

Resumen Ejecutivo

A partir de la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir el rezago social y la pobreza extrema, mediante las transferencias de recursos por la vía de los fondos de aportaciones destinados al financiamiento de funciones descentralizadas en sectores clave del país que requieren atención local para su mayor efecto y eficiencia, como la educación, la infraestructura básica y educativa, la salud, los programas alimenticios y de asistencia social, entre otros.

Estas aportaciones federales se distribuyen a los estados a través de ocho fondos¹, entre ellos el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que a su vez se destina exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de escuelas de nivel de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria².

Dada la relevancia de la descentralización y transferencia de recursos federales a los estados, es imperiosa la necesidad de evaluar la ejecución de los recursos otorgados a través del FAM. Para este fin, en el Programa Anual de Evaluación 2019 (PAE 2019), se establece la realización de una evaluación de procesos a este fondo.

El Informe de la Evaluación de Procesos muestra los resultados derivado de la valoración del Fondo de Aportaciones Múltiples en Tlaxcala, en sus componentes de: Asistencia Social, Infraestructura Educación Básica e Infraestructura Educación Media Superior y Superior, que son ejecutados a través de las instancias: Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF Tlaxcala), el Instituto Tlaxcalteca de la Infraestructura Física Educativa (ITIFE), el Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala (COBAT), el

¹ Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51.

² Artículo 38 de la LCF.

Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Tlaxcala (CECyTE) y la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), respectivamente.

Los tres componentes que conforman el FAM, se ejecutan de la siguiente manera:

Asistencia Social

El componente está a cargo del DIF del Estado de Tlaxcala y se convierte en apoyo para:

- Desayunos escolares, calientes y fríos.
Se ofrecen a los estudiantes de escuelas públicas de nivel primaria que son seleccionadas para recibir el apoyo. Se ofrecen durante los días de clase dentro de la escuela, en un espacio destinado para ese fin. Los alimentos son preparados por madres del FAMilia que conforman un Comité y se responsabilizan de la recepción de los insumos, la otorgación de los alimentos a los alumnos y la comprobación administrativa ante el DIF.
- Atención alimentaria a menores de cinco años en riesgo, no escolarizados.
Este apoyo se entrega directamente a las familias que cubren las condiciones de tener menores en condiciones de riesgo y que no asisten a la escuela. Las familias son seleccionadas por el DIF en base al cumplimiento de condiciones establecidas por el FAM.
- Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables y asistencia alimentaria a familias en desamparo.
Este apoyo se entrega directamente a familias en condiciones de pobreza y con carencias alimentarias, con el fin de complementar su alimentación y contribuyen a la mejora de sus condiciones de salud. Las familias son seleccionadas por el DIF en base al cumplimiento de condiciones establecidas por el FAM.

Infraestructura Educación Básica

Este componente se dirige a la atención de necesidades de infraestructura o equipamiento de las escuelas públicas de nivel primaria y secundaria en el Estado de Tlaxcala. Se ejecuta a través del Instituto Tlaxcalteca de

Infraestructura Educativa (ITIFE), quien actúa como un organismo ejecutor. El Programa General de Obra lo planean en la USET (Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala) de manera anual y ellos lo remiten a ITIFE. El Instituto realiza todas las acciones necesarias para que se realicen las obras o equipamientos con los recursos del FAM otorgados para este fin.

Infraestructura Educación Media Superior y Superior

El apoyo para Infraestructura Educación Media Superior y Superior tiene tres destinos institucionales: el Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala, el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Tlaxcala y la Universidad Autónoma de Tlaxcala .

De estas tres instituciones, la UAT realiza el proceso de ejecución de los recursos de manera autónoma e independiente, en función de sus necesidades y el plan de obra aprobado por la rectoría y el consejo universitario. Los COBAT y CECYTE en Tlaxcala, reciben directamente los recursos del FAM, pero dependen del ITIFE para el proceso de licitación y contratación de proveedores y constructores.

En la siguiente tabla se muestran los procesos identificados:

No.	Actividad o procedimiento	Institución Responsable	Categoría
1	Elaboración de Diagnóstico y Planeación	DIF, COBAT, CECYTE, UAT	Administrativa
2	Elaboración de bases, invitación, licitación	DIF, ITIFE, UAT	Administrativa
3	Firma de contratos con proveedores y contratistas	DIF, COBAT, CECYTE, UAT	Sustantiva
4	Ejecución de acciones	DIF, COBAT, CECYTE, UAT	Sustantiva
5	Seguimiento y monitoreo	DIF, ITIFE, COBAT, CECYTE, UAT	Sustantiva
6	Reportes de acciones e informes	DIF, COBAT, CECYTE, UAT	Administrativa
7	Evaluación de acciones	Contraloría del ejecutivo, ASF	Administrativa

Hallazgos

Los hallazgos derivados de la evaluación fueron:

- Identificación de cinco procesos independientes, uno por cada institución beneficiaria que ejecuta los recursos como parte de un solo Fondo.
- Se distinguieron dos elementos que son indispensables en la operación del Fondo:
 - a. Instituciones. Son quienes reciben las aportaciones y al mismo tiempo son los beneficiarios directos.
 - b. Personal. Se distinguieron tres niveles de estructura orgánica, vinculadas entre sí: a) Dirección, b) Responsables y c) Operadores.

Los Responsables juegan un papel clave en la operación del FAM, al ser un elemento que está presente en todos los procesos sustantivos y administrativos, en algunos casos como responsables del proceso y en otros como principales proveedores de información para el proceso. Éstos tienen pleno conocimiento de la documentación y normatividad vigente, de los procesos y procedimientos del Fondo y un correcto manejo de los recursos para ejecutar las acciones y lograr el alcance de objetivos y metas planteadas.

Medición de atributos de los procesos del Fondo

En los procesos del FAM, se consideraron tres atributos que los distinguen: eficacia, suficiencia y pertinencia. La planeación, se evaluó con la más alta calificación en eficiencia, suficiencia y pertinencia para producir resultados completos y adecuados por la independencia de acciones en la operación.

Conclusiones

El FAM en el Estado de Tlaxcala se ejecuta con particularidades específicas, no obstante el Fondo ha logrado el pleno alcance y cumplimiento de sus metas y objetivos.

Como característica fundamental presenta una multiplicidad de procesos para alcanzar un mismo objetivo, esta situación ha generado una desarticulación entre los procedimientos, que merma la calidad en la ejecución del conjunto de acciones.

Cada esquema de apoyo depende de una institución diferente y su único elemento de vinculación es el recurso, lo que ha llevado a los ejecutores a buscar el cumplimiento de metas más allá de la persecución de un mismo fin u objetivo común.

La evaluación no deja duda del cumplimiento de sus metas y los logros en la ejecución de los recursos, sin embargo, la operación y ejecución de acciones tienen oportunidades que lo lleven a integrarse en un solo proceso.

Particularmente se puede establecer:

- Cuenta con procesos ágiles, transparentes y oportunos para cada esquema de apoyo que son independientes entre sí.
- Muestra grandes fortalezas en la ejecución de sus procesos independientes, derivadas de una amplia experiencia del personal que se desempeña en las instituciones.
- La adecuación operativa de los procesos para alcanzar la eficiencia, le ha llevado a perder articulación entre ellos.
- La ejecución de los procesos actuales que desempeña el Fondo, son eficientes toda vez que ha permitido el cumplimiento de metas anuales y de objetivos para los que fue creado.
- En la medición de los atributos de los procesos del Fondo se encontró un 100% de eficacia, un 50% de suficiencia y un 30% de pertinencia derivado de la separación de procesos existente que lleva a la independencia de acciones.
- Cada Institución que dirige cada uno de los esquemas de apoyo, ejecuta una gestión y liderazgo positiva que incentiva al trabajo en equipo, no obstante se requiere una adecuada integración entre equipos con el fin de articular los procesos.

- Se observa poca coordinación entre las instituciones con su intermediario para el cumplimiento de las acciones y alcance de metas conjuntas del Fondo.
- Se percibe apertura a la evaluación y actitud cooperativa y propositiva en los coordinadores y operadores del Fondo.

La valoración general sobre cada proceso del Fondo es positiva en la medida en que le permite alcanzar los resultados y cumplir los objetivos del Fondo, sin embargo podría mejorar en la coordinación entre instancias que dependen de otra para dar continuidad al proceso, la comunicación entre el personal y la articulación de los procesos para que cada conjunto de acciones se integre en un proceso general.

Recomendaciones

- Definición de un Proceso General del FAM o bien separación de procesos de manera independiente para cada unidad administrativa responsable, estableciendo sus propios elementos normativos y con ello la definición de acciones independientes.
- Clasificación de procesos administrativos y sustantivos del proceso general que se establezca o para cada uno de los procesos existentes por esquema de apoyo, que permitan asignar la importancia respecto uno del otro.
- Definición de estructura jerárquica que lidere las acciones del Fondo en cada Institución.
- Continuar con sistema de seguimiento y monitoreo periódico para verificar el cumplimiento y desempeño de los recursos.
- Realizar una evaluación de impacto al Fondo integrando cada esquema como parte de un mismo proceso.