

INFORME DE RESULTADOS

Ejercicio Fiscal 2015

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
SECCIÓN 1 (Descripción general del fondo)	9
SECCIÓN 2 (Alineación estratégica y programática)	17
SECCIÓN 3 (Cobertura y complementariedad)	21
SECCIÓN 4 (Elementos sobre la eficiencia)	29
SECCIÓN 5 (Análisis FODA)	48
SECCIÓN 6 (Conclusiones y recomendaciones)	53
BIBLIOGRAFÍA	58





LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTE
LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTE
DOCUMENTO, SON DE EXCLUSIVA
RESPONSABILIDAD DE LA EMPRESA
CONSULTORA Y PUEDEN NO COINCIDIR
CON LAS DE LA SUBSECRETARÍA DE
PLANEACIÓN DE LA SECRETARÍA DE
FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL
GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA.





INTRODUCCIÓN

En México, a nivel federal, a partir de la reforma al artículo 134 Constitucional, quedó establecido que el ejercicio de los recursos públicos fueran presupuestados con base en resultados y fueran evaluados a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)¹.

Según los artículos 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan identificar la eficiencia, economía, eficacia, calidad y el impacto social sobre el ejercicio del gasto público.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, todos los recursos públicos son sujetos de una valoración sobre los objetivos para los cuales fueron destinados, y los recursos federales que son transferidos a los estados y municipios no son la excepción.

Los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33, son el mecanismo presupuestario con el cual el Gobierno Federal canaliza recursos públicos a los estados y municipios, a fin de fortalecer áreas de atención prioritaria, tales como educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa. Las aportaciones federales de dicho ramo se distribuyen en ocho fondos, definidos en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con la normatividad federal y estatal, los gobiernos locales tienen la obligación de evaluar dichos fondos, a través de personas físicas o morales independientes con experiencia en materia de evaluación de programas públicos, a fin de valorar el alcance y logros de metas, así como los resultados obtenidos.

1.- El SED, se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 31/03/08).

Por otra parte, en la Ley de Coordinación Fiscal se señala que los resultados de estas evaluaciones deben ser reportados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el Sistema de Formato Único (SFU) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), y publicados bajo el formato que establece la Norma 15 del Consejo Nacional de Armonización Contable.

Por lo anterior, en cumplimiento a las disposiciones legales, a continuación se presenta el informe de resultados de la evaluación externa de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) ejercidos por Dependencias y Entidades del Gobierno del Estado de Puebla en 2015.

Para el desarrollo de la evaluación, se implementaron los "Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33. Ejercicio fiscal 2015" elaborados por la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Finanzas y Administración².

De acuerdo con dichos TdR, el objetivo general de esta evaluación es analizar los resultados obtenidos mediante el ejercicio de los recursos federales transferidos al Estado de Puebla para determinar la pertinencia y logro de los objetivos y metas del FONE. Mientras que los objetivos específicos son los siguientes:

- *Comprobar la disponibilidad de metodologías e información sobre conceptos poblacionales.*
- *Identificar complementariedad entre el Fondo y programas, acciones estatales o municipales.*
- *Identificar los logros obtenidos en los indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión del Fondo, así como en la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación de resultados.*
- *Formular recomendaciones para la identificación de Aspectos Susceptibles de Mejora que permitan, en el mediano plazo, mejorar el desempeño del Fondo.*
- *Identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.*

SECCIÓN 1

Descripción
General del
Fondo



El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), entró en vigor a partir del año 2015 en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), según lo señalado en el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental” publicado el 9 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Esta reforma tuvo como uno de sus fines el transferir la administración de la nómina de los servicios educativos que prestan las Entidades Federativas, de estas últimas a la Federación.

**CONCEPTUALIZACIÓN
DEL PROBLEMA QUE
SE PRETENDE ATENDER
CON LA PUESTA EN
OPERACIÓN DEL FONDO**

En congruencia con el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se infiere que el problema que atiende el FONE es: Insuficientes recursos en las entidades federativas para el pago de la nómina educativa y gasto operativo.

Como consecuencia de estos problemas, el gobierno federal a través del FONE centraliza el pago de nómina magisterial en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) quien deposita los pagos directamente a los maestros de todo el país, con base en la información que le proporcione la Secretaría de Educación Pública (SEP). Un proceso muy similar ocurre con los recursos para la infraestructura educativa, de esta manera el presupuesto asignado en la materia es más eficiente. A su vez, el FONE representa un control más efectivo sobre el personal docente y los centros educativos con que cuenta el país. Administrativamente hablando, permitirá asegurar el pago de las contribuciones por salario al gremio magisterial del país y facilitará el trabajo a los Estados al retirarles la responsabilidad de pagar salarios a los profesores.

Además, con los recursos del Fondo se puede ampliar la cobertura de la prestación del servicio educativo a nivel básico en sus diferentes modalidades, la misma posibilidad existe para la educación Normal. El FONE también contribuye en la formación de maestros, pieza fundamental del andamiaje educativo, para que puedan proveer de enseñanzas de mayor calidad.

DESCRIPCIÓN DEL OBJETIVO ESTABLECIDO PARA EL FONDO

Según lo señalado con el artículo 26 de la LCF, el FONE tiene el objeto de apoyar con recursos federales a los Estados para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa plazas magisteriales.

En esa misma línea, el FONE coadyuva al fortalecimiento de la calidad en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante un mejor ejercicio de la autonomía de gestión escolar. Asimismo, contribuye a garantizar que los niños y niñas tengan acceso a los servicios de educación básica y normal de calidad y completen sus estudios.

De esta manera, podemos inferir que el fin de este Fondo es: *“Contribuir al acceso a la educación (básica y media superior) mediante el fortalecimiento financiero de las entidades federativas a fin de que cubran la el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa plazas magisteriales”*

DEPENDENCIA O ENTIDAD RESPONSABLE DE COORDINAR EL FONDO Y SUS PRINCIPALES PROCESOS DE GESTIÓN

De acuerdo con el numeral décimo de los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33”, publicado en el DOF el 25 de abril de 2013, la Dependencia coordinadora del FONE es la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal.

La LCF en el artículo 26-A, contempla que tanto la SHCP y la SEP emitirán los lineamientos para especificar el destino de los recursos. Posteriormente serán las secretarías de finanzas de cada uno de los Estados las encargadas de coordinar la ejecución del gasto de las aportaciones federales correspondientes a este fondo.

EXPLICACIÓN DE LOS BIENES O SERVICIOS QUE EL FONDO PROPORCIONA A LA POBLACIÓN OBJETIVO O BENEFICIARIA

En el artículo 26 de la LCF, se señala que estos recursos se deberán destinar para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa plazas magisteriales. Asimismo, el Fondo incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el artículo referido.

IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA; ASÍ COMO LA COBERTURA Y, EN SU CASO, LOS MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN QUE UTILIZA EL FONDO

La población objetivo se señala en el numeral 4.1 de los “Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo”, que a la letra dice: El gasto de Operación beneficiará a las escuelas públicas de educación básica y escuelas normales públicas de las entidades federativas sujetas a lo determinado en los artículos 26, 26-A y 27 de la LCF.

Por otra parte, en el portal de la SEP correspondiente a la Dirección General de Recursos Financieros, es posible localizar los siguientes elementos: 1) movimientos de personal y sus motivos, 2) plantillas laborales, 3) lista de nómina, 4) detalle de percepciones y deducciones, 5) pensiones, 6) pagos a entidades financieras, intermediarios o terceros que otorguen financiamientos o créditos, 7) conceptos de pago, etc.

Así es posible, no solo identificar a los beneficiarios del FONE, sino determinar su puesto, su lugar de trabajo, su percepción monetaria y demás categorías importantes para transparentar el proceso.

A nivel estatal, con base en los documentos presentados por la dependencia, en específico a las fichas de "Análisis de la Población Objetivo" de los programas presupuestarios que recibieron recursos del FONE en el ejercicio fiscal 2015, se observa que están claramente definidas las poblaciones:

Programa	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
E004 Educación Básica	Total de niños y niñas de 0 a 15 años de edad en el Estado con servicios de Educación Básica	Niños y niñas de 0 a 15 años de edad en el Estado con necesidades de Educación Básica	1,737,268
E006 Educación Superior	Total de jóvenes de 19 a 23 años de edad en el Estado con servicios de Educación Superior	Jóvenes de 19 a 23 años de edad en el Estado con necesidades de Educación Superior	222,182
E007 Gestión Educativa	Población total de 0 a 23 años de edad en el Estado	Población escolar de 0 a 23 años de edad en el Estado con necesidades de Educación	2,102,946
F012 Programa Fortalecimiento a la Educación y la Cultura	Población indígena demandante del servicio educativo	Población indígena con necesidades de servicios educativos	120,458
M001 Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos	Alumnos de educación básica	Alumnos de educación preescolar, primaria y secundaria.	1,489,266
M001 Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos	Alumnos de educación básica	Alumnos de educación preescolar, primaria y secundaria.	1,489,266

EL PRESUPUESTO APROBADO PARA EL EJERCICIO FISCAL EVALUADO Y LOS CORRESPONDIENTES A LOS TRES AÑOS ANTERIORES

En el siguiente cuadro se muestran los principales ingresos que tuvo el Estado de Puebla para el periodo que va entre 2013 y 2015:

Año	Presupuesto estatal*	Presupuesto ejercido	Participación en el presupuesto estatal
2013	58,571,565,200.00	N.A	N.A
2014	65,946,802,066.00	N.A	N.A
2015	67,689,255,648.00	15,071,463,138.89	22%

Dentro de las aportaciones encontramos al FONE cuyo monto, de acuerdo con la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, asciende a 15,071,016,773 de pesos. Esto equivale al 51.67% del total de los recursos provenientes de las aportaciones en 2015, y equivale al 22.26% del total del presupuesto Estatal para el mismo periodo. De ahí la importancia que le debemos tener a este fondo en particular:

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

En el artículo 23 de la Ley General de Desarrollo Social se establece que la distribución del Gasto Social con el que se financiará el desarrollo social, se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y calidad en la prestación de los servicios sociales. Asimismo, en el artículo 74 de la misma ley, se menciona que para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Por lo anterior, en los "LINEAMIENTOS para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33", se dispone que los indicadores de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales serán estructurados dentro de una Matriz de Indicadores (MIR) que aplicará de forma homogénea y general a nivel nacional, con base en la Metodología del Marco Lógico (MML).

La MIR es de tipo concurrente a los tres órdenes de gobierno, es decir, en su administración participan todos los gobiernos (federal, estatal y municipal). En el esquema siguiente se muestra la MIR del FONE vigente para el 2015.

Fin

Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante el fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar

Propósito

Garantizar que los niños y niñas tengan acceso a los servicios de educación básica y completen sus estudios

Componente

Servicio educativos en educación básica proporcionados por escuelas apoyadas por FONE

Actividades

- *Recursos del FONE en educación primaria (En todas las modalidades de atención)*
- *Recursos del FONE en educación secundaria (En todas las modalidades de atención).*
- *Recursos del FONE en educación preescolar (En todas las modalidades de atención).*

Al respecto, se considera que este fondo es incompatible con la MML, en virtud de que su uso es para el financiamiento de la nómina y gasto operativo; las cuales se consideran dentro del nivel de "actividades" de una MIR. O bien valdría la pena que se diseñe una matriz coherente con lo que realmente hace el fondo (pago de nómina y gasto operativo).

Desde la perspectiva del equipo evaluador, es importante que los órdenes de gobierno involucrados en los procesos del FONE diseñen un instrumento coherente con su naturaleza, por ejemplo, una cédula de seguimiento. Esto coadyuvaría a una menor utilización de recursos (humanos, materiales y presupuestales) tanto en el reporte de indicadores (que poco aportan al conocimiento del desempeño del fondo) como en su evaluación (más adelante se ampliará este punto).

Al margen de que los resúmenes narrativos de la MIR no se apegan a su uso real, se considera que la redacción del nivel propósito no deriva en lo descrito en el nivel fin, surgiendo la siguiente pregunta ¿garantizar el acceso a los servicios de educación básica contribuye a asegurar la calidad? Por lo anterior, se sugiere a la SEP federal, la implementación de una evaluación de diseño del programa presupuestario I-001: FONE.

Finalmente, es importante destacar que la información de la MIR 2015 definida por el gobierno federal no está publicada en el portal de transparencia presupuestaria, ni en el portal del gobierno del Estado de Puebla <http://lgcg.puebla.gob.mx/recursos-federales>. Se desconoce si los enlaces estatales no reportaron la información al SFU o es otra la causa de esa ausencia, ya que no se tuvo acceso al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

SECCIÓN 2

Alineación
estratégica y
programática

Pregunta 1

¿Está definido de forma explícita el objetivo del Fondo? considerando que:

- Se dispone de algún fundamento jurídico (legal) en el que se sustente el objetivo delimitado para el Fondo y considera el tipo de intervenciones que llevan a cabo.
- El objetivo es conocido por los responsables de los principales procesos de gestión del Fondo.
- El objetivo se revisa y actualiza con una periodicidad definida.

Valoración: Positiva

Nivel: 3

Criterios:

- Se cuenta con un documento en el que se establece con claridad el objetivo; coincide con el Propósito y está delimitado para el Fondo, y
- El documento cuenta con todas las características establecidas en la pregunta.

Según la evidencia documental analizada, se tiene que el FONE dispone de fundamento jurídico que le da sustento al objetivo definido para el Fondo en comento. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo tercero, establece el derecho a una educación básica obligatoria, que incluye la educación preescolar, primaria y secundaria para contribuir al desarrollo integral de las capacidades de la persona. De este artículo se deriva la Ley General de Educación (LGE), la cual regula la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Por otra parte, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en su artículo 26, estipula lo siguiente: Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) que les correspondan, las entidades serán apoyadas con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente. Por su parte, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en su artículo 26, último párrafo, se estipula que “en lo relativo a la inversión

realizada por los entes públicos en los bienes previstos en las fracciones VII, X, XI y XIII del artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales; se efectuará el registro contable de conformidad con lo que determine el consejo”.

Ahora bien, el resumen narrativo a nivel fin de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) definida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es: Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante el fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar. Mientras que el propósito es: Garantizar que los niños y niñas tengan acceso a los servicios de educación básica y completen sus estudios. Ambos son congruentes con el fundamento jurídico y normativo antes reseñado.

En resumen, se concluye que el Fondo tiene definido el objetivo de forma explícita y coincide con el propósito de la MIR, cuenta con un fundamento legal que le da sustento; ambos elementos (objetivo y fundamento legal) se encuentran publicados en medios electrónicos y son difundidos al público en general.

Pregunta 2

¿Existe vinculación entre el objetivo del Fondo con el Plan Nacional de Desarrollo o con algún programa sectorial o especial a nivel federal y/o estatal?

Valoración: Respuesta abierta.
No procede valoración ordinal.

Nivel: No aplica

Criterios: No aplica

El objetivo del FONE se alinea con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) de la siguiente forma:

- Meta Nacional
“México con Educación de Calidad”.
 Objetivo
“Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo”.
 Estrategia
“Ampliar las oportunidades de acceso a la educación a todas las regiones y sectores de la población”.

En cuanto a la alineación con el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 del Gobierno del Estado de Puebla:

- Eje Rector 2:
“Igualdad de Oportunidad para Todos”
 Capítulo: 2.3
Educar para transformar el futuro de Puebla
 Objetivo 2.3.1:
Desarrollar las competencias de las y los niños, jóvenes y adultos mediante una educación pertinente, incluyente, equitativa y de calidad”.



SECCIÓN 3

Cobertura y
complementariedad

Pregunta 3

¿Se cuenta con un diagnóstico a nivel estatal en el que se identifique con claridad la relación con el objetivo del Fondo? Considerando:

- a) Las causas, efectos y características del problema que atiende el Fondo.
- b) La cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- c) El plazo para su revisión y su actualización.

Valoración: Positiva

Nivel: 2

Criterios:

- Se cuenta con un diagnóstico relacionado con el Fondo, y
- El diagnóstico cuenta con dos de las tres características establecidas en la pregunta.

No se contó con evidencia documental que dé cuenta de la existencia de un diagnóstico a nivel federal en el que se identifique con claridad la relación con el objetivo del Fondo. No obstante, en los expedientes correspondientes a los Programas Presupuestarios que fueron operados con recursos del Fondo, se encuentran los documentos denominados “árbol de problemas” y “árbol de soluciones”, estos programas son los siguientes: 1) E004 Educación Básica, 2) E006 Educación Superior, 3) E007 Gestión Educativa, 4) F012 Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena, y 5) M001 Producción y distribu-

ción de libros de texto gratuitos. Derivado del análisis del “árbol de soluciones” para cada uno de estos Programas Presupuestarios, se concluye que los objetivos centrales de dichos programas están vinculados (al menos de manera indirecta, pues el FONE se utiliza para pago de nómina) con el objeto del fondo pronunciado en la LCF y en la MIR definida por la SHCP.

Por lo tanto, se considera adecuado examinar el “árbol de problemas” de los programas presupuestarios antes mencionados para el análisis de este reactivo. Se encontró que estos cumplen con el primer inciso, sin embargo, no cuentan con un documento en el

que se ahonde en las relaciones causales plasmadas en dicho esquema. Asimismo, estos documentos no cuentan con información que haga referencia a las características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, con lo que no se cumple con el inciso b.

Finalmente, en virtud de que estos documentos se revisan y actualizan con una periodicidad anual, durante el proceso de programación y presupuestación, se concluye que sí cumplen con la característica señalada en el tercer inciso.

Pregunta 4

¿Se cuenta con la definición de las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, en las que se aplican las aportaciones del Fondo? Considerando:

- a) Están claramente establecidas las definiciones.
- b) Son del dominio público.
- c) Se actualizan a través de procedimientos definidos.

Valoración: Positiva

Nivel: 2

Criterios:

- El Fondo cuenta con definiciones para, al menos, las poblaciones objetivo y atendida, y
- Las definiciones cuentan con la primera característica y alguna de las otras dos características establecidas en la pregunta.

La población objetivo se señala en el numeral 4.1 de los “Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo”, que a la letra dice: El gasto de Operación beneficiará a las escuelas públicas de educación básica y escuelas normales públicas de las entidades federativas sujetas a lo determinado en los artículos 26, 26-A y 27 de la LCF. No se encontró referencia a la población potencial y la atendida.

Por otra parte, entre los documentos oficiales analizados se encuentran los anexos con el nombre de “análisis de la población objetivo”, del cual existe uno para cada programa presupuestario que fue financiado en 2015 con recursos del FONE, estos programas son los siguientes 1) E004 Educación Básica, 2) E006 Educación Superior, 3) E007 Gestión Educativa, 4) F012 Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena, y 5) M001 Producción y distribución de libros de texto gratuitos.

La evidencia documental disponible del Estado de Puebla no describe la metodología utilizada para cuantificar la población Potencial, Objetivo y Atendida. Pero sí menciona el criterio tomado en cuenta para limitar cada una de las poblaciones antes mencionadas. Esto se resume en el cuadro siguiente:

Programa Presupuestal	Población potencial	Población objetivo	Población atendida
E004	Niños y niñas de 0 a 15 años de edad en el Estado con servicios de educación básica	Niños y niñas de 0 a 15 años de edad en el Estado con necesidad de educación básica	Niños y niñas de 0 a 15 años de edad en el Estado con necesidad de educación básica
E006	Jóvenes de 19 a 23 años de edad en el Estado con servicios de educación superior	Jóvenes de 19 a 23 años de edad en el Estado con servicios de educación superior	Jóvenes de 19 a 23 años de edad en el Estado con servicios de educación superior
E007	El total de personas de 0 a 23 años de edad	Población escolar de 0 a 23 años	Población escolar de 0 a 23 años
F012	Indígena demandantes del servicio educativo	Alumnos atendidos con servicios educativos	Alumnos atendidos con servicios educativos
M001	Niños de educación básica	Alumnos de educación preescolar, primaria y secundaria	Alumnos de educación preescolar, primaria y secundaria

Finalmente, en virtud de que estos documentos se revisan y actualizan con una periodicidad anual, durante el proceso de programación y presupuestación, se concluye que sí cumplen con la característica señalada en el tercer inciso.

Pregunta 5

Enuncie la cuantificación de las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, en las que se aplican las aportaciones del Fondo. Considere lo siguiente:

- Existe a nivel estatal un documento oficial en el que se consigne la cuantificación de las poblaciones en las que se aplican las aportaciones del Fondo.
- La información está disponible y es del dominio de los involucrados con el Fondo.
- Se actualizan a través de procedimientos calendarizados y sistematizados

Valoración: Respuesta abierta. No procede valoración ordinal. Nivel: No aplica

Criterios: No aplica

A continuación se hará mención de cada uno de los programas presupuestales que recibieron recursos del FONE en el ejercicio fiscal 2015:

E004:

- Población Potencial:
1,978,605 niños y niñas de 0 a 15 años de edad en el estado con servicios de educación básica.
- Población Objetivo:
1,555,578 niños y niñas de 0 a 15 años de edad en el estado con necesidades de educación básica.
- Población Atendida: 1,555,578 niños y niñas de 0 a 15 años de edad en el estado con servicios de educación básica.

E006:

- Población Potencial:
568,982 jóvenes de 19 a 23 años de edad en el estado con servicios de educación superior. De los cuales 276,498 son hombres y 292,483 son mujeres
- Población Objetivo:
222,182 jóvenes de 19 a 23 años de edad en el estado con servicios de educación superior. De los cuales 108,262 son hombres y 113,920 son mujeres.
- Población Atendida:
222,182 jóvenes de 19 a 23 años de edad en el estado con servicios de educación superior. De los cuales 108,262 son hombres y 113,920 son mujeres.

E007:

- Población Potencial:
Población total de 0 a 23 años de edad 2,709,275.
- Población Objetivo:
Población escolar de 0 a 23 años de edad 2,070,502 atendidos.

➤ Población Atendida:
Población escolar de 0 a 23 años de edad 2,070,502 atendidos.³

F012:

➤ Población Potencial:
334,285 población indígena demandante del servicio educativo.

➤ Población Objetivo:
120,458 alumnos atendidos con servicios educativos.

➤ Población Atendida:
120,458 alumnos atendidos con servicios educativos.

M001:

➤ Población Potencial:
1,746,569 alumnos de educación básica..

➤ Población Objetivo:
1,489,266 alumnos de educación preescolar; primaria y secundaria.

➤ Población Atendida:
1,489,266 alumnos de educación preescolar; primaria y secundaria.

Estas cifras se pueden revisar en los documentos llamados “análisis de población objetivo”. Si bien existen los datos, no hay una estrategia de cobertura documentada para atender a la población objetivo en el mediano y largo plazo. Tampoco hay un documento en el que se exponga la relación entre los recursos federales y los programas presupuestales que dependen de estos con la población objetivo de cada uno de los programas.

3.- En el Análisis de la Población del PP E007, la Población Atendida no coincide con la cuantificación señalada en la gráfica del apartado 4 del mismo documento. En este último se señala que la población atendida fue de 2,102,946.

Pregunta 6

¿Existe complementariedad entre la aplicación del Fondo con otros programas o acciones (federales, estatales o municipales) relacionados con los fines del mismo?

- a) Las causas, efectos y características del problema que atiende el Fondo.
- b) La cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- c) El plazo para su revisión y su actualización.

Valoración: Respuesta abierta.

No procede valoración ordinal.

Nivel: No aplica

Criterios: No aplica

Con base en el Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales para las Entidades Federativas 2016 publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal ⁴ el FONE presentaría complementariedad con los siguientes programas y acciones: 1) Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior, este fondo se complementa con el FONE debido a que da continuidad a la formación de estudiantes que previamente recibieron educación básica, en donde el FONE inter-

viene; 2) Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB), este programa contribuye a que el maestro genere condiciones óptimas para el aprendizaje a través de asesoría y acompañamiento técnico por parte de la Autoridad Educativa Local (AEL); 3) Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PFCEN), con este programa se busca coadyuvar en el mejoramiento de los servicios educativos y de la gestión de las instituciones formadoras de maestros y maestras; 4) Programa Escuelas De Calidad, éste contribuye

al fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas públicas en educación básica y de esta forma mejorar la calidad y equidad educativa; 5) Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), en su versión dirigida a la educación básica, garantiza un mejor desarrollo del Docente y del personal en Dirección, Supervisión y Asesoría Técnica por medio de capacitación de calidad.

4.- Consultado en la siguiente página: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/2401/limas/Catalogo_estados_v2_con_portada.pdf

A su vez y con base en el Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el desarrollo social publicado en el Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza⁵ a nivel Estatal y para Puebla contamos con otros programas sociales que complementan al FONE: **1)** Becas para Alumnos en Instituciones Educativas Oficiales de Educación Básica y Normal, cuyo objetivo es otorgar apoyos

económicos a los alumnos de nivel básico y normal; **2)** Peso a Peso Escuelas Dignas, que busca abatir el rezago histórico en materia de infraestructura educativa en el Estado y así contribuir al mejoramiento de la calidad educativa; y **3)** Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes que se centra en el desarrollo de competencias bajo un enfoque intercultural para los hijos de las familias elegibles.

SECCIÓN 4

Elementos sobre
la eficiencia

Pregunta 7

¿Se cuenta con mecanismos para transparentar, de forma periódica, los pagos que se realicen por servicios personales? Considerando que:

- a) Permiten verificar si los pagos por servicios personales son acordes a lo establecido en la normatividad correspondiente.
- b) Permiten comprobar si los pagos por servicios personales se efectúan con base en una calendarización anual.
- c) Están difundidos a la población, en general.

Valoración: Positiva

Nivel: 3

Criterios:

- Se cuenta con documentación en la que se identifican los mecanismos, y
- El documento cumple con las tres características establecidas en la pregunta.

De acuerdo al artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental las entidades federativas están obligadas a informar de manera periódica (trimestralmente) y precisa sobre el destino que tienen los recursos del fondo. A su vez con base en la misma normatividad la Secretaría de Educación Pública deberá conciliar y actualizar la información recibida de forma tal que pueda subirse a la página oficial de la SEP para consulta, control, evaluación y fiscalización.

El artículo 67 de la misma ley dice que “Los entes públicos deberán registrar en los sistemas respectivos, los documentos justificativos y comprobatorios que correspondan y demás información asociada a los momentos contables del gasto comprometido y devengado, en términos de las disposiciones que emita el consejo nacional de armonización contable”. De esta forma se pone a disposición del público en general datos como nombre, plaza, remuneración, etcétera.

Cabe señalar que la SEP, a través de la Dirección General de Recursos Financieros posibilitaron la localización de los siguientes elementos: 1) movimientos de personal y sus motivos,

2) plantillas laborales, 3) lista de nómina, 4) detalle de percepciones y deducciones, 5) pensiones, 6) pagos a entidades financieras, intermediarios o terceros que otorguen financiamientos o créditos, 7) conceptos de pago, etc; los cuales se encuentran publicados en la siguiente dirección electrónica: http://www.sep.gob.mx/es/sep/1/PUEBLA_4

Por último valdría la pena señalar que en los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33” en su disposición decimo tercera se establece que “Las entidades federativas que hayan suscrito Convenios deberán reportar el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos, observando plena congruencia con lo establecido en materia de información y transparencia ...”

Pregunta 8

¿Cuenta el Fondo con estudios o evaluaciones sobre el desempeño o el impacto, obtenidos con su aplicación?

Las evaluaciones de desempeño, con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Realizarse a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas.
- b) Contar con indicadores estratégicos y de gestión.
- c) Permitir el conocimiento de los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

En las evaluaciones del impacto obtenido en la aplicación del Fondo, se deberá verificar si dichos estudios cumplen con los siguientes criterios:

- a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios con características similares.
- b) La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del Fondo y la información generada permite formular estimaciones lo más libre posible de sesgos en la comparación de los grupos de beneficiarios y no beneficiarios.
- c) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Valoración: No aplica

Nivel: No aplica

Criterios: No aplica

Se considera que este reactivo no aplica para el caso del FONE, debido a que este fondo inició operaciones en 2015, en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), según lo señalado en el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental” publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2013.

Pregunta 9

¿Se informan los resultados de las evaluaciones externas o de los indicadores del Fondo, conforme a los mandatos de la legislación aplicable?

Considerando que:

- a) Los recursos son evaluados con base en indicadores de desempeño.
- b) Los objetivos del Fondo son evaluados por instancias técnicas independientes.
- c) De manera institucionalizada se informa sobre los resultados de los indicadores y de las evaluaciones del Fondo; es decir, sigue un procedimiento establecido y sistematizado descrito en un documento.
- d) Los resultados se publican y difunden a la población, en general.

Valoración: No aplica

Nivel: No aplica

Criterios: No aplica

Se considera que este reactivo no aplica para el caso del FONE, debido a que este fondo inició operaciones en 2015, en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), según lo señalado en el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental" publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2013, por lo que no ha sido objeto de evaluaciones del desempeño.

Pregunta 10

¿Cuál es el nivel de atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora implantados a partir de las evaluaciones externas realizadas al Fondo?

Valoración: No aplica

Nivel: No aplica

Criterios: No aplica

Se considera que esta pregunta no aplica, en virtud de que el ejercicio fiscal que se está evaluando es el primer año de operación del Fondo, por lo tanto, el proceso de implementación de los ASM se deberá contemplar en el próximo año.

Pregunta 11

¿Cuenta el Fondo con indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión, obligatorios⁶, para medir sus procesos y resultados? Considerando que:

- Los indicadores están estructurados dentro de una Matriz de Indicadores para Resultados, con base en la Metodología de Marco Lógico.
- La información para generar los indicadores es oportuna y está validada por quienes la integran.
- Los indicadores son pertinentes con los objetivos del Fondo.

Valoración: Positiva

Nivel: 3

Criterios:

- La mayoría de los indicadores cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

EL FONE cuenta con 6 indicadores obligatorios estructurados en una MIR, definida con base en la MML. Esto está mandado en los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33”, en los que se dispone que los indicadores de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales serán estructurados dentro de una MIR, que aplicará de forma homogénea y general a nivel nacional, con base en la MML.

En relación con el inciso b de la pregunta, se tiene que en la LFPRH, indica que las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para

tal fin por la SHCP, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos. También se estipula que la información necesaria para integrar dichos reportes deberá ser entregada de forma consolidada por las entidades federativas, a más tardar a los 20 días naturales posteriores al cierre de cada trimestre fiscal. Cabe resaltar que por información consolidada se entiende aquél reporte de información que ha sido revisado y validado por la autoridad definida para ello por la secretaría de finanzas u homóloga de cada entidad federativa.

Derivado de lo anterior, el gobierno federal emitió los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de opera-

ción de los recursos del Ramo General 33”, en los cuales se establecen las disposiciones para el envío a la SHCP de los informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios. Ahí también se establecen las principales responsabilidades y atribuciones de cada uno de los responsables que intervienen en la generación de los reportes.

El mecanismo establecido por el gobierno federal para el reporte de la información sobre el ejercicio de los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales y municipales es el Sistema de Formato Único (SFU). El gobierno estatal designa a un funcionario responsable del registro de información en dicho sistema, a quien la SHCP habilita una cuenta de usuario.

En el estado de Puebla, de acuerdo con lo expresado por el área contratante, el registro y validación de la información que se ingresa al PASH, es responsabilidad de la Unidad de Inversión, adscrita a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración (SFA) del estado de Puebla.

Si bien a nivel normativo, existe una calendarización definida

por la federación para el reporte de la información del gasto federalizado, y esta debe someterse a un flujo de validación (en la entidad federativa y luego por la SHCP), no se encontró información sobre los resultados de los indicadores obligatorios en los portales www.transparenciapresupuestaria.gob.mx y <http://lgcg.puebla.gob.mx/recursos-federales>, por lo que se conclu-

ye que el FONE no cumple con el requerimiento de generación de información para los indicadores de manera oportuna y está validada por quienes la integran.

Finalmente, se considera que los indicadores establecidos para el FONE por parte de la SEP federal, son pertinentes en relación con el objetivo del Fondo establecido en la LCF. Los indicadores definidos para el FONE son los siguientes:

Nivel de Objetivo	Objetivos	Nombre del Indicador
fin	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante el fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar	Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica
propósito	Garantizar que los niños y niñas tengan acceso a los servicios de educación básica y completen sus estudios	Porcentaje de Eficiencia terminal en educación primaria y secundaria (escuelas apoyadas por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE))
componente	Servicios educativos en educación básica proporcionados por escuelas apoyadas por FONE	Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
actividad	Recursos del FONE en educación primaria. (En todas las modalidades de atención).	Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación primaria
actividad	Recursos del FONE en educación secundaria. (En todas las modalidades de atención).	Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación secundaria
actividad	Recursos del FONE en educación preescolar. (En todas las modalidades de atención).	Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación preescolar

Pregunta 12

¿Cuenta el Fondo con indicadores adicionales a los obligatorios que permitan complementar o realizar una evaluación integral del mismo? valorar el cumplimiento de las siguientes características:

- a) La existencia de indicadores adicionales para una evaluación integral del Fondo.
- b) Los indicadores adicionales se han generado a partir de un proceso de planeación participativa a nivel estatal para la construcción de la MIR relacionada con el Fondo.
- c) Los indicadores son del conocimiento de todos los servidores públicos relacionados con la operación del Fondo; es decir, existen documentos oficiales de difusión e información sobre dichos indicadores.

Valoración: Positiva

Nivel: 3

Criterios:

- Se cuenta con indicadores adicionales que cumplen con las características establecidas en la pregunta.

De acuerdo a la evidencia documental proporcionada, se considera que el FONE cumple con el inciso “a” descrito en la pregunta ya que cuenta con indicadores adicionales correspondientes a cada uno de los cinco programas presupuestales que recibieron recursos de dicho fondo en 2015:

Programa Presupuestario	Nivel de Objetivo	Resumen Narrativo	Indicador
E004 Educación Básica	Fin	Contribuir a la conclusión de la educación secundaria de las alumnas y alumnos del estado, mediante servicios educativos con calidad, equidad y pertinencia.	Eficiencia terminal en educación secundaria.
	Propósito	La población escolar de 0 a 15 años de edad cuenta con servicios de educación básica	Porcentaje de cobertura en educación básica.
E006 Educación Superior	Fin	Contribuir a la conclusión de la educación superior de las alumnas y alumnos del estado mediante servicios educativos con calidad, equidad y pertinencia.	Porcentaje de cobertura en educación superior con posgrado.
	Propósito	La población escolar de 19 a 24 años de edad cuenta con servicios de educación superior.	Porcentaje de cobertura en educación superior.
E007 Educación Superior	Fin	Contribuir a una eficaz gestión escolar mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales, para la promoción del desarrollo de los servicios educativos.	Porcentaje de municipios atendidos con servicios educativos.
	Propósito	La población del estado obtiene servicios educativos eficientes a través de la gestión educativa	Porcentaje de cobertura en educación superior.
F012 Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena	Fin	Contribuir a la oferta de servicios educativos de educación indígena mediante la atención equitativa con oportunidades de inclusión social pertinente.	Cobertura en educación indígena.
	Propósito	Docentes de escuelas multigrado capacitados en la modalidad de educación indígena.	Porcentaje de docentes capacitados.
M001 Producción y distribución de libros de texto gratuitos.	Fin	Contribuir a que los alumnos de educación básica sean beneficiados, a través de la entrega de libros de texto gratuitos al inicio del ciclo escolar, fortaleciendo el desarrollo educativo de los estudiantes.	Porcentaje de alumnos de educación básica beneficiados con libros de texto gratuitos.
	Propósito	Las escuelas de educación básica son beneficiadas con libros de texto gratuitos para ampliar las oportunidades de aprendizaje.	Porcentaje de escuelas de educación básica beneficiadas con libros de texto gratuitos.

Por otra parte, se considera que el Fondo cumple con los incisos b y c establecidos en la pregunta, en virtud de que los indicadores se establecen durante el proceso de programación y presupuestación del gasto público estatal, de manera coordinada entre las unidades responsables y la Dirección de Programación, Seguimiento y Análisis del Gasto de la SFA del estado de Puebla, según se lee en el artículo 42 del Reglamento Interior de dicha Dependencia.

Por último, cabe señalar que sí existen documentos oficiales de difusión e información sobre dichos indicadores, los cuales se publican en el portal www.transparenciafiscal.puebla.gob.mx

Pregunta 13

¿Disponen los indicadores de desempeño vigentes (obligatorios y adicionales) de fichas técnicas o cuentan al menos con los siguientes conceptos: 1) nombre del indicador; 2) definición; 3) método de cálculo; 4) línea base; 5) unidad de medida 6) metas y, 7) medios de verificación (fuentes de información)?

Valoración: Positiva

Nivel: 2

Criterios:

- El Fondo cuenta con fichas técnicas o con información de los indicadores estratégicos y de gestión, y
- Se identifica que la mayoría de los indicadores cuentan del 50 por ciento y hasta el 84 por ciento de las características establecidas en la pregunta.
- La respuesta es afirmativa, pero existen elementos relevantes que no están incluidos.

A nivel federal, las fichas técnicas de los indicadores obligatorios de las MIR de los Fondos de Aportaciones del ramo general 33, se encuentran publicadas en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico, se pudo verificar que los indicadores cuentan con todos los criterios establecidos en la pregunta 13: nombre del indicador; definición; método de cálculo; línea base; unidad de medida metas; medios de verificación.

Sin embargo, al momento de la evaluación, en dicho portal no se encontró la ficha técnica correspondiente al FONE 2015. Además, la unidad evaluadora no tuvo acceso al Portal Aplicativo de la SHCP (PASH) y en consecuencia, tampoco tuvo acceso a la información de los indicadores de desempeño obligatorios de este fondo. Finalmente, en los portales donde el gobierno del estado de Puebla publica la información del Ramo 33 (<http://lgcg.puebla.gob.mx/recursos-federales>), no se

encontraron los informes correspondientes a estos recursos.

Por otra parte, a nivel estatal, las fichas técnicas de los indicadores de desempeño adicionales, los cuales forman parte de los programas presupuestarios financiados por el FONE en 2015, se encuentran publicados en el portal de "Transparencia Fiscal" del Estado de Puebla.

Estas fichas técnicas cuentan con los siguientes elementos: nombre del indicador; método de cálculo, lí-

nea base, unidad de medida, metas, medios de verificación. Mientras queda forma de cálculo y objetivos del omiten la definición del indicador. La definición del indicador es relevante. Para mayor detalle ver el te en virtud que es una especificación cualitativa para medir el logro de un objetivo (ILPES 2005), a diferencia de una especificación matemática, permite a los operadores del fondo tener una mejor comprensión de

Pregunta 14

¿Se generan los indicadores vigentes (obligatorios y adicionales) de forma sistemática y cuentan con un grado de aceptación confiable? considerar el cumplimiento de las siguientes características:

- a) La información está actualizada y se cuenta con sistemas de información, para dar seguimiento de manera permanente.
- b) Cuentan con la metodología y fuentes de información confiables que permiten verificar o validar la información de las variables que integran los indicadores.
- c) Se proporciona información al personal involucrado en los procesos de gestión correspondientes para su validación.

Valoración: Positiva

Nivel: 2

Criterios:

- El Fondo genera los indicadores de forma sistemática, y
- La información documentada cumple con dos de las tres características establecidas.
- La respuesta es afirmativa, pero existen elementos relevantes que no están incluidos.

En los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33”, se establecen las disposiciones para el envío a la SHCP de los informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios. Asimismo, se establecen las principales responsabilidades y atribuciones de cada uno de los responsables que intervienen en la generación de los reportes.

El mecanismo establecido por el gobierno federal para el reporte de la información sobre el ejercicio de los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales y municipales es el Sistema de Formato Único (SFU). El gobierno estatal designa a un funcionario responsable del registro de información en dicho sistema, a quien la SHCP habilita una cuenta de usuario.

En el estado de Puebla, el registro y validación de la información que se ingresa es responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla y la Dirección de Presupuesto y Política Presupuestal adscrita a la Subsecretaría de Egresos de la SFA.

Con esto, se concluye que los indicadores obligatorios cumplen con los incisos señalados en la pregunta, sin embargo, en la evidencia documental proporcionada y el portal http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico ; no se encontró la información relativa a la información del FONE, de igual manera, no se tuvo acceso al PASH; a fin de verificar la información.

Para el caso de los indicadores adicionales, con base en el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla, en su artículo 38 fracción XIII se establece que dicha Dependencia será la encargada de la programación y presupuestación del gasto público en aras de cumplir los objetivos y metas con base en indicadores de desempeño. En el mismo reglamento pero en su artículo 42, faculta a la Secretaría para coordinar la elaboración de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios elaboradas por los ejecutores del gasto, así como diseñar y operar un sistema de monitoreo y seguimiento del avance programático y financiero de los Programas Presupuestarios.

Con base en los artículos antes reseñados, y según lo publicado en el portal <http://pbr.puebla.gob.mx/index.php/mm-proceso-presupuestario/seguimiento>, se tiene que la Dirección de Programación, Seguimiento y Análisis del Gasto, se apoya en el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados (SPPR), por medio del cual las Dependencias y Entidades del gobierno estatal, realizan la programación y presupuestación de los Programas Presupuestarios. De acuerdo con el manual de programación, integrado en la evidencia documental proporcionada, la revisión de la MIR de los programas presupuestarios, se realiza con una periodicidad anual.

En el mismo portal se observa que para fines de seguimiento, la secretaría cuenta con el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Desempeño (SiMIDE), herramienta informática que permite registrar, medir y analizar el cumplimiento de los avances físicos y financieros de los programas presupuestarios, a fin de fortalecer la toma de decisiones presupuestarias en el marco del Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto se concluye que la información se recolecta de manera regular y metódica, además se proporciona información al personal involucrado en los procesos de gestión correspondientes para su validación. No obstante, el ingreso a dichos sistemas es mediante clave de acceso, por lo que la información no proporciona insumos que permiten monitorear las variables que integran los indicadores de desempeño del Fondo.

Pregunta 15

¿Cuáles han sido los resultados obtenidos por el Fondo, con base en los indicadores de desempeño: estratégicos y de gestiones (obligatorios y adicionales)? La información está actualizada y se cuenta con sistemas de información, para dar seguimiento de manera permanente.

Valoración: Positiva

Nivel: 1

Criterios:

- La mayoría de los indicadores estratégicos y de gestión tienen resultados positivos (cumplimientos de meta mayores al 90 por ciento y hasta 130 por ciento).

En relación con los indicadores obligatorios, no se encontró en los portales federales y estatales (Transparencia presupuestaria y Cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, respectivamente) la evidencia documental que dé cuenta de las metas programadas y resultados obtenidos para los indicadores registrados en la MIR definida por la SEP federal; además el equipo evaluador no tuvo acceso al PASH, por lo que no posible analizar el nivel de cumplimiento para dichos indicadores.

Con respecto a los indicadores adicionales, se observó que la información referente al cumplimiento de las metas programadas no se encuentra publicada en algún portal oficial del Gobierno Estatal. Sin embargo, se proporcionó información sobre las metas programadas y alcanzadas de los programas presupuestarios que recibieron recursos del FONE en 2015.

De esta información se tiene que en total se cuenta con 18 indicadores adicionales, de los cuales arriba del 50 por ciento presentan cumplimientos de metas mayores a las aprobadas; mientras tres presentaron metas inferiores a las programadas. El cuadro siguiente presenta la información de metas de los indicadores a nivel de Fin y Propósito.

INDICADORES ADICIONALES

Dependencia o Entidad	Programa Presupuestario	Nivel	Indicador	Meta Programada	Meta Alcanzada	% Cumplido
Secretaría de Educación Pública	E004 - educación básica	Fin	Eficiencia terminal en educación secundaria.	86.6	87.2	100.7
		Propósito	Porcentaje de cobertura en educación básica.	95.9	96.4	100.5
	E006 - educación superior	Fin	Porcentaje de cobertura en educación superior con posgrado.	89.8	39.8	44.4
		Propósito	Porcentaje de cobertura en educación superior	39.7	35.9	90.4
	E007 - gestión educativa	Fin	Porcentaje de municipios atendidos con servicios educativos.	100.0	100.0	100.0
		Propósito	Porcentaje de población que demanda servicios educativos.	76.4	79.4	103.9
	F012 - fortalecimiento a la educación y la cultura indígena	Fin	Cobertura en educación indígena.	36.0	36.0	100.0
		Propósito	Porcentaje de docentes capacitados.	12.5	12.5	100.0
	M001 - producción y distribución de libros de texto gratuitos	Fin	Porcentaje de alumnos de educación básica beneficiados con libros de texto gratuitos.	85.3	85.6	100.4
		Propósito	Porcentaje de escuelas de educación básica beneficiadas con libros de texto gratuitos.	100.0	100.0	100.0

Cabe señalar que la información está actualizada para el periodo correspondiente a los términos de la evaluación y se cuenta con sistemas de información, para dar seguimiento de manera permanente.

Pregunta 16

**¿Los indicadores vigentes (obligatorios y adicionales) cumplen con criterios suficientes para considerarlos útiles para medir el desempeño del Fondo?
Considerando que:**

- a) ¿Son resultado de un proceso de análisis de la problemática, consulta y concertación con los involucrados, a partir de la definición de un diagnóstico y de una metodología?
- b) ¿La metodología utilizada proporciona una descripción ordenada y clasificada de conceptos, definiciones, acciones y reglas prácticas para registrar la información de los indicadores?
- c) ¿Cuentan con información sobre acciones que las áreas administrativas de las dependencias o entidades correspondientes, responsables de la evaluación y seguimiento del Fondo, llevan a cabo a partir de los resultados que de forma periódica se generan?

Valoración: Positivo

Nivel: 3

Criterios: La mayoría de los indicadores cuentan con información documentada que cumple con dos de las tres premisas establecidos para la pregunta.

Tanto los indicadores obligatorios como los adicionales cumplen con los criterios “a” y “b” de la pregunta. Para el inciso “a” podemos recurrir al artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en donde se establece que los avances hacia las metas que miden los indicadores se revisarán y, en su caso, se actualizarán, con base en los cuales se evaluarán los resultados que se obtengan con recursos derivados del FONE. Por su parte la SHCP, con el apoyo técnico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entregará conjuntamente con las dependencias coordinadoras de los fondos, programas y convenios, un informe sobre las adecuaciones efectuadas, en su caso, a los indicadores del desempeño, así como su justificación.

Mientras tanto la SHCP entregará a la Cámara de Diputados un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales en la implantación y operación del PbR y del Sistema de Evaluación del Desempeño, en lo que corresponde a los recursos federales transferidos. Como resultado, el consejo establecerá las normas, metodologías, clasificadores y los forma-

tos contenidos.

Esto nos deja en claro que los indicadores obligatorios son analizados a lo largo de un proceso que coadyuva para la cooperación entre los agentes involucrados.

En cuanto al segundo inciso, para ambos tipos de indicadores (obligatorios y adicionales), las MIR en las que se encuentran registrados, utilizan una metodología que proporciona una descripción ordenada y clasificada de conceptos, definiciones, acciones y reglas prácticas para registrar la información de los indicadores. Esto en virtud de que se construyen a partir de la Metodología del Marco Lógico (MML).

No obstante, la información que recolectan los indicadores obligatorios del Fondo no es suficiente para monitorear su desempeño, en virtud de que no se encontró la MIR en ningún portal oficial a nivel federal o estatal. Tampoco se tuvo acceso al PASH.

En cuanto al último inciso, no se contó con elementos suficientes para su valoración en ninguno de los casos (obligatorios y adicionales).

Pregunta 17

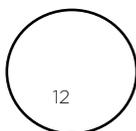
¿Qué objetivos e indicadores podrían sugerirse para mejorar los beneficios en la aplicación de las aportaciones del Fondo, así como en su evaluación? considerando si:

- a) Los objetivos están apegados al documento jurídico normativo del Fondo y son consistentes con el diagnóstico del problema que atiende.
- b) El Fondo logra alcanzar los objetivos planeados inicialmente para los que fue creado.
- c) Los indicadores permiten medir los objetivos alcanzados por el Fondo e identificar las variaciones entre lo planeado y lo logrado.
- d) Los objetivos e indicadores del Fondo proporcionan elementos de valoración para la toma de decisiones.

Valoración: Respuesta abierta. No procede valoración ordinal.

Nivel: No aplica

Criterios: No aplica



De acuerdo a las atribuciones en materia educativa que se le conceden a los Estados y Municipios en el artículo 13 de la Ley General de Educación y con base en el objetivo del FONE establecido en el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal, es posible afirmar que los indicadores disponibles se apegan al objetivo del documento jurídico normativo del Fondo y son consistentes con el diseño de la MIR federal. No obstante, se observa que no son suficientes para determinar sistemáticamente el desempeño del fondo ni su grado de cumplimiento, en virtud de que la MIR federal no refleja el uso real del Fondo (pago de nómina y servicios personales), el cual su ubicaría en un nivel de “actividad” de acuerdo con el enfoque del marco lógico. Se considera que la valoración de estos recursos, debería realizarse en el marco de una evaluación más amplia, por ejemplo de un programa de educación en específico.

Con base en el artículo 26 de la LCF, el FONE tiene el objeto de apoyar con recursos federales a los Estados para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa plazas magisteriales. Si bien el FONE cubre satisfactoriamente con su objetivo principal, sin embargo, la MIR federal evalúa aspectos más allá de pago de servicios personales de las plazas magisteriales.

Derivado de esto y del análisis documental es oportuno recomendar a las instancias ejecutoras que se definan indicadores que midan lo relacionado con el pago de nómina y de servicios personales.

En cuanto a los indicadores adicionales, se tienen las siguientes observaciones:

Se considera que los indicadores de los programas presupuestarios E004 y E006 son adecuados, por lo que son susceptibles de una evaluación de indicadores que dé cuenta de sus resultados. También se encontró que sus objetivos están apegados al documento jurídico normativo del Fondo y son consistentes con el diagnóstico del problema que atiende, además estos indicadores logran alcanzar los objetivos planeados inicialmente para los que fue creado.

El programa E007: Gestión educativa, es ambiguo y no es claro cuál es el propósito de este programa, por lo que se sugiere someter a este instrumento programático a una evaluación de diagnóstico, a fin de identificar la problemática que se atenderá con él.

El programa F012: Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena, en su nivel fin cuenta con un indicador adecuado, sin embargo, en el nivel de propósito se lee “los docentes de escuelas multigrado focalizadas capacitados en la modalidad de educación indígena.”. Este resumen narrativo indica una actividad y no una situación deseada (cómo lo marca la metodología del marco lógico) por lo que es importante que este programa cuente con una evaluación de diseño.

Finalmente, sobre el programa M001 - producción y distribución de libros de texto, en el árbol de soluciones se lee "alumnos de las escuelas de educación básica logran su desarrollo educativo", mientras que el propósito marca "las escuelas de educación básica son beneficiadas con libros de texto gratuitos para ampliar las oportunidades de aprendizaje.". De lo anterior se observa una inadecuada traducción del árbol de problemas a la MIR, por lo que se sugiere una evaluación de diseño para este programa.

El tipo de evaluación que se propone implementar, contribuirá a que estos programas cuenten con las condiciones apropiadas para medir los objetivos alcanzados por el Fondo e identificar las variaciones entre lo planeado y lo logrado, para ello, es requisito que la MIR tenga una buena calidad.

Pregunta 18

¿Cómo se distribuyeron los recursos del Fondo entre los diferentes programas, proyectos de inversión y/o acciones?

Valoración: Respuesta abierta. No procede valoración ordinal.

Nivel: No aplica

Criterios: No aplica

Con base en el análisis del documento “Cierre del ejercicio presupuestal del FONE 2015 por capítulo, concepto y partida de gasto” podemos decir lo siguiente: Se asignó al Estado de Puebla la cantidad de \$15,497,867,188.27. El capítulo 1000 Servicios Personales cubre el 96.40% de los recursos asignados, de esa cantidad el 43.93% son destinados a remuneraciones al personal de carácter permanente y 27.89 a remuneraciones adicionales y especiales, el resto se gastó en seguridad social, prestaciones y estímulos.

El capítulo 2000 Materiales y Suministros únicamente absorbe el 1.47% del total del fondo, de esa cifra el 58.37% se ocupa en materiales, documentos y artículos administrativos, otro 21.9% se gasta en alimentos y utensilios, el resto se distribuye entre materias primas, artículos de construcción y reparación, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio, combustible, vestuarios y herramientas.

Por último el capítulo 3000 Servicios Generales, capta el 2.13% del total del fondo, el 36.48% se destina a servicios oficiales, 18.53% a servicios básicos como electricidad, gas, agua, etc. y el resto se gasta en servicios de arrendamiento, profesionales, financieros, de conservación, de comunicación social y publicidad, servicios de traslado y viáticos y otros.

Estos recursos se gastaron programáticamente mes con mes durante el periodo fiscal de 2015, la forma en la que se hizo se describe detalladamente en el documento “Cierre del ejercicio presupuestal del FONE 2015 por capítulo, concepto y partida de gasto”.

Pregunta 19

¿En qué medida los resultados documentados hasta el momento, permitirían o justificarían una reorientación de los objetivos iniciales del Fondo y en qué sentido?

Valoración: Respuesta abierta. No procede valoración ordinal.

Nivel: No aplica

Criterios: No aplica

De acuerdo con lo hasta aquí analizado, se considera que es importante que las autoridades federales, en coordinación con las entidades federativas; lleven a cabo una revisión del diseño de la MIR establecida para este fondo, puesto que lo ahí plasmado no corresponde con el uso real de estos recursos, que es pago de nómina y servicios personales. En estricto sentido, desde el enfoque del marco lógico, esta acción corresponde al último nivel de una matriz. Con esto no se niega la importancia de estos recursos en el sector educativo, sino que, se deja de manifiesto la importancia de que estos cuenten con una MIR coherente con su destino. O en su defecto, valorar la pertinencia de excluir la matriz para este fondo, en virtud de su naturaleza. En resumen, se propone re-direccionar el objetivo del FONE plasmado en la MIR definida por la SEP federal, de tal forma que en el resumen narrativo de su matriz se refleje explícitamente el pago de nómina y pago operativo.

SECCIÓN 5

Análisis
FODA

FORTALEZAS

- Está definido de forma explícita el objetivo del Fondo, disponiendo de fundamento jurídico y normativo que le da sustento, y el objetivo es conocido por los responsables de los principales procesos de gestión del Fondo.
- El objeto Fondo se alinea a los instrumentos de planeación tanto Nacionales (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Sectorial de Educación 2013-2018), como Estatales (Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, Programa Sectorial de Educación 2011-2017).
- Los Programas Presupuestarios que fueron operados con recursos del Fondo en 2015, cuentan con un “árbol de problemas” en el cual se identifica un problema central vinculado con el FONE, y que contiene sus causas y efectos de manera esquemática.
- A nivel federal se cuenta con una definición de la población objetivo del FONE.
- Para cada programa presupuestario estatal que fue financiado en 2015 con recursos del FONE se encuentra el anexo denominado “análisis de la población objetivo”, en el cual se plasma la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida.
- Se encontraron programas que complementan al FONE, lo cual potencia sus resultados.
- Se cuenta con mecanismos para transparentar, de forma periódica, los pagos que se realicen por servicios personales. La SEP, a través de la Dirección General de Recursos Financieros posibilitaron la localización de los siguientes elementos: 1) movimientos de personal y sus motivos, 2) plantillas laborales, 3) lista de nómina, 4) detalle de percepciones y deducciones, 5) pensiones, 6) pagos a entidades financieras, intermediarios o terceros que otorguen financiamientos o créditos, 7) conceptos de pago, etc; los cuales se encuentran publicados en la siguiente dirección electrónica: http://www.sep.gob.mx/es/sep/PUEBLA_4
- El Fondo cuenta con indicadores adicionales a los obligatorios que permiten complementar o realizar una evaluación integral del mis-

mo. Estos se encuentran plasmados en la MIR de los programas presupuestarios que recibieron recursos del FONE en 2015.

➤ Los indicadores adicionales disponen de una ficha técnica, que permite el conocimiento y difusión de los indicadores.

➤ Existen mecanismos de coordinación bien delimitados en la Ley que generan que la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla, a través de sus Unidades y Direcciones Administrativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, informen sobre el ejercicio y resultados de los recursos financieros a la SHCP a través del PASH, así como la evaluación del desempeño del Fondo.

➤ La información de los indicadores adicionales, se recolecta de manera regular y metódica, además se proporciona información al personal involucrado en los procesos de gestión correspondientes para su validación. No obstante, el ingreso a dichos sistemas es mediante clave de acceso, por lo que la información no proporciona insumos que permiten monitorear las variables que integran los indicadores de desempeño del Fondo.

➤ El 90 por ciento de los indicadores estratégicos adicionales, presenta niveles de cumplimiento entre el 90 y 130 por ciento, lo cual muestra que las unidades responsables de los programas presupuestarios que recibieron recursos del FONE en 2015, planean adecuadamente sus metas.

➤ En Puebla se realiza sistemáticamente el proceso de Programación, Presupuestación y Seguimiento de los indicadores estatales vinculados al FONE.

➤ A nivel federal y estatal existen mecanismos concretos para vigilar que las aportaciones del Fondo se ejecuten de acuerdo a los mandatos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y demás normatividad aplicable.

➤ La entidad busca mejorar la eficiencia del gasto del Fondo a través de procesos de programación estratégica institucional de los Programas Presupuestarios, cuyos criterios y procedimientos se describen en manuales administrativos específicos.

OPORTUNIDADES

- Con el cambio de FAEB a FONE en el año de 2015, se abre una serie de posibilidades relacionadas con la rendición de cuentas, la transparencia y el mejor ejercicio del gasto gracias a que se centralizaron varios procesos y se eliminaron procesos burocráticos.
- Con una programación del gasto consciente y responsable se puede aprovechar la detección de ASM que permitirán identificar acciones puntuales para la mejora de la gestión del Fondo.

DEBILIDADES

- A nivel estatal no se cuenta con un diagnóstico integral específico, que aborde de manera exhaustiva causas, efectos, características del problema que atiende el Fondo, así como la cuantificación, ubicación territorial de la población, así como su plazo, su revisión y actualización.
- Aunque los Programas Presupuestarios que fueron operados con recursos del Fondo en 2015, cuentan con un “árbol de problemas” en el cual se identifica un problema central vinculado con el FONE, y que contiene sus causas y efectos de manera esquemática; este documento no cuentan con información que haga referencia a las características y ubicación territorial de la población que presenta el problema que cada programa presupuestario pretende atender.
- Si bien, a nivel federal se cuenta con una definición de la población objetivo del FONE, no se encontró evidencia documental en la que se plasme su cuantificación. Tampoco se encontró la definición y cantidad de la población atendida.
- Si bien a nivel normativo, existe una calendarización definida por la federación para el reporte de la información del gasto federalizado, y esta debe someterse a un flujo de validación (en la entidad federativa y luego por la SHCP), no se encontró información sobre los resultados de los indicadores obligatorios para el ejercicio fiscal 2015 en los portales www.transparenciapresupuestaria.gob.mx y <http://lgcg.puebla.gob.mx/recursos-federales>, por lo que se concluye que el FONE no cumple con el requerimiento de generación de información para los indicadores de manera oportuna y está validada por quienes la integran.
- Al momento de la evaluación, no se encontró la ficha técnica correspondiente al FONE 2015, para los indicadores obligatorios. Además, la unidad evaluadora no tuvo acceso al Portal Aplicativo de la SHCP (PASH) y en consecuencia, tampoco tuvo acceso a la información de los indicadores de desempeño obligatorios de este fondo. Finalmente, en los portales donde el gobierno del estado de Puebla publica la información del Ramo 33 (<http://lgcg.puebla.gob.mx/recursos-federales>), no

se encontraron los informes correspondientes a estos recursos.

- La MIR federal no refleja el uso real del Fondo (pago de nómina y servicios personales), el cual su ubicaría en un nivel de “actividad” de acuerdo con el enfoque del marco lógico. Se considera que la valoración de estos recursos, debería realizarse en el marco de una evaluación más amplia, por ejemplo de un programa de educación en específico.
- Los indicadores relacionados con el FONE no cuentan con un respaldo matemático metodológico que permita comprobar a terceros los resultados presentados por las entidades ejecutoras del gasto.
- No se presentan indicadores que reflejen la efectividad del gasto en todos y cada uno de los programas presupuestales.
- A pesar de que se cuenta con la normatividad para que los ejecutores del gasto reporten los indicadores establecidos como obligatorios, en el momento de la evaluación no se contó con evidencia documental sobre el reporte ante la Federación de dichos indicadores.
- A pesar de que existen mecanismos de coordinación, en el momento de la evaluación no se contó con evidencia documental que demuestre que estos mecanismos coadyuvan a la eficiencia de la ejecución del fondo.

DEBILIDADES

- A nivel federal no existen Reglas de Operación que precisen la forma de operar el FONE, lo cual dificulta su seguimiento y evaluación.
- Caída de los ingresos petroleros que derive en recortes al gasto público, disminuyendo las transferencias a las entidades federativas.

DEBILIDADES

- A nivel estatal no se cuenta con un diagnóstico integral específico, que aborde de manera exhaustiva causas, efectos, características del problema que atiende el Fondo, así como la cuantificación, ubicación territorial de la población, así como su plazo, su revisión y actualización.
- Aunque los Programas Presupuestarios que fueron operados con recursos del Fondo en 2015, cuentan con un “árbol de problemas” en el cual se identifica un problema central vinculado con el FONE, y que contiene sus causas y efectos de manera esquemática; este documento no cuentan con información que haga referencia a las características y ubicación territorial de la población que presenta el problema que cada programa presupuestario pretende atender.
- Si bien, a nivel federal se cuenta con una definición de la población objetivo del FONE, no se encontró evidencia documental en la que se plasme su cuantificación. Tampoco se encontró la definición y cantidad de la población atendida.
- Si bien a nivel normativo, existe una calendarización definida por la federación para el reporte de la información del gasto federalizado, y esta debe someterse a un flujo de validación (en la entidad federativa y luego por la SHCP), no se encontró información sobre los resultados de los indicadores obligatorios para el ejercicio fiscal 2015 en los portales www.transparenciapresupuestaria.gob.mx y <http://lgcg.puebla.gob.mx/recursos-federales>, por lo que se concluye que el FONE no cumple con el requerimiento de generación de información para los indicadores de manera oportuna y está validada por quienes la integran.
- Al momento de la evaluación, no se encontró la ficha técnica correspondiente al FONE 2015, para los indicadores obligatorios. Además, la unidad evaluadora no tuvo acceso al Portal Aplicativo de la SHCP (PASH) y en consecuencia, tampoco tuvo acceso a la información de los indicadores de desempeño obligatorios de este fondo. Finalmente, en los portales donde el gobierno del estado de Puebla publica la información del Ramo 33 (<http://lgcg.puebla.gob.mx/recursos-federales>), no

SECCIÓN 6

Conclusiones y
Recomendaciones

Alineación estratégica y programática

Se encontró que el objetivo del Fondo está definido de forma explícita en una MIR definida a nivel federal, así como en matrices de los programas presupuestarios estatales que en 2015 recibieron recursos del FONE. Asimismo, dispone de fundamento jurídico y normativo que le da sustento, y el objetivo es conocido por los responsables de los principales procesos de gestión del Fondo.

Además, el FONE se alinea correctamente a nivel Federal con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) en su Meta Nacional "México con Educación de Calidad" y con el Programa Sectorial de Educación 2013 - 2018. También se observó un vínculo a nivel Estatal con el Plan Estatal de Desarrollo 2011 - 2017 del Estado de Puebla en su Eje Rector "Igualdad de Oportunidad para Todos".

Cobertura y complementariedad

En el momento de la evaluación, no se encontró un diagnóstico a nivel federal en el que se identifique con claridad las causas, efectos y características del problema que atiende el Fondo, así como la cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema.

Asimismo, se encontró que el fondo define y cuantifica a la Población Potencial, Objetivo y Atendida para cada uno de sus programas presupuestales estatales financiados con el FONE en 2015. Más no se encontró la cuantificación a nivel federal.

Si bien existen los datos sobre los tres tipos de Población, no hay una estrategia de cobertura documentada para atender a la población objetivo en el mediano y largo plazo. Tampoco hay un documento en el que se exponga la relación entre los recursos federales y los programas presupuestales que dependen de estos.

Elementos sobre la eficiencia

Se encontró que el fondo cuenta con mecanismos para transparentar, de forma periódica, los pagos que se realizan por servicios personales a través de la página de la Secretaría de Educación Pública. El FONE cuenta con indicadores de desempeño (obligatorios y adicionales), para medir sus resultados, los cuales utilizan una metodología que proporciona una descripción ordenada y clasificada de conceptos, definiciones, acciones y reglas prácticas para registrar la información de los indicadores. Esto en virtud de que se construyen a partir de la Metodología del Marco Lógico (MML).

Sin embargo, se considera que este fondo es incompatible con la MML, en virtud de que su uso es para el financiamiento de la nómina y gasto operativo; las cuales se consideran dentro del nivel de “actividades” de una MIR.

Por otra parte, si bien a nivel normativo, existe una calendarización definida por la federación para el reporte de la información del gasto federalizado, y esta debe someterse a un flujo de validación (en la entidad federativa y luego por la SHCP), no se encontró información sobre los resultados de los indicadores obligatorios en los portales www.transparenciapresupuestaria.gob.mx y <http://lgcg.puebla.gob.mx/recursos-federales>, por lo que se concluye que el FONE no cumple con el requerimiento de generación de información para los indicadores de manera oportuna y está validada por quienes la integran. De igual manera, los resultados de los indicadores estratégicos adicionales no son publicados en los portales del gobierno estatal.

En cuanto a los niveles de cumplimiento, no se pudo verificar la información referente a los indicadores obligatorios, puesto que la información de las metas y avances no se encuentra publicada en los portales federales y estatales. En cambio, se encontró que el 90 por ciento de los indicadores adicionales presentaron rangos de cumplimiento entre el 90 y 130 por ciento, lo que da cuenta de un proceso de planeación adecuado por parte de las unidades responsables de los programas presupuestarios estatales financiados con el FONE en 2015.

En cuanto a la distribución de los recursos de este fondo, se tiene lo siguiente: El capítulo 1000 Servicios Personales concentra el 96.40% de los recursos asignados, el capítulo 2000 Materiales y Suministros únicamente cuenta con el 1.47% del total del fondo y, por último, el capítulo 3000 Servicios Generales solamente acapara el 2.13% del total del fondo.

De lo anterior se desprende que la MIR federal, así como las matrices de los programas presupuestarios estatales analizados en esta evaluación, no reflejan el uso real del Fondo (pago de nómina y servicios personales), el cual su ubicaría en un nivel de “actividad” de acuerdo con el enfoque del marco lógico.

Recomendaciones

- Se considera que este fondo es incompatible con la MML, en virtud de que su uso es para el financiamiento de la nómina y gasto operativo; las cuales se consideran dentro del nivel de “actividades” de una MIR. Por lo cual se sugiere re-direccionar el objetivo del FONE plasmado en la MIR definida por la SEP federal, de tal forma que en el resumen narrativo de su matriz se refleje explícitamente el pago de nómina y pago operativo.
- Desde la perspectiva del equipo evaluador, es importante que los órdenes de gobierno involucrados en los procesos del FONE diseñen un instrumento de seguimiento coherente con su naturaleza, por ejemplo, una cédula de seguimiento. Esto coadyuvaría a una menor utilización de recursos (humanos, materiales y presupuestales) tanto en el reporte de indicadores (que poco aportan al conocimiento del desempeño del fondo) como en su evaluación (más adelante se ampliará este punto).
- Se recomienda que la dependencia ejecutora del Fondo elabore un documento de planeación estratégica a nivel estatal, que contenga un diagnóstico en el que se identifique la problemática a ser atendida por el Fondo; su objetivo, la definición de las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, así como los indicadores para monitorear su grado de avance. Lo anterior en apego a la Metodología del Marco Lógico.
- En virtud de que en 2015 fue el primer año de operación de este Fondo, es deseable continuar con la implementación de evaluaciones sobre el desempeño del FONE, bajo las siguientes características: 1) realizado por un ente independiente y 2) con una periodicidad que permita ocupar los estudios y evaluaciones con un fin analítico y de toma de decisiones.
- Se recomienda dar atención a la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de esta evaluación.
- Se sugiere publicar los avances de los indicadores estratégicos (Fin y Propósito) de los programas presupuestarios estatales vinculados al Fondo. Del mismo modo, a fin de consolidar la etapa de seguimiento, se sugiere mantener estos indicadores para los ejercicios fiscales subsecuentes.

- En cuanto a los indicadores adicionales, se tienen las siguientes observaciones:
- Se considera que los indicadores de los programas presupuestarios E004 y E006 son adecuados, por lo que son susceptibles de una evaluación de indicadores que dé cuenta de sus resultados.
- El programa E007: Gestión educativa, es ambiguo y no es claro cuál es el propósito de este programa, por lo que se sugiere someter a este instrumento programático a una evaluación de diagnóstico, a fin de identificar la problemática que se atenderá con él.
- El programa F012: Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena, en su nivel fin cuenta con un indicador adecuado, sin embargo, en el nivel de propósito se lee “los docentes de escuelas multigrado focalizadas capacitados en la modalidad de educación indígena.”. Este resumen narrativo indica una actividad y no una situación deseada (cómo lo marca la metodología del marco lógico) por lo que es importante que este programa cuente con una evaluación de diseño.
- Finalmente, sobre el programa M001 - producción y distribución de libros de texto, en el árbol de soluciones se lee “alumnos de las escuelas de educación básica logran su desarrollo educativo”, mientras que el propósito marca “las escuelas de educación básica son beneficiadas con libros de texto gratuitos para ampliar las oportunidades de aprendizaje.”. De lo anterior se observa una inadecuada traducción del árbol de problemas a la MIR, por lo que se sugiere una evaluación de diseño para este programa.
- El tipo de evaluación que se propone implementar, contribuirá a que estos programas cuenten con las condiciones apropiadas para medir los objetivos alcanzados por el Fondo e identificar las variaciones entre lo planeado y lo logrado, para ello, es requisito que la MIR tenga una buena calidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol del Problema. Programa Presupuestal E004 Educación Básica. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol del Problema. Programa Presupuestal E006 Educación Superior. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol del Problema. Programa Presupuestal E007 Gestión Educativa. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol del Problema. Programa Presupuestal F012 Programa fortalecimiento a la educacion y la cultura indigena. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol del Problema. Programa Presupuestal M001 produccion y distribucion de libros de texto gratuitos. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol de Soluciones. Programa Presupuestal E004 Educación Básica. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol de Soluciones. Programa Presupuestal E006 Educación Superior. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol de Soluciones. Programa Presupuestal E007 Gestión Educativa. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol de Soluciones. Programa Presupuestal F012 Programa fortalecimiento a la educacion y la cultura indigena. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Arbol de Soluciones. Programa Presupuestal M001 produccion y distribucion de libros de texto gratuitos. 2015.
- Gobierno de Estado de Puebla. Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.
http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3897&Itemid=1256. Consultado el 12.06.2016.
- Gobierno del Estado de Puebla. 2016. Portal del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED). <http://www.evaluacion.puebla.gob.mx/>. Consultado el 12.06.2016.
- Gobierno del Estado de Puebla. 2016. Presupuesto basado en Resultados. <http://pbr;puebla.gob.mx/>. Consultado el 12.06.2016.
- Gobierno del Estado de Puebla. Transparencia.
http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=3555&Itemid=1102. Consultado el 12.06.2016.

- Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. <http://pnd.gob.mx/>. Consultado el 12.06.2016.
- Ley de Coordinación Fiscal. Última Reforma DOF 27-04-2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_270416.pdf. Consultado el 12.06.2016.
- Ley General de Desarrollo Social. Nueva Ley DOF 20-01-2004. http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1699.pdf. Consultado el 12.06.2016.
- Ortégón Edgar, Pacheco, Juan Francisco y Prieto Adrian. 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). Área de proyectos y programación de inversiones. CEPAL. Santiago de Chile, julio.
- Ley general de Educación. Última Reforma DOF 01-06-2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_010616.pdf. Consultado el 12.06.16
- Lineamientos para el registro presupuestario y contable de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=537688. Consultado el 17.05.16
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF 11-08-2014. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf. Consultado el 07.06.16
- Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF 30-12-2015. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_270416.pdf. Consultado el 07.06.16
- Acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. Mayo 2016. http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5123939. Consultado el 30.05.16
- Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017. Gobierno de Puebla. Abril 2016. transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=525<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/1.%20INTRODUCCION.pdf>. Consultado el 28.05.16
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2015: Recursos Identificados para el Estado de Puebla. Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014-2015, <http://www.cefp.gob.mx/edospef/2015/pef2015/pue.pdf> consultado el 30.05.16
- Presupuesto Basado en Resultados. Gobierno de Puebla. <http://pbr.puebla.gob.mx/index.php/mm-proceso-presupuestario/siste->

ma-de-programacion-y-presupuestacion-para-resultados <http://pbr.puebla.gob.mx/attachments/article/ley-de-egresos-2014.pdf> consultado el 04.06.16

➤ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013: Ramo 11 Educación Pública, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/diciembre/notacefp0962012.pdf> Consultado el 12.06.12

➤ El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. Abril 2016. http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf Consultado el 12.06.12

➤ Resumen Ejecutivo de la Consultoría para Realizar Evaluaciones del Ramo 33. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Ramo%2033.pdf> Consultado el 12.06.16

➤ Resultados de Evaluaciones/2015/ Fondos Ramo 33/FONE. Portal del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED). <http://www.evaluacion.puebla.gob.mx/> Consultado el 12.06.16

➤ Transparencia Presupuestal Observatorio del gasto. Matrices de Indicadores para Resultados FAETA. Mayo 2016. http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico Consultado el 01.06.16

➤ Transparencia Fiscal. Mayo 2016. <http://transparenciafiscal.puebla.gob.mx/>, apartado marco programático presupuestal. Consultado el 01.06.16