



RF&A
CONSULTING

2017

Informe Final



Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) del Ramo General 33

Ejercicio Fiscal 2016 - Estado de Durango

Elaborado por:

MBA Rudy Fernández Escobedo

LeM J. Bladimir Antuna García

Ing. Jesús E. Vázquez Macías

Evaluación Estratégica del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto operativo (FONE) del Ramo General 33

Ejercicio Fiscal 2016 - Estado de Durango

RF&A Consulting ® 2017. Todos los derechos reservados.
“Experimente el poder del cambio”®

Elaborado por:

MBA Rudy Fernández Escobedo

LeM J. Bladimir Antuna García

Ing. Jesús E. Vázquez Macías

La imagen de la portada es un fragmento del mural titulado “La maestra rural” (1932), del muralista Diego Rivera. Actualmente se exhibe en la Secretaría de Educación Pública, en la Ciudad de México.

El logotipo RF&A Consulting, así como el nombre y la frase “Experimente el poder del cambio” son marcas registradas y están protegidas bajo las leyes nacionales e internacionales de copyright.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación tiene como objetivo evaluar el desempeño del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) del Ramo General 33, para el Ejercicio Fiscal 2016 en el Estado de Durango, con la finalidad de generar información relevante que permita mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas en lo relativo a dicho Fondo, dentro de la Entidad Federativa en cuestión.

Lo anterior se logrará a través de la evaluación de los siguientes elementos:

- La contribución y el destino de las aportaciones del Fondo.
- Los resultados de la aplicación de los recursos y su orientación a resultados.
- Los procesos de gestión del fondo en la Entidad Federativa y operación de las aportaciones, con el objetivo de identificar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión.
- Los procesos de generación de información y rendición de cuentas, relativos al uso de los recursos, así como el grado de sistematización de dicha información.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La evaluación fue ejecutada en estricto apego a los TdR publicados por el INEVAP el mes de julio del año 2017, y en base a la propuesta técnica presentada por la firma de consultoría RF&A Consulting durante el mes de agosto del mismo año, la cual fue elaborada por la misma firma y fue seleccionada vía concurso, en base a la convocatoria pública emitida el 6 de julio del 2017.

Las principales fuentes de información consultadas para la ejecución de la presente evaluación fueron:

- a) Documentos oficiales, normativos y operativos, de la SEED.
- b) Documentos oficiales, normativos y operativos, de la SFA.
- c) Documentos oficiales, normativos y operativos, de la SEP.
- d) Documentos oficiales, normativos y operativos, del INEE.
- e) Documentos oficiales, normativos y operativos, de la SHCP.

Como instrumento de apoyo para la recopilación de información de fuentes primarias, se utilizó una guía de Entrevista Semiestructurada. Por otro lado, se recabó información complementaria a través de entrevistas no estructuradas, además de tomar en consideración elementos de la Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos de la SFP.

Además, algunos de los datos históricos susceptibles de análisis estadístico, fueron tratados usando herramientas estadísticas como medias, regresiones lineales, regresiones cuadráticas, análisis de varianza y Prueba de Proporciones.

El levantamiento, análisis e interpretación de la información, así como la emisión de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la presente evaluación, son actividades que se efectuaron en un marco temporal que comprendió del día lunes 9 de octubre al día viernes 15 de diciembre del año 2017, y que fueron efectuadas por personal de la firma de consultoría RF&A Consulting, figurando como Gerente de Proyecto el MBA. Rudy Fernández Escobedo, elemento perteneciente al Directorio de Evaluadores Externos del INEVAP.

La evaluación contempla 6 apartados:

1. Características del fondo (de naturaleza descriptiva)
2. Contribución y destino
3. Gestión y operación
4. Generación de información y rendición de cuentas
5. Orientación y medición de resultados
6. Conclusiones sobre los apartados 2, 3, 4, 5 y 6.

El resumen del apartado uno se muestra enseguida, mientras que el resumen del resto de los apartados se muestra en la sección *Resultados y Aspectos Susceptibles De Mejora*.

CARACTERÍSTICAS DEL FONDO EN EL ESTADO DE DURANGO

El FONE, de acuerdo al Art. 26 de la LCF (2016), apoyará a las entidades federativas con recursos económicos para “ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la LGE”.

Los recursos económicos que destina la APF para efectos del FONE, están desagregados en cuatro programas presupuestarios, que se describen en seguida:

- I. Programa I013 – Servicios Personales. Está contemplado para el pago de cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, en el marco del ANMEB (DOF, 1992); los recursos financieros de este programa son administrados directamente por la SHCP.
- II. Programa I014 – Otros de Gasto Corriente. Se incluyen recursos para las plazas subsidiadas de las entidades federativas, SETEL en el caso de la Entidad.
- III. Programa I015 – Gasto de Operación. Son recursos que tienen el propósito de apoyar a las entidades federativas para cubrir los gastos de operación asociados al cumplimiento de las atribuciones que tienen asignadas en materia de educación básica y normal, específicamente para el desarrollo de las acciones relativas a la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de educación básica, incluyendo la indígena, y de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, y en su caso, al pago de contribuciones locales de las plazas conciliadas.
- IV. Programa I016 – Fondo de Compensación. La Entidad Federativa no recibe recursos de este programa.

De acuerdo a la información provista por la Entidad, al cierre del ciclo escolar 2015-2016 y con respecto a la educación básica, se contaba con 471 272 alumnos, 24 856 docentes, 25 739 aulas y 1 350 aulas adaptadas.

Con respecto a la educación normal, se contaba con 1 123 alumnos, 169 docentes, 55 aulas, 6 talleres y 8 laboratorios.

Para el año 2016, la Entidad recibió las siguientes aportaciones por concepto de FONE:

Pp	DURANGO	% Participación
Servicios Personales	\$ 6,756,343,223	91.83%
Otros de Gasto Corriente	\$ 422,273,480	5.74%
Gastos de Operación	\$ 178,901,760	2.43%
Fondo de Compensación	\$ -	0.00%
FONE	\$ 7,357,518,463	100.00%

TABLA. Recursos asignados a la Entidad Federativa durante el ejercicio 2016, desagregados por Pp.

Fuente. Elaboración propia en base a información de la SHCP.

La participación del Estado de Durango en el FONE nacional, durante el año 2016, correspondió al 2.14% de los recursos totales asignados a dicho fondo por el PEF. Durante los dos últimos periodos sexenales del Ejecutivo Estatal, la participación de la EF en los recursos federales asignados al FONE a nivel nacional ha sufrido una caída en el orden del 0.4% anual, de acuerdo al modelo de regresión cuadrática.

El crecimiento del FONE a nivel federal, ha promediado el 2.6% anual en términos reales, mientras que el de la EF ha promediado un crecimiento anual de 2.0%.

RESULTADOS Y ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

En la siguiente tabla se presentan, de manera resumida los ASM relativos al FONE en la Entidad:

Apartado	Fortalezas/ Oportunidades	Debilidades/ Amenazas	Recomendaciones	Valoración General
1. Contribución y destino	La dependencia produce de forma sistemática información útil para la generación de diagnósticos, además de que ya los ejecuta para ámbitos específicos de la planeación / Existe disponibilidad de herramientas federales para	La dependencia no cuenta con un documento diagnóstico integrado, que incluye todas las características idóneas, además de que carece de integración y agilidad administrativa para generar informes sobre los destinos del	<i>Diseñar e implementar un modelo de diagnóstico integrado, que posea todas las características idóneas establecidas; además, trabajar proactivamente en la integración y agilización administrativa para la generación de</i>	1.0 de 4.0

	generar información útil para la planeación.	Fondo / El no poseer documentos diagnósticos las características idóneas, no aseguran la eficiencia ni la eficacia en el uso de los recursos del Fondo, por lo menos en lo que respecta a los Gastos de Operación.	<i>información relevante para la ejecución de los ejercicios diagnósticos. Lo anterior mejorará la eficiencia, la eficacia y la honradez en el uso de los recursos.</i>	
2. Gestión y operación	El personal posee conocimiento empírico suficiente para mantener la operatividad del Fondo y de los procesos que lo involucran en un nivel adecuado de productividad / La APF ha hecho un trabajo exhaustivo de documentación de los procesos federales relativos al Fondo, además de que ha puesto al alcance de los usuarios numerosas herramientas de gestión.	La Dependencia no cuenta con procedimientos documentados, estandarizados, sistematizados y difundidos hacia el interior, que operen de forma institucionalizada y que permitan a las UA responsables implementar prácticas de aseguramiento y control de calidad en los procesos / Los procesos centralizados por parte de la APF se han vuelto ineficientes, lo que ha extendido la duración total de los procesos de gestión del Fondo, en perjuicio de los usuarios y beneficiarios locales.	<i>Diseñar, implementar, estandarizar, documentar y dar difusión de los procesos internos de la gestión del Fondo, con la finalidad de reducir el impacto de la ineficiencia Federal; por otro lado, lo anterior permitirá eliminar el empirismo y reducir la curva de aprendizaje de otros usuarios.</i>	0.0 de 4.0
3. Generación de información y rendición de cuentas	La Dependencia recolecta información robusta y útil para labores de planeación, asignación y seguimiento de los recursos del Fondo, y es suficientemente homogénea y desagregada como para monitorear el desempeño del Fondo / La APF ha hecho un trabajo sólido al proporcionar a las entidades de plataformas tecnológicas para agrupar, generar y	Parte de la información que la EF provee a las plataformas federales de gestión y transparencia con respecto al fondo, es incompleta, incongruente, incorrecta o no está actualizada, además, la Dependencia no posee mecanismos de participación ciudadana para el seguimiento del ejercicio de las aportaciones del Fondo / El proveer información	<i>Establecer procedimientos y mecanismos de aseguramiento y control de la calidad de la información que las Dependencias proveen a las plataformas con respecto al FONE, para garantizar que es congruente, correcta y está actualizada. Además, diseñar e implementar mecanismos de participación ciudadana para el seguimiento del</i>	2.3 de 4.0

	<p>proveer de información útil a las mismas entidades sobre el sistema educativo y FONE.</p>	<p>incompleta, incorrecta, incongruente o desactualizada, no le permite a la Dependencia tener una apreciación objetiva del desempeño del Fondo, lo que la puede llevar a cometer errores de planeación y evaluación.</p>	<p><i>ejercicio de las aportaciones.</i></p>	
<p>4. Orientación y medición de resultados</p>	<p>La Dependencia posee MIR Estatales que, aunque no son vinculantes con el FONE, pueden ser utilizadas de plataforma para el diseño de una MIR Estatal para el FONE, además de que se cuenta con información suficiente para evaluar el desempeño del Fondo en la EF / La APF ha diseñado instrumentos, herramientas e indicadores robustos para evaluar el desempeño del FONE.</p>	<p>La EF no calcula ni documenta de forma correcta los indicadores de desempeño del Fondo, además de que carece de indicadores y metas locales para hacerlo; por otro lado, en la práctica la postura de la Dependencia ante evaluaciones externas del Fondo es indiferente / La APF ha fallado en la definición de metas para todos los niveles de la MIR Federal del FONE, además de que los indicadores a nivel Fin poseen errores de diseño, lo que no le proporciona a la EF un marco de referencia para la comparación o el cumplimiento de los objetivos federales.</p>	<p><i>Diseñar una MIR Estatal vinculante con el Fondo, que contenga indicadores locales con metas trazables, que le permitan a la Dependencia evaluar el desempeño del Fondo de forma paralela e independiente a los indicadores federales, además de diseñar mecanismos que garanticen el correcto y oportuno cálculo de éstos últimos. Por otro lado, concientizar al personal de los beneficios y ventajas de los ejercicios de evaluación externa, así como institucionalizarlos y establecer una frecuencia para los mismos.</i></p>	<p>2.0 de 4.0</p>
<p>5, Fondo</p>	<p>Los nuevos mecanismos de administración y seguimiento del FONE, le dan mayor trazabilidad y control a la aplicación de los programas presupuestarios que lo integran, además de que generan cantidades significativas de información relevante</p>	<p>Al ser un Fondo relativamente joven, aún es aquejado por procesos ineficientes, además de que la desaparición del Capítulo 5000, ha generado más presión en las finanzas locales, y ha reducido el impacto del Fondo en el sistema educativo. Por otro lado, la ASF ha fallado en la</p>	<p><i>Trabajar de forma intensiva en el ámbito local, para la mejora de procesos, la eficiencia/eficacia presupuestal y la difusión de información relativa al Fondo, esto para paliar de manera marginal algunas de las debilidades más significativas del FONE en su nivel de diseño</i></p>	<p>1.3 de 4.0</p>

/ Al ser un Fondo relativamente joven, aún no posee una inercia que le impida hacer cambios significativos en su estructura o lineamientos.

definición de indicadores y metas comparables para el FONE, sin mencionar que la información disponible al público es limitada y está desactualizada, careciendo también de claridad, oportunidad y contexto. / La baja popularidad de la Reforma Educativa en algunos sectores del magisterio, así como algunas de las debilidades propias del Fondo, han generado suma presión social y financiera en la entidad, que no le han permitido abordar de forma efectiva algunos de los retos educativos locales.

federal. Además, utilizar los medios de representación de la EF ante la APF, para retroalimentar e impulsar cambios positivos en el Fondo.

TABLA. ASM para el FONE en la Entidad; en cuanto a la valoración general, más es mejor (máximo 4, mínimo 0)

Fuente. Elaboración propia.

CONCLUSIONES

El FONE posee importantes áreas de oportunidad, y a pesar de que la presente evaluación tiene como objeto de estudio a la EF, la realidad es que el quehacer de la mejora del Fondo y del mismo sistema educativo está en manos tanto de la APF como de la administración local.

De forma definitiva, el FONE es el programa presupuestario más cuantioso y más complejo dentro del Ramo 33, y que sin embargo sigue sujeto a una gran cantidad de oportunidades en lo que respecta a la EF y la APF.

Lo anterior se ve reflejado en la presente evaluación, que más allá de ser un documento indagatorio o una mera práctica crítica, tiene como única finalidad proveer a la EF y a la SEED de información relevante para la mejora continua, garantizando así que los recursos públicos se utilicen de forma eficiente, eficaz y honrada.

Finalmente, la intención es mejorar y la mejora implica cambios.

Experimente el poder del cambio®.