



Resumen ejecutivo

~ 2021 ~

Evaluación de Consistencia y Resultados

Programa Escuelas al Cien

Contraloría Gubernamental
del Estado de Tamaulipas



CONTRALORÍA
GUBERNAMENTAL

ITIFE
INSTITUTO TAMAULIPECO
DE INFRAESTRUCTURA
FÍSICA EDUCATIVA

NUMERA.SC.

Resumen ejecutivo

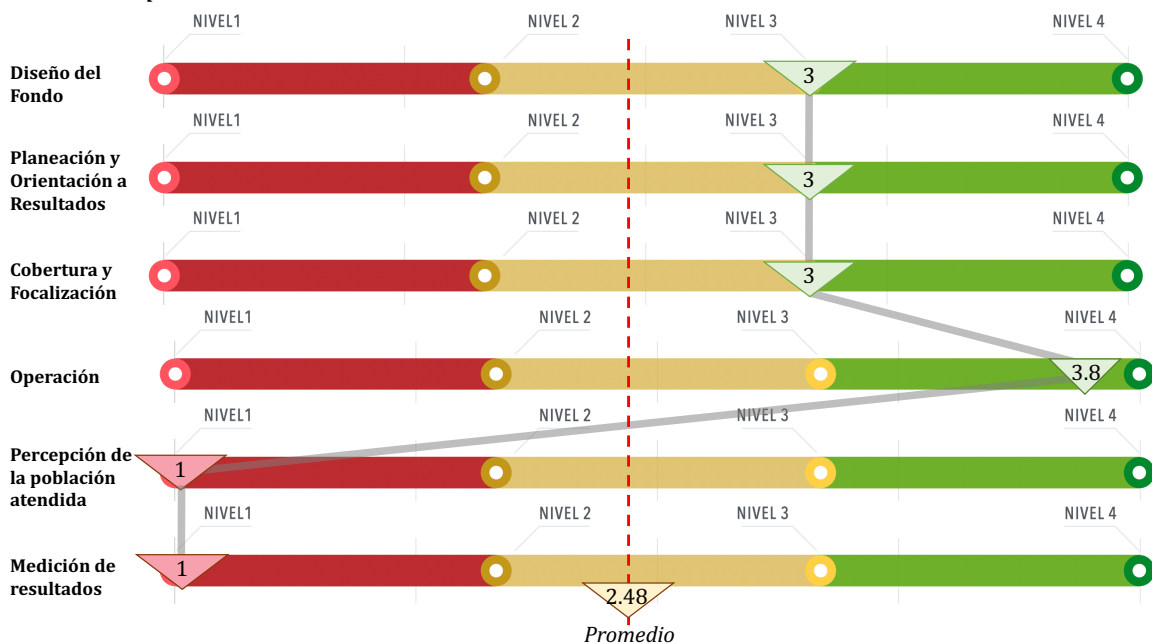
A nivel general, la valoración promedio del Programa con relación a los aspectos evaluados en materia de Consistencia y Resultados fue de **2.48** en la escala del 1 al 4 donde 1 es un nivel bajo de cumplimiento y 4 un nivel alto de cumplimiento de los criterios considerados en los diversos reactivos de la evaluación.

En ese aspecto, destaca que la mejor calificación se obtuvo en el rubro de «Operación» Escuelas al Cien con un promedio de **3.8** (en la escala del 1 al 4, donde 4 es el nivel más alto), seguido de los criterios de «Diseño», «Planeación» y «Cobertura» que obtuvieron una valoración de **3** en la misma escala.

El criterio de «Percepción de la población atendida» y «Resultados» obtuvieron una valoración promedio de **1**, en ese sentido, fueron los criterios con menor calificación promedio.

Figura 1

Valoración promedio de los criterios de evaluación



Elaboración propia con datos del proceso evaluativo.

Diseño del Fondo

En materia del diseño se observó que el Programa identifica el problema central con base en el *Árbol del problema* construido por el ITIFE, así mismo se definen las poblaciones objetivo y potencial, sin embargo, no presenta un plazo para su *revisión y actualización*.

La redacción del problema central corresponde a «Reago de la Infraestructura Educativa así como su equipamiento» (Instituto Tamaulipeco de Infraestructura Física Educativa, 2021). En ese aspecto el Programa cumple con los siguientes criterios:

- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- Se define la población que tiene el problema o necesidad.

Se observó que el Programa Escuelas al Cien dispone de un diagnóstico del problema a nivel estatal que complementa al *Árbol del problema*, en ese aspecto no se especifica en el documento diagnóstico los periodos o plazos de actualización a la problemática. Adicionalmente no se dispone del *Árbol de Objetivos*.

El ITIFE cuenta con un documento de diagnóstico que unifica los criterios que unifica los elementos mínimos de acuerdo con el CONEVAL^{1 2} en ese aspecto, el árbol del problema desarrolla las siguientes causas:

- 1) Falta de Herramientas para el desempeño de Actividades
- 2) Insuficiencias de Espacios Educativos
- 3) Escuelas en Mal estado
- 4) Equipamiento en malas condiciones y desactualizado

Con el propósito de contar con un marco de referencia que permita identificar las acciones que coadyuvan al cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 para el

¹ Disponible en https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf

² Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf

Desarrollo Sostenible, el Programa se vincula al Objetivo 4 «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas y todos», en específico a las siguientes metas:

Objetivo 4

4.5 «Eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso igualitario de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional».

4.6 «Asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética». Igualmente, se vincula al Objetivo 10 "Reducir la desigualdad en y entre ellos", en específico a la meta 10.2 "Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición».

Los efectos relevantes identificados en el análisis de la problemática a nivel global fueron la Desinterés por la Educación; Altos niveles de migración; Desinterés en la educación; Se arriesga la integridad física de los niños.

El Árbol de Problemas permite identificar a *escala estatal* la congruencia entre la norma, la intervención y la problemática, así como la congruencia con el árbol de objetivos. El diagnóstico realizado por el ITIFE, especifica como principales referentes normativos a la Ley de Infraestructura Física Educativa para el Estado de Tamaulipas, (Artículo 2) que establece:

I.- Regular la actividad que el Estado despliega en materia de infraestructura física educativa, para garantizar a la sociedad el acceso a la educación en condiciones de calidad, pertinencia y equidad.

Asimismo especifica que el Programa para el Desarrollo de Infraestructura Física Educativa para el Estado, se «lleva a cabo para garantizar el mejoramiento en los espacios educativos y beneficiar la Infraestructura Física Educativa en el Estado, mediante el Instituto Tamaulipeco de Infraestructura Física Educativa (ITIFE)».

En cuanto a la Ley de Infraestructura Física Educativa (LIFE), Capítulo IV, el artículo 15 determina la creación del «Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos y el ejercicio de sus facultades».

Se observó que el INIFED cuenta con información estadística nacional sobre estado físico de la infraestructura educativa, por medio del cual, en coordinación con la entidad federativa logra sustentar el objeto de la intervención.

La vinculación del PROGRAMA ESCUELAS AL CIEN con el *Programa Sectorial de Educación 2020-2024* identifica la alineación con los siguientes objetivos:

- Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
- Fortalecer la rectoría del estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

- Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza- aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.

Estrategias prioritarias:

4.1 Asegurar las condiciones de infraestructura física educativa necesarias para el desarrollo efectivo de las actividades académicas y escolares.

4.2 Expandir la oferta de espacios educativos para ampliar la cobertura de los servicios educativos con atención prioritaria a las comunidades con mayor rezago social, marginación y violencia.

En ese sentido, el indicador de propósito se vincula directamente con el objetivo del programa. Se documentó que el Programa se vincula con metas del PND, y mantiene vinculación sustentada en los siguientes ejes, objetivos y metas subsecuentes.

La población potencial corresponde a la «identificación del total de la población que presenta la misma necesidad o problema, que justifica el programa y que puede ser elegible para su atención, incluyendo las características socioeconómicas y demográficas» (CONEVAL, 2018, p. 3), es decir, la población potencial para ITIFE se estima con base en los planteles que cuenta la entidad en los tres niveles educativos el cual asciende a 4 612 en 2021.

Según el CONEVAL (2013), la población objetivo representa a «la población que un programa tiene planeado o programado atender y que cumple con los criterios de elegibilidad estipulados en su normativa» (CONEVAL, 2013, p. 7). Para el ITIFE, la población objetivo se basa en planteles cuya necesidad de infraestructura física es prioritaria la cual corresponde a 3 022 en 2021. Como se citó en reactivos anteriores es necesario establecer el plazo para revisión del diagnóstico.

El ITIFE dispone de un programa de obra que especifica la descripción de la obra, la ubicación y los datos presupuestales; asimismo destaca la fecha de inicio y termino de las obras atendidas.

Tabla 5

Población potencial, objetivo y atendida en la entidad, 2014-2018

Tipo de Población	Unidad de Medida	2017	2018	2019	2020	2021
Potencial	Planteles educativos en los 3 niveles de educación	5 028	4 905	4 882	4 803	4 884
Objetivo	Planteles con necesidad prioritaria					3 022
Atendida	Planteles atendidos por el programa					121

Fuente: Elaboración propia con datos del ITIFE, 2021.

La Matriz del Programa Escuelas al Cien 2021 dispone de 8 indicadores, con los que se pretende monitorear, dar seguimiento y evaluar el programa; en ese sentido, se realiza un descriptiva de los elementos de la MIR los cuales disponen de resúmenes narrativos.

Nivel de Fin

El indicador de este nivel se compone por la Porcentaje de inversión ejercida en Infraestructura Educativa en el Estado (Instituto y Universidades). El resumen narrativo corresponde a:

[...] Contribuir con la infraestructura física educativa para garantizar la calidad de los servicios educativos en Tamaulipas mediante el desarrollo de un programa de obra anual en atención a las demandas de infraestructura educativa, Equipamiento de espacios educativos.

(MIR, 2021).

Este indicador cumple con las características de un indicador estratégico; el tipo de dimensión a la que pertenece es de eficacia y su frecuencia es trimestral. Se observó que cuenta con los elementos necesarios para desarrollar el monitoreo, seguimiento y evaluación con base en la información generada.

El avance del indicador en 2021 fue de 71.37%; se cuenta con metas programadas en la MIR, pero no dispone de parámetros de semaforización, ni unidades de medida.

Nivel de Propósito

Los indicadores de Propósito representan los efectos producidos directamente por el objetivo del Fondo. La matriz del Programa cuenta con 1 indicador de Propósito, que se determina con el Porcentaje de espacios educativos (planteles) Atendidos con Recursos.

El resumen narrativo del indicador cita lo siguiente: « El Instituto Tamaulipeco de Infraestructura Física Educativa, optimiza, evalúa y norma el equipamiento y la infraestructura pertinentes a garantizar la atención con eficiencia, eficacia y calidad a las demandas educativas» (MIR, 2021).

El indicador pretende medir la proporción de planteles atendidos con recursos del programa.

El avance del indicador en 2021 fue de 83.65%; se cuenta con metas programadas en la MIR, pero no presenta parámetros de semaforización ni unidades de medida.

Nivel de Componente

El indicador de Componente representa los bienes y servicios entregados por el Fondo. En ese sentido, la matriz dispone de 1 indicador de componente; El indicador de componente de la MIR es Porcentaje de obras Terminadas (Construcción, Rehabilitación o Adquisiciones); el indicador pretende medir el avance de las obras terminadas en la entidad federativa. El avance generado por el indicador fue de 100% en 2021.

Nivel de Actividad

En cuanto al nivel de actividad, la matriz el Programa presenta 5 indicadores; se registró que cuenta con método de cálculo y medios de verificación; la frecuencia de medición es trimestral, el tipo de indicador al que corresponden es la gestión y su dimensión la eficacia.

Los resultados para cada indicador en 2020 fueron los siguientes:

- 96.67%. Porcentaje de obras contratadas
- 96.67%. Porcentaje de obras atendidos con Validación Técnica
- 100% Porcentaje de obras atendidos con Proyecto Ejecutivo y Costeo
- 100% Validación de proyecto y costeo, con disponibilidad de recurso
- 100% Porcentaje de obras en Proceso de Ejecución (Construcción, Rehabilitación, Adquisiciones)

De acuerdo con la revisión realizada a los indicadores de la MIR del Fondo, a través de la información suministrada por la instancia responsable del Fondo, se registró que estos no disponen de:

- 1. Línea base.
- 2. Sentido del indicador (ascendente / descendente).
- 3. Unidad de medida.

Las metas de la matriz analizada fueron establecidas como parte de un proceso de planeación anual.

A nivel general, las metas de cada nivel de la MIR son pertinentes con la naturaleza de sus indicadores, pues cuentan con metas orientadas a impulsar el desempeño y son factibles de alcanzar, sin embargo, todos los indicadores analizados carecen de unidad de medida por lo que su valoración corresponde al nivel 1 *(del 0% al 49% de las metas de los indicadores del Programa tienen las características establecidas)*.

Planeación y orientación a resultados. Instrumentos de planeación.

El instrumento de planeación en el cual se determina como resultado de un ejercicio de planeación institucional, no es posible determinar si contempla una visión estratégica de mediano y largo plazo. Utiliza indicadores de gestión y resultados.

En ese sentido es importante que el programa anual cuente con objetivos e información sustantiva sobre las acciones institucionales que se han determinado en el alcance de objetivos.

Se registró que el Programa cuenta con evaluaciones realizadas para el ejercicio fiscal 2019 y 2020. En perspectiva, el PROGRAMA ESCUELAS AL CIEN ha ejecutado 2 procesos evaluativos en los últimos años, de acuerdo con la publicación en el portal institucional de transparencia y en los sitios oficiales de la entidad³.

Se puede observar que la utilización de evaluaciones externas se utilizan de manera regular e institucionalizada a partir de 2019 para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados, asimismo su implementación es consensada entre los diversos actores involucrados institucionalmente.

Se documentó la atención de 4 ASM derivados del proceso evaluativo del desempeño en 2020, no se evidencia atención de ASM de años anteriores.

En resumen, 3 ASM se atendieron al 100% y 1 ASM no se logró concretar en 2021 pues se programó su atención para el primer trimestre de 2022.

En ese sentido, se han logrado los resultados establecidos en 3 ASM programados para su atención.

1. Se elaboró una MIR para el programa
2. Se diseñó un mecanismo de atención para los ASM

³ <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/transparencia-fiscal/marco-programatico/evaluaciones/>

3. Se elaboró un documento diagnóstico

Se tiene pendiente la atención de la recomendación orientada a mejorar la transparencia de los recursos que se programó en el primer trimestre de 2022.

En cuanto a los temas a evaluar se recomienda valorar específicamente los Procesos del Programa ya que no dispone de evaluaciones vinculadas a dicho aspecto.

No se logra evidenciar la recolección de información para el análisis de la contribución del programa a los objetivos sectoriales, así como de las personas beneficiarias, esto se debe en medida a que el programa opera en relación con los planteles y espacios físicos.

Se dispone de la información sobre los planteles atendidos, mismos que se reportan de manera sistemática a través de los formatos respectivos. En ese tenor, el Programa mantiene y desarrolla elementos pertinentes para la recolección, procesamiento y presentación de información relacionada con la operación. No se recolecta información de personas no beneficiarias con fines de comparación con la población beneficiaria.

Cobertura y Focalización. Análisis de la cobertura.

Se observó que el Programa Escuelas al Cien cuenta con la definición de la población objetivo disponible en los documentos institucionales (diagnóstico), así como con las metas estipuladas en el Programa Anual de Obra y la MIR 2021. No dispone de un horizonte de mediano y largo plazo accesible en dichos documentos.

Operación

A nivel general, el macroproceso del programa describe la operación, este se presenta en la normatividad, y se observa que a partir de éste se dispersan los componentes clave para la gestión operativa. No se dispone de diagramas de flujo que describan la operación del programa a una escala estatal.

El Programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total ya que dispone de información generada por el ITIFE en cuanto a la población

atendida en la entidad. Por otra parte, se registró de la población que demanda los servicios es recopilada información sustantiva sobre los aspectos socioeconómicas y específicos.

Se observó que el Programa Escuelas al Cien cuenta con procedimientos institucionalizados para recibir, registrar y dar trámite al área de enfoque. Este procedimiento corresponde adecuadamente a la población objetivo citada en el diagnóstico del programa, para lo cual dispone de los formatos pertinentes y sistemas de información.

En ese aspecto, la normatividad cita que «los “Organismos” se sujetarán a los Formatos de Mejoramiento de la “INFE” y que se anexan a la presente Normatividad, Disposiciones y demás Lineamientos, observando la normatividad técnica emitida por el “Instituto”, quien ha desarrollado los proyectos por especialidad de cada uno de los niveles y modalidades de Educación Básica, Media Superior y Superior, de acuerdo a los requerimientos planteados en su momento por los diferentes subsistemas en cuanto a Modelo Arquitectónico, Equipamiento y Plan Maestro» (INIFED, 2017).

El programa documenta lo referente a la ejecución de las obras a través de diversos instrumentos de terminados en la normatividad.

Los requerimientos para iniciar el proceso de ejecución de obra con los que se debe contar como mínimo, además del recurso autorizado, son:

- Documento emitido por la autoridad competente que acredite la legal posesión o propiedad del predio, en los términos del numeral 11.7 de estos lineamientos.
- Estudios preliminares.
- Proyecto ejecutivo.
- Guías de mobiliario y equipo.
- “Bitácora de obra”.
- Licencia de construcción y uso de suelo, cuando así proceda.

- Programa de ejecución calendarizado.
- Programa de suministros calendarizado.
- Catálogo de conceptos de obra a ejecutar que incluya la obra exterior.

El proceso de selección se realiza a partir de la elaboración del Diagnóstico Nacional de Infraestructura Física Educativa, en el cual se definen los planteles que han de ser atendidos por el programa. En el caso de los planteles de nivel medio superior y superior, se tomó el acuerdo entre las entidades federativas y la SEP dar prioridad a los planteles con carencia de las condiciones físicas de infraestructura y con mayores necesidades de equipamiento.

Componentes del Programa Escuelas al Cien



Fuente: INIFED disponible en https://www.inifed.gob.mx/escuelasalcien/pdf/componentes_del_programa.pdf

De acuerdo con la normatividad Programa establece diversos mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de los apoyos, así como de supervisión. La supervisión se realiza a través de dos vertientes, una a cargo del ITIFE y otra del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIFED, 2017).

De acuerdo a lo establecido en el documento denominado «Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa» (INIFED, 2017), se determina que

[...] Con base a lo establecido en la “LGINFE”, en su Artículo 19, fracción X, el “Instituto” tiene establecidos los siguientes procedimientos:

Verificaciones físicas y/o documentales

El “Instituto”, podrá dar seguimiento técnico a las obras por medio de verificaciones físicas y/o documentales. Dichas verificaciones, serán de forma selectiva, con base a la normatividad técnica aplicable en la materia.

Seguimiento Administrativo a los Avances de Obra

El “Instituto” recabará, analizará, integrará, consolidará y sistematizará la información relativa a los avances físico-financieros de las obras, que deberán proporcionar los “Organismos”, referente a la ejecución de las obras durante la realización de las mismas, para su informe a las diferentes autoridades del sector educativo federal.

Cierre del Programa General de Obra (“PGO”)

De acuerdo a las disposiciones relativas a la aplicación de los recursos del “FAM”, los “Organismos” deberán realizar el cierre del “PGO” y su respectivo cierre contable de las obras ejecutadas, los cuales deberán contar con la documentación comprobatoria respectiva, referida en el Expediente Técnico indicado en esta Normatividad, Disposiciones, Lineamientos y Guía Operativa, por ser los responsables de los recursos.

El Programa cuenta con la clasificación de los gastos en que incurre de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente por lo que se clasifican en capítulos de gastos determinados por el CONAC, por lo tanto, se encuentran identificados y cuantificados los capítulos de gastos orientados a la operación y conceptos citados en el reactivo.

En ese aspecto se documentó que el capítulo 3 000 correspondió a \$1 705 070.78 de los cuales \$1 104 298.51 corresponde al capítulo 3 300; \$579 258.98 al capítulo de gasto 3 700; mientras que en el capítulo 3 800 se erogaron \$20 881.09 y finalmente \$632.20 correspondieron al capítulo 3 400.

De acuerdo con la Normatividad, se define que «los “Organismos”, deberán establecer un sistema de registro conforme a los Anexos que forman parte íntegra, de acuerdo a lo señalado en la presente Normatividad, Disposiciones, Lineamientos y Guía Operativa con los datos de cada trámite o gestión, que abarcará desde la puesta en marcha hasta la conclusión de las actividades previstas para el logro de los objetivos, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sus Criterios de Interpretación, así como a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento y demás disposiciones aplicables» (INIFED, 2017).

Asimismo, se determina que «los “Organismos” con el seguimiento y vigilancia normativa y administrativa del “Instituto”, serán los responsables de actualizar el registro, así como la generación de reportes mensuales que deberán estar vinculados íntegramente con el sistema de información que el “Instituto” establezca para estos efectos, lo cual le permitirá la supervisión y vigilancia documental que correspondan a los avances de cada uno de los “Proyectos de la INFE”» (INIFED, 2017).

Se define que el sistema antes señalado contendrá en cada etapa de su registro una referencia a la normatividad aplicable, misma que será de utilidad en el seguimiento de los trámites y gestiones con lo que se contribuirá a un control y a prevenir desfasamientos. En ese marco, de acuerdo con los procedimientos descritos en el numeral 11 de la Normatividad, Disposiciones, Lineamientos y Guía Operativa el “Instituto”, dará seguimiento técnico y administrativo a los recursos aplicados por este programa.

Percepción de la población atendida

El Programa no cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida, no se evidencian resultados ni los instrumentos (formatos o encuestas) por lo que no es posible determinar la valoración de los reactivos.

Medición de Resultados

Se documentó que el Programa documenta sus resultados mediante el indicador de FIN de la MIR, el cual pretende medir el impacto del Fondo, esta medición se realiza de manera anual. No se dispone de estudios o evaluaciones de impacto en el nivel de FIN o Propósito. En ese tenor, el avance de los indicadores de Fin (71.37%) y Propósito (83.65%), registraron un nivel bajo de cumplimiento ya que no se evidenció el cumplimiento de las metas programadas.

Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones derivadas de los principales hallazgos, como parte del proceso evaluativo de consistencia y resultados.

- Definir e integrar al documento diagnóstico del programa la frecuencia / plazos de revisión y actualización del problema público, la cobertura y las poblaciones potencial y objetivo.
- Desarrollar e integrar al diagnóstico el Árbol de Objetivos.
- Diseñar e integrar a la MIR del programa la línea base, el sentido de indicador y la unidad de medida.
- Integrar al Programa Anual de Obra, los indicadores de medición, metas y la visión de mediano y largo plazo del programa.
- Se recomienda integrar o realizar un informe anual de resultados que contenga la evidencia sobre la contribución del programa al problema público, así como los efectos en las personas beneficiarias.
- Integrar al diagnóstico en su apartado de cobertura, el horizonte / visión de mediano y largo plazo de la estrategia de cobertura del programa.

- Diseñar e integrar diagramas de flujo que describan los procesos de programa en la entidad, estos procesos deben focalizarse en el Modelo General de Procesos del CONEVAL.
- Se recomienda evidenciar la publicación de información sustantiva en materia de transparencia, pues se identificó que el portal oficial no se encuentra operando, este aspecto no favorece los procesos de transparencia y rendición de cuentas.
- Se recomienda implementar un mecanismo para conocer el grado de satisfacción de la población atendida.
- Actualizar la información sobre la percepción de la población atendida de manera periódica en el diagnóstico del problema, de manera que permita contar con elementos de análisis sobre los efectos del programa.
- Se recomienda establecer acciones pertinentes que contribuyan al mejoramiento de los indicadores de MIR.