



INSTITUTO EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Evaluación del Desempeño 2012

FAM-INFRAESTRUCTURA

CONTENIDO

<u>INTRODUCCIÓN</u>	3
<u>PROCESO DE EVALUACIÓN</u>	5
<u>SUSTENTO NORMATIVO PARA REALIZAR EVALUACIONES ESPECÍFICAS DE DESEMPEÑO</u>	6
<u>CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO</u>	7
<u>ALINEACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO ESTATAL</u>	11
<u>ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS</u>	14
<u>ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL</u>	18
<u>ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL FONDO</u>	23
<u>ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO PROGRAMÁTICO</u>	26
<u>COMPENSACIÓN DEL GASTO 2012</u>	28
<u>CONCLUSIONES Y FODA</u>	31
<u>DOCUMENTOS DE REFERENCIA</u>	35
<u>DATOS DE LA INSTITUCIÓN EVALUADORA</u>	37

INTRODUCCIÓN

Actualmente en México ha incrementado el interés y la preocupación por parte de la ciudadanía y de los integrantes de las organizaciones públicas respecto al tema del ejercicio de los recursos públicos. Esta tendencia es justificada ya que México cuenta aún con altos niveles de rezago y pobreza que impiden el pleno goce de los derechos fundamentales para un número importante de la población. Por esta razón, y para dar una respuesta positiva ante este tipo de preocupaciones, es imperante que en la administración pública se diseñen e implementen políticas públicas que maximicen el logro de sus objetivos, al tiempo que se instrumenten amplios mecanismos para informar sobre el desempeño presupuestal y programático, tanto a las autoridades competentes como a la ciudadanía.

Aunado a esto y con el fin de conocer la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el logro de los objetivos fijados, el cumplimiento de las metas programadas, así también para mejorar los instrumentos de política pública, es necesario evaluar y monitorear de manera permanente la evolución de las actividades del sector público. Por esa razón, la evaluación externa y el monitoreo se articulan de manera integral con la planeación, además de ser instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.

Realizar evaluaciones externas a programas gubernamentales y acciones del gobierno en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño tiene por objetivos: mejorar las prácticas de rendición de cuentas en las organizaciones públicas, mejorar el desempeño de programas y políticas públicas e informar el proceso de presupuestación.

Específicamente realizar la Evaluación de Desempeño al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) destinado a infraestructura educativa en el estado de Quintana Roo, tiene como propósito:

1. Reportar los resultados y productos a partir de la administración y gestión realizadas por la parte que ejecuta el FAM, mediante el análisis de resultados, de servicios y gestión;

2. Analizar los avances en el ámbito presupuestal a través del tiempo acorde a la información disponible (Análisis longitudinal); e
3. Identificar las principales fortalezas y retos en la aplicación del FAM.

En esta evaluación se pretende entonces identificar el grado de convergencia entre el objetivo que pretende el FAM y la forma en que se ejecuta el recurso en el rubro de infraestructura educativa. Esto significa que se realiza en una primera fase un análisis del contenido normativo y de diseño, tanto del fondo como de la dependencia que lo ejecuta (Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo, IFEQROO), a fin de identificar si existe alineación entre estos ordenamientos. En una segunda fase se realiza un análisis al comportamiento presupuestal, en relación con el origen y destino de los recursos. Posteriormente se revisa y analiza el diseño programático y sus implicaciones en los resultados del instituto. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Para el presente documento fue necesario llevar a cabo un proceso de recolección, análisis e interpretación de información. En esta serie de pasos elementales para generar fiabilidad en los datos presentados se dio inicio con una reunión de formalización.

Posterior a la formalización, se llevó a cabo la reunión con actores responsables para la entrega/recepción de información previamente enlistada y solicitada, lo que permitió durante todo el proceso ratificar y solventar los datos, revisar todos los documentos oficiales necesarios y analizar la información referencial.

La sistematización de información y obtención de los resultados se dio a partir de: a) análisis cualitativo: derivado de las reuniones de trabajo realizadas y la información documental y b) análisis cuantitativo: cuadros, bases de datos, estadísticas y gráficas que expresan la realidad referente a la población potencial-objetivo, cobertura, focalización y el presupuesto.

Por último y para propiciar mayor legitimidad a este proceso, se realizó una reunión con los actores involucrados, con el objetivo de presentar un primer informe de avance y también generar un proceso de retroalimentación. Con base en los resultados de la reunión fue posible la conciliación de información para el presente informe final.

SUSTENTO NORMATIVO PARA REALIZAR EVALUACIONES ESPECÍFICAS DE DESEMPEÑO

Con fundamento en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 78, 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); 303 del Reglamento de la LFPRH; 49 fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal; 18, 72, 74 y 78 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS); 77 del Reglamento de LGDS; 8 fracción V, 9 y 29 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, en el numeral décimo sexto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y 6, 11, 18, 22, 24, 25, 26 del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales y los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; se emite la presente Evaluación Específica de Desempeño para el Fondo de Aportaciones Múltiples en el periodo 2012.¹

¹Los documentos normativos que sustenta la evaluación externa se encuentran en los anexos electrónicos que forman parte del presente informe.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO

Con la descentralización en 1997 del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, CAPFCE, y la puesta en operación en 1998 de los Comités de Administración del Programa Estatal de Construcción de Escuelas, el FAM ha sido establecido como un recurso federal e intransferible. Además, se la ha diseñado como un recurso destinado sólo para la construcción, reparación, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos de nivel básico y superior, así como para otorgar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social.

El Fondo de Aportaciones Múltiples es uno de los fondos del Ramo 33. Su principal regulación es la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Conforme lo marca la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 40, por un lado, los recursos de ese fondo se deben destinar al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, y apoyos a la población en desamparo. Especialmente, va dirigido a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo. Asimismo, se debe destinar para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior universitaria, según sus necesidades.

Con el objetivo de entender con claridad las características de este fondo, es necesario conocerlo en su contexto, es decir, como parte de un conjunto de fondos que se desprenden del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cada uno de los ocho fondos que componen las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios emplean criterios de asignación, distribución y aplicación de recursos que tienen el objetivo normativo de incidir compensatoriamente² en necesidades sociales relacionadas principalmente con la educación, salud, seguridad pública e infraestructura social.

²En términos del Manual de Transferencias Federales, criterios compensatorios son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales.

Los criterios que presenta esta ley son contenidos en fórmulas para repartir recursos hacia los estados y municipios. En algunos casos las fórmulas emplean variables que miden grados de rezago, marginación o de pobreza, y a partir de éstas se pretende generar una repartición que beneficie principalmente a las regiones que más desventajas observan. En algunos otros casos no es posible identificar una expresa intención compensatoria en el diseño de dichas fórmulas de reparto, es decir, las fórmulas emplean criterios que no privilegian las condiciones de desventaja y que por el contrario, sólo refuerzan la desigualdad.

Además de la distribución es necesario analizar la ejecución de recursos. Para esta etapa la ley es menos nutrida, pues sólo provee información sobre el tipo de acciones o proyectos que podrán ejecutarse, pero no abunda, a un nivel técnico, en la estrategia pertinente que aumente la probabilidad de que dicho ejercicio incida en la compensación.

En este caso particular, por un lado la LCF aclara el tipo de acciones que se podrán llevar a cabo, y por otro, el Presupuesto de Egresos de la Federación se señala los montos y calendario de distribución.

Se ha realizado una revisión de las condiciones normativas que poseen cada uno de los fondos, con el objetivo de identificar y caracterizar al FAM.³ Del análisis a los

³ Aunada a esta clasificación, generada a partir de la ley, se debe señalar que ya diversos trabajos han indagado en el comportamiento distributivo que estos fondos presentan en los últimos años. Por ejemplo, la experta en temas presupuestales Laura Sour (2004) realiza un análisis centrado en las estrategias de reparto de aportaciones y señala que las fórmulas y criterios de distribución de los diversos fondos que integran el Ramo 33 no están necesariamente enfocados en promover el desarrollo de los estados y municipios. Llega a esta conclusión después de realizar una revisión a la estructura legal que sostiene el reparto de los recursos, con lo que subraya que la existencia de lagunas legales es el principal incentivo para que se generen espacios de discrecionalidad en el reparto de estos recursos entre los gobiernos estatales. Sin lugar a dudas el texto de Laura Sour logra visualizar una importante problemática en torno al manejo de las aportaciones, la etapa distributiva de los recursos, pero no analiza, aunque sí soslaya, la necesidad de indagar en aspectos institucionales y legales a nivel estatal y municipal que permitan mejorar la etapa de ejercicio de los recursos.

En este mismo tenor, la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2010) a los ocho fondos de aportaciones, al tiempo que realiza un análisis crítico de la intencionalidad de las fórmulas de distribución, muestra que el problema más serio consiste en el desfase entre la estrategia del gasto y las capacidades de las instancias institucionales y normativas, en los tres órdenes de gobierno. En otras palabras, esta evaluación reconoce que en la actualidad la atención debe enfocarse principalmente en la manera en que los gobiernos locales están tomando las decisiones de gasto, sin dejar de reconocer que el tema distributivo aún no termina de solidificarse.

Por su parte, en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 (PNUD 2011) se señala que en términos de distribución las aportaciones tienen un carácter ligeramente progresivo, con un valor de coeficiente de concentración³ de -0.0943. Lo que el informe subraya es que estos recursos logran una distribución que promueve el bienestar a través de asignaciones equitativas. Esto se traduce en que al 25% menos desarrollado de la población se le transfiere el 34.1% de las aportaciones, mientras que el 25% más desarrollado recibe el 24.6% de las aportaciones.

Como se puede advertir, los tres documentos analizan la etapa distributiva de los recursos, sin embargo, hay una percepción diferenciada sobre la problemática. Es posible advertir que mientras el texto de Sour, que es del año 2004, aún expone una grave preocupación por la

criterios de reparto que señala la LCF es posible generar una clasificación de los fondos de aportaciones, tanto por la existencia de criterios compensatorios, como por la existencia de criterios para el gasto de inversión. La dimensión más relevante para los motivos de este documento es la de gasto de inversión, y el siguiente cuadro presenta la diversidad cualitativa que ofrecen ambos criterios:

CON criterios compensatorios	<p>FAIS</p> <p>FAFEF</p> <p>FAM</p>		<p>FASSA</p> <p>FAEB*</p> <p>FAETA**</p>
SIN criterios compensatorios	FASP	FORTAMUN-DF	
	CON gasto de inversión específico	CON gasto de inversión no específico	SIN gasto de inversión

*Sólo uno de los cuatro componentes de la fórmula de reparto utiliza criterio compensatorio

**Sólo la vertiente de servicios de educación para adultos utiliza criterios compensatorios y son definidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En este cuadro, la dimensión vertical discrimina aquellos fondos cuyos criterios de reparto hacen explícita la intención de compensar, esto es, las fórmulas con las que se reparten los recursos priorizan los estados y municipios con mayores desventajas. Lo que resulta de esta primera revisión es que seis de los ocho fondos contienen enunciativamente criterios compensatorios para su reparto, dentro de los cuales se encuentra el FAM.

manera en que la estructura de reparto podría estar alterando la meta compensatoria de los recursos, el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 logra demostrar que ya existen avances cuantificables en la dimensión del reparto. Ya con la atención puesta en el ejercicio de los recursos, el documento de CONEVAL voltea definitivamente su preocupación al tema de las capacidades locales en el eficiente ejercicio de los recursos. En conjunto, estos documentos resumen que la atención prestada en los últimos años a la manera de repartir los recursos ha generado, al parecer, mayor eficiencia en su reparto, pero sigue pendiente analizar con mayor minuciosidad y ofrecer respuestas al tema de la eficiencia en el ejercicio de estos recursos, a la luz de criterios compensatorios.

En la dimensión horizontal se separan los fondos por el grado de especificidad con que se establece el destino de gasto de inversión, es decir, si la ley sólo enuncia la posibilidad de ejercer gasto de inversión o si establece los tipos de proyecto o acciones que se pueden ejecutar con esos recursos. Así, es posible identificar que tres de los ocho fondos hacen específico el tipo de gasto de inversión que se puede ejercer (FAIS, FAFEF Y FASP), mientras que otros dos (FAM, Y FORTAMUN-DF), aunque señalan el rubro de inversión no lo hacen de manera específica. Finalmente, en los fondos restantes (FASSA, FAEB Y FAETA) no se hace referencia a la posibilidad de ejercer gasto de inversión. Si bien en estos últimos fondos la LCF no contempla explícitamente este tipo de gasto, esto no significa que exista un impedimento para que se eroguen en ese sentido.

Como consecuencia y como se puede observar en el cuadro de arriba, el FAM se puede clasificar como un fondo que contempla criterios de reparto con un matiz compensatorio, al establecer que se destinarán recursos a la población en condiciones de pobreza extrema y a la población en desamparo; y que además contempla el ejercicio de gasto de inversión con señalamientos específicos para su ejercicio, al mencionar que se destinarán recursos a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física educativa.

ALINEACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO ESTATAL

FEDERACIÓN	ESTADO QUINTANA ROO
Ley General de Infraestructura Física Educativa	Ley de Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo
Capítulo I Disposiciones Generales	Capítulo I Disposiciones Generales
Artículo 4. Por infraestructura física educativa se entiende los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, en el marco del sistema educativo nacional, en términos de la Ley General de Educación, así como a los servicios e instalaciones necesarios para su correcta operación.	Artículo 5.- La Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo, se conforma con los bienes muebles e inmuebles y servicios necesarios para su operación, destinados a la educación impartida por el Estado o por particulares con autorización o con o sin reconocimiento de validez oficial de estudios en el Sistema Educativo Nacional en el Estado.
Capítulo II De la calidad de la infraestructura física educativa	Capítulo IV De la calidad y certificación de la infraestructura física educativa
Artículo 7. La infraestructura física educativa del país deberá cumplir requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia, de acuerdo con la política educativa determinada por el Estado - Federación, estados, Distrito Federal y municipios-, con base en lo establecido en el artículo 3o. constitucional; la Ley General de Educación; las leyes estatales de educación y del Distrito Federal; el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Sectorial; los programas educativos estatales y del Distrito Federal, así como los programas de desarrollo regional.	Artículo 18.- Para los efectos de esta ley, la calidad de la infraestructura física educativa estará dirigida a contribuir al desarrollo del individuo y al mejoramiento del entorno social en el Estado, así como a proveer a los educandos y del personal docente, de asistencia y apoyo a la educación, de instalaciones educativas que les permitan y faciliten adquirir, transmitir y acrecentar los conocimientos y habilidades que los programas educativos requieren
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016
Eje 3 de la política pública Igualdad de Oportunidades	Parte 1 Quintana Roo Solidario
3.3 Transformación educativa	1.5.- Educación con resultados
Objetivo 10, Estrategia 10.1	Estrategia 1. Ampliar las oportunidades educativas con equidad
Modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación.	Ampliar las oportunidades de acceso a la educación, con especial atención a la población vulnerable, con espacios físicos adecuados a los nuevos enfoques de la educación.
Objetivo 14	Líneas de acción
Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.	1.5.1.3.- Consolidar, ampliar y rehabilitar la infraestructura educativa existente, aulas, laboratorios, talleres, espacios deportivos y anexos, considerando adecuaciones de espacios para personas con discapacidad. 1.5.1.4.- Promover la participación de los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado, para el financiamiento de la infraestructura educativa.
Programa Sectorial de Educación 2007-2012	IFEQROO
Temas Transversales: Infraestructura	En su decreto de creación se señala como objetivo:

I.2 Fortalecer la infraestructura escolar en Educación Básica
I.3 Expandir y modernizar la infraestructura a través de fondos concurrentes de los tres órdenes de gobierno, los cuales sean asignables mediante reglas claras y transparentes, dando prioridad a la demanda de las entidades federativas con mayor rezago, presión demográfica y eficacia.
I.4 Mejorar la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones de Educación Superior.

FAM Infraestructura Educativa

Fin

Contribuir a superar las condiciones de pobreza extrema y a mejorar las oportunidades educativas

Propósito

Los alumnos de educación básica, media superior y superior cuentan con mejores condiciones para su aprovechamiento

Art.2.- El instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo, tendrá por objeto regular la infraestructura física educativa al servicio del sistema educativo estatal, estableciendo los lineamientos generales para:

I. Ser la única entidad normativa del Estado de Quintana Roo encargada de organizar, dirigir y llevar a cabo los programas y obras, para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, refuerzo, reconstrucción, reconversión y habilitación de inmuebles e instalaciones Educativas.

Desde el punto de partida normativo, se faculta al IFEQROO como órgano ejecutor de los recursos de infraestructura educativa y se diferencia el papel que juega la Secretaría de Educación como ente rector en la materia. El contar con una institución especializada en la atención de la infraestructura educativa responde a los lineamientos establecidos a nivel federal, manteniendo la coordinación con el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED).

A nivel de política pública, se encuentra congruencia en la alineación del Plan Estatal de Desarrollo con los objetivos planteados a nivel nacional, considerando un enfoque de equidad y mejoramiento de la calidad de la infraestructura educativa.

En el diseño de los objetivos establecidos por la SEP para el subfondo del FAM Infraestructura Educativa a nivel Fin y Propósito, se identifica una adecuada alineación con los objetivos de la política nacional en la materia, con la salvedad de que aún no incorpora el tema de la educación media superior que ya está incorporada también al fondo; estos mismos son a los que da seguimiento el IFEQROO aunque el estado carece de objetivos a nivel sectorial y definición de una MIR para el fondo en particular.

El IFEQROO como ente operador, cuenta con algunos elementos de planeación estratégica que son congruentes con lo que señala la ley respecto a la función que

debe desempeñar en el desarrollo de la infraestructura y con los objetivos del fondo, tal como lo muestran su Visión y Misión:

Visión: estar en la disponibilidad de asegurar los estándares de calidad de la infraestructura física educativa en sus diversos niveles en apego a las disposiciones normativas y a las necesidades propias de cada región de nuestro estado.

Misión: somos un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargados de ejecutar y equipar los espacios educativos del estado de Quintana Roo, en sus diferentes niveles, a través de la correcta aplicación de la normativa vigente en la materia, mediante un personal capacitado y comprometido con las necesidades reales de la comunidad educativa, garantizando que su objeto social sea que los educandos cuenten con una infraestructura y equipamiento con la calidad y confort acordes a los desafíos que la vida actual les impone, eficientando así el proceso de enseñanza-aprendizaje.

ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

El FAM no cuenta con una matriz de indicadores precisa y conocida por los actores involucrados en las diferentes etapas que conlleva la aplicación del Fondo. En el estado de Quintana Roo existen inconsistencias y en algunos casos falta de conocimiento en el proceso de la entrega de información de los indicadores, esto se entiende que es a causa de que en el estado FAM-Infraestructura no cuenta con una matriz que presente la planeación y establezca el logro en el ámbito local de forma específica.

Fin
Contribuir a superar las condiciones de pobreza extrema y a mejorar las oportunidades educativas
Propósito
Los alumnos de educación básica, media superior y superior cuentan con mejores condiciones para su aprovechamiento

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Evaluación del Desempeño

Los objetivos anteriores representan el impacto intermedio y final que busca lograr el FAM; es conveniente que los responsables del fondo a nivel federal y subsecuente a nivel estatal conozcan la MIR y tengan en claro la evolución del diseño de la matriz para seleccionar adecuadamente la forma en que se recolectará la información, es decir, definir los medios de verificación adecuados para poder reportar en tiempo y forma.

Pasando al análisis del Fin, visto en el recuadro anterior; es importante tomar en cuenta que como se encuentra redactado refleja la contribución a dos objetivos de desarrollo. Lo que complica establecer la medición del impacto que el fondo espera, además de perder congruencia interna en su lógica vertical, dígame de la relación propósito-fin; lo que propicia recomendar el replanteamiento del fin, seleccionando el objetivo de desarrollo al que se logra contribuir más y obtener mayor impacto, en este caso pensando en la vertiente de infraestructura educativa, sería conveniente enfocarse a contribuir a mejorar las oportunidades educativas.

1.- Contribuir a superar las condiciones de pobreza extrema y

2.- Contribuir a mejorar las oportunidades educativas

Los indicadores que se deben reportar a este nivel de logro son:

Para el nivel fin;

1.- porcentaje de variación de hogares en pobreza extrema

$$\left[\frac{\text{Sumatoria de hogares en pobreza extrema en las entidades federativas N}}{\text{total de hogares en las entidades federativas N}} - 1 \right] \times 100.$$

En general la MIR no presenta medios de verificación y en particular para este indicador a nivel FIN no se ubicó fuentes de información para reportarlo. Por otro lado se presenta como *porcentaje de variación de hogares en pobreza extrema*, cuando debe de ser *tasa de variación de hogares en pobreza extrema*, siendo que la fórmula de cálculo esta presentada como una tasa de variación y no con formula de porcentaje. Pasando al análisis de congruencia con el fin y este con la naturaleza del fondo vertiente infraestructura, se considera que no es un indicador adecuado, ya que la naturaleza del fondo, con base en la infraestructura educativa, es generar mejores oportunidades educativas. Por lo que se propone se diseñe un indicador que logre reflejar estas oportunidades educativas otorgadas a partir de la contribución del fondo, una forma sería medir las desigualdades educativas integrando variables que tengan que ver con los esfuerzos del sector educativo (ejemplo: acciones para la ampliación de la cobertura) y los factores del entorno (origen social, nivel educativo de los padres).

Se presenta un ejemplo de indicador para medir desigualdad educativa, lo cual también reflejaría las oportunidades educativas:

- 1.- Porcentaje de asistencia escolar por grado de rezago social, tamaño de la localidad y grupos de edad
- 2.- Porcentaje de asistencia escolar por entidad federativa, rezago social, tamaño de la localidad y grupos de edad.

Para el nivel propósito:

- 2.- Porcentaje de alumnos educación básica [de educación superior] atendidos con construcción, equipamiento o remodelación de la infraestructura

$$\left(\frac{\text{Número de estudiantes de educación básica [de educación superior] en la entidad federativa que estudian en las escuelas con equipo e infraestructura mejorada a través de recursos del FAM}}{\text{Número de estudiantes del nivel básico de la entidad}} \right) \times 100.$$

Este indicador se reporta a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) cada año según información emitida por el IFEQROO a través de un informe de avance cuantitativo y porcentual de varios indicadores:

INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL FAM 2012/EVALUAR EL IMPACTO DE LOS RECURSOS Y ACCIONES DEL FONDO EN EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN OBJETIVO/ PROCEDIMIENTO 8.3

NÚM. DE ACCIÓN Y CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	FÓRMULA	VARIABLES	INDICADOR (RESULTADO POR 100)
3.- A POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL BÁSICO BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	ALUMNOS	POBLACIÓN ESTUDIANTIL DE NIVEL BÁSICO BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	78,854	79
		TOTAL POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL BÁSICO EN EL ESTADO	99,324	
3.B POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL MEDIO BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	ALUMNOS	POBLACIÓN ESTUDIANTIL DE NIVEL MEDIO BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	No aplica	
		TOTAL POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL MEDIO EN EL ESTADO	No aplica	
3.-C POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL SUPERIOR BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	ALUMNOS	POBLACIÓN ESTUDIANTIL DE NIVEL SUPERIOR BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	11,250	63
		TOTAL POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL SUPERIOR EN EL ESTADO	17,953	

Los productos que identifica la MIR para la parte de infraestructura son:

- 1.- Construcción de infraestructura.
- 2.- Equipamiento de infraestructura.

Y los indicadores para reportar avances son:

- 1.- Porcentaje de espacios educativos construidos

(Sumatoria de espacios educativos de educación básica, media superior y superior construidos en el año N/ Total de espacios educativos de educación básica, media superior y superior necesarios identificados por la entidad federativa en el año N) x100

Indicador reportado a la ASF en el 2012

NÚM. DE ACCIÓN Y CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	FÓRMULA	VARIABLES	INDICADOR (RESULTADO POR 100)
ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS EN NIVEL BÁSICO	ESPACIO EDUCATIVO	NÚMERO DE ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS EN EL NIVEL BÁSICO	194	100
		NÚMERO DE ESPACIOS EDUCATIVOS DE NIVEL BÁSICO PROGRAMADOS	194	
ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS EN NIVEL SUPERIOR	ESPACIO EDUCATIVO	NÚMERO DE ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS EN EL NIVEL SUPERIOR	5	100
		NÚMERO DE ESPACIOS EDUCATIVOS DE NIVEL SUPERIOR PROGRAMADOS	5	

2.- Porcentaje de espacios educativos equipados

(Sumatoria de espacios educativos de educación básica, media superior y superior equipados en el año N/ Total de espacios educativos de educación básica, media superior y superior necesarios identificados por la entidad federativa en el año N) x100

El presente indicador no se encuentra reportado a ninguna instancia de control y seguimiento, sin embargo se cuenta con información estadística (medios de verificación) para poder reportarlo juntamente con los anteriores indicadores.

Los procesos que se consideran en la MIR a nivel federal se refieren a la radicación de recursos por vertiente a los estados es decir:

1.- Recursos del FAM en construcción de infraestructura.

2.- Recursos del FAM en equipamiento de infraestructura.

Los anteriores son de control específico de la federación, por esta razón es conveniente reiterar que el estado de Quintana Roo debe diseñar su Matriz de Indicadores de Resultados para una mejor planeación y claridad de los avances que se reportan y a quién se reportan.

Por otro lado no se identificó ningún tipo de reporte de indicadores y/o avances a otra instancia de gobierno responsable de la vigilancia y coordinación (SEP) para la aplicación de los recursos del FAM⁴.

⁴ Se comentó sobre un único indicador que se reporta por parte de los Servicios Educativos para el subfondo de infraestructura, sin embargo, no se proporcionó información sobre éste (nombre del indicador, avance porcentual con frecuencia de medición, y medios de verificación).

ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL

En esta sección se pretende dar claridad sobre la manera en que el funcionamiento del IFEQROO se lleva a cabo en relación con los objetivos del FAM. Esto significa realizar un análisis de la alineación y congruencia normativa entre el instituto y el fondo, para lo cual es necesario identificar y seleccionar las características del funcionamiento del instituto que son directamente influidas por el diseño normativo y ejercicio presupuestal del fondo.

Inicialmente se deben señalar los elementos legales y establecer las características que significan un vínculo funcional entre el nivel federal y el local en términos del ejercicio de los recursos transferidos.

En este sentido, lo primero es reconocer la normatividad federal aplicable en este ámbito. La LCF establece las directrices de inicio sobre el ejercicio de los recursos de este fondo, sin embargo, no establece pormenorizadamente toda la relación. Lo que se obtiene de esta ley es el criterio para la conformación del fondo, el cual indica que se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 0.814% de la recaudación federal participable. Además se establece con claridad la intensidad y el destino del gasto, es decir, especifica su vocación compensatoria y el tipo de proyectos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2012 en su Tomo IV contempla los recursos asignados al FAM para Quintana Roo en lo general y la distribución del subfondo de Asistencia Social.

De esta ley derivan los lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. En este documento, además de dar a conocer las disposiciones para la entrega de los recursos, se definen las dependencias coordinadoras de los fondos de dicho ramo y la mecánica para el establecimiento de indicadores por resultados de los mismos, y se establece el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio de los recursos y las evaluaciones de resultado de cada fondo. Para el FAM se determina que será la Secretaría de Educación Pública la encargada

del componente de infraestructura educativa, y la Secretaría de Salud por lo que se refiere al componente de asistencia social.

Otro lineamiento de primer orden es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual establece tres elementos fundamentales para el ejercicio de los recursos transferidos por la federación. En primer lugar el artículo 82 establece los criterios sobre los cuales se deben signar los convenios de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas; en segundo lugar, el artículo 84 establece la necesidad de regionalizar los recursos, es decir, establecer con claridad la radicación geográfica de los recursos de los proyectos de inversión; finalmente establece en su artículo 85 los criterios que rigen la transparencia e información sobre el ejercicio del gasto federalizado.

También de primer orden debe mencionarse el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que en su artículo 8º fracciones IV, V y X señala los criterios para remitir información pormenorizada de los avances físicos de los proyectos, los elementos entorno a la evaluación de los recursos utilizados y se estipulan la manera de informar sobre el ejercicio y destino de éstos. En este mismo ordenamiento, pero en el artículo 9º, se establecen los elementos que deberán atenderse para cumplir con los criterios de rendición de cuentas, transparencia y evaluación establecidas contenidos en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 y 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El PEF 2012 no define los criterios de asignación específicos para el fondo, sin embargo, en el documento “Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” —emitido por la Secretaría de Hacienda Federal el 21 de enero del 2008, en su Sección II, disposición Tercera, inciso V— establece que corresponde a la Secretaría de Educación Pública coordinar el FAM en cuanto al componente de Infraestructura Educativa.

A diferencia del subfondo de asistencia social, en el caso de FAM infraestructura educativa se publican las asignaciones que determina la SEP, pero no así los criterios o fórmulas para su distribución a los estados.

La información pública al respecto es limitada, pero en lo relativo al FAM infraestructura básica, la Dirección General de Planeación y Programación de la SEP presentó en el “Primer Foro Parlamentario de Consulta sobre Educación Superior y Media Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de México” (2006) una fórmula de distribución que contempla la aplicación de ponderadores al monto total del FAM de un ejercicio anterior sobre los siguientes rubros: 42.5% matrícula, 25.0% rezago educativo, 7.5% crecimiento de la población en edad escolar y 25% por índice de marginación. El recurso adicional se asigna con base a índices de marginación⁵.

Respecto del nivel medio superior, los recursos del subfondo se distribuyen entre una población de instituciones objetivo delimitadas que son los bachilleratos incorporados a Universidades públicas estatales que hay en el país, según una fórmula de asignación que considera la contribución proporcional de cada institución a la matrícula total del nivel medio superior, que deja fuera a 8 estados entre ellos Quintana Roo⁶.

En cuanto al nivel superior, la Subsecretaría de Educación Superior a través de sus áreas, está facultada para autorizar y publicar anualmente los lineamientos, criterios y modelos para la distribución de los recursos aprobados a los proyectos de infraestructura física financiados a través FAM, a fin de que se cumplan con los indicadores académicos en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

⁵ <http://foro-ciencia.uco.mx/programa.php> Primer foro parlamentario de consulta sobre educación superior y media superior, ciencia y tecnología.

⁶ Ver análisis FODA, pág. 30.

La distribución del fondo se hace de acuerdo con fórmulas diseñadas por cada Dirección General o Coordinación General correspondiente, quienes tienen una mayor cercanía a las problemáticas y dinámicas propias de cada Subsector de la Educación Superior.

Por otro lado, respecto de las directrices estatales en materia de infraestructura educativa, en primer lugar debe mencionarse que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo establece en su artículo 37 la responsabilidad que tiene la Secretaría de Educación del Estado en la creación y mantenimiento de la infraestructura educacional. Asimismo, la Ley de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo señala en su artículo 3º que será tanto la Secretaría de Educación como el Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo las autoridades en materia de infraestructura física educativa.

En cuanto a las directrices estatales en materia del ejercicio del presupuesto y su posterior fiscalización se tiene que mencionar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2012 y la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo.

Derivado de esta urdimbre normativa se puede identificar que las normas federales, en particular la LCF y los lineamientos del RAMO 33, son claras en especificar los mecanismos para la distribución de recursos (haciéndose énfasis en dirigir los recursos a las poblaciones con mayores rezagos), así como los mecanismos para reportar su ejercicio (implementando un formato único para informar).

Cuando esta lógica compensatoria se analiza a nivel estatal es posible identificar que las normas estatales no la incorporan de manera explícita. En este caso, la formulación, conducción, difusión y evaluación de la política en materia de infraestructura física educativa corresponde a la Secretaría de Educación. Sin embargo, los principios básicos de la infraestructura física educativa, contenidos en el

artículo 6 de la Ley de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo, no mencionan algún aspecto relacionado con la compensación, o la atención prioritaria de zona o poblaciones en desventaja. Los criterios que regulan esta tarea son: seguridad, salubridad, suficiencia espacial, aprovechamiento sustentable, independencia, accesibilidad, utilización de las tecnologías de la información, protección al ambiente e innovación.

Por esta razón, se vuelve imperante analizar no sólo el comportamiento del fondo en su flujo y destino presupuestal, sino también como coadyuvante en el cumplimiento de alguno de los objetivos programáticos reflejados en los indicadores de gestión del instituto. Para abordar este matiz se presenta el apartado de Administración y Gestión del Fondo.

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL FONDO

Durante el ejercicio fiscal 2012 se ejerció en infraestructura educativa la suma de \$185,375,163.56. De este monto el mayor porcentaje se destinó al rubro de obra, lo que representó una cifra de \$173,156,341.14

El comportamiento de los años anteriores puede ofrecer una perspectiva sobre estas cantidades. Para el periodo 2010-2012 los montos a precios constantes de 2012, dividido por recursos dirigidos a obra y recursos dirigidos a mobiliario son los siguientes:

	2010	2011	2012
Mo	12.053.251,04	25.646.119,72	12.218.822,42
Ob	219.670.163,68	301.316.621,77	173.156.341,14
Total	231.723.414,72	326.962.741,49	185.375.163,56

Fuente: Elaboración propia con datos del IFEQROO

Como se puede advertir en la tabla, la mayor parte de los recursos son destinados a la construcción de obra. También se observa que para el año 2012 se presenta una disminución en el monto global de este recurso. La disminución es atribuible a los criterios de reparto que efectúa la SHCP a partir de las consideraciones de la Secretaría de Educación.

Sobre el destino de los recursos en términos del nivel educativo que atienden la distribución a lo largo de estos tres años es la siguiente:

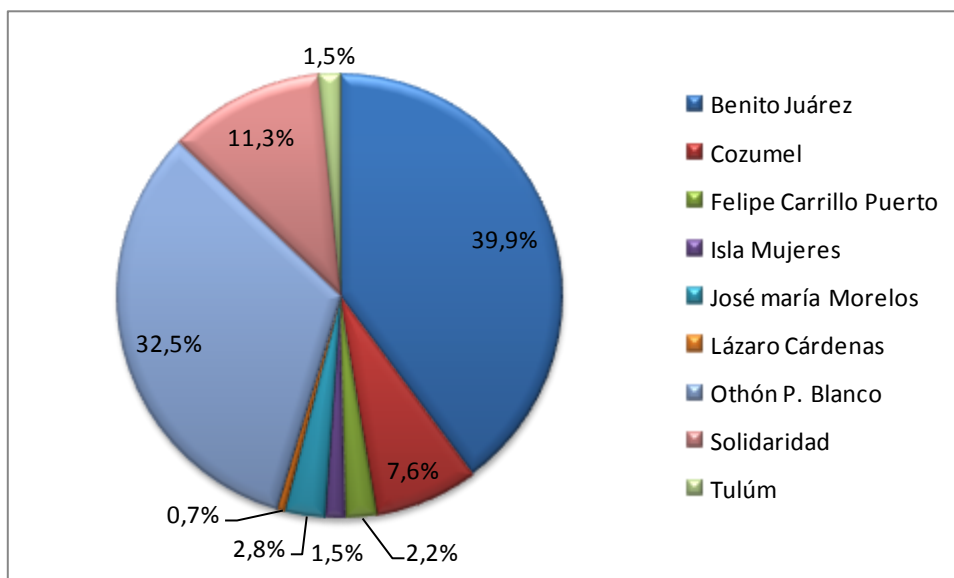
	2010	2011	2012
Básica	169.008.993,56	228.667.065,89	171.243.805,69
Superior	62.714.421,16	98.295.675,60	14.131.357,87
Total	231.723.414,72	326.962.741,49	185.375.163,56

Fuente: Elaboración propia con datos del IFEQROO

Como es posible identificar, la mayoría de los recursos ha sido destinado al rubro de educación básica y en conjunto con la tabla anterior se muestra que los recursos están primordialmente dirigidos a la construcción de infraestructura de educación básica.

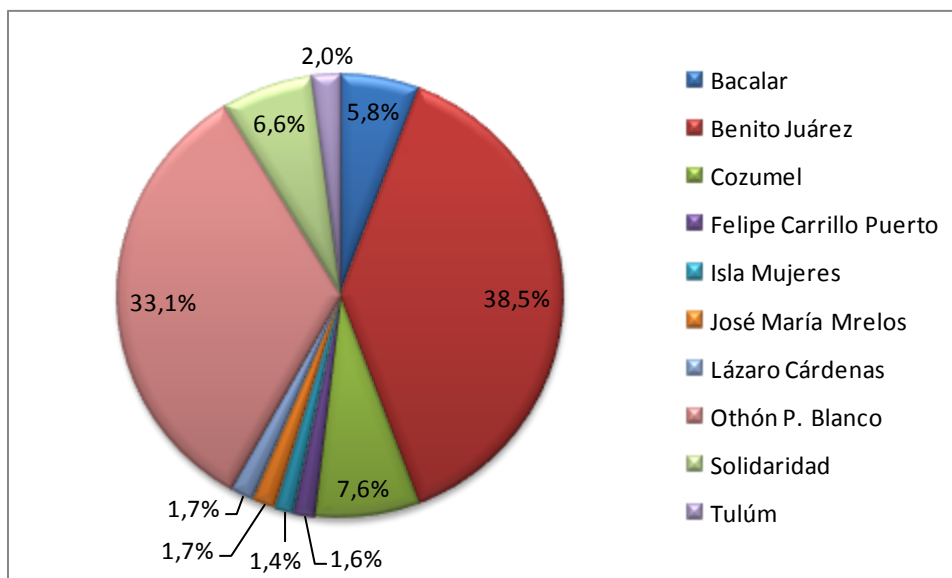
En términos del destino geográfico de la inversión, los resultados para los tres años son muy similares. Los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco son los receptores de alrededor de dos terceras partes de los recursos.

GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN FAM 2010



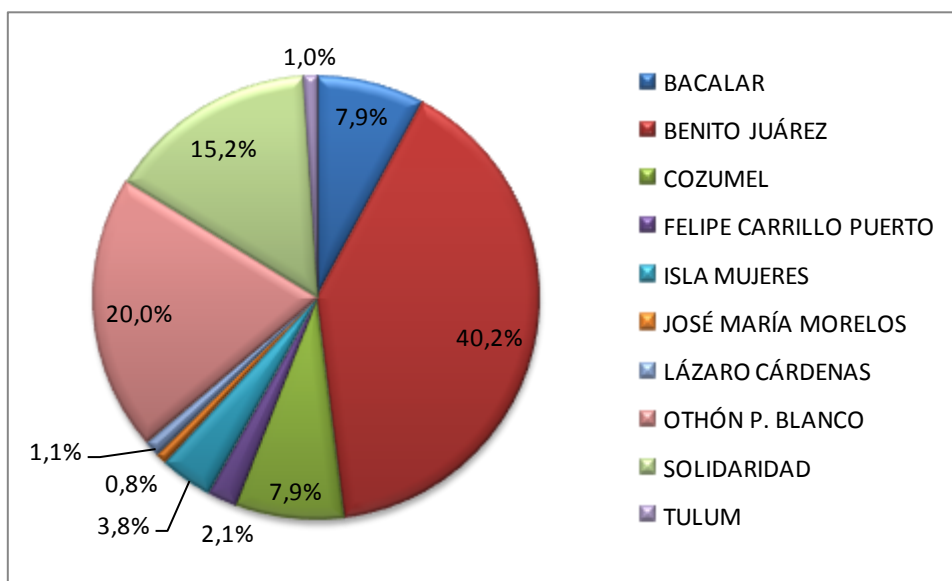
Fuente: Elaboración propia con datos del IFEQROO

GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN FAM 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del IFEQROO

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN FAM 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del IFEQROO

La diferencia importante que presenta el año 2012 es que se incluye a Bacalar entre los beneficiarios de esta distribución de gasto, mientras que el municipio de Solidaridad incrementa su porcentaje.

A partir de la información proporcionada por el IFEQROO no es posible identificar la conformación presupuestal por fuente de financiamiento, por lo que no se asienta si el total de recursos ejercido para infraestructura proviene del FAM, o de recursos de origen local.

Lo que en general se logra identificar es una disminución para el año 2012 del monto destinado a infraestructura por parte del fondo. Dado los criterios para la toma de decisiones en torno a la construcción, mantenimiento y ampliación de la infraestructura física educativa, esta disminución en el monto es resultado del cálculo de necesidades estatales y de la disponibilidad de recursos que son enviados a las demás entidades.

ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO PROGRAMÁTICO

En esta sección se pretende realizar un análisis al comportamiento de los componentes, actividades e indicadores.

A partir de la información proporcionada por el IFEQROO se hizo saber al equipo evaluador que ese instituto no ha utilizado la matriz de indicadores de resultados para los ejercicios presupuestales 2010, 2011 y 2012.

La información a la que se tuvo acceso son los indicadores emitidos por la Auditoría Superior de la Federación para los años 2011 y 2012. A partir de esta información se ha podido constatar que hubo un incremento en el promedio de cumplimiento de cuatro puntos porcentuales. Esto significa que el promedio de los indicadores en el año 2012 en comparación con el año 2011 pasó de 60.2 a 64.6.

Esta calificación por sí misma puede ser positiva, sin embargo, el análisis de cada uno de los indicadores es el mecanismo para cualificar el comportamiento. Por esto, se presentan a continuación los indicadores más representativos, primero los referentes a educación básica y después los de educación superior:

Indicador 2011	Valor	Indicador 2012	Valor
2.-ESPACIOS EDUCATIVOS (PLANTELES) ATENDIDOS CON RECURSOS DEL FAM	69	2.-ESPACIOS EDUCATIVOS (PLANTELES) ATENDIDOS CON RECURSOS DEL FAM	76
3.- A POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL BÁSICO BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	79	3.- A POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL BÁSICO BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	100
3.-C POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL SUPERIOR BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	63	3.-C POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL SUPERIOR BENEFICIADA CON RECURSOS DEL FAM	100
1. A NIVEL DEL GASTO EJERCIDO AL 31-12-11 BÁSICA	62	1. A NIVEL DEL GASTO EJERCIDO AL 31-12-12 BÁSICA	69
1. C RECURSO NO EJERCIDO DEL FAM AL 31-12-11 BÁSICA (SUBEJERCICIO)	37	1. C RECURSO NO EJERCIDO DEL FAM AL 31-12-12 BÁSICA (SUBEJERCICIO)	28
2. ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS EN NIVEL BÁSICO	100	2. ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS EN NIVEL BÁSICO	100
3.- CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA ANUAL DE OBRAS	33	3.- CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA ANUAL DE OBRAS	39

Fuente: Elaboración propia con datos del IFEQROO

Para esta selección de indicadores de infraestructura, que se enfocan en la gestión de recursos, el cumplimiento de metas y la población objetivo, es posible observar un

claro comportamiento positivo para el año 2012. Los principales avances se realizan en la proporción de población atendida, que en ambos indicadores alcanzan el total de población programada y por eso obtienen un valor de 100.

Sin embargo, para los siguientes indicadores, que se concentran particularmente en la infraestructura de educación superior, la tendencia es algo diferente a los primeros.

Indicador 2011	Valor	Indicador 2012	Valor
1.A NIVEL DEL EJERCICIO DEL GASTO AL 31-12-11 (SUPERIOR)	25	1.A NIVEL DEL EJERCICIO DEL GASTO AL 31-12-12 (SUPERIOR)	20
1. C RECURSO NO EJERCIDO DEL FAM AL 31-12-11 (SUPERIOR) (SUBEJERCICIO)	75	1. C RECURSO NO EJERCIDO DEL FAM AL 31-12-11 (SUPERIOR) (SUBEJERCICIO)	66
2. ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS EN NIVEL SUPERIOR	100	2. ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS EN NIVEL SUPERIOR	100
3.- CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA ANUAL DE OBRAS	5	3.- CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA ANUAL DE OBRAS	3

Fuente: Elaboración propia con datos del IFEQROO

Como se puede observar en estos indicadores existe un importante déficit en el ejercicio de recursos y por lo tanto en el cumplimiento de las metas de conclusión de infraestructura.

COMPENSACIÓN DEL GASTO 2012

A partir del análisis a los montos y destino de gasto de los recursos del FAM se ha diseñado un indicador que permite identificar la pertinencia de ese gasto a la luz de un criterio compensatorio.

Este indicador consiste en el coeficiente de concentración del gasto de inversión estatal que proviene de este fondo de aportaciones. Este coeficiente es un pseudo-gini⁷ que mide la concentración de este gasto entre los municipios de cada estado, tomando en cuenta el índice de marginación de cada municipio. La intuición de este coeficiente es que mientras el gasto estatal se dirija primordialmente a los municipios con mayor rezago, es más compensatorio. Por el contrario, mientras más dirigido o concentrado esté el gasto en municipios más desarrollados, es menos compensatorio. La fortaleza de este mecanismo de medición es que identifica en qué se gastó el recurso y cuál fue el destino geográfico, lo cual permite identificar y calificar las decisiones estatales de gasto, a la luz de una normada orientación compensatoria.

A partir de esta clasificación y con base en la información sobre el nivel de marginación que se obtiene del Índice de Marginación (IM) municipal, se generaron los valores de coeficiente de concentración para cada año, de acuerdo con la fórmula estándar:

$$CC=1-\sum p_i (Y_i + Y_{i-1})$$

Donde:

Y_i = Distribución de frecuencia acumulada del gasto.

Y_{i-1} = Distribución de frecuencia acumulada rezagada del gasto.

p_i = Distribución de frecuencias de la población.

⁷ El coeficiente pseudo-gini mide la disparidad en el ingreso o transferencias económicas entre diferentes grupos, ordenados por su grado de carencia o rezago. Se aplica el mismo método de cálculo que el coeficiente de gini, el cual mide el grado de concentración o no uniformidad de una distribución. Mientras el valor sea más cercano a 0 la distribución es más uniforme, mientras se acerque más a 1 la distribución se concentra más en algún o algunos grupos.

Los valores que toma este coeficiente van de (-1 a 1), donde el valor negativo implica mayor compensación del gasto y el positivo nula compensación. A partir de esta medición es posible entonces evaluar si la manera en que se ejercieron los recursos fue o no compensatoria.

Los valores para estos tres años son:

	2010	2011	2012
CC	0,0084	0,1011	0,1191

Fuente: Elaboración propia

Lo que representan estos valores es que ha existido una tendencia a ser menos compensatorio a lo largo de este periodo. Es decir, cuanto más se acerque el coeficiente al valor 1 significa que los recursos se han dirigido principalmente a los más desarrollados.

Esto se puede observar con claridad en las gráficas de distribución del gasto que han sido ya expuestas, pero se ratifica con este índice. La explicación de estos resultados es sencilla. A pesar de que el fondo pueda tener una intención de dirigirse a la población o zonas más marginadas, los criterios con los que se toman decisiones de inversión no necesariamente visibilizan las situaciones de rezago, sino en muchos casos el crecimiento de la demanda de servicio, que no necesariamente empata con marginación.

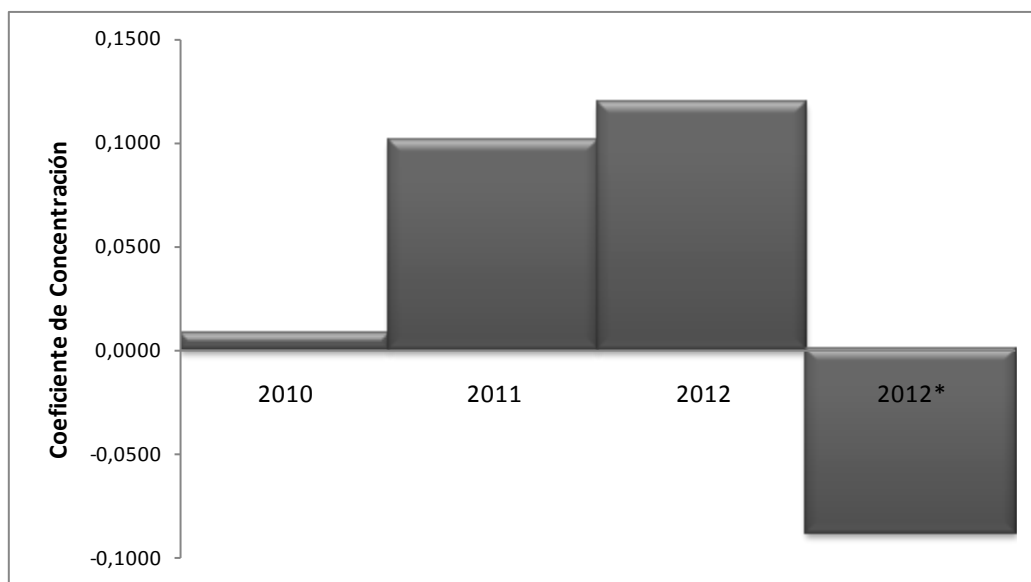
Sin embargo, cuando se analiza el año 2012 a partir de las comunidades beneficiadas y no sólo de los municipios, el resultado es diferente. Es decir, el cálculo inicial se realizó tomando en cuenta sólo el municipio donde se llevó a cabo la obra, pero dado que para 2012 fue posible identificar la localidad, el valor de coeficiente de concentración, esto es, el grado de compensación, se calcula y se obtiene que es de (-0.0884). Lo anterior significa que para el año 2012 el gasto pasó de ser no compensatorio a un poco compensatorio, dado que el valor de mayor compensación es (-1).

Gráficamente es más sencillo percibirlo. El periodo 2010-2012 presenta un creciente valor positivo en el coeficiente de concentración, es decir, el gasto benefició proporcionalmente más a los municipios menos necesitados. Pero cuando se realiza el cálculo de 2012 a partir de los datos de las localidades beneficiadas el resultado se invierte. En el gráfico se presentan los dos valores, el cálculo municipal está dado por la etiqueta 2012 y para el cálculo por localidad está dada la etiqueta 2012*.

El resultado se invierte porque al realizar el cálculo municipal se toma el valor de marginación de todo el municipio, anulando con esto los datos extremos de algunas comunidades. El cálculo por localidad permite acercarse al análisis a los rezagos de zonas específicas, lo cual permite identificar que una localidad con un valor de marginación alta pueda estar en un municipio cuya marginación es moderada.

La gráfica por lo tanto presenta los valores para el periodo 2010-2012 con el cálculo municipal y agrega el valor 2012 pero con el cálculo por localidad.

GRÁFICO 4: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN MUNICIPAL 2010-2012



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES Y FODA

Conclusiones:

Respecto de la convergencia normativa y de objetivos

- El FAM se caracteriza por ser un recurso destinado a propósitos claramente definidos y a rubros de gasto muy acotados. Respecto al subfondo de infraestructura educativa, la perspectiva de alineación desde el punto de vista normativo es clara ya que se puede observar que hay un seguimiento a nivel estatal de las disposiciones establecidas en los ámbitos federales, lo que le da soporte legal a la instancia operadora del fondo.
- Respecto a los objetivos, la alineación encuentra congruencia a nivel de Plan Estatal de Desarrollo, sin embargo, aunque hay objetivos establecidos para la infraestructura educativa que son congruentes con los del fondo, se carece de un programa sectorial publicado en el periódico oficial del estado y una MIR que den mayor claridad sobre la planeación estratégica que se tiene para el estado.
- El FAM en su génesis normativa también contempla como beneficiario al nivel medio superior, sin embargo, el estado de Quintana Roo no está recibiendo presupuesto etiquetado para este nivel, por lo que se tendrán que llevar a cabo acciones de gestión con la SEP a fin de que también se reciba presupuesto para la vertiente de infraestructura en el nivel medio superior.
- Quintana Roo en la vertiente de Infraestructura no cuenta con planeación basada en la metodología de Marco Lógico. Por lo que existe desconocimiento de la Matriz de Indicadores de Resultados Federal que tiene el FAM.

Respecto del comportamiento programático-presupuestal

- La reducción en el presupuesto global del FAM para el año 2012 obedece a que los criterios para decidir los montos de reparto a los estados toma en cuenta las solicitudes expresas de necesidades de infraestructura, por parte de los estados, pero se encuentra restringida por las solicitudes que otros estados realizan para el mismo propósito. Es decir, la modificación en el presupuesto queda finalmente calculada en función de las necesidades del estado que solicita y a las solicitudes de los demás estados.
- Con base en los propios indicadores de la ASF es posible identificar que el comportamiento para el año 2012 mejoró en lo que corresponde a educación básica, pero no así en educación superior. En este segundo caso se observa alta tasa de subejercicio.
- Cuando se calcula el grado de compensación del gasto se observa que la tendencia de los últimos años indica que el año 2012 es menos compensatorio que los anteriores, es decir, beneficia menos a quienes más lo necesitan. Sin embargo, cuando se calcula 2012 con base en localidades y no municipios logra un valor ligeramente compensatorio.

FODA

	Fortalezas	Debilidades
Análisis Interno	<p>A nivel federal tiene una planeación estratégica con una MIR que contempla el subfondo que le da soporte al trabajo que realiza de forma coordinada con los estados y que se financia con el mismo. (pág. 12)</p> <p>Existen indicadores que se reportan a la Auditoría Superior de la Federación, los cuales son congruentes con los presentados en la MIR y permiten cumplimiento por parte del IFEQROO. (pág. 14 Y 15)</p>	<p>Se carece de un programa sectorial de educación publicado en el periódico oficial y un programa institucional de infraestructura educativa. (pág. 9)</p> <p>Se carece de una MIR específica para el subfondo a nivel estatal. (pág. 12)</p>
	<p>Se cuenta con control en el destino del gasto, existen bases de datos de población, instituciones y localidades beneficiadas con los recursos y tipo de beneficio entregado.</p>	<p>Se requiere mayor coordinación interinstitucional entre IFEQROO y la SEQ para facilitar las mejoras en la planeación y monitoreo recomendadas.</p>
	Oportunidades	Amenazas
Análisis Externo	<p>El marco normativo del Estado es congruente con el nacional, lo que ofrece certeza jurídica para la operación de los recursos. (pág. 9)</p>	<p>Para la presente evaluación es importante mencionar que el estado está incumpliendo con algunos elementos considerados en el presupuesto basado en resultado, como es el caso de la planificación con base a la metodología del Marco Lógico, así como el diseño de indicadores y su Sistema de Evaluación del Desempeño, lo que puede repercutir en observaciones de auditorías y sanciones. Lo anterior limita el acceso a la información cuantitativa de las acciones⁸</p> <p>Quintana Roo no recibe asignaciones para el nivel medio superior a pesar de su crecimiento de matrícula, esto se entiende que es a causa de considerar la contribución proporcional de los estados a la matrícula nacional, en la fórmula de distribución del presupuesto del fondo hacia los estados. (pág. 18)</p>

⁸ Se conocen esfuerzos para la alineación con la federación y el cumplimiento integral del PbR, la existencia del Instituto de Evaluación del Desempeño permite materializar dichos esfuerzos.

RECOMENDACIONES

Publicar el programa sectorial de educación y así como también el Programa Institucional del IFEQROO, tal como lo marca la Ley de Planeación del Estado, a fin de contar con líneas de acción y metas claras que permitan dar un mejor seguimiento a las contribuciones del FAM en este rubro

Elaborar una MIR para el subfondo de infraestructura educativa, en congruencia con lo establecido a nivel federal.

Tener diseñados de forma ordenada los medios de verificación por indicador además de contar con un banco histórico de resultados de los indicadores establecidos en la MIR para análisis longitudinal, futuras evaluaciones y auditorías.

Se recomienda, si la intención es mejorar la compensación del gasto, recurrir a mediciones de marginación como variable que sea definitoria en las decisiones de gasto de inversión. Esto se puede realizar con base en el cálculo del coeficiente de concentración que ha sido utilizado en esta evaluación.

Realizar evaluación de impacto para conocer de manera más detallada qué tanto está contribuyendo el fondo en el estado para generar las oportunidades educativas esperadas.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Documentos y Leyes

- El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, México, D.F. CONEVAL, 2010.
- Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado), México, D. F. INDETEC, 2004.
- Decreto de presupuesto de egresos de la federación 2012.
- Ley General de la Infraestructura Física Educativa.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. 2008.
- Plan Quintana Roo 2011-2016.
- Ley de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Educación del estado de Quintana Roo
- Respuesta INFOMEX número de folio 0001100118413, emitida por la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP.
- Documentos oficiales y estadísticos proporcionados por los Servicios Educativos de Quintana Roo.
- MIR Federal proporcionada por el Instituto de Evaluación del Desempeño.

Sitios en internet

http://www.ifegroo.mx/web/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=34

<http://foro-ciencia.ucoj.mx/programa.php> Primer foro parlamentario de consulta sobre educación superior y media superior, ciencia y tecnología.

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/06_FAM_a.pdf

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=200>

DATOS DE LA INSTITUCIÓN EVALUADORA

Nombre de la Institución Evaluadora:

Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo

Equipo Evaluador:

Lic. María de los Ángeles Domínguez García

Dr. (c) Alberto Cañas García

Dirección:

Av. Ignacio Zaragoza #231-A, Col. Centro, C.P. 77000, Chetumal, Quintana Roo.

Teléfono:

(983) 28 5 3132

Página Web: www.iapqroo.org.mx