por ciento</p> <p>Alumnos egresados en preescolar: 34,039 (2011)</p> <p>Alumnos egresados en primaria: 34,115 (2011)</p> <p>Alumnos egresados en secundaria: 25,592 (2011)</p> <p>Alumnos egresados en profesional técnico: 1,215 (2011)</p> <p>Alumnos egresados en bachillerato: 11,161 (2011)</p>	
<p>Magisterio en el Estado de Morelos</p>	
<p>Personal docente en preescolar: 4,066</p>	

Personal docente en primaria: 10,974
Personal docente en primaria indígena: 53
Personal docente en secundaria: 6,083
Personal docente en bachillerato: 4,455
Personal docente en profesional técnico: 941
Edad promedio del Maestro: 43.2 años**
Sueldo promedio del Maestro: \$ 19,640 pesos mensuales**
Relación nómina estatal / número de alumnos: \$1,480.19 pesos (8 ^{avo} lugar nacional)**
Pobreza^{6***}
Población pobre (por ciento):45.5
Pobreza extrema:6.3por ciento
Pobreza moderada: 39.1por ciento
Población vulnerable: por carencia social:32 por ciento

Fuente. Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010 INEGI, Panorama sociodemográfico del Estado de Morelos 2011. ** Datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) 2014. *** Datos del Informe de Pobreza en México del CONEVAL, 2012. *Cfr.* p. 25

A pesar de una alta tasa de alfabetización, en Morelos, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 8.9, lo que equivale a prácticamente la secundaria concluida (INEGI, 2014).

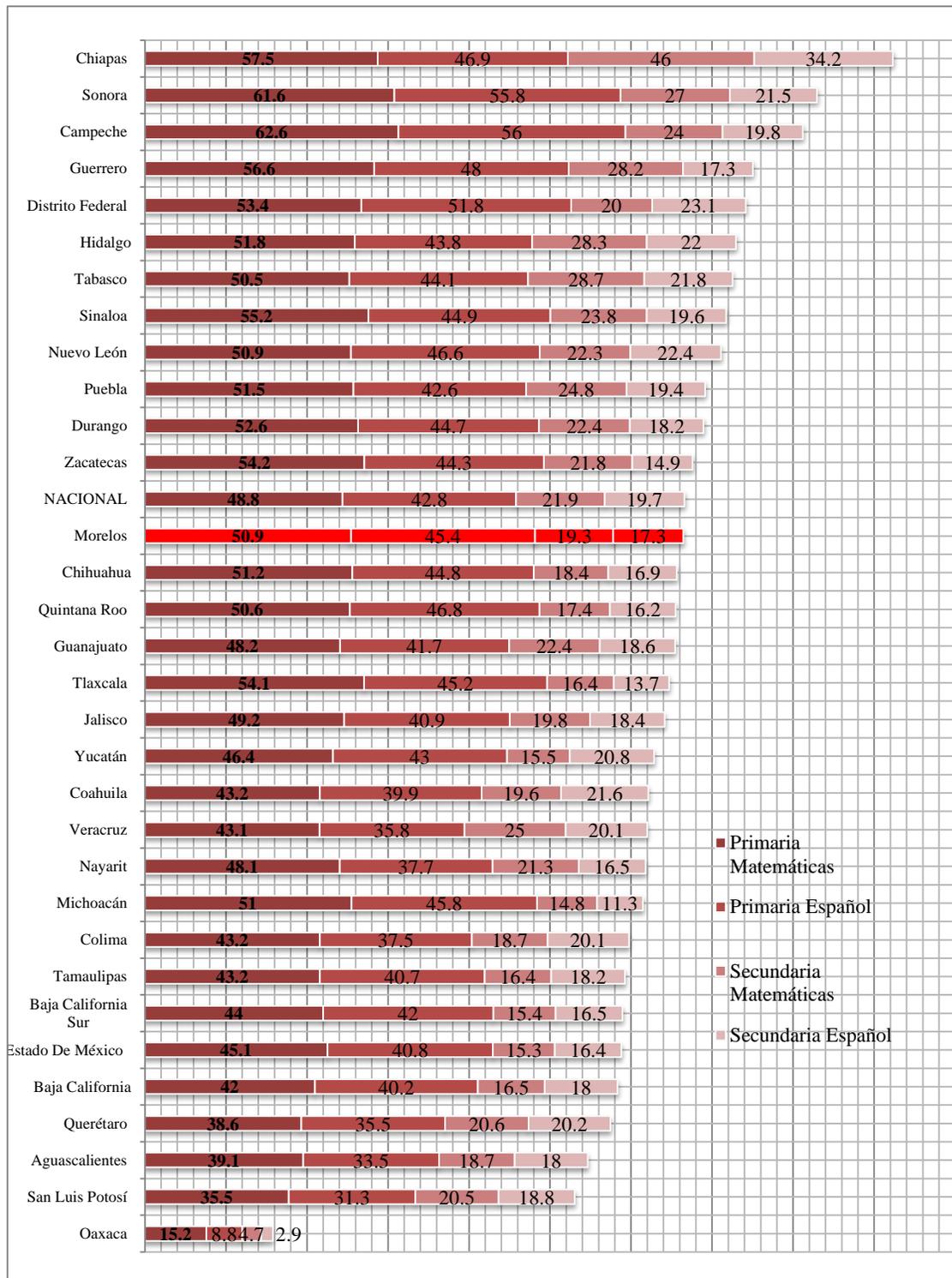
Los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (prueba ENLACE)⁷ dan muestra del logro académico de los alumnos de las escuelas de Morelos, tal como se muestra en la tabla 2. En 2013, el promedio de evaluación de los

⁶ En 2010, los 33 municipios de Morelos se distribuyeron en los estratos de rezago social de la siguiente manera: 15 tienen un grado de rezago social muy bajo, 16 tienen un grado de rezago social bajo y 2 tienen un grado de rezago social medio. *Cfr.* CONEVAL 2012.

⁷ ENLACE es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados del País. En Educación Básica, a niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los planes y programas de estudios oficiales en las asignaturas de Español y Matemáticas. También se aplica a jóvenes que cursan el último grado de bachillerato para evaluar las competencias disciplinarias básicas de los Campos de Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas.

alumnos de primaria y secundaria en español y matemáticas del Estado de Morelos se ubicó ligeramente por debajo de la media nacional. A nivel primaria, el porcentaje de alumnos morelenses que se encuentran en niveles de logro bueno y excelente fue de 50.9 por ciento en español y 45.4 por ciento en matemáticas, ligeramente por encima de la media nacional de 48.8 y 42.8 por ciento respectivamente. En el caso de los alumnos de educación secundaria, la entidad mostró un promedio inferior a la media nacional, con 19.3 por ciento de los alumnos con niveles de logro bueno y excelente en matemáticas, y 17.3 por ciento en español en comparación con el promedio nacional en español (19.7 por ciento) y matemáticas (21.9 por ciento).

Gráfica 1. Comparativo Nacional de resultados de prueba ENLACE 2013 por materia evaluada y nivel educativo*



Cuadro 3. Diferencia en los resultados generales de la prueba ENLACE en el estado de Morelos entre 2006 y 2013 respecto a la media nacional por asignatura evaluada y nivel educativo

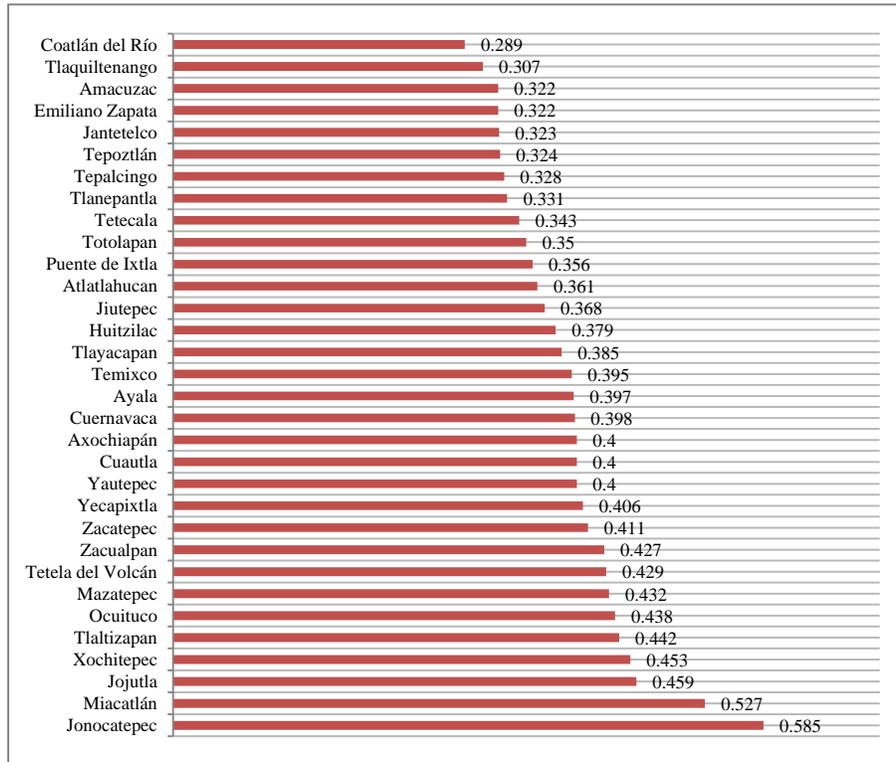
Materia / Año	2006	2013	Diferencia	Ubicación respecto a la media nacional*
Primaria Matemáticas	19.9	50.9	31.0	Por debajo
Primaria Español	22.8	45.4	22.6	Por encima
Secundaria Matemáticas	4.8	19.3	14.5	Por debajo
Secundaria Español	16.6	17.3	0.7	Por debajo

Fuente. Elaboración propia, con base Secretaría de Educación Pública, ENLACE 2013 *Las medias nacionales de diferencia a considerar son: Primaria Matemáticas 31.2, Primaria Español 21.5, Secundaria Matemáticas 17.7 y Secundaria Español 5.0.

No obstante, como lo muestra la Gráfica 1, Morelos sólo ha crecido por encima de la media nacional en una de las cuatro áreas consideradas (primaria español) desde 2006. A pesar de que el Estado muestra una mejora considerable en matemáticas a nivel primaria, existen otras entidades federativas con mayores logros, elevando la media nacional a respecto, tales como Campeche (46.3 por ciento en diferencia), Guerrero (44.6 por ciento en diferencia) y Chiapas (41.9 por ciento en diferencia). Los menores avances se registran en el nivel secundaria, específicamente en la asignatura español, en donde en 8 años sólo se ha tenido un 0.7 por ciento de avance en los resultados de la evaluación.

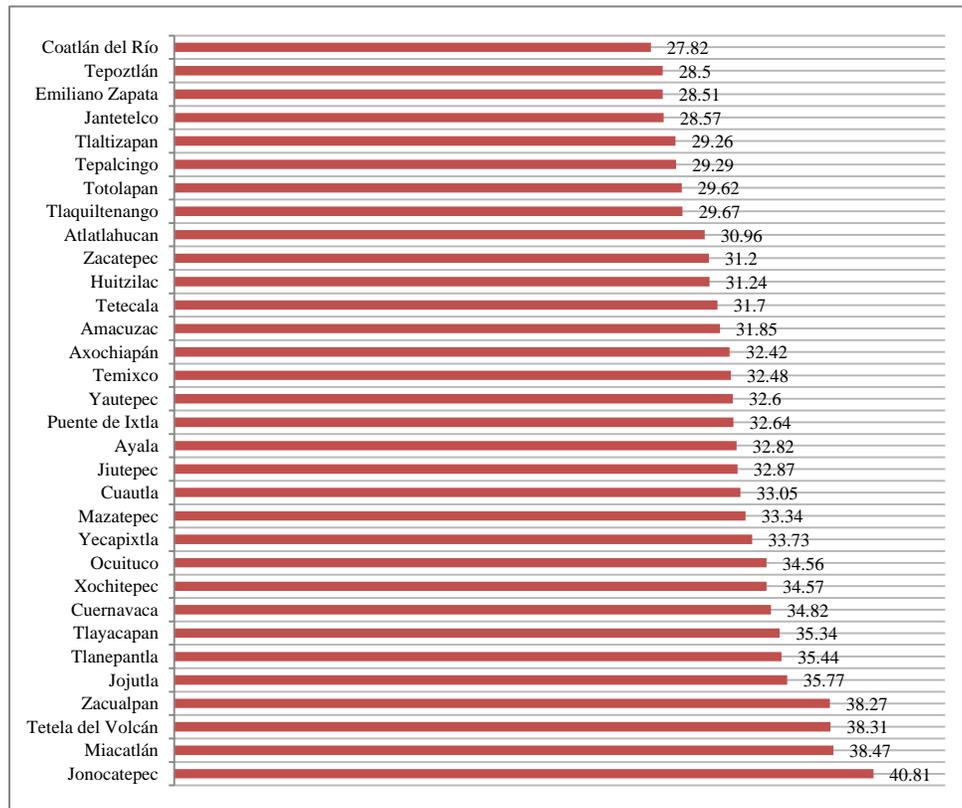
Al interior del estado de Morelos, los resultados son igualmente diferenciados. En 2013, los resultados de la prueba ENLACE en el Estado arrojan un diferencial de 12.8 puntos entre el municipio con los mejores resultados en la asignatura de español, mientras que en el área de matemáticas los diferenciales son similares.

Gráfica 2. Resultados de la prueba ENLACE por nivel de logro en educación primaria en la asignatura de matemáticas por Municipios



Fuente. Elaboración propia a partir de los resultados ENLACE 2013

Gráfica 3. Resultados de la prueba ENLACE por nivel de logro en educación primaria en la asignatura de español por Municipios



Fuente. Elaboración propia a partir de los resultados ENLACE 2013

Los resultados de la prueba ENLACE al interior del estado de Morelos revelan que entre la educación primaria y la educación secundaria existe un desfase en los modelos educativos que ocasiona un menor aprovechamiento por parte de los alumnos que puede ser explicado por múltiples factores. De acuerdo con los resultados de la prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) de 2012, existen varias hipótesis para explicar estos diferenciales de aprovechamiento:

- La asignación de recursos en las escuelas están asociados a la (in) equidad en las oportunidades educativas;
- Existe una ausencia o insuficiencia en las opciones de política pública;
- Desconexión entre las funciones pedagógicas de los profesores y los alumnos;

- Equidad en la asignación de recursos como parte del desempeño del sistema escolar;
- Falta de involucramiento de otros actores y actoras clave, tales como padres y madres de familia;
- Plantillas magisteriales poco calificadas y con poca experiencia docente;
- Disparidades de género (tanto en el alumnado como en el magisterio).⁸

Análisis de la Matrícula Básica Escolarizada en Morelos

Anualmente, el sistema público escolarizado atiende a poco más de 30 millones de alumnos de los cuales, aproximadamente el 74 por ciento corresponde a educación básica. De este porcentaje, sólo el 1.67 por ciento pertenece al estado de Morelos; es decir de un promedio de 23, 354,447 alumnos que cursan educación básica, menos de 400 mil estudian en Morelos.

Cuadro 4. Alumnos de Educación Básica Pública Escolarizada que estudian en Morelos (%)

Ciclo Escolar	NACIONAL	MORELOS
2009 – 2010	21,871,236	1.54%
2010 – 2011	21,937,545	1.55%
2011 – 2012	22,020,184	1.56%
2012 – 2013	22,089,209	1.56%

Fuente: Elaboración propia con datos de “Variables de cálculo, procedimiento y distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)”

Un punto importante que no podemos dejar pasar es que, en el Estado de Morelos, la población de alumnos de educación básica ha ido incrementando en menor proporción con respecto a años anteriores, esto puede deberse en parte a la redistribución de la pirámide poblacional.

⁸ Cfr. OCDE (2012), *PISA 2012 Results in focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Paris, 42 p. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

Cuadro 5. Variación porcentual de Alumnos en Educación Básica Escolarizada en Morelos por ciclo escolar

Ciclo Escolar	Matricula	Matricula
	Todos los Niveles	Educación Básica
2009 – 2010	522, 537	73.89%
2010 – 2011	533, 577	72.95%
2011 – 2012	547, 339	71.44%
2012 – 2013	548, 907	71.35%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

1.2.1 Marco jurídico del Estado de Morelos

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Morelos contempla distintos objetivos y estrategias en materia educativa. A continuación se presenta el Cuadro 3 con una síntesis de sus propuestas:

Cuadro 6. Plan Estatal de Desarrollo del estado de Morelos

Objetivo	Estrategias
1. Mejorar el desempeño y asegurar la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Brindar educación de calidad en todos los niveles y modalidades para promover la mejora en el aprendizaje de los alumnos - Coordinar las políticas públicas para hacer de los niños y jóvenes morelenses el centro de atención de la política educativa estatal. - Disminuir el rezago educativo y el analfabetismo. - Aumentar el grado promedio de escolaridad de la población morelense, hacer de las escuelas el centro de la gestión educativa, promoviendo la equidad y la participación de la sociedad
2. Alcanzar una cobertura universal de la educación media superior	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar el programa Beca-Salario Universal orientado a incrementar la cobertura, reducir la deserción y mejorar la eficiencia terminal - Desarrollar el modelo de educación media superior multimodal - Establecer una convocatoria única de educación media superior - Implementar programas orientados hacia la prevención de la violencia y el fomento de la convivencia.

<p>3. Incrementar la cobertura de la educación superior con sentido social y de progreso</p>	<p>- Implementar programas de beca-salario a todo estudiante inscrito en escuela pública, para concluir la educación básica y asegurar la permanencia en educación media superior y universidad.</p> <p>- Promover la oferta del servicio educativo multimodal mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), cuyas herramientas permitan ser traducidas en campus virtuales, educación a distancia y en línea</p>
<p>4. Incrementar la calidad de la educación superior en Morelos.</p>	<p>- Invertir recursos de forma creciente en infraestructura física que tienda a la accesibilidad y calidad académica de estudiantes, profesores y directivos, en un marco de educación inclusiva</p> <p>- Promover programas de articulación académica con la educación media superior</p>
<p>5. Construir una política de Estado para los estudios de posgrado en Morelos.</p>	<p>- impulsar la implementación de programas multi-institucionales</p>

Fuente. Elaboración propia.

Según el Artículo 82 de la Ley de Educación del estado de Morelos, el Proyecto Educativo del estado es el instrumento que permite integrar los esfuerzos de las autoridades, organismos e instituciones educativas públicas y privadas, orientadas al desarrollo educativo con los siguientes elementos:

- Diagnóstico de la educación en el estado
- Instrumentos de planeación y control
- Instrumentos de evaluación permanente
- Proyectos estratégicos
- Líneas de acción y Participación directa de la sociedad

1.3 El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

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

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los recursos del FAM se dividen en dos componentes:

I) Asistencia social. Las entidades federativas, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), transfieren recursos económicos a los programas de Raciones Alimenticias (desayunos escolares), Asistencia Social Alimentaria a Familias Pobres, Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales, y atención a Población en Desamparo, principalmente.

II) Infraestructura educativa. Con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se brinda atención a las necesidades de construcción, rehabilitación, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura para la educación básica y para el nivel superior en lo relativo a las universidades estatales. Las obras, tanto los planteles de nivel básico como las universidades públicas estatales, se ejecutan bajo un esquema descentralizado. En este sentido, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) formalizó un Convenio con todos los estados para la Federalización de la Construcción de Escuelas en el Nivel Básico, con el objetivo de que estos fueran los responsables 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.

La importancia estratégica del FAM radica en la atención que brinda a su población objetivo -aquellos sectores de alta vulnerabilidad económica y aquellas personas con discapacidad- mediante diversas 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.⁹

⁹ Auditoría Superior de la Federación.

1.3.1 Objetivo e Importancia Estratégica del FAM en su componente de Infraestructura Educativa

El objetivo principal del FAM es proporcionar instalaciones y equipamiento a los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, para una adecuada operación de los programas que tienen asignados conforme a la Ley General de Educación.

Los recursos del componente de Infraestructura Educativa Básica se deben destinar a la construcción o rehabilitación de aulas, sanitarios, bibliotecas, laboratorios, talleres, áreas deportivas, salones de usos múltiples, patios, áreas administrativas y, en el caso de equipamiento, comprende la asignación de sillas, bancos, butacas, pizarrones, equipo de cómputo, equipo electrónico, equipo de laboratorio, equipo para talleres, etc. En relación con la Infraestructura Educativa Superior, se realizan “obras de consolidación” en institutos tecnológicos, en universidades públicas, tecnológicas y politécnicas, que incluyen la construcción de edificios con módulos de aulas, áreas administrativas, laboratorios, obras exteriores y estacionamientos, entre otras obras y su equipamiento.

1.3.2 Criterios de Asignación de los recursos del FAM

La distribución de los recursos entre las entidades federativas se realizó de acuerdo con las asignaciones y disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, el artículo 41 de la LCF y el 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.

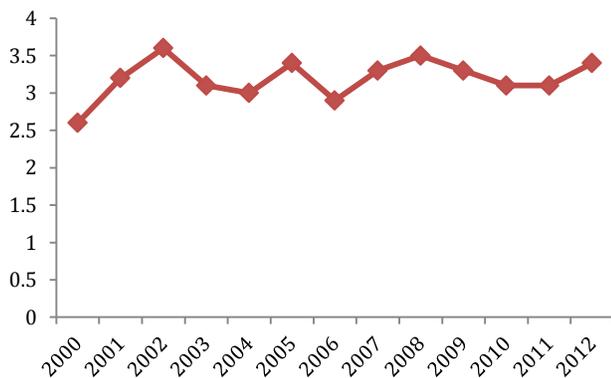
Las asignaciones y distribución de los recursos del FAM a las entidades federativas son definidas por las dependencias coordinadoras de los componentes del FAM. En el caso de asistencia social corresponde a la Secretaría de Salud y en el caso de Infraestructura Educativa, a la SEP.

Para 2013, el flujo del FAM al estado de Morelos fue de 119.1 millones de pesos; cifra que representó el 1.5 por ciento de las aportaciones federales. Es importante mencionar que en

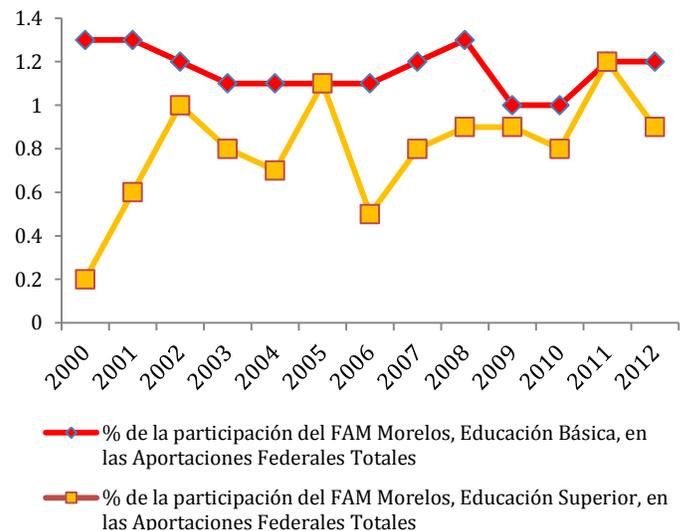
relación con 2011 y 2012, este porcentaje federal es mucho menor: para 2011, el FAM representó 3.2 por ciento de las aportaciones federales, mientras que para 2012, 3.4 por ciento. De manera específica, el flujo del FAM en Infraestructura Educativa Básica, para 2012, fue de 98.2 millones de pesos; lo que equivale al 1.2 por ciento de las aportaciones federales; cifra que se mantiene constante para 2010 y 2011. Finalmente, en 2012, para el componente de Infraestructura Educativa Superior, las cifras fueron de 73.1 millones de pesos –equivalente al 0.9 por ciento de las aportaciones federales.¹⁰

Es decir, para el periodo 2000-2013, el flujo del FAM al estado de Morelos presenta las siguientes tendencias:

Gráfica 4. Participación del FAM Morelos en las Aportaciones Federales (en %)



Gráfica 5. Participación del FAM Morelos, Infraestructura Educativa, en las Aportaciones Federales (en %)



Fuente: Cámara de Diputados LXII Legislatura.

Como se puede observar, la participación del FAM Morelos se ha mantenido constante para el periodo 2000-2013. Sin embargo, su rubor de Infraestructura Educativa muestra tendencias distintas para Educación Básica y Educación Superior; a lo largo del periodo analizado, la participación del FAM en Educación Básica se ha mantenido por arriba del

¹⁰ Cámara de Diputados LXII Legislatura. “Distribución de los Flujos de participaciones y de aportaciones federales para el Estado de Morelos, 2000-2013,” pp.24-26.

uno por ciento, mientras que para Educación Superior éste ha mostrado una participación mucho menor –su cifra más baja fue .2 por ciento, en 2000.–

1.3.3 Marco Jurídico de la Operación del Fondo

El cumplimiento de los objetivos del FAM está regulado por los artículos 39, 40, 41, 48 y 49 de la LCF y por el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2013. El marco jurídico considerado para sustentar los resultados de las auditorías practicadas para los ejercicios fiscales correspondientes son los siguientes:

En el ámbito federal

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 (28-11-2008).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Coordinación Fiscal (31-12-2008).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En el ámbito local

- Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2009, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (19-12-2008).
- Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2009, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica y Superior (26-11-2009).
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (21-01-2008).
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los Recursos Federales transferidos a las entidades federativas (25-02-2008).

2 Análisis Programático Presupuestal

En nuestro país, a los largo de los últimos años, el Gasto Nacional en Educación ha mostrado un incremento importante en términos reales: de 2010 al 2013 ha aumentado 16.7 puntos porcentuales, lo que equivale a poco más de 147 mil millones de pesos. Cabe mencionar que dicho incremento tuvo sus variaciones más significativas en 2011, año en el que el Gasto Nacional en Educación creció en un 8.3% con respecto al año anterior.

**Cuadro 7. Composición del Gasto Nacional en Educación
2010-2013**

Año	Gasto Nacional		
	en Educación (Millones de Pesos)	Público %	Privado %
2010	\$ 882 117.5	78.91%	21.09%
2011	\$ 956 164.8	78.97%	21.03%
2012	\$ 978 436.9	78.34%	21.66%
2013	\$ 1 029 535.7	78.47%	21.53%

Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno Presidencial, 2012-2013.

Como nos muestra el cuadro anterior, el grueso del Gasto Nacional en Educación corresponde al sector público, que en el periodo comprendido entre 2010 y 2013 aportó aproximadamente un promedio anual del 78.67 por ciento del total del Gasto Nacional en Educación. Tanto el Sector Público como el Privado mostraron su variación más importante entre los años 2010 y 2011 con un incremento del 8.47 por ciento y 8.12 por ciento, respectivamente.

Por su parte, el Sistema Educativo Nacional escolarizado para los ciclos comprendidos entre 2011 y 2013 atendió un promedio de 34 millones 819 mil 122 alumnos; de los cuales, el 86.99 por ciento fueron atendidos con recursos públicos. Dicho porcentaje presenta una ligera tendencia a la baja debido al dinamismo que ha adquirido la educación privada en los últimos años.

Cuadro 8. Distribución de la matrícula de alumnos por sector

Ciclo Escolar	Matricula Total	Público %	Privado %
2010-2011	34,384,971	87.07%	12.93
2011-2012	34,821,326	86.98%	13.02%
2012-2013	35,251,068	86.93%	13.07%

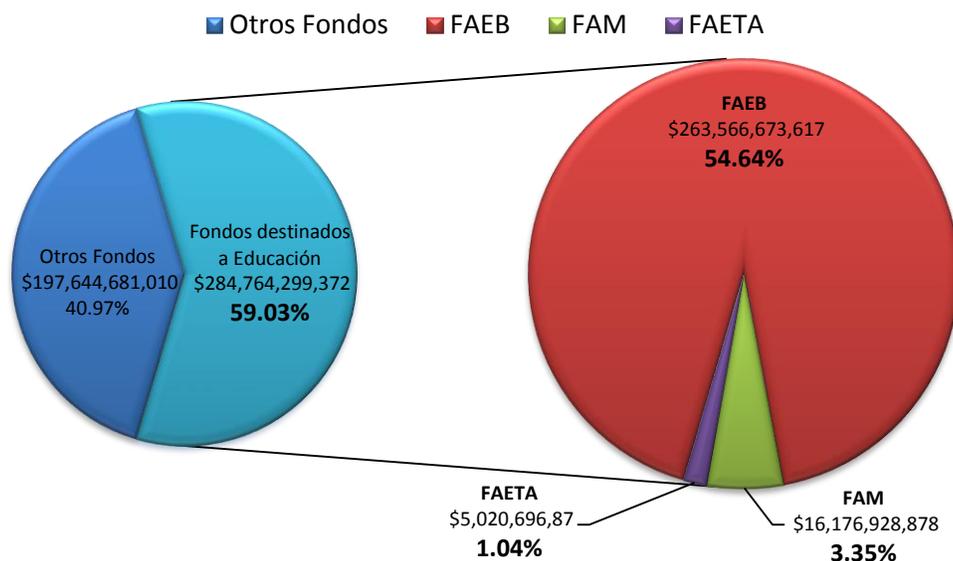
Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno Presidencial, 2012-2013.

2.2. Ramo 33: Fondos destinados a Educación

El presupuesto asignado a los fondos del Ramo 33 ha mostrado un incremento, en términos reales, durante la última década. De 2000 a 2009, los recursos totales pasaron de 141,827 millones de pesos a 529,441 millones de pesos.¹¹

De manera particular, los recursos destinados al FAEB, FAM y FAETA, durante 2011 a 2013, muestran los siguientes avances, en promedio:

Gráfica 6. Ramo 33 – Fondos para Educación. Promedio 2011-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP.

¹¹ CONEVAL (2011). “El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública,” p. 16.

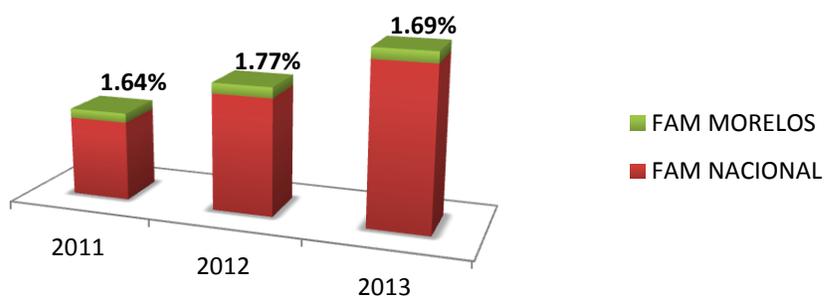
Para 2011, los fondos destinados a educación representaron el 59.46 por ciento del gasto total asignado al Ramo 33. Sin embargo, en los siguiente dos años se observó una redistribución de dicho gasto: para 2012, los recursos destinados a estos fondos representaron, únicamente, el 59.08 por ciento y para 2013, el 58.60 por ciento, lo que en términos nominales significó reducciones al presupuesto asignado a dichos fondos de \$1,794,261,889.25 en el primer año y \$2,471,801,068.99 en el segundo año.

2.3. *Análisis Presupuestal FAM Morelos*

En el ejercicio fiscal 2011, al FAM del Estado de Morelos se le autorizó un gasto de \$247,622,209.¹² Para 2012, este monto presentó un incremento de 14.98 por ciento, uno de los incrementos más significativos desde la creación del FAM, llegando a la cantidad de \$284,708,321. El aumento se debió a que en este año se integró el componente de Infraestructura Educativa Media Superior¹³, al apartado de Infraestructura Superior ya existente. Cabe señalar que para 2013, el presupuesto asignado se incrementó, pero en una proporción mucho menor de sólo un 2.54 por ciento.

La siguiente gráfica nos permite observar desde otra perspectiva las variaciones que ha tenido el presupuesto del FAM asignado a esta entidad federativa entre 2011 y 2013.

Gráfico 7. Gasto destinado al FAM Morelos



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Gobierno de Morelos.

¹² Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP.

¹³ *Ídem*

En lo referente a la distribución del presupuesto del subfondo de Infraestructura Educativa para el Estado de Morelos, éste es determinado por la Secretaría de Educación Pública conforme a los métodos de asignación implementados para cada tipo educativo.

La siguiente tabla nos permite observar los criterios utilizados para determinar la distribución del presupuesto asignado a cada nivel educativo.

Cuadro 9. Criterios utilizados por nivel educativo para la distribución del presupuesto FAM

Año	Básico	Medio Superior	Superior
2011- 2013	Se priorizan de acuerdo a los siguientes componentes: -Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento -Servicios sanitarios -Mobiliario y equipo -Áreas de servicios administrativos -Accesibilidad -Infraestructura para la conectividad -Espacios de Usos Múltiples ¹⁴	-Cantidad de Unidades Públicas de Educación Media Superior y de -Formación para el trabajo -Matricula Oficial Registrada -Grado de Marginación de los Municipios Disponibilidad de Recursos ¹⁵	Nota: Hasta el 2013 no habían sido publicadas las variables, las fórmulas ni la fuente de esta información.

A nivel nacional, la distribución proporcional de los recursos entre los subfondos del FAM que establece la Ley de Coordinación Fiscal se mantiene con los siguientes porcentajes: 46 por ciento para Asistencia Social y 54 por ciento para Infraestructura Educativa. A nivel Estatal las proporciones cambian debido a las fórmulas y criterios utilizados por la Secretaría de Salud (SS) y la SEP para la asignación de los montos asignados a los estados.

La siguiente tabla nos permite apreciar la distribución del presupuesto asignado al FAM del Estado de Morelos; más específicamente al subfondo de Infraestructura Educativa y las variaciones que este presentó entre el 2011 y 2013.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 2013 “Lineamientos Generales para la operación, aplicación de recursos, rendición de cuentas y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2013.”

¹⁵ Lineamientos para la operación del programa de inversión en Infraestructura para Educación Media Superior, 2012.

Cuadro 10. Presupuesto Morelos asignado por destino del gasto

FAM MORELOS Presu- puesto Autorizado	2011		2012		2013	
	\$247,622,209		\$284,708,321		\$291,944,777	
Asistencia Social	43.25%		39.81%		40.81%	
Infraestructura Educativa	56.75%		60.19%		59.19%	
Presupuesto	\$140,524,494		\$171,358,560		\$172,802,797	
Básica	\$ 97,205,979	39.26%	\$ 98,226,935	34.50%	\$109,834,612	37.62%
Media Superior			\$ 3,050,730	1.07%	\$ 6,604,651	2.26%
Superior	\$ 43,318,515	17.49%	\$ 70,080,895	24.61%	\$ 56,363,534	19.31%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Gobierno de Morelos.

Como se puede observar, el incremento presupuestal otorgado en 2012 al FAM Morelos fue en su mayoría destinado a Infraestructura Educativa Superior. Dicho presupuesto tiene como objetivo consolidar y aumentar la cobertura de este nivel educativo. Ahora bien, para el ejercicio fiscal 2013 también se observa una importante redistribución del presupuesto lo que nos indica que, si bien existen criterios base para la asignación de los recursos, estos pueden cambiar de acuerdo a las necesidades de cada ejercicio fiscal.

3. Análisis de la Gestión del Fondo de Aportaciones Múltiples

El análisis de la gestión del FAM, en su rubro de Infraestructura Educativa, se construye con base en los apartados sugeridos por CONEVAL; mismos que están integrados en la matriz FODA del Fondo que se presenta en esta evaluación. En conjunto, el análisis de los cinco apartados –i.e. diseño, planeación estratégica, cobertura, operación y resultados– permite obtener un panorama claro y detallado de la forma en la que opera cada una de estas fases y, por ende, de la eficiencia y eficacia de los recursos del FAM en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

El análisis de cada fase se estructura de la siguiente manera: primero, se define brevemente en qué consiste cada fase; posteriormente, se presentan los principales hallazgos de la fase correspondiente, así como un breve análisis de los mismos; finalmente, se presentan las preguntas del CONEVAL con sus respectivas respuestas.

Un hallazgo recurrente en todas las fases que organizaron la evaluación del FAM es la falta de sistematización de la información, que facilite la construcción de una MML para el Fondo, con su respectiva MIR para evaluar la eficiencia y eficacia de los recursos del FAM en el cumplimiento de sus objetivos.¹⁶ Durante todas las fases, las UEG generan la documentación necesaria y pertinente de cada una de las obras a ejecutar: INVERS – mismos que son verificados por la SEP– requisitos de contratación, avances de obra, catálogo de conceptos, etc. Sin embargo, esta información no se ve traducida en indicadores de gestión. A partir de esto, y dado que *sí* se cuenta con la información pertinente, se sugieren algunos indicadores de gestión para los recursos del FAM, tales como Porcentaje de asesorías y apoyos técnicos proporcionados, Porcentaje de proyectos de infraestructura física educativa, Porcentaje de verificaciones físicas o documentales de obras realizadas, Porcentaje de reportes de seguimiento operativo elaborados, entre otros. (Ver Anexo IV. *Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión*).

¹⁶ Durante las reuniones que se llevaron a cabo con las UEG se detectaron dos limitaciones a la sistematización y actualización de la información: por un lado, la rotación de personal que se deriva de la modificación de la estructura orgánica del IEBEM y, por el otro, cambios técnicos y operativos en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.

3.1 Fase de Diseño

El propósito de esta fase es identificar los objetivos de los proyectos de las dependencias para determinar la consistencia de su diseño con los resultados obtenidos. Para hacer un buen diseño de un programa, se requiere basarse en la Metodología de Marco Lógico. En este sentido, y para empezar, el FAM Morelos no cuenta con una definición clara del problema que quiere atender, ni con un diagnóstico adecuado que permita la identificación correcta del mismo. Por otro lado, a pesar de que existen indicadores de Fin y de Propósito definidos en la MIR 2012 y 2013, no se indica si estos indicadores salen del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Estatal de Desarrollo o del Plan Sectorial de Educación.

Por otro lado, a partir del análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados 2012 y 2013 del FAM, resalta que el componente de infraestructura Educativa, no cuenta con una MML que oriente la construcción de indicadores estratégicos y de gestión a través de la cual se valore la consistencia de su diseño. Asimismo, la MML del FAM se muestra incompleta: no cuenta con lógica vertical ni horizontal. Tiene muy pocos indicadores de actividad para garantizar el cumplimiento del Propósito y Fin del Fondo. Asimismo, su lógica horizontal carece de validación interna; no cuenta con medios de verificación que garanticen el correcto cumplimiento de las metas establecidas y de sus alcances.

Finalmente, para conseguir un diseño correcto y eficiente es necesario definir con claridad y precisión la población potencial y objetivo al que se destinarán los recursos de Fondo. De lo contrario, resultará complicado evaluar si estos recursos están beneficiando, o no, a la población correspondiente. Sin embargo, la MIR 2013 establece para sus indicadores de Fin y Propósito el criterio poblacional al que se sujeta el método de cálculo.

Modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados

CONEVAL

Capítulo 1. Diseño	
1	<p>¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el fondo y la aplicación de los programas está correctamente identificado y claramente definido?</p> <p>No. El problema prioritario al que va dirigido el Fondo no se encuentra ni textual ni claramente definido en ningún documento oficial. El FAM, en su componente de Infraestructura Educativa, únicamente establece la necesidad prioritaria a la que se destinan sus recursos: construir o rehabilitar aulas, sanitarios, bibliotecas, laboratorios, talleres, áreas deportivas, salones de usos múltiples, patios, áreas administrativas y, en el caso de equipamiento, otorgar sillas, bancos, butacas, pizarrones, equipo de cómputo, electrónico y de laboratorio.</p>
2	<p>¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa a los que se destinan los recursos?</p> <p>Actualizado: sí. Adecuado: no necesariamente.</p> <p>A partir de 2012, el IEBEM es la instancia que detecta las <i>necesidades prioritarias</i> de infraestructura física de los planteles educativos, así como la factibilidad de las obras que deben realizarse. Con base en este proceso se genera el <i>Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa de Morelos</i>. Este catálogo considera como necesidades prioritarias la construcción de aulas didácticas, servicios sanitarios, laboratorios, talleres y anexos, así como la construcción de planteles de nueva creación y mantenimiento correctivo mayor (reparaciones de servicios sanitarios, reparaciones eléctricas e impermeabilizaciones) para asegurar la operatividad física existente.</p> <p>Es importante mencionar que el Catálogo indica lo siguiente: “[...] es un documento que concentra todas las peticiones de construcción, reparaciones mayores y equipamiento, reportadas por los Directores de los planteles educativos, Sociedad de Padres de Familia, Presidentes Municipales y Órdenes Ejecutivas [...].”</p> <p>Finalmente, el catálogo contempla dos secciones: la primera es la propuesta de lo inmediato a atender y la segunda sección, el universo de planteles que también requieren ser atendidos, pero que por insuficiencia presupuestal no es posible atenderlos en el Ejercicio Fiscal correspondiente.</p> <p>Es importante observar que en ningún momento se contempla la matrícula registrada en cada plantel, únicamente sus condiciones físicas. Por lo tanto, debe de elaborarse un diagnóstico que también responda a este apartado; es decir, un diagnóstico que pondere condición física del plantel y la cobertura de la población objetivo que se verá beneficiada con la infraestructura. El número de beneficiarios que se reporta es un resultado <i>ex post</i>; no forma parte del diagnóstico.</p>
3	<p>¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?</p> <p>Sí. Para el caso del FAM en materia de Infraestructura Educativa, en las MIR 2012 y 2013, se señala como Fin: “Contribuir a ampliar y/o mejorar las oportunidades educativas mediante la construcción,</p>

	<p>equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura de la educación básica, media superior y superior.” Como Propósito se indica: “[Que] los alumnos de educación básica, media superior y superior cuenten con espacios educativos adecuados y suficientes.”</p> <p>Sin embargo, ni la MIR 2012 y 2013 no se indica si estos indicadores salen del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Estatal de Desarrollo o del Plan Sectorial de Educación.</p>
<p>4</p>	<p>¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?</p> <p>No. Los indicadores de Fin y Propósito 2012 y 2013 no corresponden a la solución del problema pues éste no se encuentra definido con claridad.</p> <p>Sin embargo, los objetivos y la orientación de los recursos del FAM están vinculados, de manera tal, que el Fin y el Propósito se alinean a la solución de los problemas que el componente de Infraestructura Educativa considera prioritarios atender.</p>
<p>5</p>	<p>Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y o entidad, el ejercicio de los recursos del fondo-programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos están vinculados o contribuye el programa?</p> <p>A nivel nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos de la MIR 2013 no están claramente alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Los objetivos del PND en materia educativa son: desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad y desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. <p>Sin embargo, la gestión del FAM se alinea a los objetivos del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED): Liderar la mejora continua de la Infraestructura Física Educativa a través de la investigación aplicada y de programas específicos con sentido de trascendencia. Asimismo, es importante señalar que los proyectos, construcciones, reparaciones, supervisión técnica y equipamiento que se atienden en el <i>Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa de Morelos</i> se realizan conforme a la Normatividad establecida por el INIFED. A nivel estatal, se alinea a los objetivos del INEDEM y del IEBEM.</p>
<p>7</p>	<p>En caso de que los fondos o los programas que se derivan de ello, no cuenten con una Matriz de Indicadores y Resultados con base en la Metodología de Marco Lógico, para la revisión de los niveles de Fin y Propósito, será responsabilidad del evaluador realizar una propuesta fundamentada en una Matriz completa por cada fondo-programa, con base en la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas federales de la Administración Pública Federal, considerando los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, así como los propios de la dependencia o entidad.</p> <p>El FAM, en su componente de Infraestructura Educativa, sí cuenta con MIR para 2012 y 2013. En éstas se establecen, de manera precisa, los indicadores correspondientes para los niveles de Fin y Propósito. Este tipo de indicadores son de impacto con dimensión de eficacia:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB • Porcentaje de absorción educación media superior • Porcentaje de absorción educación superior • Porcentaje de alumnos de educación básica beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa <p>Sin embargo, no existen indicadores suficientes de desempeño que permitan verificar el avance y los logros de los objetivos establecidos en el FAM.</p> <p>En la MIR 2013, los únicos dos indicadores de gestión con dimensión de eficacia que se indican son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica (indicador de economía) • Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior (indicador de economía) • Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación superior (indicador de economía) <p>A continuación se presentan los indicadores de gestión propuestos para la MIR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de acciones de apoyo proporcionadas • Porcentaje de asesorías y apoyos técnicos proporcionados • Porcentaje de verificaciones físicas o documentales de obras realizadas • Porcentaje de proyectos de infraestructura física educativa • Porcentaje de reportes de seguimiento operativo elaborados • Porcentaje de diagnóstico de la infraestructura física educativa elaborado • Porcentaje de acciones para realizar la actualización y formación técnica del personal involucrado en la infraestructura física educativa de Morelos <p>Ver Anexo IV: <i>Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión.</i></p>
8	<p>¿Las actividades de los programas que se financian con los recursos del FAM son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?</p> <p>No. La MIR 2013 sólo señala un único componente para los tres niveles educativos:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura para educación básica, media superior y superior construida <p>Indicador: Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica, media y media superior</p> <p>Y señala una única actividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica, media superior y superior <p>Indicador: Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica, media y media superior</p>
<p>9</p>	<p>¿Los componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?</p> <p>Necesarios, sí.</p> <p>Suficientes, no.</p> <p>La MIR 2013 señala como Propósito: “[Que] los alumnos de educación básica, media superior y superior cuenten con espacios educativos adecuados y suficientes.” E indica un único componente para los tres niveles educativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura para educación básica, media superior y superior construida <p>Faltan componentes que incluyan indicadores de gestión. A continuación, se presentan dos componentes sugeridos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de acciones de apoyo proporcionadas • Porcentaje de acciones de fortalecimiento realizadas <p>Ver Anexo IV: <i>Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión.</i></p>
<p>10</p>	<p>¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?</p> <p>Sí. Contar con espacios educativos suficientes, y en correctas condiciones físicas, contribuye a mejorar las oportunidades educativas del estado de Morelos.</p> <p><i>Objetivo del Indicador de Fin:</i> Contribuir a ampliar y/o mejorar las oportunidades educativas mediante la construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura de la educación básica, media superior y superior.</p> <p><i>Objetivo del Indicador de Propósito:</i> Los alumnos de educación básica media superior y superior cuentan con espacios educativos adecuados y suficientes.</p>
<p>11</p>	<p>Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿La lógica vertical que muestra la matriz de indicadores de los programas es clara y se valida en su totalidad?</p> <p>No. Ni la MIR 2012 ni la MIR 2013 se basan en una metodología de Marco Lógico para lograr que sus actividades respondan a los componentes señalados y que éstos, a su vez, logren el cumplimiento del Propósito y Fin de los recursos del FAM. Aunado a esto, no hay un problema previamente identificado al cual deba de responder la gestión del FAM.</p>

<p>12</p>	<p>Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño de los programas y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva de los programas.</p> <p><i>Indicadores de Fin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB • Porcentaje de absorción educación media superior • Porcentaje de absorción educación superior <p><i>Indicador de Propósito:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de alumnos de educación básica, media superior y superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa <p><i>Indicadores de Componente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de acciones de apoyo proporcionadas • Porcentaje de acciones de fortalecimiento realizadas <p><i>Indicadores de Actividades:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de asesorías y apoyos técnicos proporcionados • Porcentaje de proyectos de infraestructura física educativa • Porcentaje de verificaciones físicas o documentales de obras realizadas • Porcentaje de reportes de seguimiento operativo elaborados • Porcentaje de diagnóstico de la infraestructura física educativa elaborado • Porcentaje de acciones para realizar la actualización y formación técnica del personal involucrado en la infraestructura física educativa de Morelos <p>Ver Anexo IV: <i>Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión.</i></p>
<p>13</p>	<p>En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño de los programas financiados con los recursos federales, nivel de fin, propósito, componentes y actividades e insumos?</p> <p>No necesariamente. Las MIR 2012 y 2013 no mencionan a qué programa federal o a qué documento rector de planeación están alineadas; sólo indican los siguientes indicadores.</p> <p><i>Indicadores para nivel básico, medio y medio superior:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fin: Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB • Fin: Porcentaje de absorción educación media superior • Fin: Porcentaje de absorción educación superior • Propósito: Porcentaje de alumnos de educación básica beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa • Propósito: Porcentaje de alumnos de educación media superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa

	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito: Porcentaje de alumnos de educación superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa <p><i>Indicadores de Gestión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Componente: Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica, media superior y superior • Actividad: Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica, media superior y superior <p>Esta lista de indicadores corresponde a la MIR 2013. El diseño de la MIR 2012 sólo contempla los siguientes dos indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de Atención Infraestructura (Educación Básica)* • Índice de Atención Infraestructura (Educación Media Superior)* <p>*Ese el nombre textual de los indicadores.</p>
14	<p>¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?</p> <p>No. A pesar de que todos los indicadores presentan un método de cálculo, éste no es necesariamente claro y monitoreable y, sobre todo, las MIR 2012 y 2013 no presentan medios de verificación.</p>
15	<p>De no ser el caso, el prestador de servicios, en coordinación con la dependencia o entidad, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.</p> <p>Ver Anexo IV: <i>Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión.</i></p>
16	<p>¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición, programación anual, su posición en la cadena de resultados y la dimensión precisa que miden?</p> <p>Sí. Esto ocurre en 2012 y 2013.</p>
17	<p>¿La dependencia o entidad ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?</p> <p>No. Ni la MIR 2012 ni la de 2013 presentan medios de verificación a partir de los cuales se puedan obtener los indicadores.</p>
18	<p>Para aquellos medios de verificación que corresponda ¿El programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?</p>

	No. Ni la MIR 2012 ni la de 2013 presentan medios de verificación para los indicadores establecidos en ellas.
19	<p>¿De qué manera en los programas se valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?</p> <p>El FAM, en la MIR 2012 y en la MIR 2013, no cuenta con medios de verificación que permitan la validación de la información señalada en ellas.</p>
20	<p>Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿La lógica horizontal de la matriz de indicadores integrada se valida en su totalidad?</p> <p>No. En la MIR 2013 no cuenta con los medios de verificación que permitan su validación horizontal; es decir, que los objetivos se vean reflejados en la manera en la que se definen los indicadores, en su metodología de cálculo, en sus metas programadas y en sus avances.</p>
21	<p>Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos)</p> <p>Ver Anexo IV. <i>Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión.</i></p>
22	<p>¿En los programas se han cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos pertinentes?</p> <p>No. No hay una definición, y por lo tanto una cuantificación, precisa de población potencial y población objetivo del FAM.</p>
23	<p>¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorgan los programas se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?</p> <p>Tomando en cuenta los planteles como “población” se puede hacer el siguiente análisis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Total de planteles que requieren reparaciones = población potencial • La meta de planteles a reparar en el año = población objetivo • El número de planteles reparados = población atendida • La cobertura es población de planteles reparados/población de planteles que requieren reparaciones. <p>Ahora, conforme a la Normativa de la SEP y del INIFED, el IEBEM concentra todas las peticiones de construcción y mantenimiento correctivo, priorizando las obras que requieren su inmediata atención; la selección de obras con mayor urgencia se selecciona con base en los siguientes criterios: construcción de aulas didácticas, servicios sanitarios, laboratorios, talleres y anexos, así como la construcción de planteles de nueva creación, reparación de servicios sanitarios, reparaciones eléctricas e impermeabilizaciones. Estos criterios tiene como propósito asegurar la operatividad de la planta</p>

	física existente																								
24	¿La justificación es la adecuada?																								
	Sí. En términos de la definición de “población” señalada en la pregunta 23, la justificación presentada en el Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa 2012 y 2013.																								
25	¿Los criterios y mecanismos que utilizan los programas para determinar las unidades de atención (regiones, delegaciones, localidades) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos)																								
	No necesariamente. No existen criterios claros sobre las condiciones geográficas y territoriales que más requieren ayudan de los recursos del FAM; por ejemplo, zonas rurales o urbanas del estado. Los criterios para asignar los recursos del FAM, al estado de Morelos, consideran únicamente condiciones físicas de los planteles educativos de nivel básico.																								
26	¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quienes reciben los beneficios de los programas (padrón de beneficiarios que no va a existir en todos los casos), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?																								
	No. El FAM en su componente de Infraestructura Educativa no cuenta con un padrón de beneficiarios como tal. El Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa no considera campos que permitan deducir las condiciones socioeconómicas de la localidad y/o de la población estudiantil que acude a los planteles atendidos. Esta información podría fácilmente vincularse a la estructura del Catálogo, el cual presenta la siguiente matriz para cada uno de sus criterios:																								
	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de Nuevos Espacios - Rehabilitación 																								
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Prioridad</th> <th colspan="2">Ubicación</th> <th rowspan="2">Nombre del Proyecto</th> <th rowspan="2">Justificación del Proyecto</th> <th rowspan="2">Costo Total</th> <th rowspan="2">No. De Beneficiarios</th> <th rowspan="2">Cuenta con Proyecto Ejecutivo</th> </tr> <tr> <th>Municipio</th> <th>Localidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> </tr> </tbody> </table>							Prioridad	Ubicación		Nombre del Proyecto	Justificación del Proyecto	Costo Total	No. De Beneficiarios	Cuenta con Proyecto Ejecutivo	Municipio	Localidad								
Prioridad	Ubicación		Nombre del Proyecto	Justificación del Proyecto	Costo Total	No. De Beneficiarios	Cuenta con Proyecto Ejecutivo																		
	Municipio	Localidad																							
	Por lo tanto, la cantidad de beneficiarios se actualiza de manera anual con base en el catálogo. No existen mecanismos de actualización constante de dicho listado.																								
27	¿En el diseño de los programas se establecen reglas de operación, y en su caso existe congruencia de estas con la normatividad aplicable?																								
	No. El diseño del FAM no cuenta con Reglas de Operación como tal. Únicamente, existen diagramas de flujo en el que se indican los actores responsables y las actividades correspondientes para la gestión del recurso. Asimismo, existen, por parte de SCHP, los <i>Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestados 2013 y 2014</i> , y la elaboración de los POAs anuales.																								
28	Como resultado de la evaluación de diseño de los programas, ¿Su diseño es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?																								

	<p>No. Para hacer un buen diseño de un programa, se requiere basarse en la Metodología de Marco Lógico. En este sentido, y para empezar, el FAM no cuenta con una definición clara del problema que quiere atender. Su MML se muestra incompleta: no cuenta con lógica vertical ni horizontal. Tiene muy pocos indicadores de actividad para garantizar el cumplimiento del Propósito y Fin del Fondo. Asimismo, su lógica horizontal carece de validación interna; no cuenta con medios de verificación que garanticen el correcto cumplimiento de las metas establecidas y de sus alcances.</p> <p>Por otro lado, es necesario definir con claridad y precisión la población potencial y objetivo al que se destinarán los recursos de Fondo. De lo contrario, resultará complicado evaluar si estos recursos están beneficiando, o no, a la población correspondiente. Sin embargo, la MIR 2013 establece para sus indicadores de Fin y Propósito el criterio poblacional al que se sujeta el método de cálculo.</p>
<p>29</p>	<p>¿Con cuáles programas federales o locales podría existir complementariedad y/o sinergia? Incluir metas y recursos asignados a esos programas</p> <p>A nivel federal, existe coordinación y complementariedad con el <i>Programa Escuelas Dignas</i>, a cargo del INIFED.</p> <p>Su Fin es: “Contribuir a elevar la calidad de la educación mediante acciones para el mejoramiento de la infraestructura física educativa del país.”</p> <p>Su Propósito es: “La infraestructura educativa de nivel básico en el país es beneficiada con acciones de mejoramiento.”</p> <p>Recursos aprobados (en millones de pesos): 2011: 176.33 2012: 180.33 2013: 173.81</p> <p>Recursos ejercidos (en millones de pesos): 2011: 226.91 2012: 227.39 2013: 286.16</p> <p>Incluso, cierto porcentaje de los recursos del FAM deben de ser gestionados de manera concurrente con este programa.</p>
<p>30</p>	<p>¿Con cuáles programas federales o locales podría existir duplicidad? Incluir metas y recursos asignados a esos programas</p> <p>El FAM no tiene duplicidades con otros programas federales o locales</p>
<p>31</p>	<p>¿Los programas cuentan con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?</p> <p>Sí. El IEBEM presenta al INIFED un diagnóstico de la situación de los planteles en Morelos. Con base en dicho diagnóstico, en apego a los siete componentes que estipula el INIFED –componentes a los que se apegan los recursos del FAM y de Escuelas Dignas– se hace la selección de planteles a atender.</p>

3.2 Planeación Estratégica

Durante esta fase se analiza si la planeación del Fondo tiene una orientación para resultados, y si está alineada a los documentos rectores de planeación, como el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y el marco normativo de educación nacional y estatal

La Planeación Estratégica de los recursos del FAM se analiza a partir de tres ejes de acción. El primero se relaciona con el marco normativo y programático al que se adhiere; a partir del cual se concluye que la planeación del FAM no responde, claramente, a los objetivos del PND 2013-2018, ni al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018; sin embargo, sí se atiende a la base normativa de la SEP y del INIFED.

El segundo eje tiene que ver con la identificación de necesidades y la asignación de recursos para atenderlas. Las necesidades de construcción, reparación y equipamiento de planteles educativos de Morelos están detectadas, pero el presupuesto no ha sido suficiente para atender todas las necesidades de manera simultánea. En los meses de septiembre, octubre y noviembre, la Coordinación de Infraestructura Educativa –adscrita a la Dirección de Planeación Educativa– “concentra todas las peticiones de construcción y mantenimiento correctivo priorizando las obras que requieren su inmediata atención con recursos financieros del Programa Ramo XXXIII Fondo V de Aportaciones Múltiples Nivel Básico [...]”¹⁷ Sin embargo, el IEBEM –instancia encargada de detectar y elaborar la base de datos, a nivel municipal, de las necesidades de Construcción, Reparaciones mayores y Equipamiento de los planteles de Morelos– reconoce que existen planteles a los que, derivado de la falta de presupuesto, no se les contemplan todas sus necesidades de infraestructura.

Finalmente, el tercer eje tiene que ver con la coordinación interinstitucional. En este sentido, las UEG se encuentran coordinadas y existe comunicación constante entre éstas: se realizan reuniones de seguimiento semanales en las que se revisa el estatus de determinada obra. Asimismo, para cada obra a ejecutar se realizan los siguientes documentos: INVERS, Circular 097-2007 y un Catálogo de Conceptos sobre las especificaciones de ingeniería

¹⁷ IEBEM (2013). *Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa, Programación 2013*.

civil que requieren las obras. Sin embargo, la información arrojada por estos documentos no se traslada a indicadores de gestión.

En síntesis, la Planeación Estratégica del FAM Morelos está bien sustentada a pesar de la falta de recursos, la cual es una debilidad externa. Buscar más y mejores mecanismos para obtener recursos es una tarea pendiente en esta fase. En lo que respecta específicamente a la planeación interna, las UEG trabajan conjuntamente para elaborar información que permita cuantificar el monto estimado a ejecutar, las necesidades prioritarias a atender, así como el monitoreo de las obras. Sin embargo, un pendiente, que sí depende de los responsables de la gestión del FAM, es la escasa sistematización de toda la información producida.

Modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados
CONEVAL

Capítulo 2. Planeación Estratégica	
32	<p>¿Los programas cuentan con planes estratégicos actualizados?</p> <p>No. La gestión de los recursos del FAM no se alinea a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, el cual contempla los siguiente objetivos en materia educativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el desempeño y asegurar la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo. 2. Alcanzar una cobertura universal de la educación media superior. 3. Incrementar la cobertura de la educación superior con sentido social y de progreso. 4. Incrementar la calidad de la educación superior en Morelos. 5. Construir una política de Estado para los estudios de posgrado en Morelos.
33	<p>¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?</p> <p>Sí. Objetivo 3.7 del Plan Sectorial de Educación 2013-2018: Intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo.</p> <p>Las líneas de acción que sostienen el fin y el propósito del programa son las siguientes:</p> <p>3.7.2 Asegurar que las personas adultas que lo requieran tengan la oportunidad de alfabetizarse o concluir la educación primaria, secundaria o del tipo medio superior y la línea de acción.</p> <p>3.7.3. Crear modelos que ayuden a las personas adultas al diseño de trayectos de formación que combinen aspectos académicos con saberes prácticos y capacitación laboral.</p> <p>Sin embargo, el FAM Morelos no tiene un Plan de Trabajo orientado a alcanzar las estrategias y metas del Plan Sectorial de Educación.</p>

34	<p>¿Los programas tienen mecanismos para establecer y definir metas e indicadores?, ¿Estos mecanismos son los adecuados si no es así, qué modificaciones propondría?</p> <p>Sí. Se cuenta con los siguientes instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • POA's Federales 2011,2012,2013 • Informes trimestrales (PASH) • Avances fisico financiero 2012,2013 																																								
35	<p>¿Los programas recolectan regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?</p> <p>Sí. Para cada obra a ejecutar, el FAM elabora los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • INVERS • Bitácora de Obra • Expediente de Obra • Catálogo de conceptos • Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa 																																								
36	<p>¿Los programas cuentan con indicadores estratégicos y de gestión que se orienten a resultados y reflejen el Propósito de los mismos?</p> <p>Sí, pero no son suficientes.</p> <p>Ver Anexo IV. <i>Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión.</i></p>																																								
37	<p>¿Los programas tienen metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de gestión?</p> <p>Sí. La MIR 2013 tiene Metas Programadas anuales y al periodo; mismas que responden al avance de los indicadores propuestos y a su metodología para ser calculados.</p> <table border="1" data-bbox="167 1444 1593 1902"> <thead> <tr> <th rowspan="3">NIVEL</th> <th rowspan="3">OBJETIVOS</th> <th colspan="4">INDICADORES</th> <th colspan="2">AVANCE</th> </tr> <tr> <th rowspan="2">Denominación</th> <th rowspan="2">Unidad de medida</th> <th colspan="2">Meta Programada</th> <th rowspan="2">Realizado al periodo</th> <th rowspan="2">Avance % al periodo</th> </tr> <tr> <th>Anual</th> <th>al periodo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Componente</td> <td>Infraestructura para educación básica construida.</td> <td>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica.</td> <td>Porcentaje</td> <td>4.15</td> <td>4.15</td> <td>1.09</td> <td>26.27</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Infraestructura para educación media superior construida.</td> <td>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior.</td> <td>Porcentaje</td> <td>2.17</td> <td>2.17</td> <td>2.17</td> <td>100.00</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Infraestructura para educación superior construida.</td> <td>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para</td> <td>Porcentaje</td> <td>100.00</td> <td>100.00</td> <td>0.00</td> <td>0.00</td> </tr> </tbody> </table>	NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES				AVANCE		Denominación	Unidad de medida	Meta Programada		Realizado al periodo	Avance % al periodo	Anual	al periodo	Componente	Infraestructura para educación básica construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica.	Porcentaje	4.15	4.15	1.09	26.27		Infraestructura para educación media superior construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior.	Porcentaje	2.17	2.17	2.17	100.00		Infraestructura para educación superior construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para	Porcentaje	100.00	100.00	0.00	0.00
NIVEL	OBJETIVOS			INDICADORES				AVANCE																																	
				Denominación	Unidad de medida	Meta Programada		Realizado al periodo	Avance % al periodo																																
		Anual	al periodo																																						
Componente	Infraestructura para educación básica construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica.	Porcentaje	4.15	4.15	1.09	26.27																																		
	Infraestructura para educación media superior construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior.	Porcentaje	2.17	2.17	2.17	100.00																																		
	Infraestructura para educación superior construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para	Porcentaje	100.00	100.00	0.00	0.00																																		

		educación superior.					
Actividad	Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica.	Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica	Porcentaje	100.00	100.00	N/A	N/A
	Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior.	Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior	Porcentaje	100.00	100.00	N/A	N/A
	Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación superior.	Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación superior	Porcentaje	100.00	100.00	N/A	N/A

Justificación, que presenta la MIR 2013, de diferencia de avances con respecto a las metas programadas:

“Estos indicadores no registraron información ni justificación, debido a que lo harán de conformidad con la frecuencia de medición con la que programaron sus metas.”

Lo anterior refleja que el diseño y la planeación de los recursos que gestiona el FAM no se adecuan a la metodología de MML; lo que dificulta realizar una evaluación eficiente sobre la planeación de estos recursos.

38 ¿Los indicadores de desempeño de los programas tienen línea de base (año de referencia, frecuencia de medición, programación y dimensión precisa que miden)?

Sí. Para el caso de la MIR 2013:

- Línea base: 2013
- Frecuencia de medición: anual
- Dimensión: eficacia y eficiencia

39 ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?

No. La asignación presupuestal no está vinculada al cumplimiento o no de las metas de desempeño establecidas.

Se hacen estimaciones presupuestales de los recursos que se necesitan para cubrir las necesidades de infraestructura del estado. Sin embargo, las necesidades de infraestructura de los planteles rebasan el presupuesto autorizado. Las metas físicas se ajustan a este presupuesto, y aún existen dificultades para cumplir con las metas de cumplimiento establecidas.

40 ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de los programas?

Recursos federales del FAM y recursos asignados por los municipios

3.3 Cobertura

El propósito de esta fase es cuantificar y determinar la población potencial y la población objetivo que es atendida a través de los recursos del FAM. En el caso del FAM Morelos, no se distingue claramente la población potencial de la población objetivo, a la cual se destinan los recursos del Fondo. Sin embargo, con base en el *Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa*, los recursos del Fondo se destinan hacia planteles considerados con construcción y planteles considerados para rehabilitación.

Por otro lado, la MIR 2013, en su último trimestre, reporta que 30.96 por ciento de alumnos de educación básica fueron beneficiados con construcción, equipamiento o remodelación de infraestructura educativa y 49 por ciento fueron alumnos de educación media superior. Lo anterior, con base en sus metas establecidas para 2013. Asimismo, indica que 26.27 por ciento de los planteles “programados” fueron construidos, equipados y rehabilitados para educación básica y, en relación con los espacios para educación media superior, estos fueron atendidos en su totalidad.

A pesar de lo anterior, el principal hallazgo de esa fase es que no se está cuantificando a la población beneficiada por el FAM de manera correcta: no existen definiciones oficiales de la población potencial y población objetivo. Por un lado, el *Catálogo de Infraestructura Educativa* apela a que son los planteles -que con base en las necesidades detectadas por Directores de los planteles educativos, Sociedad de Padres de Familia, Presidente Municipal y Órdenes Ejecutivas- se señalan como prioritarios para ser atendidos, como posible “población potencial y objetivo.” Sin embargo, no contempla la matrícula de alumnos que asisten a esos planteles. Por su parte, la MIR 2013 establece como indicador FIN el Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB.

Es decir, la evaluación de la fase de Cobertura presenta inconsistencias derivadas de la falta de información y de las propias inconsistencias en materia de población potencial y población objetivo que reporta el FAM.

Modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados

CONEVAL

Capítulo 3. Cobertura	
41	<p>¿Los programas cuentan con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?</p> <p>No. No se encuentra en ningún documento la definición de ambas poblaciones. Tampoco cuentan con un método de cuantificación de la población potencial y objetivo.</p>
42	<p>En caso de que el prestador de servicios determine que los programas deben modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos.</p> <p><i>Población potencial:</i> todos los alumnos inscritos en las escuelas que requieren mejoras de infraestructura y en caso de las localidades en las que se construyan planteles nuevos, la población potencial tendría que incluir a los niños que habitan en dicha comunidad.</p> <p><i>Población objetivo:</i> todos los alumnos que estudian en los planteles en los que intervendrán en determinado año.</p> <p><i>Población atendida:</i> todos los alumnos que estudian en los planteles que ya han sido intervenidos, hasta la fecha</p>
43	<p>Cuantificar la población atendida total por el periodo del 1 de enero del 2013 al 31 de diciembre del 2013.</p> <p>No se cuenta con información suficiente, en tanto que no existe un documento que especifique, de manera oficial, la población potencial y la población objetivo. Sin embargo, de acuerdo con la MIR 2013, último trimestre, 30.96% de alumnos de educación básica fueron beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa y 49% de alumnos de educación media superior. Lo anterior, con base en sus metas establecidas para 2013.</p> <p>Por otro lado, el mismo documento señala que para el último trimestre de 2013, 26.27% de espacios educativos fueron construidos, equipados y rehabilitados para educación básica y, en relación con los espacios para educación media superior, estos fueron atendidos en su totalidad.</p>
44	<p>¿El avance de la cobertura, que a la fecha presentan los programas, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?</p> <p>No se cuenta con información suficiente para estimar avances de cobertura. Sin embargo, con base en la pregunta 43, los avances que la MIR 2013 presentó sólo suficientes para el Fin y el Propósito de la educación de nivel medio superior, no así para educación básica.</p>
45	<p>¿La estrategia adoptada para alcanzar la cobertura del programa es la adecuada? si no es así, ¿Qué modificaciones propondría?</p>

	No. El FAM no estima su población objetivo, sólo calcula su población atendida al término de la intervención. En ese sentido, no realiza cálculos de avance de cobertura poblacional y mucho menos una estrategia para llegar al 100% de cobertura al final del año.
46	<p>En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si los programas han logrado llegar a la población que se deseaba atender.</p> <p>Sí. El FAM ha logrado llegar a la población objetivo de los planteles definidos como prioritarios para atender. Sin embargo, para 2012 sólo fue posible atender al 29.5% de planteles que requerían recursos del FAM y para 2013, este porcentaje fue menor: 26.7 (ambas cifras son para planteles de nivel básico; no es posible realizar el comparativo para nivel medio superior y superior porque no hay información disponible).</p>
47	<p>¿Se ha llegado a la población que se desea atender?</p> <p>No se cuenta con información suficiente para responder cuantitativamente. Sin embargo, la MIR 2013 indica que únicamente 26.7% de los planteles plan, de nivel básico, fueron construidos, rehabilitados o equipados con recursos del FAM. Sin embargo, no se cuenta con la información suficiente para estimar el % de alumnos que habitan los planteles potenciales a recibir recursos del FAM y que no resultaron beneficiados. El indicador Fin de la MIR 2013 es: Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB.</p>

3.4 Operación

En esta fase se analiza la eficiencia, eficacia y economía operativa de los programas de cada dependencia y el cumplimiento y avance en los indicadores de gestión.

Para 2013 el presupuesto ejercido del FAM representó el 31.63 por ciento del presupuesto asignado a infraestructura educativa; la mayoría de las obras a ejecutar se reportaron en el cuarto trimestre de 2013, por lo que el 68.37% de los recursos asignados aún no eran ejecutados a finales de 2013.¹⁸

La fase de *Operación* del FAM cuenta con documentos que permiten dar seguimiento oportuno a la ejecución de las obras. Se elaboran Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa, Catálogo de conceptos, Bitácora de Obra, Documento normativo: Póliza de Garantía de Vicios Ocultos de la empresa contratada para la rehabilitación o mejora del plantel. Asimismo, al finalizar la ejecución de una obra se

¹⁸ Un análisis más completo del avance de los indicadores para 2012 y 2013 se presentan en el Anexo I de la presente evaluación.

elabora el *Expediente de Obra*.¹⁹ Sin embargo, esta información no se traduce en indicadores estratégicos ni de gestión; sólo existe un indicador a nivel Componente y de Actividad en la MIR 2013. Finalmente, como mecanismo de rendición de cuentas se elaboran Informes Trimestrales que contienen el avance financiero y el avance técnico de las obras que están siendo ejecutadas.

Modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados

CONEVAL

Capítulo 4. Operación	
48	<p>¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?</p> <p>Sí. En el caso de Infraestructura Básica se cuenta con un contrato previamente firmado por ambas partes, contratista y las UEG, así como con un catálogo de conceptos, avance de obra, fianza de vicios ocultos, actas de entrega y expedientes técnicos que permiten el seguimiento oportuno de la ejecución y avance de determinada obra. Además, durante todo el proceso de la obra –desde planeación, presupuestación, ejecución, equipamiento y evaluación– la Dirección General de Obra Educativa designa a un supervisor técnico durante todo el proceso constructivo.</p> <p>El IEBEM –en conjunto con la Dirección de Planeación Educativa y la Coordinación de Infraestructura Educativa– prepara un Catálogo de Infraestructura Física en el que se establecen las acciones para desarrollar en el ejercicio fiscal correspondiente. Por ejemplo: i) detectar necesidades urgentes de Infraestructura Física Educativa; ii) priorizar necesidades con base en componentes del INIFED; iii) realizar propuesta económica para el ejercicio fiscal correspondiente; iv) dar seguimiento a la ejecución de las obras autorizadas mediante un monitoreo bimestral.</p> <p>Sin embargo, esta información sistematizada no se traduce en indicadores de gestión.</p>
49	<p>¿Existe evidencia documental de que los programas cumplen con los procesos de ejecución establecidos en la normatividad aplicable (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?</p> <p>Sí. En el caso de Infraestructura Básica se cuenta con un contrato previamente firmado por ambas partes, contratista y las UEG, así como con un catálogo de conceptos, avance de obra, fianza de vicios ocultos, actas de entrega y expedientes técnicos que permiten el seguimiento oportuno de la ejecución y avance de determinada obra.</p>
50	<p>¿En 2013 se implementaron normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación de procesos en de los programas y en el ejercicio de los recursos asignados?</p> <p>Sí. En 2013 se desarrolló, por segundo año consecutivo, el <i>Catálogo de Necesidades de Infraestructu-</i></p>

¹⁹ Para revisar la información que contiene el *Expediente de Obra* pasar a la pregunta 55.

	<p><i>ra Física Educativa.</i> Este catálogo sistematiza los planteles educativos prioritarios para ser atendidos - con base en sus necesidades de construcción, rehabilitación y equipamiento- con recursos del FAM. Este catálogo es elaborado por el IEBEM y se apega a la normativa de la SEP y del INIFED.</p>
51	<p>¿Los programas cuentan con una estructura organizacional que les permita entregar y o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deber incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación de los programas. (Incluye la revisión pertinente de Misión, Visión, Objetivos Estratégicos, Valores de la Organización y mecanismos de Monitoreo en el cumplimiento de Metas y Manuales de Organización y Procedimientos, así como su propuesta de mejora).</p> <p>No. No existe un documento estructurado en el que se incluya de manera clara y precisa Misión, Visión, Objetivos Estratégicos, mecanismos de monitoreo, etc. El FAM cuenta con alguna de esta información en documentos desagregados –e.g. INVERS, Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa, etc.– Es decir, el FAM debe, a través de alguna UEG, concentrar toda la información disponible y elaborar un documento que estructure dicha información y que la sistematice.</p>
52	<p>¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente?</p> <p>No. Con base en el Informe de la Auditoría Superior de la Federación 2012, en ocasiones hay retraso en la asignación de recursos por parte de la Secretaría de Finanzas. Además, los recursos otorgados no son suficientes para la demanda de necesidades de los planteles; lo anterior deriva en que las UEG, en ocasiones, presenten retrasos en los niveles de ejecución de las obras.</p>
53	<p>Considerando las complementariedades de los programas, ¿Tienen una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?</p> <p>Sí. El FAM, en el rubro de Infraestructura Educativa, se complementa con el Programa Federal Escuelas Dignas.</p>
54	<p>¿Existe evidencia de que los programas utilizan prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración de los recursos y de los programas?</p> <p>Sí. Toda la información generada se sube al PASH. Sin embargo, debido a la rotación y recorte de personal, la información no se actualiza de manera frecuente. No obstante, según integrantes de la DGOE, se les está capacitando para poder cumplir con esta obligación de manera puntual.</p>
55	<p>¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?</p> <p>Sí. Es el <i>Expediente de Obra</i>. Este Expediente integra los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expediente Técnico • Fianzas de Cumplimiento y Anticipo

	<p>Contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anticipo • Estimaciones • Fianza de Vicios Ocultos <p>Además, se hace uso de PASH de la SHCP.</p>																								
<p>56</p>	<p>Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente de los programas, ¿Este avance es el adecuado para el logro del propósito? ¿Es el adecuado conforme a la programación que el programa estableció?</p> <p>Para el último trimestre de 2013, la MIR presenta el siguiente avance:</p> <table border="1" data-bbox="201 730 1219 1455"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">Meta Programada (en %)</th> <th colspan="2">Avance</th> </tr> <tr> <th>Anual</th> <th>Al periodo</th> <th>Realizado al periodo</th> <th>Avance % al periodo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica</td> <td>4,15</td> <td>4,15</td> <td>1,09</td> <td>26.27%</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior</td> <td>2,17</td> <td>2,17</td> <td>2,17</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación superior.</td> <td>2,17</td> <td>2,17</td> <td>2,17</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table> <p>La MIR no proporciona justificaciones aceptables para el no cumplimiento de la meta programa del Componente de a nivel básico.</p>		Meta Programada (en %)		Avance		Anual	Al periodo	Realizado al periodo	Avance % al periodo	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica	4,15	4,15	1,09	26.27%	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior	2,17	2,17	2,17	100%	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación superior.	2,17	2,17	2,17	100%
	Meta Programada (en %)		Avance																						
	Anual	Al periodo	Realizado al periodo	Avance % al periodo																					
Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica	4,15	4,15	1,09	26.27%																					
Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior	2,17	2,17	2,17	100%																					
Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación superior.	2,17	2,17	2,17	100%																					
<p>57</p>	<p>¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia de los programas?</p> <p>Sí. Ver Anexo IV: <i>Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión.</i></p>																								
<p>58</p>	<p>¿Existen indicadores de eficacia en la operación de los programas? Presentar un listado de estos indicadores.</p>																								

	<p>Sí. La MIR 2013 presenta los siguientes Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de alumnos de educación básica beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa • Porcentaje de alumnos de educación media superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa • Porcentaje de alumnos de educación superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa • Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica • Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior • Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación superior
<p>59</p>	<p>¿Los programas han identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.</p> <p>Sí. Ver los siguientes ejemplos:</p> <p>Documento: <i>Expediente Técnico de Aprobación de la Primaria Benito Juárez.</i></p> <p>Documento: <i>Resumen de Necesidades de Infraestructura Física Educativa Registrada en el IEBEM e INEIEM programada para atenderse en el Ejercicio 2013.</i></p>
<p>60</p>	<p>¿Existen indicadores de eficiencia en la operación de los programas? Presentar un listado de estos indicadores.</p> <p>Sí. La MIR 2013 presenta los siguientes Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica • Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media • Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior <p>Sin embargo, no presenta indicadores de tiempo de construcción de la obra, ni indicadores de costo-beneficio.</p>
<p>61</p>	<p>Cuantificar el presupuesto ejercido al término del ejercicio fiscal 2013 en relación al presupuesto asignado y sus modificaciones durante el ejercicio. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa? Ubicar los indicadores de economía que utiliza el programa, así como de ejecución a nivel de las actividades institucionales asociadas al presupuesto asignado a cada uno de ellas. Este análisis se deberá realizar por cada una de las unidades responsables del gasto responsable del ejercicio de los recursos y de la operación de los programas.</p>

	<p>Presupuesto Asignado 2013: 124 millones 773 mil 113 pesos.</p> <p>Presupuesto Ejercido 2013: 39 millones 471 mil 368 pesos (31.63 por ciento del presupuesto asignado).</p> <p>La mayoría de las obras a ejecutar se reportaron en el cuarto trimestre de 2013, por lo que el 68.37% de los recursos asignados no eran ejecutados a finales de 2013.</p>																									
62	<p>¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación de los programas?</p> <p>No. El resultado está en que el FAM Morelos no cuenta con una MML ni con una MIR que se valide vertical y horizontalmente.</p>																									
63	<p>En caso de que los programas cuenten con un padrón de beneficiarios, ¿Existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?</p> <p>El FAM en su componente de Infraestructura Educativa no cuenta con un padrón de beneficiarios como tal que se actualice y depure regularmente. Sin embargo, en el Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa se presenta la siguiente matriz para cada uno de sus componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de Nuevos Espacios - Rehabilitación <table border="1" data-bbox="201 1045 1437 1167"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Prioridad</th> <th colspan="2">Ubicación</th> <th rowspan="2">Nombre del Proyecto</th> <th rowspan="2">Justificación del Proyecto</th> <th rowspan="2">Costo Total</th> <th rowspan="2">No. De Beneficiarios</th> <th rowspan="2">Cuenta con Proyecto Ejecutivo</th> </tr> <tr> <th>Municipio</th> <th>Localidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> </tr> </tbody> </table> <p>Por lo tanto, las estadísticas del número de beneficiarios se actualizan de manera anual, con base en el catálogo.</p>							Prioridad	Ubicación		Nombre del Proyecto	Justificación del Proyecto	Costo Total	No. De Beneficiarios	Cuenta con Proyecto Ejecutivo	Municipio	Localidad									
Prioridad	Ubicación		Nombre del Proyecto	Justificación del Proyecto	Costo Total	No. De Beneficiarios	Cuenta con Proyecto Ejecutivo																			
	Municipio	Localidad																								
64	<p>Con base en los indicadores de gestión a nivel de Componente y productos de los programas, ¿Los programas mostraron progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes en 2013?</p> <p>Para el cuarto trimestre de 2013:</p> <table border="1" data-bbox="201 1545 1442 1911"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">Meta Programada en % (Componente)</th> <th colspan="2">Avance (en %)</th> </tr> <tr> <th>Anual</th> <th>Al periodo</th> <th>Realizado al periodo</th> <th>Avance al periodo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Infraestructura para educación básica construida.</td> <td>4,15</td> <td>4,15</td> <td>1,09</td> <td>26.27%</td> </tr> <tr> <td>Infraestructura para educación media superior construida.</td> <td>2,17</td> <td>2,17</td> <td>2,17</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table>								Meta Programada en % (Componente)		Avance (en %)		Anual	Al periodo	Realizado al periodo	Avance al periodo	Infraestructura para educación básica construida.	4,15	4,15	1,09	26.27%	Infraestructura para educación media superior construida.	2,17	2,17	2,17	100%
	Meta Programada en % (Componente)		Avance (en %)																							
	Anual	Al periodo	Realizado al periodo	Avance al periodo																						
Infraestructura para educación básica construida.	4,15	4,15	1,09	26.27%																						
Infraestructura para educación media superior construida.	2,17	2,17	2,17	100%																						

Infraestructura para educación superior construida.	2,17	2,17	2,17	100%
	Meta Programada en % (Actividad)		Avance en %	
	Anual	Al periodo	Realizado al periodo	Avance % al periodo
Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica.	100	100	N/A	N/A
Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior.	100	100	N/A	N/A
Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación superior.	100	100	N/A	N/A

No se presentan avances en los indicadores de gestión, correspondiente a la Actividad mencionada para cada nivel educativo, para el periodo mencionado. Lo mismo sucede con el primer trimestre de 2013.

65 ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia de la administración de los fondos que financian los programas?

Sí. La entrega de Informes Trimestrales.
Estos informes contienen la siguiente información:

<ul style="list-style-type: none"> • Clave del Proyecto • Nombre del Proyecto • Número del Proyecto • Entidad • Municipio • Localidad • Ámbito (rural o urbano) • Tipo de Recurso • Programa/Fondo 	Avance Financiero: <ul style="list-style-type: none"> • Ciclo recurso • Presupuesto • Modificado • Recaudado • Devengado • Ejercido • Pagado • % de Avance 	Avance Físico: <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de medida • Población • Avance anual • % de avance acumulado
---	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de Proyecto • Estatus 		
--	---	--	--

3.5 Resultados

Esta fase permite analizar la manera en la que el FAM, en su componente de Infraestructura Educativa, contribuye en la ampliación y mejoramiento de oportunidades educativas derivadas de la construcción, equipamiento o rehabilitación de infraestructura de la educación básica, media superior y superior en el estado de Morelos. Asimismo, permite identificar si los alumnos de educación básica, media superior y superior cuentan con espacios educativos adecuados y suficientes.

Es difícil evaluar los resultados del FAM si partimos de la carencia de una definición de población potencial y población objetivo. Sin embargo, atendiendo a la información disponible, a partir de 2013 se ha recolectado información oportuna y veraz sobre los indicadores de Propósito y Fin de este Fondo; para el último trimestre de 2013, el porcentaje de meta alcanzado para nivel básico fue de 86.4 por ciento, mientras que para nivel medio superior fue de 94.44 por ciento. Sin embargo, estos porcentajes no son información suficiente para medir y analizar el valor público que generan los recursos destinados al FAM. El indicador relacionado con el Fin del Fondo no es un indicador de impacto. El número de alumnos registrados en las escuelas no muestra directamente cómo los recursos destinados al Fondo contribuyen a ampliar y mejorar las oportunidades educativas. A nivel Fin se requiere utilizar un indicador de los varios indicadores que provienen de los instrumentos de planeación del Estado de Morelos.

Con estos indicadores se está en dificultad medir la incidencia del FAM en la mejora de la calidad educativa en Morelos. En primer lugar, las cifras que se tienen para este indicador – rezago educativo- a nivel estatal están para 2010 y 2012. Por otro lado, no es posible aislar el efecto que otros factores tienen en la disminución o en el incremento del rezago educativo en el estado; por lo menos, no con la información y con los indicadores disponibles.

Modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados

CONEVAL

Capítulo 5. Resultados	
66	<p>¿Los programas recolectan regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?</p> <p>Sí. A partir de 2013 se ha recolectado información oportuna y veraz sobre los indicadores de Propósito y Fin del FAM. Sin embargo, no es información suficiente para elaborar un ejercicio de impacto de los recursos destinados al FAM. En otras palabras, los indicadores para estos dos niveles de objetivos no miden los resultados e impacto del FAM.</p>
67	<p>Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿Los programas han demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.</p> <p>El FAM tiene definido como Fin:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB. • Porcentaje de absorción educación media superior • Porcentaje de absorción educación superior <p>Y como Propósito:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de alumnos de educación básica, media superior y superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa <p>El rezago educativo ha mostrado una disminución en los últimos años: para 2008, 21.6 por ciento (376 mil personas) de la población presentaba rezago educativo, para 2010 esta cifra fue de 19.4 por ciento (346 mil personas)²⁰, mientras que para 2012 fue de 19.2% (356 mil personas)²¹. Sin embargo, no contamos con información sobre el nivel de rezago educativo de 2013 para poder atribuirle cierta incidencia al FAM sobre su posible disminución. Sin embargo, si nos sujetamos a los avances en el cumplimiento de las metas que se reflejan en la MIR 2013, los indicadores de Fin y de Propósito mostraron un avance sustancial para los tres niveles de educación que comprende el FAM.²²</p>

A partir del análisis de cada una de las fases que comprende la gestión de los recursos del FAM con la información disponible, se han identificado debilidades en la operación del FAM, tanto al interior de las UEG como con las instancias encargadas de asignar los recursos. Las limitaciones organizacionales inciden en el desempeño del Fondo y como consecuencia en sus resultados educativos para Morelos.

²⁰ CONEVAL, 2010. “Rezago y Pobreza Social en Morelos.”

²¹ CONEVAL, 2012. “Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social en Morelos.”

²² Véase Anexo II de la presente evaluación.

4. Análisis FODA del Fondo de Aportaciones Múltiples

A partir del análisis FODA –herramienta metodológica que permite sistematizar la información cualitativa sobre las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del Fondo– se identifican posibles áreas de mejora y sugerencias para la gestión de los recursos del FAM. La matriz FODA que se utiliza toma como criterios de análisis los propuestos por el *Modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados del CO-NEVAL*.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la presente evaluación

	FAM: Infraestructura Educativa			
	F	O	D	A
Diseño	<p>Claridad en los criterios de planeación, así como en la etapa previa de diagnóstico de necesidades.²³</p> <p>Reuniones semanales de seguimiento con todas las UEG vinculadas en la gestión de los recursos del FAM.</p>	<p>Elaborar una Matriz de Marco Lógico Interna que incluya los objetivos de todas las UEG (IEBEM, INEIEM, DGOE, SEP).</p>	<p>El proceso de diagnóstico y de planeación no considera el número de matrícula, por plantel, como criterio urgente para la asignación de recursos.</p> <p>No existe una definición de clara de la población potencial ni población objetivo.</p> <p>La fase de Diseño no se sustenta en la metodología de MML.</p> <p>La MIR 2012 y 2013 no cuenta con lógica vertical y horizontal.</p>	---
Planeación Estratégica	<p>Reuniones semanales de seguimiento con todas las UEG vinculadas en la gestión de los recursos del FAM. El objetivo de estas reuniones es dar seguimiento a la asignación de recursos</p>	<p>Derivado de las reuniones semanales de seguimiento, se pueden detectar áreas de mejora en el proceso de gestión de los recursos del FAM: hacer más eficiente la coordinación interinstitucional; definir</p>	<p>La planeación del FAM no responde, claramente, a los objetivos del PND 2013-2018, ni al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018.</p> <p>Presupuesto no ha sido suficiente para atender</p>	---

²³ Los siete componentes que estipula el INIFED y sobre los que se jerarquizan las necesidades prioritarias de los planteles urgentes a atender, son: seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento, servicios sanitarios, mobiliario y equipo, áreas de servicios administrativos, accesibilidad, infraestructura para la conectividad y espacios de usos múltiples.

	<p>presupuestados y al avance de obras asignadas para ejecución.</p> <p>Elaboración de INBERS, Catálogo de Conceptos, Bitácoras de obra, Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa.</p>	<p>objetivos y metas con base en las necesidades detectadas por todos los actores clave; proponer indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de dichas metas.</p>	<p>todas las necesidades de manera simultánea.</p>	
Cobertura	<p>Infraestructura educativa suficiente para atender las solicitudes los planteles de nivel básico, medio superior y superior.</p>	<p>Fortalecimiento de la relación existente entre la cobertura y los resultados alcanzados.</p>	<p>Falta de una definición clara de la población objetivo y potencial del recurso del FAM.</p> <p>Ausencia de un diagnóstico de las necesidades prioritarias de los planteles educativos que incluya la matrícula educativa.</p>	---
Operación	<p>Reuniones semanales de seguimiento con todas las UEG vinculadas en la gestión de los recursos del FAM</p> <p>Existencia de <i>Avances de Obra</i></p> <p>Elaboración de Informes Trimestrales que contienen el avance financiero y el avance técnico de las obras que están siendo ejecutadas.</p>	<p>Que la coordinación y comunicación interinstitucional (IEBEM, INEIEM, DGOE, SEP) que tiene la gestión del FAM vincule más a la Secretaría de Obras Públicas en el proceso de Ejecución de Obra.</p> <p>Generar indicadores de gestión y estratégicos con base en la información generada en esta fase.</p>	<p>Externa. Recesión de contratos: falta de cumplimiento por parte de los contratistas.</p> <p>Retraso en la asignación de recursos por parte de la Secretaría de Finanzas, o su equivalente.*</p> <p>Falta de información, a los órganos de control y fiscalización, sobre la administración de los recursos del Fondo.</p> <p>La información generada no se traduce en indicadores estratégicos ni de gestión; sólo existe un indicador a nivel Componente y de Actividad en la MIR 2013</p>	<p>Que programas complementarios al FAM reciban mayores recursos en el estado. (Ej. Escuelas Dignas)</p>
Resultados	<p>Bajos índices de analfabetismo.</p> <p>- Disponibilidad de la</p>	<p>-Generación de espacios educativos –planteles- que cuenten con las condiciones físicas necesarias y suficientes</p>	<p>Indicadores de impacto o de gestión que incorporen elementos detallados sobre la calidad de la obra ejecutada en la MIR.</p>	<p>No cumplir con las metas establecidas en relación con la calidad y cobertura de la Educación en el</p>

	<p>información, y generación de Matrices de Indicadores para Resultados.</p> <p>Apego a marco jurídico federal y estatal.</p>	<p>para el desarrollo educativo en el nivel básico, medio superior y superior.</p>	<p>No es posible cuantificar, con la información disponible, la incidencia de los recursos del FAM en el rezago educativo del estado.</p>	<p>estado de Morelos.</p>
--	---	--	---	---------------------------

Nota: * con base en informe de la Auditoría Superior de la Federación para 2012.

Conclusiones y Recomendaciones

A partir de las reformas federales implementadas desde 2000 –cuyo objetivo es regular acciones de evaluación de la política pública y de ejercicio de recursos federales– las entidades federativas han generado esfuerzos en el avance y en el monitoreo de las políticas públicas implementadas, sumándose de esta manera al proceso de institucionalización de esquemas con enfoque de resultados.

Según el diagnóstico del CONEVAL sobre el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas, llevado a cabo en 2011, Morelos se encontraba con un avance de 30.6 por ciento respecto a la media Nacional de 44.4 por ciento. Para ese mismo año, el estado de Morelos ocupó el lugar 30, de la lista de entidades federativas, en materia de avance en monitoreo y evaluación.

A partir del diagnóstico anterior, el CONEVAL determinó que el principal reto que afronta Morelos es el de estructurar elementos de monitoreo y evaluación que permitan obtener información oportuna de todas las intervenciones sociales para la toma de decisiones basada en los resultados alcanzados. Este proyecto de evaluación es un ejemplo de los esfuerzos del estado de Morelos por tomar en consideración las recomendaciones del organismo facultado para normar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. A continuación, se presentan los principales hallazgos derivados de la presente evaluación, así como recomendaciones para obtener resultados veraces que se procuren el cumplimiento eficiente de las metas y de los objetivos del FAM en su componente de Infraestructura Educativa.

Diseño	Hallazgo	<p>I. El FAM Morelos no cuenta con una definición clara del problema que quiere atender, ni con un diagnóstico adecuado que permita la identificación correcta del mismo.</p> <p>II. A pesar de que existen indicadores de Fin y de Propósito definidos en la MIR 2012 y 2013, no se indica si estos indicadores salen del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Estatal de Desarrollo o del Plan Sectorial de Educación.</p> <p>III. La MIR del FAM se muestra incompleta: no cuenta con lógica vertical ni horizontal y no se sustenta en la MML.</p> <p>IV. No se contempla en el diagnóstico de necesidades prioritarias realizadas por el IEBEM, la matrícula registrada en cada plantel, únicamente sus condiciones físicas.</p> <p>V. Derivado de la falta de sistematización de toda la información que se produce durante la gestión del FAM, existen pocos indicadores de gestión en la MIR 2013.</p> <p>VI. No hay una definición de la población potencial y población objetivo a quienes beneficiaría el uso de los recursos del FAM.</p>
	Recomendación	<p>I. Elaborar un diagnóstico que también responda a este apartado; es decir, un diagnóstico que pondere condición física del plantel y número de alumnos inscritos en éste.</p> <p>II. Ver Anexo I. <i>Propuesta de Matriz de Indicadores de Gestión</i>. Se propone una MIR basada en la MML.</p> <p>III. Definir cuál es la población potencial y población objetivo del FAM Morelos.</p>
MML	Hallazgo	<p>I. No existe una MML para el Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Infraestructura Educativa.</p>
	Recomendación	<p>I. Generar, a partir del flujo de información que se produce en las Reuniones Semanales de Seguimiento, una sistematización de dicha información y alinear objetivos y metas de las UEG y elaborar una MML del Fondo.</p>
Planeación Estratégica	Hallazgo	<p>I. La planeación del FAM no responde, en su totalidad, a los objetivos del PND 2013-2018, al Plan Estatal de Desarrollo y a la base normativa de la SEP y del INIFED.</p> <p>II. La identificación de necesidades y la asignación de recursos para atenderlas se lleva a cabo de manera clara y ordenada a través del IEBEM.</p> <p>III. Existen planteles a los que, derivado de la falta de presupuesto, no se les contemplan todas sus necesidades de infraestructura.</p> <p>IV. Las UEG se encuentran coordinadas y existe comunicación constante entre éstas: se realizan reuniones de seguimiento semanales en las que se revisa el estatus de determinada obra. Asimismo, para cada obra a ejecutar se realizan los siguientes documentos: INVERS, <i>Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa</i>, Circular 097-2007 y</p>

		un Catálogo de conceptos. Sin embargo, la información arrojada por estos documentos no se traslada a indicadores de gestión ni de impacto.
	Recomendación	<p>I. Generar una MML que alinee los objetivos y metas de las UEG que coordinan la gestión del FAM.</p> <p>II. Buscar y promover canales más eficientes para la asignación de mayores recursos que permitan cumplir con las metas establecidas para cada Ejercicio Fiscal.</p>
Cobertura	Hallazgo	No se está cuantificando a la población beneficiada por el FAM de manera correcta: no existen definiciones oficiales de la población potencial y población objetivo. Por un lado, el <i>Catálogo de Infraestructura Educativa</i> apela a que son los planteles -que con base en las necesidades detectadas por Directores de los planteles educativos, Sociedad de Padres de Familia, Presidente Municipal y Órdenes Ejecutivas- se señalan como prioritarios para ser atendidos, como posible “población potencial y objetivo.” Sin embargo, no contempla la matrícula de alumnos que asisten a esos planteles. Por su parte, la MIR 2013 establece como indicador FIN el Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB.
	Recomendación	Es indispensable, entonces, aclarar si el criterio para medir estos indicadores –sobre todo de Fin y Propósito– corresponden a la población objetivo del FAM. De lo contrario, resulta ambigua una evaluación del nivel de cobertura que tienen los recursos del fondo.
Operación	Hallazgo	<p>I. Sí se genera información sobre el estatus de determinada obra, así como información para darle seguimiento y verificar su cumplimiento.</p> <p>II. La información no está sistematizada en indicadores de Componentes y de Actividades que contribuyan al logro del Fin y Propósito establecidos en la MIR.</p>
	Recomendación	Diseñar indicadores de gestión y estratégicos con base en la información con base en la información derivada del proceso operativo del FAM.
Resultados	Hallazgo	No es posible cuantificar con la información disponible, la incidencia que el FAM tiene en la mejora del rezago educativo del estado. Sin embargo, los indicadores de Fin y de Propósito que se presentan en la MIR 2013 muestran un avance sustancial en el cumplimiento de sus metas para el último trimestre de 2013.
	Recomendación	Diseñar una metodología clara y consistente que permita generar información relacionada con el objetivo de los recursos del FAM y, entonces, generar estadísticas que permitan evaluar el cumplimiento de las metas del FAM.

Referencias

- Amador, J. (2008). Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México. Centro de estudios sociales y de opinión pública. Documento de trabajo número 47.
- Auditoría Superior de la Federación (2012). Informe para 2012.
- Braña, F. (2006). Descentralización y eficiencia, los límites del Federalismo económico. *Mediterráneo económico*. Obtenido el 4 de Julio de 2014 desde <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/10/10-145.pdf>
- Cámara de Diputados LXII Legislatura. “Distribución de los Flujos de participaciones y de aportaciones federales para el Estado de Morelos, 2000-2013.”
- CONEVAL (2010). “Rezago y Pobreza Social en Morelos.”
- CONEVAL (2012). “Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social en Morelos.”
- CONEVAL, “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados,” en *Normatividad para los Programas Federales*.
- CONEVAL (2011). “El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública.”
- CONEVAL y SEDESOL (2010). “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social. Morelos
- CONEVAL, SHCP y SFP (2011). “Guía para la construcción de la matriz de indicadores de resultados.”
- Diagnóstico del avance del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011. CONEVAL. Obtenido el 4 de agosto de 2014 desde http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf
- Diario Oficial de la Federación*. “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.” 30 de marzo de 2006. Última reforma 31 de diciembre de 2008.
- Diario Oficial de la Federación*. “Lineamientos Generales para la operación, aplicación de recursos, rendición de cuentas y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2013.” 26 de junio de 2013.
- Estadísticas (2010). RAMO 33.- Aportaciones federales para entidades federativas y municipios: calendario 2010.
- Feinsten O y Hernández G (2008). El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades. Obtenido el 12 de Junio de 2014 desde

http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Nota2.pdf

Fierro, C y Col. (2009). “Descentralización educativa en México, un recuento analítico. Proyecto de Cooperación entre México y la OCDE para la Mejora de la Calidad de las Escuelas en México 2008-2010.” Obtenido el 4 de Julio desde www.oecd.org/mexico/44906363.pdf

IEBEM-INEIEM (2013). “Catálogo de Necesidades de Infraestructura Física Educativa. Programación 2013.”

IEBEM-INEIEM (2012). “Catálogo de Infraestructura Física Educativa 2012.”

Ley de coordinación fiscal. Capítulo V de los fondos de aportaciones federales. Obtenido el 5 de Agosto de 2014 desde <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/39/59.htm?s=>

Ley de Educación de Morelos

Manual de programación y presupuesto (2012). Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Unidad de política y control presupuestario

Messina, G. (2008). “Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México. Secretaría de educación del Distrito federal.” Gobierno del Distrito Federal obtenido el 2 de Julio de 2014 desde <http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2014/05/SEC-EDUC-MEXICO-Descentralizaci%C3%B3n-y-reforma-educativa-en-la-ciudad-de-M%C3%A9xico.pdf>

Nota metodológica del Modelo sintético de evaluación de desempeño. Secretaría de hacienda y Crédito Público. (2011). Obtenido el 4 de Junio de 2014 desde <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/MSD.pdf>

Normatividad para la evaluación de programas Federales (2007). Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social. Obtenido el 3 de Julio de 2014 desde http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/Normatividad.pdf

OCDE (2012). “Perspectivas económicas para América Latina.” Obtenido el 11 de Julio desde www.oecd.org/dev/americas/48966240.pdf

Ortegon ,E; Pacheco, F; Roura, H (2005) Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Publicación de las Naciones Unidas. Chile.

Ortegon, E; Pacheco, J; Prieto, A. (2005) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Chile

Pérez , R. (2002). La evaluación de programas en el marco de la educación de calidad. *Revista educación*. Universidad de Huelva. España. Obtenido el 12 de Junio de 2014 desde <file:///C:/Users/isabel/Downloads/620-2411-1-PB.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Programa Sectorial de Educación

Leyes y otros ordenamientos jurídicos

Decreto que crea el Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos. Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Morelos.

Ley de Coordinación Fiscal. H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Ley de Educación del Estado de Morelos. Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Morelos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos. Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Morelos.

Ley General de Hacienda del Estado de Morelos. Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Morelos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos. Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Morelos.

ANEXOS

Anexo I. Matriz de Indicadores 2013, cuarto trimestre, FAM Morelos

Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto Trimestre 2013

DATOS DEL PROGRAMA											
Programa presupuestario	I- 007	FAM Educativa Básica	Infraestructura	Ramo	33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Dependencia Coordinadora del Fondo	416 - Dirección General de Programación y Presupuesto "A"	Enfoques transversales	Ninguno	
Clasificación Funcional											
Finalidad	2 - Desarrollo Social			Función	5 - Educación		Subfunción	1 - Educación		Actividad Institucional	7 - Fondo de Aportaciones Múltiples
RESULTADOS											
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES						AVANCE		Responsable del Registro del Avance	
		Denominación	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia	Meta Programada Anual al periodo	Realizado al periodo	Avance % al periodo			
Fin	Contribuir a ampliar y/o mejorar las oportunidades educativas mediante la construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura de la educación básica, media superior y superior.	Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB	(Número de alumnos registrados en escuelas apoyadas por FAEB en el ciclo escolar del año N / Población de 3 a 14 años de edad en el año N) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	93.91	93.91	86.40	92.00	Estatal	
17-MORELOS											

					93.91	93.91	86.40	92.00	0 - COBERTURA ESTATAL	
Fin	Porcentaje de absorción educación media superior	(Número de alumnos matriculados de nuevo ingreso en educación media superior de la entidad federativa en el ciclo escolar N / Total de egresados de educación básica de la entidad federativa en el ciclo escolar N-1) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	100.00	100.00	94.44	94.44	Estatal	
17-MORELOS										
					100.00	100.00	94.44	94.44	0 - COBERTURA ESTATAL	
Fin	Porcentaje de absorción educación superior	(Número de alumnos matriculados de nuevo ingreso en licenciatura y técnico universitario de la entidad federativa en el ciclo escolar N / Total de egresados de educación media superior que de acuerdo con su curricula son candidatos a cursar educación superior de la entidad federativa en el ciclo escolar N-1) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	N/A	N/A	N/A	N/A	Estatal	
17-MORELOS -- Sin Información --										
Propósito	Los alumnos de educación básica media superior y superior cuentan con espacios educativos adecuados y suficientes.	Porcentaje de alumnos de educación básica beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa	(Alumnos de educación básica beneficiados con la construcción, rehabilitación y/o equipamiento de espacios educativos en el año N / Total de alumnos en los espacios educativos de educación básica identificados por la entidad federativa que requieren de construcción, rehabilitación y/o equipamiento en el año N) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	7.30	7.30	2.26	30.96	Estatal

17-MORELOS

					7.30	7.30	2.26	30.96	0 - CO- BERTURA ESTATAL
Propósito	Porcentaje de alumnos de educación media superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa	(Alumnos de educación media superior beneficiados con la construcción, rehabilitación y/o equipamiento de espacios educativos en el año N / Total de alumnos en los espacios educativos de educación media superior identificados por la entidad federativa que requieren de construcción, rehabilitación y/o equipamiento en el año N) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	3.49	3.49	1.71	49.00	Estatal

17-MORELOS

					3.49	3.49	1.71	49.00	0 - CO- BERTURA ESTATAL
Propósito	Porcentaje de alumnos de educación superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa	(Alumnos de educación superior beneficiados con la construcción, rehabilitación y/o equipamiento de espacios educativos en el año N / Total de alumnos en los espacios educativos de educación superior identificados por la entidad federativa que requieren de construcción, rehabilitación y/o equipamiento en el año N) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	25.64	25.64	0.00	0.00	Estatal

17-MORELOS

					25.64	25.64	0.00	0.00	0 - CO- BERTURA ESTATAL
--	--	--	--	--	-------	-------	------	------	-------------------------------

Componente	Infraestructura para educación básica construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica.	(Sumatoria de espacios educativos de educación básica construidos, equipados y rehabilitados en el año N/ Total de espacios educativos de educación básica necesarios identificados por la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	4.15	4.15	1.09	26.27	Estatal
17-MORELOS										
						4.15	4.15	1.09	26.27	0 - COBERTURA ESTATAL
	Infraestructura para educación media superior construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior.	(Sumatoria de espacios educativos de educación media superior construidos, equipados y rehabilitados en el año N/ Total de espacios educativos de educación media superior necesarios identificados por la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	2.17	2.17	2.17	100.00	Estatal
17-MORELOS										
						2.17	2.17	2.17	100.00	0 - COBERTURA ESTATAL
	Infraestructura para educación superior construida.	Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación superior.	(Sumatoria de espacios educativos de educación superior construidos, equipados y rehabilitados en el año N/ Total de espacios educativos de educación superior necesarios identificados por la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	Estratégico-Eficacia-Anual	100.00	100.00	0.00	0.00	Estatal
17-MORELOS										
						100.00	100.00	0.00	0.00	0 - COBERTURA ESTATAL

Actividad	Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica.	Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica	(Sumatoria de recursos destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica en el año N/ Total de recursos del FAM asignados a la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	Gestión-Eficiencia-Anual	100.0 0	100.00	N/A	N/A	Estatal
17-MORELOS										
						100.0 0	100.00	N/A	N/A	0 - COBERTURA ESTATAL
	Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior.	Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior	(Sumatoria de recursos destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior en el año N/ Total de recursos del FAM asignados a la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	Gestión-Eficiencia-Anual	100.0 0	100.00	N/A	N/A	Estatal
17-MORELOS										
						100.0 0	100.00	N/A	N/A	0 - COBERTURA ESTATAL
	Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación superior.	Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación superior	(Sumatoria de recursos destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación superior en el año N/ Total de recursos del FAM asignados a la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	Gestión-Eficiencia-Anual	100.0 0	100.00	N/A	N/A	Estatal
17-MORELOS										
						100.0 0	100.00	N/A	N/A	0 - COBERTURA ESTATAL

Justificación de diferencia de avances con respecto a las metas programadas
<p>Indicadores con frecuencia de medición cuatrimestral, semestral, anual o con un periodo mayor de tiempo. Estos indicadores no registraron información ni justificación, debido a que lo harán de conformidad con la frecuencia de medición con la que programaron sus metas.</p>
<p>Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por FAEB 0 - COBERTURA ESTATAL La meta alcanzada fue del 86.40</p>
<p>Porcentaje de absorción educación media superior 0 - COBERTURA ESTATAL El El método de cálculo se basa en la forma que se calcularon los indicadores en el Estado, debido a la disponibilidad de información</p>
<p>Porcentaje de absorción educación superior</p>
<p>Porcentaje de alumnos de educación básica beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa 0 - COBERTURA ESTATAL La meta alcanzada representa el total de los alumnos beneficiados con las obras concluidas al 31 de Diciembre del 2013.</p>
<p>Porcentaje de alumnos de educación media superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa 0 - COBERTURA ESTATAL Se estan considerando los alumnos beneficiados de las Obras Concluidas al 31 de Diciembre del 2013.</p>
<p>Porcentaje de alumnos de educación superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa 0 - COBERTURA ESTATAL Obras en Proceso de Inicio</p>
<p>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación básica. 0 - COBERTURA ESTATAL Meta sobre las obras concluidas.</p>
<p>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación media superior. 0 - COBERTURA ESTATAL Meta sobre la obras concluidas</p>
<p>Porcentaje de espacios educativos construidos, equipados y rehabilitados para educación superior. 0 - COBERTURA ESTATAL Meta sobre las obras concluidas.</p>
<p>Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación básica 0 - COBERTURA ESTATAL</p>

Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación media superior
0 - COBERTURA ESTATAL

Porcentaje de recursos del FAM destinados a construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación superior
0 - COBERTURA ESTATAL

Anexo II. Matriz de Indicadores 2012, primer trimestre, FAM Morelos. Educación Básica

EJERCICIO FISCAL: 2012
PERIODO QUE SE REPORTA:
Primer Periodo

Folio Revisado	Datos de Identificación Programa, Fondo, Convenio	Dependencia Federal que coordina el Programa o Convenio	Componentes de la Ficha Técnica de Indicadores													
			Dimensión	Tipo	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Especifique	Frecuencia de Medición	Línea Base				Metas Trimestrales		
										Meta Acumulado	Comportamiento del Indicador	Año	Valor	Planeada	Real	Justificación
17-MORELOS																
APORTACIONES FEDERALES																
FAM																
INFRAESTRUCTURA EN EDUCACIÓN BÁSICA																
0-COBERTURA ESTATAL																
	Propósito	El artículo 38 de la LCF señala el cálculo de las aportaciones federales que, con cargo al FAM, reciban las entidades federativas, mismas que se destinan exclusivamente a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica.														
63172	Índice de Atención Infraestructura (Educación Básica)	Eficacia	Estratégico	ATEB i = (RAFAMB i_n / RRQ i_n) * ABEBas i_n	Relativa	Otra			Anual	Si		2012	98,226,935.00	0.00	0.00	Se reporta en 0 debido a que el recurso fue autorizado a finales del 1er trimestre.

Anexo III. Matriz de Indicadores 2012, primer trimestre, FAM Morelos. Educación Superior

EJERCICIO FISCAL: 2012
PERIODO QUE SE REPORTA:
Primer Periodo

Folio Revisado	Datos de Identificación Programa, Fondo, Convenio	Dependencia Federal que coordina el Programa o Convenio	Componentes de la Ficha Técnica de Indicadores													
			Dimensión	Tipo	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Especifique	Frecuencia de Medición	Línea Base				Metas Trimestrales		
										Meta Acumulado	Comportamiento del Indicador	Año	Valor	Planeada	Real	Justificación
17-MORELOS																
APORTACIONES FEDERALES																
FAM																
INFRAESTRUCTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA																
0-COBERTURA ESTATAL																
	Propósito	El artículo 38 de la LCF señala el cálculo de las aportaciones federales que, con cargo al FAM, reciban las entidades federativas, mismas que se destinan exclusivamente a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación superior en su modalidad universitaria.														
63172	Índice de Atención Infraestructura (Educación Superior)	Eficacia	Estratégico	$ATESup_{i,n} = (RAFAMS_{i,n} / RRQ_{i,n}) * ABESup_{i,n}$	Relativa	Pesos		Anual	Si		2012	70,080,895.00	0.00	0.00	Se reporta en 0 debido a que el recurso se autoriza a finales del 1er trimestre.	

Anexo IV. Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados: Indicadores de Gestión

INDICADORES ENFOCADOS EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS									
FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES EN SU COMPONENTE DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA									
ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018									
VI.3 MÉXICO CON EDUCACIÓN INTEGRAL									
OBJETIVO 3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad									
OBJETIVO 3.2 Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.									
PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2013-2018									
OBJETIVO 1 Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población									
OBJETIVO 2 Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México									
OBJETIVO 3 Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa									
	Objetivo	Nombre del Indicador	Tipo de indicador	Frecuencia de Medición	Unidad de Medida	Método de Cálculo	Medios de verificación	Mata Anual	Avance realizado al periodo
Fin	Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población y fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior y superior a fin de contribuir al desarrollo de México.	Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por recursos del FAM	Impacto-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Número de alumnos registrados en escuelas apoyadas por FAEB y FAM en el ciclo escolar del año N / Población de 3 a 14 años de edad en el año N) X 100	SEP de Morelos (Matrícula de alumnos) e INEGI (Censo poblacional)	**	**

		Índice de cobertura de la educación media superior en escuelas apoyadas por recursos del FAM	Impacto-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Número de alumnos matriculados de nuevo ingreso en educación media superior, en planteles apoyados por el FAM, en el ciclo escolar N / Total de egresados de educación básica de la entidad federativa en el ciclo escolar N-1) X 100	SEP de Morelos (Matrícula de alumnos)	**	**
		Índice de cobertura de la educación superior en escuelas apoyadas por recursos del FAM	Impacto-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Número de alumnos matriculados de nuevo ingreso en licenciatura y técnico universitario en planteles apoyados por el FAM en el ciclo escolar N / Total de egresados de educación media superior que de acuerdo con su currícula son candidatos a cursar educación superior de la entidad federativa en el ciclo escolar N-1) X 100	SEP de Morelos (Matrícula de alumnos)	**	**

Propósito	Alumnos de educación básica, media y superior cuentan con mejores condiciones para su aprovechamiento escolar y para desarrollar su potencial humano.	Porcentaje de alumnos de educación básica, media superior y superior beneficiados con construcción, equipamiento y/o remodelación de infraestructura educativa	Impacto-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Alumnos de educación básica, media superior y superior beneficiados con la construcción, rehabilitación y/o equipamiento de espacios educativos en el año N / Total de alumnos en los espacios educativos de educación básica identificados por la entidad federativa que requieren de construcción, rehabilitación y/o equipamiento en el año N) X 100	SEP de Morelos (Matrícula de alumnos) y Expedientes Técnicos elaborados por la DGOE	**	**
Componente 1	Infraestructura para educación básica, media superior y superior construida.	Porcentaje de acciones de apoyo proporcionadas	Gestión-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Acciones de apoyo realizadas / Acciones de apoyo programadas para su atención en el año) X 100	Expedientes Técnicos (DGOE), POAs y Catálogo de Infraestructura Educativa.	**	**
Componente 2	Infraestructura para educación básica, media superior y superior construida.	Porcentaje de acciones de fortalecimiento realizadas	Gestión-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Acciones de fortalecimiento realizadas / Acciones de fortalecimiento programadas en el año)X100	Expedientes Técnicos (DGOE), POAs y Catálogo de Infraestructura Educativa.	**	**

Actividad	Hacer más eficiente el avance y los logros en los procesos de gestión del FAM en su componente de infraestructura educativa en los niveles básico, medio superior y superior.	Porcentaje de asesorías y apoyos técnicos proporcionados.	Gestión-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Asesorías y apoyos técnicos realizados/Asesorías y apoyos técnicos programados en el año) x 100	Expedientes Técnicos (DGOE), Bitácoras de Obra	**	**
Actividad	Hacer más eficiente el avance y los logros en los procesos de gestión del FAM en su componente de infraestructura educativa en los niveles básico, medio superior y superior.	Porcentaje de proyectos de infraestructura física educativa.	Gestión-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Proyectos elaborados/Proyectos programados para su atención en el año) x 100	Expedientes Técnicos (DGOE), POAs y Catálogo de Infraestructura Educativa.	**	**
Actividad	Hacer más eficiente el avance y los logros en los procesos de gestión del FAM en su componente de infraestructura educativa en los niveles básico, medio superior y superior.	Porcentaje de verificaciones físicas o documentales de obras realizadas	Gestión-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Verificaciones de obras realizadas/Verificaciones programadas en el año) x 100.	Expedientes Técnicos (DGOE), POAs, Catálogo de Infraestructura Educativa y Bitácoras de Obra	**	**
Actividad	Hacer más eficiente el avance y los logros en los procesos de gestión del FAM en su componente de infraestructura educativa en los niveles básico, medio superior y superior.	Porcentaje de reportes de seguimiento operativo elaborados	Gestión-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Reportes de seguimiento operativo realizados/Reportes de seguimiento programados en el año) x 100	POAs, Catálogo de Infraestructura Educativa y Bitácoras de Obra	**	**

Actividad	Hacer más eficiente el avance y los logros en los procesos de gestión del FAM en su componente de infraestructura educativa en los niveles básico, medio superior y superior.	Porcentaje de diagnóstico de la infraestructura física educativa elaborado	Gestión-Eficacia	Anual	Porcentaje	(Diagnósticos realizados/Diagnósticos programados en el año) x 100	Catálogo de Infraestructura Educativa	**	**
------------------	---	--	------------------	-------	------------	--	---------------------------------------	----	----

*Los indicadores sugeridos en la presente matriz forman parte de la MIR de dos programas del INIFED: *Escuelas Dignas* del Ramo 11 y *Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Física Educativa* del Ramo 11. Dada la presente evaluación, se considera que la gestión del FAM Morelos cuenta con todos los elementos e información necesaria para generar los indicadores sugeridos.

Anexo V. Avance de las Metas de los Indicadores del FAM Morelos

Ejercicio Fiscal: 2012

INDICADOR : Índice de Atención Infraestructura ²⁴			
Unidad de Medida: Pesos Meta: Acumulable			
Infraestructura Educación Básica y Superior Universitaria			
Cobertura: Estatal	Tipo: Estratégico	Dimensión: Eficacia	Frecuencia de Medición: Anual

Meta Programada Anual	Básica \$98, 226,935.00		Superior \$70,080,895.00	
	PLANEADO	REAL	PLANEADO	REAL
Primer Trimestre	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Segundo Trimestre	\$20,000,000.00	\$20,782,608.00	\$15,000,000.00	\$0.00
Tercer Trimestre	\$45,000,000.00	\$73,567,381.23	\$35,000,000.00	\$43,444,388.15
Cuarto Trimestre	\$98, 226,935.00	\$83,991,447.31	\$70,080,895.00	\$50,351,464.50

De acuerdo con los informes trimestrales se observa un desfase en la entrega de los recursos, ya que éste es autorizado a finales del primer trimestre lo que dificulta su correcta planeación y aplicación. Lo anterior provoca que los proyectos de ese ejercicio se concluyan hasta el siguiente ejercicio fiscal. Es importante recalcar que en algunos casos el desfase en la entrega de los recursos retrasa desde la licitación del proyecto hasta la conclusión del mismo.

Los reportes trimestrales también nos permiten ver que en pocas ocasiones las cantidades planeadas concuerdan con las que se ejercen realmente, esto puede ser consecuencias de las una mala planeación por parte de las instituciones.

Por otro lado, este indicador es parcialmente de utilidad ya que, aparte de proporcionar información trimestral, se mide en pesos, lo que nos permite observar el estatus de los recursos otorgados al subfondo de infraestructura educativa. Sin embargo, es importante que los encargados de su elaboración proporcionen más información sobre la justificación del recurso en sus informes.

Nota: Debido a que no se cuenta con información de este indicador en otros ejercicios

²⁴Marco de Referencia: El artículo 38 de la LCF señala el cálculo de las aportaciones federales que, con cargo al FAM, reciban las entidades federativas, mismas que se destinan exclusivamente a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica.

fiscales no es posible examinar los avances ni las metas en relación a otros años.

Ejercicio Fiscal: 2013

INDICADOR DE FIN			
OBJETIVOS: Contribuir a ampliar y/o mejorar las oportunidades educativas mediante la construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura de la educación básica, media superior y superior.			
Unidad de Medida: Porcentaje			
Infraestructura Educación Básica Media Superior y Superior			
Cobertura: Estatal	Frecuencia de Medición: Anual	Dimensión: Eficacia	Tipo: Estratégico

Meta Programada	Básica	Media Superior	Superior
Anual	93.91%	100%	100%
Primer Trimestre Porcentaje Realizado	N/A	N/A	N/A
Cuarto Trimestre Porcentaje Realizado	86.40%	94.44%	N/A

Este indicador es de poca utilidad debido a que sus objetivos no tienen una relación directa con el método de cálculo, ya que el número de alumnos registrados en las escuelas no muestra directamente como los recursos destinados a este fondo contribuyen a ampliar y mejorar las oportunidades educativas.

INDICADOR DE PROPÓSITO			
OBJETIVOS: Los alumnos de educación básica media superior y superior cuentan con espacios educativos adecuados y suficientes.			
Unidad de Medida: Porcentaje			
Infraestructura Educación Básica Media Superior y Superior			
Cobertura: Estatal	Tipo: Estratégico	Dimensión: Eficacia	Frecuencia de Medición: Anual

Meta Programada	Básica	Media Superior	Superior
Anual	7.3%	3.49%	25.64%
Primer Trimestre Porcentaje Realizado	N/A	N/A	N/A
Cuarto Trimestre Porcentaje Realizado	2.26%	1.71%	0.0%

Debido a la poca información con la que se cuenta no es posible analizar este indicador.

INDICADOR DE COMPONENTE			
OBJETIVOS: Infraestructura para educación construida.			
Unidad de Medida: Porcentaje			
Infraestructura Educación Básica Media Superior y Superior			
Cobertura: Estatal	Tipo: Estratégico	Dimensión: Eficacia	Frecuencia de Medición: Anual

Meta Programada Anual	Básica 4.15%	Media Superior 2.17%	Superior 100%
Primer Trimestre Porcentaje al Periodo	N/A	N/A	N/A
Cuarto Trimestre Porcentaje al Periodo	1.09%	2.17%	0.0%
Debido a la poca información con la que se cuenta no es posible analizar este indicador.			

INDICADOR DE ACTIVIDAD			
OBJETIVOS: Recursos del FAM en construcción, equipamiento y/o rehabilitación de infraestructura para educación.			
Unidad de Medida: Porcentaje			
Infraestructura Educación Básica Media Superior y Superior			
Cobertura: Estatal	Tipo: Gestión	Dimensión: Eficiencia	Frecuencia de Medición: Anual

Meta Programada Anual	Básica 100%	Media Superior 100%	Superior 100%
Primer Trimestre Porcentaje al Periodo	N/A	N/A	N/A
Cuarto Trimestre Porcentaje al Periodo	N/A	N/A	N/A
Debido a que no se cuenta con información no es posible analizar este indicador.			

Nota: No es posible hacer un análisis de los avances de las metas de los indicadores de la MIR 2013 ya que sólo se cuenta con información correspondiente al primer y cuarto trimestre y en dicha información no existe justificación de los datos presentados que nos pueda dar una idea del estatus de los mismos. Cabe señalar que tampoco fue posible contrastar los avances de las metas con años anteriores debido a que no se proporcionó la

información de los otros ejercicios.

Es importante mencionar que para su correcto análisis se deben de contar con las bases de datos que fueron utilizados para la elaboración de los mismos, los criterios de que fueron utilizados para la elaboración de dichos indicadores.

Es importante señalar que tampoco fue posible contrastar los avances de las metas con años anteriores debido a que no se proporcionó la información de los otros ejercicios.

Glosario de Términos

(MML) Actividad	Actividades principales que implican uso de recursos, que el ejecutor debe llevar a cabo para producir cada Componente. Se colocan, para cada Componente, en orden cronológico.
(MML) Componente	Son los bienes y servicios que debe producir el ejecutor del programa para poder lograr el Propósito (entregables del Programa Presupuestario).
(MML) Fin	Indica cómo el programa contribuirá al logro de un objetivo estratégico de orden superior (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).
(MML) Propósito	Describe el impacto directo o resultado directo obtenido de la utilización de los Componentes.
Absorción escolar	Este indicador permite conocer el porcentaje de alumnos de la cohorte de egresados en determinado nivel educativo que se matriculan al siguiente nivel sin interrumpir la continuidad de sus estudios.
Aprovechamiento escolar*	Resultados obtenidos en pruebas o exámenes normalizados que miden los conocimientos o competencias en una materia específica. Esta expresión se utiliza a veces como indicación de la calidad de la educación en un sistema educativo, o para efectuar comparaciones entre varios centros docentes.
Diagnóstico	Proceso sistemático que sirve para reconocer determinada situación y el porqué de su existencia.
Educación básica*	Conjunto de actividades educativas realizadas en contextos diferentes (formal, no formal e informal) y destinadas a satisfacer las

necesidades educativas básicas. En el Marco de Acción de Dakar, esta expresión es sinónimo del programa general de la EPT. Asimismo, las clasificaciones normalizadas del CAD de la OCDE y de la ayuda utilizan una definición que engloba la educación de la primera infancia, la enseñanza primaria y los programas destinados a los jóvenes y adultos a fin de que adquieran competencias básicas para la vida diaria, incluida la alfabetización.

Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Evaluación de procesos	Determina la medida en que los componentes de un proyecto contribuyen o no a los fines perseguidos. Detecta dificultades, genera información, corrige, revisa.
Evaluación de resultados	Determina en qué medida un proyecto alcanzó sus objetivos y cuáles han sido sus efectos secundarios.
Gasto público en educación*	Total del gasto ordinario y en capital dedicado a la educación por las administraciones locales, regionales y nacionales, comprendidos los municipios. Las contribuciones de las familias no se incluyen. Este término incluye el gasto público efectuado para los centros docentes tanto públicos como privados.
Indicador de gestión	Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública tales como la entrega de bienes y servicios a la población y procesos.
Indicador de resultados	Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.

Instrumento normativo	Cualquier norma, ordenamiento o documento legal que genera obligaciones o acciones para los servidores públicos, los ciudadanos/particulares, las unidades administrativas o las instituciones.
Intervención pública	Cualquier tipo de acción llevada a cabo por la administración pública caracterizada por ser un conjunto de bienes y servicios articulados entre sí y vinculados al logro de un objetivo, ya sea un proyecto, programa, estrategia y política pública.
Línea base	Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluar y dar seguimiento al mismo.
Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores	Resumen de un programa en la estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Meta	Objetivo cuantitativo que se compromete alcanzar en un periodo determinado.
Padrón de beneficiarios	Relación oficial de las personas, instituciones, organismos, etc. según corresponda, que reciben beneficios de una intervención pública y cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.
Reglas de operación	Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar una intervención pública.

Resultado	Logro a conseguir para satisfacer las demandas y necesidades de una población objetivo, refleja el impacto del conjunto de las acciones institucionales.
Rezago escolar	Es la condición de atraso en la que se encuentran las personas que, teniendo 15 años o más de edad, no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, que en México son los estudios de secundaria.
Seguimiento	Examen continuo o periódico de la manera en que se ejecuta una actividad. Actividad gerencial interna de monitoreo.
Tasa de cobertura	Muestra la cobertura educativa respecto a la población que, de acuerdo a su edad, debiera estar en el nivel educativo correspondiente.

*Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2011). Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. UNESCO, Paris, 394 p.