BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Programa de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD)

(ME-L1162)

Informe de Evaluación de Capacidad Institucional del Ejecutor y Análisis de Gestión de Riesgos del Programa

Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

*Jairo O. Perilla Camelo*

*Consulto*r México D.F. Julio de 2017

**CONTENIDO**

I. Antecedentes…………………………………………………… 5

A. El Programa y sus Componentes…………………………….... 5

B. El CONAFE como Organismo Ejecutor………………………. 7

II. Resumen Ejecutivo, Objetivos, Alcance y Metodología de la Evaluación…………………………………………………………..… 20

A. Resumen Ejecutivo…………………………………………….. 20

B. Objetivos del SECI 21

C. Alcance 21

D. Metodología 24

III. Desarrollo y Resultados de la Evaluación 25

A. Desarrollo de la Evaluación 25

B. Resultados del SECI 32

IV. Conclusiones y Recomendaciones 34

V. Información Complementaria 35

VI. Gestión de Riesgos del Programa 36

**ABREVIACIONES**

|  |  |
| --- | --- |
| **ABCD** | Programa de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo |
| **ASF** | Auditoría Superior de la Federación |
| **APF** | Administración Pública Federal |
| **A de PF** | Asociaciones de Padres de Familia |
| **APEC** | Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria |
| **BID** | Banco Interamericano de Desarrollo |
| **CC** | Capacidad de Control |
| **CE** | Capacidad de Ejecución |
| **CONAFE** | Consejo Nacional de Fomento Educativo |
| **CPO** | Capacidad de Programación y Organización |
| **CPEM** | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| **DAF** | Dirección de Administración y Finanzas |
| **DCC** | Dirección de Comunicación y Cultura |
| **DECIS** | Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social |
| **DEI** | Dirección de Educación Inicial |
| **DDCSP** | Dirección de Delegaciones y Concertación con el Sector Público |
| **DOF** | Diario Oficial de la Federación |
| **DPE** | Dirección de Planeación y Evaluación |
| **El Programa** | Programa de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD), ME-L1162 |
| **GRP** | Gestión de Riesgos del Programa |
| **INEE** | Instituto Nacional para la Evaluación Educativa |
| **IR** | Importancia Relativa |
| **MD** | Mediano Desarrollo |
| **NAFIN-AF** | Nacional Financiera – Agente Financiero |
| **ND** | No Desarrollada |
| **OE** | Organismo Ejecutor |
| **OIC** | Órgano Interno de Control |
| **OFI’s** | Organismo(s) Financiero(s) Internacional(es) |
| **OPs** | Organismos Promotores |
| **LEC** | Líderes de Educación Comunitaria |
| **LOAPF** | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal |
| **PAC** | Plan de Adquisiciones y Contrataciones |
| **PI** | Programa Institucional |
| **PND** | Plan Nacional de Desarrollo |
| **POD** | Propuesta para el Desarrollo de la Operación |
| **POA** | Programa Operativo Anual |
| **SEP-PROSEDU** | Programa Sectorial de la Secretaría de Educación Pública 2013-2018 |
| **RA** | Riesgo Alto |
| **RB** | Riesgo Bajo |
| **RI** | Reglamento Interior |
| **RM** | Riesgo Medio |
| **SABS** | Sistema de Administración de Bienes y Servicios |
| **SAF** | Sistema de Administración Financiera |
| **SAP** | Sistema de Administración de Personal |
| **SCE** | Sistema de Control Externo |
| **SCI** | Sistema de Control Interno |
| **SD** | Suficientemente Desarrollado |
| **SECI** | Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional |
| **SEP** | Secretaría de Educación Pública |
| **SFP** | Secretaría de la Función Pública |
| **SHCP** | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| **SIAFF** | Sistema de Administración Financiera de la Federación |
| **SIC** | Sistema Integral de Contabilidad |
| **SICOP** | Sistema de Contabilidad y Presupuesto |
| **SIF** | Sistema de Información Financiera |
| **SINCO** | Sistema de Información del CONAFE |
| **SOA** | Sistema de Organización Administrativa |
| **SPA** | Sistema de Programación de Actividades |
| **SPS** | Subdirección de Programación y Seguimiento |
| **SI** | Subdirección de Informática |
| **SF** | Subdirección Financiera |
| **SCOFI** | Subdirección de Coordinación con Organismos Financieros Internacionales |
| **SPE** | Subdirección de Planeación y Evaluación |
| **SSAOG** | Subdirección de Seguimiento y Apoyo al Órgano de Gobierno |
| **SP** | Subdirección de Presupuesto |
| **SPC** | Servicio Profesional de Carrera |
| **SRH** | Subdirección de Recursos Humanos |
| **SRMSG** | Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales |
| **UCP** | Unidad Coordinadora del Programa |

### Antecedentes

## El Programa y sus Componentes

* 1. El Programa de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD), ME-L1162 busca apoyar el modelo de aprendizaje basado en la colaboración y el diálogo con las comunidades beneficiarias, que viene desarrollando el CONAFE desde 2015, como resultado de la valoración y rediseño del programa de educación comunitaria. Los cuatro ejes sobre los que estructura el nuevo modelo son: (a) el replanteamiento de la práctica docente; (b) la modificación del esquema tradicional del multigrado; (c) la generación de un vínculo socioemocional y de cohesión social en las comunidades; y (d) la adaptación del modo de evaluación. Para acompañar al CONAFE en estas acciones, el Gobierno Mexicano solicitó al Banco una operación que apoye la implementación y consolidación del Nuevo Modelo Educativo, focalizándose en la mejora de la calidad y de una mayor inclusión educativa en el nivel básico[[1]](#footnote-1).
  2. El objetivo del Proyecto es contribuir a mejorar la calidad educativa de los alumnos, encaminando acciones hacia el mejoramiento de la oferta de la educación básica comunitaria que presta el CONAFE. Los objetivos específicos son: invertir en capital humano y mejorar la calidad de los servicios educativos que presta el CONAFE, apoyando la implementación y el afianzamiento del Modelo ABCD (Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Dialogo) en los servicios comunitarios.
  3. El monto de esta nueva operación es de U$ 80 millones de dólares, aportados en su totalidad por el BID. Se reconocerán gastos retroactivos, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 3.6 del POD.

**Componentes del Programa**

* 1. **Componente I**: Apoyo a la implementación del Modelo de Educación Básica Comunitaria (ABCD). El componente apoyará a los LEC mediante la inversión en el desarrollo de capital humano y en la implementación del Modelo de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD) en los servicios de educación básica del CONAFE, a través de la conformación de redes de tutoría que constituyan comunidades de aprendizaje. El referido apoyo se realizará de acuerdo con la normatividad aplicable.
  2. **Componente II**: Evaluación del Proyecto. La evaluación del Proyecto será tanto cualitativa como cuantitativa. Dicha evaluación comprenderá tanto los resultados en el aprendizaje, como la eficiencia terminal y el seguimiento de los alumnos y los LEC. La evaluación cualitativa se enfoca en estudiar a profundidad el Modelo ABCD, con el propósito de generar conocimiento sobre el mismo y busca aportar los elementos necesarios para la elaboración de los instrumentos y procedimientos de recolección de información de la etapa extensiva. La evaluación cuantitativa se realiza a partir de métodos a gran escala, utilizando muestras que permitan generalizar los hallazgos sobre la población objetivo.

**La Vinculación del Programa ME-L1162 con la Política Institucional.**

* 1. El componente del Programa fortalece los Cuatro Ejes Estratégicos del CONAFE, señalados en su Programa Institucional 2014-2018 (PI), mismos que se resumen a continuación:
     1. Calidad e inclusión educativa: Garantizar el acceso al derecho a la educación de niñas y niños que viven en zonas de rezago social.
     2. Modernización institucional y uso eficaz de los recursos: Consolidar la administración eficaz de los recursos, para brindar más y mejores servicios educativos.
     3. Seguimiento para la mejora educativa: Instrumentar una política de evaluación que considere indicadores en materia de aprovechamiento educativo y de operación para garantizar la efectividad de los procesos y valorar el efecto de los servicios que proporciona el CONAFE.
     4. Concertación para sumar esfuerzos: Desarrollar mecanismos vinculantes entre los organismos institucionales, la sociedad civil y las instituciones académicas para lograr mejores resultados.
  2. A su vez, el PI de CONAFE está alineado a la Meta Nacional 3. “México con Educación de Calidad”, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND). Específicamente al Objetivo 3.2, Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo; a la Estrategia 3.2.1 Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población y a la Línea de Acción relacionada con fortalecer la educación indígena, la destinada a niños migrantes, la telesecundaria, así como los servicios educativos que presta el CONAFE[[2]](#footnote-2).
  3. Asimismo, se alinea a los objetivos 1 y 3 del Programa Sectorial de la Secretaría de Educación Pública 2013-2018 (SEP-PROSEDU), referidos a 1) Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población y 3) Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa[[3]](#footnote-3).

## El CONAFE como Organismo Ejecutor (OE)

* 1. Prestatario y Organismo Ejecutor: El prestatario será los Estados Unidos Mexicanos por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el organismo ejecutor será el CONAFE y Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), como agente financiero. Será condición previa especial al primer desembolso, la suscripción y entrada en vigencia del Contrato de Mandato y Ejecución del Programa, firmado por el prestatario, NAFIN y el CONAFE. El Programa se ejecutará a través de la estructura orgánica del CONAFE en donde a nivel central asumirá las funciones de dirección técnica del Programa y las delegaciones estatales las de ejecución.
  2. La coordinación general del Proyecto estará a cargo de la Dirección de Administración y Finanzas (DAF). El Proyecto contará con el soporte de la DAF y de la Dirección de Planeación y Evaluación. Las Delegaciones del CONAFE serán las ejecutoras del Programa al interior de la República Mexicana.
  3. El CONAFE cuenta con facultades para ejecutar programas con apoyo de organizaciones multilaterales. El BID ha apoyado tres operaciones por un total de US$570 millones (ME0170, ME0238 y ME-L1033). Actualmente ejecuta una operación de préstamo del Banco Mundial que apoya, esencialmente, la educación inicial (0-3 años) y la estrategia de Asesores Pedagógicos Itinerantes (API).
  4. El CONAFE, es un ente público descentralizado de la APF, coordinado por la SEP, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado mediante Decreto Presidencial del 10 de septiembre de 1971. Tiene por objeto el fomento educativo a través de la prestación de servicios de educación inicial y básica con equidad educativa e inclusión social a la población potencial, bajo el modelo de Educación Comunitaria, en el marco de lo señalado en el Decreto por el que se Reorganiza la Institución, publicado en el DOF el 18 de marzo de 2016[[4]](#footnote-4). De esta manera complementa las acciones de la SEP, para dar cumplimiento el mandato constitucional consignado en el Artículo 3ro. de la Carta Magna y a lo señalado por la Ley General de Educación[[5]](#footnote-5), reduciendo las desigualdades entre los grupos sociales e impulsando la equidad entre los mexicanos mediante el fomento a la educación e inclusión social.
  5. El Decreto antes referido motivó la formulación y publicación de un nuevo Estatuto Orgánico que fue publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2016, en el cual se considera la estructura básica del Consejo (artículos 5 y 16), con base en la cual, se diseñó la estructura orgánica y ocupacional (básica y no básica).

**Misión y Visión institucional**

* 1. Misión: Brindar educación inicial y básica comunitaria para niñas, niños, jóvenes y sus familias en comunidades rurales y marginadas, acorde a sus necesidades y características mediante un modelo educativo para que desarrollen sus capacidades de aprender a aprender y aprender a convivir
  2. Visión: En el 2030 el Consejo Nacional de Fomento Educativo es la institución que brinda educación inicial y básica comunitaria e intercultural de calidad, incluyente, flexible y con equidad a todas las niñas, niños, jóvenes y sus familias en localidades rurales y urbanas en situación de pobreza y desigualdad, para que desarrollen capacidades para aprender, convivir y participar socialmente, mediante las prácticas innovadoras de redes de tutoría y comunidades de aprendizaje.

**Atribuciones Actuales**[[6]](#footnote-6)

* 1. De acuerdo con el Decreto por el que se reorganiza el CONAFE, para el debido cumplimiento de su Misión, Visión y objetivos institucionales, cuenta con las siguientes atribuciones:
     1. Planear, organizar, prestar y coordinar los servicios de educación inicial y básica, bajo el modelo de Educación Comunitaria a la Población Potencial, de conformidad con la normatividad que emita la SEP;
     2. Investigar, diseñar, programar, ejecutar y dar seguimiento a los modelos de educación comunitaria que contribuyan a mejorar y ampliar la cobertura de la educación inicial y la básica y el nivel cultural de la Población Potencial, de conformidad con las disposiciones que al efecto emita la SEP;
     3. Evaluar, de conformidad con la normatividad que expida el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, los programas y modelos educativos en la esfera de su competencia, así como proponer alternativas para su reorientación y mejoramiento en el corto y mediano plazos;
     4. Expedir certificados de estudio y demás documentación que acredite los conocimientos, habilidades y aptitudes adquiridos en la educación básica, de conformidad con las disposiciones aplicables;
     5. Capacitar y certificar a las Figuras Educativas en cualquiera de los niveles y modalidades de la educación inicial y básica, y formalizar con dichas Figuras Educativas los actos jurídicos necesarios para la prestación de los servicios educativos que opera el CONAFE;
     6. Llevar a cabo los Programas Compensatorios que le encomiende el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP, para apoyar con acciones y recursos a los gobiernos de las entidades federativas para atender el rezago educativo, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria existente y en términos de las disposiciones aplicables;
     7. Celebrar convenios y demás instrumentos jurídicos necesarios para el cumplimiento de su objeto y atribuciones, de conformidad con las disposiciones aplicables;
     8. Establecer mecanismos de coordinación y concertación con los sectores público, social y privado, en los ámbitos nacional o internacional, para asegurar el cumplimiento de su objeto y fortalecer las acciones de fomento educativo con la intervención que les corresponda a las Secretarías de Relaciones Exteriores y Educación Pública;
     9. Difundir y fomentar en el ámbito internacional, en coordinación con las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Educación Pública, en los asuntos de su competencia, los programas y acciones del CONAFE;
     10. Implementar y desarrollar medios de participación social destinados a ampliar las oportunidades de educación de la Población Potencial, promoviendo la Equidad Educativa, la Inclusión Social y la permanencia en los servicios educativos y el acompañamiento de quienes ejerzan la patria potestad, tutela, guarda o custodia;
     11. Prestar servicios administrativos en apoyo a los programas prioritarios del sector educativo, que le sean encomendados;
     12. Participar conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, en sociedades, asociaciones, instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras cuyo objeto sea afín al del CONAFE;
     13. Allegarse de recursos complementarios financieros, técnicos, materiales o logísticos, para el impulso y cumplimiento de su objeto;
     14. Fomentar que los jóvenes que prestan un Servicio Social Educativo en los programas del CONAFE continúen con sus estudios hasta la conclusión de los mismos;
     15. Desarrollar, en coordinación con las instituciones competentes, acciones para la atención educativa de la Población Potencial que habita en localidades indígenas, así como para la preservación y difusión de su lengua y cultura, que atienda el CONAFE en cumplimiento de su objeto, y
     16. Las demás actividades que le correspondan conforme al presente Decreto y otras disposiciones aplicables, que sean necesarias para la mejor realización de su objeto y atribuciones.
  2. Cómo opera el CONAFE: Como institución pública creada para dar educación a las comunidades más pobres, marginadas y alejadas del país, se apoya en facilitadores educativos, conocidos como Líderes de Educación Comunitaria (LEC)[[7]](#footnote-7), quienes reciben como retribución estímulos como becas para continuar sus estudios, alojamiento, comida y transporte. Estos facilitadores también enseñan a leer y a escribir a los adultos que manifiestan su interés por aprender y de manera frecuente, tramitan ante las instancias competentes, los temas administrativos que les solicitan las autoridades y miembros de la comunidad.
  3. Los programas educativos que desarrolla la Educación Comunitaria del CONAFE son diversos y se conocen como cursos comunitarios. Se basan en el desarrollo de competencias básicas que permiten a las personas enfrentar con éxito situaciones cotidianas, a partir de las ideas y conocimientos previos. Un instructor organiza el grupo de alumnos en tres niveles, en los que las diversas edades, conocimientos y ritmos de aprendizaje son aprovechados como ventaja pedagógica para propiciar la interacción y el diálogo intercultural.
  4. **Acciones y Programas de Educación Comunitaria[[8]](#footnote-8):** 
     1. Educación Preescolar Comunitaria: Primer nivel dirigido a niñas y niños de 3 a 5 años 11 meses. Promueve el desarrollo del lenguaje y la comunicación, el pensamiento matemático, la exploración y el conocimiento del mundo, el desarrollo personal y social, y la apreciación artística y desarrollo físico y salud; mediante el Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo. Cuenta con las modalidades de Preescolar Comunitario, Preescolar Indígena y Preescolar Migrante
     2. Primaria Comunitaria: Atiende a niños y adolescentes que al 31 de diciembre del año en que inicia el ciclo escolar tienen entre 6 años cumplidos y 14 años 11 meses, y que viven en localidades con un máximo de 29 niños de estas edades; también beneficia a niños migrantes de las edades señaladas que residen en campamentos agrícolas o albergues. Opera las modalidades de Primaria Comunitaria Rural, Primaria Comunitaria Indígena y Primaria Comunitaria Migrante.
     3. Secundaria Comunitaria: Opera con un modelo acorde a los distintos contextos y regiones del país. Considera el desarrollo de competencias para la vida con énfasis en la competencia de aprender a aprender y en el acompañamiento de los procesos de aprendizaje de cada alumno.
     4. Programa Inclusión Educativa Comunitaria: Dirigida a los alumnos de los niveles Inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria Comunitaria, que presentan necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, para que cuenten con igualdad de oportunidades.
     5. Atención a Población Indígena: Para responder a las necesidades de la población indígena, el CONAFE cuenta con la participación de LEC hablantes en lengua indígena. Los servicios están orientados a desarrollar el bilingüismo oral y escrito, así como a recuperar los saberes indígenas en el contexto escolar.
     6. Atención a Población Migrante: La modalidad de atención a migrantes organiza los diferentes ciclos escolares, en función de los requerimientos de siembra o recolección del producto agrícola de que se trate, adecuándose a las necesidades de este tipo de población.
  5. **Cobertura de las Acciones del CONAFE:** De acuerdo las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica comunitaria para el ejercicio 2017[[9]](#footnote-9), las acciones del CONAFE, que funcionan a través de Delegaciones[[10]](#footnote-10), tienen incidencia en los 31 Estados de la República Mexicana, en localidades con población indígena y rural menor a 2,500 habitantes, que registran un alto grado de marginación y/o rezago social.
  6. En el diagnóstico formulado por el CONAFE con motivo del diseño de su Programa Institucional 2014-2018, se señala que “para mejorar la formación y la permanencia de los LEC, se hace necesario mejorar las campañas de promoción y captación de jóvenes; aumentar los apoyos y estímulos a las figuras educativas y promover su continuidad educativa.” El Programa ME-L1162, contribuye de manera sustantiva al logro de este propósito.
  7. Por otra parte, con el apoyo del Banco Mundial, el CONAFE lleva a cabo Acciones Compensatorias, en sus localidades de influencia. Mediante éstas, se distribuyen paquetes de útiles escolares, se promueve la participación de los padres de familia en la gestión escolar, se realizan inversiones para mejorar los espacios educativos, se impulsa la capacitación del personal docente y se entregan materiales auxiliares didácticos.

**Estructura Organizativa**

* 1. En cumplimiento a las instrucciones del Órgano de Gobierno contenidas en el acuerdo SO/III-15/09, S (SO/160-15/09, S), la administración de CONAFE gestionó la aprobación y registro de la modificación de la Estructura Organizacional, la cual consta de 174 puestos de mando, de acuerdo con el inventario de plazas autorizado.

La estructura organizativa básica es la siguiente:

* + 1. Junta de Gobierno (es el órgano supremo de gobierno del CONAFE)
    2. Dirección General.
    3. Unidades Administrativas:
  + Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social (DECIS)
  + Dirección de Educación Inicial (DEI)
  + Dirección de Comunicación y Cultura (DCC)
  + Dirección de Delegaciones y Concertación con el Sector Público (DDCSP)
  + Dirección de Planeación y Evaluación (DPE)
  + Dirección de Administración y Finanzas (DAF)
  + Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ)
    1. Delegaciones Estatales (DE)
  1. En adición a la estructura anterior, El CONAFE cuenta con un Órgano Interno de Control (OIC) que se rige conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) vigente, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las disposiciones previstas en el Estatuto Orgánico.
  2. La estructura orgánica y ocupacional se encuentra en la fase de validación en la SEP, como coordinadora de sector, para su posterior aprobación y registro por parte de la SFP, que es la Dependencia de Gobierno facultada para esto.[[11]](#footnote-11)

**Manual de Organización General.**

* 1. Derivado de la nueva estructura orgánica y ocupacional, El CONAFE elaboró un proyecto de Manual de Organización General, mismo que fue dictaminado favorablemente por el Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI), el 3 de abril de 2017.
  2. Actualmente, se encuentra en la etapa de validación por parte de cada una de las unidades administrativas del Consejo, para su posterior aprobación por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y publicación en el DOF.
  3. El CONAFE se ha ajustado al principio de prelación de orden jerárquico que debe imperar en la promulgación del marco normativo, iniciando con i) el Decreto mediante el que se reorganiza la institución; seguido por ii) el Estatuto Orgánico, del que se desprende la estructura básica organizacional y iii) expedición del Manual de Organización General.[[12]](#footnote-12)

**Unidades Administrativas con Incidencia Directa en el Manejo de los Fondos del Programa**

* 1. Las unidades administrativas que inciden directamente en la operación de los recursos del financiamiento del BID, y por tanto en ellas se centra el SECI son las siguientes:
     1. La Dirección de Planeación y Evaluación (DPE), mediante la participación de sus Unidades Especializadas: i) Subdirección de Planeación y Evaluación y ii) Subdirección de Informática.
     2. La Dirección de Administración y Finanzas (DAF), mediante la participación de sus Unidades Especializadas; las subdirecciones de: i) Presupuesto; ii) Programación y Seguimiento; iii) Financiera; iv) Recursos Humanos y; v) Recursos Materiales y Servicios Generales;

**Principales Facultades de la Dirección de Planeación y Evaluación:**

* 1. De acuerdo con lo establecido por el Artículo 22 del Estatuto Orgánico vigente, publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2016[[13]](#footnote-13), las principales facultades de esta Dirección, que se vinculan con la administración de los fondos del Financiamiento, son las siguientes:

1. Coordinar la formulación del Programa Institucional de Mediano Plazo del CONAFE y la actualización del sistema de evaluación del organismo;
2. Participar en la elaboración de las estrategias para determinar las necesidades en materia de educación inicial y de educación básica bajo el modelo de educación comunitaria conforme a las disposiciones aplicables;
3. Evaluar en conjunto con la Dirección de Administración y Finanzas la correspondencia entre metas y recursos destinados a los programas que opera el CONAFE;
4. Elaborar y proponer el sistema de indicadores de evaluación y desempeño del CONAFE en coordinación con las unidades administrativas e instancias correspondientes;
5. Definir las metas de corto y mediano plazo de los programas educativos del CONAFE;
6. Coordinar las evaluaciones externas dictadas por las instancias normativas a los programas presupuestarios a cargo del CONAFE;
7. Establecer los lineamientos para los procesos de microplaneación y programación detallada de los servicios de educación inicial y de educación básica bajo el modelo de educación comunitaria a cargo del Consejo en coordinación con las Delegaciones;
8. Coordinar la participación de las unidades administrativas en la integración del Programa Anual del CONAFE, con base en las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y el Programa Institucional del CONAFE, de conformidad con el marco legal aplicable;
9. Coordinar la integración de la información estadística institucional de educación inicial y básica bajo el modelo comunitario y de las acciones compensatorias;
10. Integrar los Lineamientos de Operación de los programas institucionales del CONAFE y promover su difusión en coordinación con las unidades administrativas y con las instancias correspondientes de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables;

Principales Facultades de la Dirección de Administración y Finanzas:

* 1. De acuerdo con lo establecido por el Artículo 23 del Estatuto Orgánico vigente, las principales facultades de esta Dirección, que se vinculan con la administración de los fondos del Financiamiento, son las siguientes:

1. Establecer las normas y los lineamientos en materia de personal, de recursos materiales, financieros y presupuestales del Consejo, y evaluar su cumplimiento;
2. Conducir los procesos de administración del personal del Consejo;
3. Coordinar la integración y operación del programa de capacitación y desarrollo profesional del personal del Consejo;
4. Vigilar, en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos, la vigencia y observancia de las Condiciones Generales de Trabajo y el Reglamento de Escalafón;
5. Integrar, en coordinación con las diversas unidades administrativas del Consejo y las Delegaciones Estatales, el Anteproyecto de Programa-Presupuesto y el gasto relacionado con los programas de Inversión y de Obra Pública;
6. Normar la operación y el control del ejercicio del presupuesto del Consejo conforme a las disposiciones aplicables;
7. Promover el control y el registro del ejercicio del presupuesto del Consejo conforme a las disposiciones aplicables;
8. Emitir los estados financieros, derivados de la contabilidad general del Consejo;
9. Coordinar la integración de información para presentar a los Auditores Externos para que emitan su opinión a través de los Dictámenes: Financiero, Presupuestal, Estatales, Fiscal y demás informes normativos;
10. Normar, controlar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de recursos financieros y materiales que provengan de fuentes externas al presupuesto;
11. Representar al Director General ante las instancias y organismos nacionales e internacionales que intervienen en la contratación y ejecución de créditos externos a favor del Consejo;
12. Coordinar con las diversas unidades administrativas del Consejo el seguimiento y operación de los proyectos financiados con crédito externo;
13. Coordinar la ejecución de los procesos de adquisición, almacenamiento, distribución y control de los recursos materiales requeridos por las unidades administrativas, de conformidad con las disposiciones establecidas;
14. Coordinar la operación del sistema de control de inventarios e impulsar medidas para la conservación y mantenimiento de los bienes;
15. Coordinar el registro y mantener actualizada la valuación de los bienes del Consejo de acuerdo a la normatividad aplicable;
16. Coordinar la prestación de los servicios generales en las unidades administrativas centrales;

La Subdirección de Cooperación con Organismos Financieros Internacionales (SCOFI)

* 1. Como se mencionó antes, en apoyo a la ejecución del Proyecto recae específicamente en la SCOFI, dependiente de la DAF.
  2. La SCOFI capitaliza una amplia experiencia en la ejecución de programas con Organismos Financieros Internacionales (OFIs) y en su relación con el Agente Financiero, dado que ha operado las Fases I y II del Programa y coordina la operación vigente con el Banco Mundial.
  3. Las funciones de la DAF que se vinculan directamente con la Coordinación del Proyecto ME-L1162, están formalmente establecidas en las Fracciones XIX y XX del Artículo 23 del multicitado Estatuto Orgánico del CONAFE, publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2016, que se transcriben a continuación.

Corresponde a la DAF:

1. Representar al Director General ante las instancias y organismos nacionales e internacionales que intervienen en la contratación y ejecución de créditos externos a favor del Consejo;
2. Coordinar con las diversas unidades administrativas del Consejo el seguimiento y operación de los proyectos financiados con crédito externo.

Las funciones específicas que atenderá la SCOFI, son las siguientes**:**

1. Coordinar la ejecución del proyecto conforme las condiciones contractuales;
2. Documentar y tramitar los desembolsos ante Nacional Financiera, como Agente Financiero del Gobierno Mexicano;
3. Coordinar y dar seguimiento a las actividades de contratación y adquisición de bienes y servicios que realice la DAF y el Comité de Adquisiciones de CONAFE;
4. Apoyar en la formulación de los Planes de Adquisiciones (PA);
5. Coordinar y dar seguimiento a la formulación de los informes y reportes requeridos, estableciendo adecuada comunicación y enlace con las diversas unidades administrativas internas que interactúan para el cumplimiento del Proyecto.
6. Además, la SCOFI atenderá las acciones externas al CONAFE, por la interacción que se requiera con otras agencias gubernamentales y fungirá como enlace con el Agente Financiero, el BID, los auditores externos y la SFP.
   1. Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) participará, en representación del Prestatario (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP), como Agente Financiero del Proyecto y coadyuvará en acciones de vigilancia, supervisión, monitoreo y asesoramiento, para impulsar el logro las acciones comprometidas en el Contrato de Préstamo.

**Otras Unidades Administrativas del OE que intervendrán en la ejecución del Programa.**

* 1. En la ejecución del Proyecto ME-L1162, se prevé la participación de otras Unidades Administrativas, que desarrollaron actividades de carácter operativo o técnico en la Fase II del Programa. Tal es el caso de:
* La Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social (DECIS)
* La Dirección de Comunicación y Cultura (DCC)
* La Dirección de Delegaciones y Concertación con el Sector Público, que coordina a las Delegaciones del CONAFE en 31 estados de la República.
* Delegaciones Estatales

Las funciones que desarrollan estas unidades administrativas, de acuerdo con el Estatuto Orgánico, son las siguientes:

**I.15.1** Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social (DECIS) (Artículo 18 del Estatuto Orgánico)

Le corresponde coordinar y supervisar, en el ámbito de su competencia, el desarrollo de programas y proyectos financiados con recursos provenientes de créditos otorgados, así como dar seguimiento al ejercicio de su presupuesto asignado para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

Principales Funciones:

* Definir lineamientos, criterios, orientaciones y directrices de intervención pedagógica para la educación básica bajo el modelo de educación comunitaria;
* Proponer ante la Secretaría de Educación Pública la aprobación de los planes, programas y materiales didácticos específicos aplicables a la educación comunitaria;
* Coordinar de manera conjunta con la Dirección de Planeación y Evaluación, el diseño de estrategias que permitan la igualdad en el acceso, permanencia y logro educativo de niñas, niños y adolescentes;
* Diseñar, en coordinación con las demás Direcciones del Consejo, sistemas de incentivos que promuevan la permanencia de las figuras en el servicio social educativo;
* Establecer criterios, orientaciones y directrices para la atención educativa de población que enfrenta barreras para el aprendizaje, bajo un enfoque educativo para la diversidad; así como los correspondientes a la población indígena y migrante, con un enfoque educativo intercultural;
* Determinar los criterios de organización, gestión y funcionamiento desde el ámbito pedagógico, de los servicios educativos;
* Coordinar los procesos inherentes a la promoción y captación de Figuras Educativas requeridos para la implementación de los servicios y programas educativos;
* Determinar y gestionar los mecanismos para dar seguimiento y evaluar los procesos de la educación básica bajo el modelo de educación comunitaria, de manera que se cumplan los aprendizajes esperados y perfiles de egreso educativo;
* Establecer lineamientos y estándares de calidad para el desempeño de las figuras educativas y los equipos de apoyo técnico en los servicios de educación básica bajo el modelo de educación comunitaria;

En total cuenta con 27 facultades referidas al buen desempeño de los programas de educación comunitaria en el país.

**I.15.3** Dirección de Comunicación y Cultura (DCC) (Artículo 20 del Estatuto Orgánico)

Principales Funciones:

* Dirigir la elaboración del Programa Anual de Comunicación Social de conformidad con las políticas y lineamientos que determinen las autoridades competentes en la materia…..;
* Organizar la ejecución de las campañas de comunicación que se hayan establecido en el Programa Anual de Comunicación Social del CONAFE;
* Coordinar la edición y producción de materiales de apoyo didácticos, libros y demás documentos que fortalezcan las metas y objetivos del CONAFE;
* Dirigir el diseño de los materiales bibliográficos y didácticos que apoyen los procesos de enseñanza y aprendizaje……;
* Establecer los mecanismos para el diseño de materiales educativos que coadyuven a la aplicación de planes y programas del Consejo;

En total cuenta con 21 facultades referidas al buen desempeño de los planes de difusión y comunicación del CONAFE.

**I.15.3** Dirección de Delegaciones y Concertación con el Sector Público (DDCSP) (Artículo 21 del Estatuto Orgánico)

Principales Funciones:

* Asesorar a las Delegaciones Estatales en la elaboración de su programa anual de trabajo;
* Evaluar, en coordinación con la Dirección de Planeación y Evaluación el desempeño de los responsables de las Delegaciones Estatales con base en indicadores de resultados;
* Coordinar a las Delegaciones Estatales en el desarrollo de sus funciones sustantivas y adjetivas, de conformidad con la normatividad aplicable;
* Colaborar con las diversas unidades administrativas del Consejo, en las evaluaciones para la prestación de los servicios de educación inicial y educación básica compensada bajo el modelo de educación comunitaria…;

En total cuenta con 52 facultades referidas al buen desempeño de los programas atendidos por las Delegaciones Estatales del CONAFE.

**I.15.4** Delegaciones Estatales:

Son las responsables de la operación del CONAFE en los Estados y Municipios del País.

Principal Función:

* Representar al CONAFE en las entidades federativas ante las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones públicas y privadas y las personas físicas, velando por el buen cumplimiento de las políticas establecidas por el CONAFE.

### Resumen Ejecutivo, Objetivos, Alcance y Metodología de la Evaluación

1. **Resumen** **Ejecutivo**
   1. La Evaluación de Capacidad Institucional realizada en el CONAFE, permite concluir que las siete áreas evaluadas y agrupadas en i) capacidades de programación y organización (CPO), ii) capacidades de ejecución (CE) y iii) capacidades de control interno y externo (CC), se encuentran Suficientemente Desarrolladas (SD). El cuadro siguiente presenta de manera consolidada los resultados de la evaluación, en los que se aprecia que en un ideal del 100% de desarrollo, el OE alcanza un promedio ponderado de 93.91%, que es una calificación que anticipa un nivel de Riesgo Bajo (RB) para la realización de las actividades del programa.

**CONSOLIDACIÓN DE RESULTADOS**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Consolidación Resultados Capacidades** | **Cuantificación** | | | **Desarrollo (ND, ID, MD, SD)** | **Nivel de Riesgo (RA, RS, RM, RB)** |
| **Calificación %** | **IR %** | **Ponderado %** |
| CPO | 90.67 | 25 | 22.67 | SD | RB |
| CE | 95.33 | 45 | 42.90 | SD | RB |
| CC | 94.48 | 30 | 28.34 | SD | RB |
| **TOTAL** |  | **100** | **93.91** | **SD** | **RB** |

1. **Objetivos del SECI**
   1. El Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) persigue cuatro objetivos: (i) Analizar e informar sobre la capacidad del OE para realizar las actividades de programación, organización, gestión administrativa y control, que se requieren para la ejecución de los recursos y las acciones del Programa ME-L1162, (ii) identificar riesgos potenciales que puede enfrentar el Programa y que pudieran amenazar el logro de sus objetivos, (iii) en función de los resultados del punto anterior, determinar una propuesta inicial de las medidas de fortalecimiento que permitan mitigar los riesgos detectados; y (iv) proponer recomendaciones que beneficien la ejecución del Programa.
2. **Alcance**
   1. Para lograr los objetivos de la evaluación se identifica la disponibilidad de recursos humanos, materiales, financieros y de información con los que cuenta el Ejecutor, para llevar a cabo la programación, organización, administración, ejecución y control de sus operaciones ordinarias, a fin de establecer un juicio profesional respecto a si están, o no suficientemente desarrollas y consolidadas como una práctica institucional y si operan con la sinergia necesaria para el logro de los propósitos y el manejo eficaz, eficiente y económico de los recursos asignados al Programa.
   2. Para la realización del SECI se aplican siete cuestionarios de control interno institucional, complementados con reuniones de trabajo con los operadores del Programa, que tienen como propósito identificar las acciones (los perfiles de las personas que las ejecutan y la normatividad que las sustenta), que realiza el OE para operar los recursos presupuestales que le son asignados y evaluar si sus sistemas son suficientes para atender los requerimientos del Proyecto.

Cabe enfatizar que, en el caso de México, los recursos de financiamiento externo son administrados por NAFIN, que funge como agente financiero del Gobierno Mexicano ante los Organismos Financieros Internacionales (OFIs).

A continuación, se explica brevemente en qué consisten cada una de las capacidades evaluadas y de los sistemas que las integran:

* + - **Capacidad de Programación y Organización (CPO)**

Corresponde a la capacidad del OE para programar, organizar y asignar responsabilidades sobre la administración de los recursos que fluyen en su presupuesto, y que tienen como propósito el cumplimiento de sus atribuciones y de su Misión y Visión institucional. La evaluación de esta capacidad se centra en la gestión que realiza ordinariamente el OE para programar, organizar y evaluar las actividades cotidianas, que en su momento, se verán reflejadas como actividades del Programa.

Esta capacidad está integrada por dos sistemas:

1. Sistema de Programación de Actividades (SPA)
2. Sistema de Organización Administrativa (SOA)
   * + **Capacidad de Ejecución (CE)**

Representa la habilidad del ejecutor para llevar a cabo las actividades previstas en los componentes del Programa, que son necesarias alcanzar los resultados esperados con los recursos asignados y en los tiempos establecidos.

Esta capacidad se integra con los siguientes sistemas:

1. Sistema de Administración de Personal (SAP)
2. Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)
3. Sistema de Administración Financiera (SAF)
   * + **Capacidad de Control (CC)**

La evaluación de esta capacidad determina si las acciones de control interno y externo del ejecutor son suficientes para generar la información necesaria y para ejercer un proceso razonable de rendición de cuentas.

Esta capacidad responde a acciones internas y externas. En primer lugar, el OE cuenta con un sistema de control interno previo implantado por su propia administración, que es monitoreado por un Órgano Interno de Control (OIC) designado por la SFP. Por otra parte, el contrato de préstamo establece como requisito la realización de una auditoría financiera practicada por una firma de auditores independientes, que emite un dictamen anual sobre la calidad de la información financiera del Programa. Cabe mencionar que, eventualmente, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como organismo superior de fiscalización en México, puede incluir dentro de sus revisiones el ejercicio presupuestal de los fondos asignados al Programa.

Esta capacidad se integra con dos sistemas:

1. Sistema de Control Interno (SCI)
2. Sistema de Control Externo (SCE)
   1. **Particularidades de los Sistemas Evaluados**

1. Sistema de Programación de Actividades (SPA)

Es el proceso mediante el cual se planean, programan, asignan y se da seguimiento a las actividades del OE durante un período de tiempo determinado.

Objetivos, metas, riesgos, acciones de mitigación, tiempos, costos y responsables deben estar adecuadamente definidos, coordinados y asignados entre el personal del Ejecutor.

2. Sistema de Organización Administrativa (SOA)

Representa la coordinación de esfuerzos entre las personas que integran la estructura del OE, para cumplir de manera eficaz, eficiente y económica con la programación, ejecución y control de las actividades que deben realizarse para alcanzar los objetivos de operación, de información y de cumplimiento normativo del Programa. La evaluación del SOA permite identificar las líneas de autoridad, responsabilidad funcional, supervisión, perfiles de puesto, y comunicación entre las personas que conforman la estructura organizacional, para sumarse al logro de los objetivos antes referidos y a la obtención de los resultados esperados.

3. Sistema de Administración de Personal (SAP)

El sistema de administración de personal valora las políticas y procedimientos utilizados por el OE para la búsqueda, selección, contratación, inducción, capacitación, retención, desarrollo y evaluación del personal que integra la institución y que participa en el desarrollo del Programa. El análisis y evaluación de este Sistema permite calificar el manejo institucional del recurso humano, así como verificar si éste cuenta con el ambiente propicio para desarrollar las funciones que le fueron asignadas según la normatividad vigente. Un adecuado manejo de este sistema asegura que las personas que se encargarán de la administración, ejecución y control del programa, cumplan con los perfiles y capacidades necesarios para lograr los objetivos previstos.

4. Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)

Está compuesto por las normas y procedimientos relativos a la solicitud, autorización, cotización, contratación, verificación de ejecución o entrega, registro y verificación de existencia de los bienes o servicios que se requieran durante el desarrollo del Programa.

5. Sistema de Administración Financiera (SAF)

Está integrado por las normas y procedimientos establecidos por el OE (regulados en México por la SHCP), para la administración del financiamiento; la identificación de la fuente de recursos dentro de su presupuesto ordinario para la construcción de la contabilidad y la generación de informes financieros y no financieros, necesarios para reportar el manejo de los fondos.

6. Sistema de Control Interno (SCI)

Este sistema valora el compromiso del OE con el cumplimento de las normas orientadas a la eficiencia, eficacia y transparencia operacional. Da cuenta de los mecanismos que utiliza para la vigilancia, supervisión y encausamiento hacia el manejo adecuado de los recursos asignados en su presupuesto, dentro de los cuales estarán los del Programa. Lo anterior permite valorar la confiabilidad de la información que genera el OE como resultado de la aplicación de los recursos asignados. Este sistema es sustantivo para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de objetivos programados, y para un adecuado proceso de rendición de cuentas.

7. Sistema de Control Externo (SCE)

El Sistema de Control Externo comprende la realización de auditorías periódicas a los estados financieros del Programa (EFAs) con la participación de una firma de auditores independientes, que emite un dictamen anual sobre la información financiera generada por el OE, otorgando confianza a los receptores y usuarios de la información económica del Programa. El control externo contempla la adecuada coordinación del ejecutor con el Agente Financiero, que en el caso de México juega un papel de vigilancia y supervisión del manejo de los fondos, actuando por cuenta de la SHCP.

1. **Metodología**
   1. Como ya se mencionó, para recabar la información necesaria para la evaluación, se realizaron entrevistas y se aplicaron cuestionarios al personal responsable de las unidades administrativas del CONAFE. Usualmente, las respuestas negativas representan limitaciones o debilidades en el sistema o la función evaluada y permiten identificar riesgos potenciales. El nivel de desarrollo de una función se mide mediante la proporción de preguntas contestadas positivamente con relación al total de las preguntas aplicadas. Cuando el porcentaje de respuestas positivas se ubica entre 81% y 100%, es indicativo de que la función o el sistema se desarrolla satisfactoriamente (SD) y en consecuencia, tiene un riesgo bajo (RB) en su ejecución; cuando el porcentaje se ubica entre 41% y 80% la función o el sistema tiene un mediano desarrollo (MD) y un riesgo medio (RM); y cuando el porcentaje se ubica entre 0% y 40%, se considera que la función no está desarrollada (ND) y por lo tanto existe un riesgo alto (RA) en su ejecución.

Adicionalmente, se revisan las facultades jurídicas de las áreas involucradas, mismas que están establecidas en el Estatuto Orgánico del CONAFE y en su Manual de Organización, para constatar que cuentan con las atribuciones oficiales para desarrollar las actividades propias de cada sistema.

* 1. **DESARROLLO Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

1. **Desarrollo de la Evaluación**

A continuación se detallan las funciones de las unidades especializadas con las que cuenta el OE para el desarrollo de sus actividades institucionales (que eventualmente corresponderán a actividades del Programa) y se emiten las conclusiones de la evaluación a la información recabada respecto de cada uno de los sistemas considerados en el SECI, para establecer su pertinencia, fortalezas o limitaciones y para sugerir las acciones que favorezcan el logro de los objetivos del Programa.

* 1. **Programación de Actividades:**

Las unidades rectoras de la programación de las actividades dentro del CONAFE son las Direcciones de Planeación y Evaluación (DPE), con el liderazgo de su unidad especializada que es la Subdirección de Planeación y Evaluación (SPE), por lo que corresponde a la definición y seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas institucionales (gestión de riesgos) y la Dirección de Administración y Finanzas (DAF), con la participación de Subdirección de Programación Seguimiento (SPS), por lo que atañe a la ejecución del presupuesto. Sin embargo, la planeación y programación de las actividades institucionales se construye con las aportaciones de todas las unidades administrativas del CONAFE.

Las principales funciones de la SPE son las siguientes:

1. Participar en la formulación del programa de mediano plazo de la institución, articulando los ejes rectores y transversales, propósitos y líneas de acción con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial.

2. Proponer las adecuaciones de los criterios generales para la elaboración y modificación de las Reglas de Operación de los programas del Consejo y organizar la participación de las unidades administrativas responsables de su actualización;

3. Integrar el programa de trabajo con base en el Programa Anual aprobado al Consejo a partir de los objetivos institucionales y las acciones de coordinación concertadas con las instancias competentes de los gobiernos federales, estatales y municipales;

4. Coordinar las acciones con las unidades administrativas del Consejo y con las instancias competentes del gobierno federal para determinar la Concertación de la Estructura Programática de la institución;

5. Determinar el universo de atención de los distintos programas del Consejo, mediante el apoyo de metodologías pertinentes de focalización;

Las principales funciones de la SPS son las siguientes:

1. Organizar y coordinar la integración del Anteproyecto de Presupuesto del CONAFE;

2. Coordinar la integración de los oficios de liberación de inversión del Consejo de los programas y proyectos de inversión, registrados en la Cartera de Inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

3. Coordinar el seguimiento al presupuesto modificado autorizado del CONAFE;

4. Coordinar la atención de las solicitudes de adecuaciones presupuestarias solicitadas por las Delegaciones Estatales y áreas centrales del Consejo;

5. Coordinar la implementación en materia de programación del presupuesto de las actualizaciones, que en materia de normatividad emiten las áreas del Consejo, relativas a la operación del CONAFE, para su observancia en la institución;

Con base en el cuestionario de control interno respectivo, se identificaron las siguientes:

Fortalezas y/o Limitaciones

**Fortalezas**

Buena parte de los servidores públicos de estructura en los mandos medios han tenido estabilidad en sus funciones a lo largo del tiempo y por tanto conocen y aplican la normatividad gubernamental y la relativa a la operación de fuentes de financiamiento externo como el Banco Mundial y el propio BID, que tienen presencia en la institución desde hace más de 10 años.

**Limitaciones**

El OE ha estado sujeto a frecuentes cambios en sus puestos de alta dirección, que han limitado la consolidación de su sistema de control interno.

* 1. **Organización Administrativa:**

Esta función es encabezada en el CONAFE por la Dirección de Planeación y Evaluación (DPE), con el liderazgo de la Subdirección de Seguimiento y Apoyo al Órgano de Gobierno (SSAOG), por lo que tiene que ver con la formulación y actualización de los Manuales de Organización y Procedimientos. Las actividades correspondientes a la debida definición de perfiles del personal las coordina la Subdirección de Personal y las relativas a la formulación del Reglamento Operativo del Programa las coordina la Subdirección de Coordinación con Organismos Financieros Internacionales. Estas últimas dos subdirecciones dependen de la DAF.

Fortalezas y/o Limitaciones

**Fortalezas**

Buena parte de los servidores públicos de estructura en los mandos medios han tenido estabilidad en sus funciones a lo largo del tiempo y por tanto conocen y aplican la normatividad gubernamental y la relativa a la operación de fuentes de financiamiento externo como el Banco Mundial y el propio BID, que tienen presencia en la institución desde hace más de 10 años

**Limitaciones**

El Manual de Organización oficial data de 2007 y corresponde a una estructura organizativa que no está vigente. Hay un Proyecto de Nuevo Manual de Organización, que está en proceso de validación y autorización. Aun así, se constató que las funciones planeación, organización, ejecución y control se ejecutan de acuerdo a lo mandado por el Nuevo Estatuto Orgánico del Ejecutor.

* 1. **Administración de Personal**:

El Sistema de Administración de Personal lo gestiona en el CONAFE la Dirección Administración y Finanzas (DAF), por conducto de la Subdirección de Recursos Humanos (SRH).

Las principales funciones de la SRH son las siguientes:

1. Vigilar que las relaciones laborales dentro de la institución cumplan con lo establecido en la normatividad laboral y en las condiciones generales de trabajo….;

2. Establecer…… los criterios y lineamientos que garanticen la operación adecuada de los procesos de selección, ingreso, capacitación, desarrollo, pago de remuneraciones, prestaciones y servicios al personal del CONAFE;

3. Dirigir los trabajos de actualización y registro de la estructura organizacional ante la dependencia responsable y vigilar el registro y control de los movimientos de altas, bajas, promoción, cambios de adscripción y demás incidencias del personal…….;

Fortalezas y/o Limitaciones

**Fortalezas**

El CONAFE cuenta con una unidad especializada en la administración del personal que aplica políticas públicas de observancia general en toda la Administración Pública Federal (APF).

**Limitaciones**

La estructura orgánica ocupacional está en proceso de autorización por parte de la SEP como cabeza de Sector y por la SFP, como autoridad facultada para la autorización y registro de las estructuras en toda la APF.

* 1. **Administración de Bienes y Servicios:**

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios recae en la DAF, por conducto de la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales (SRMSG)

Las principales funciones de la SRMSG relacionadas con la administración de las adquisiciones de bienes y servicios son las siguientes:

1. Consolidar el Programa Anual de Adquisiciones del CONAFE.

2. Coordinar, supervisar y, en su caso, realizar los procedimientos de adquisición de bienes y servicios de nivel central con apego a lo establecido en la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios, su reglamento y a lo establecido en las bases políticas y lineamientos de este Consejo y normas de los organismos financieros internacionales.

3. Mantener asegurados los bienes muebles e inmuebles, así como las obras artísticas propiedad del Consejo.

4. Diseñar y proponer los procedimientos para la distribución y control de bienes y materiales de oficina, didácticos y para el manejo del almacén, así como para el control de los bienes que se destinen a la baja y destino final.

5. Coordinar, supervisar y mantener actualizado el inventario de bienes de activo fijo y otros bienes del CONAFE, exceptuando las obras artísticas.

Fortalezas y/o Limitaciones:

**Fortalezas**

La función de administración de bienes y servicios cuenta con normas estandarizadas en la totalidad de la APF y se apoya en las normas acordadas (documentos estándar) por el BID con la SFP, que es la dependencia encargada de regular las compras de gobierno. El personal que administra las adquisiciones de bienes y servicios tiene amplia experiencia en la operación de recursos provenientes de fuentes de financiamiento externo.

**Limitaciones**

No se identifican limitaciones que pudieran incidir en el cumplimiento de los objetivos del Programa.

* 1. **Administración Financiera**:

El Sistema de Administración Financiera, al igual que el de Administración de Bienes y Servicios y el de Administración de Personal, está a cargo de la DAF por intermedio de la Subdirección Financiera (SF), en la que recaen las siguientes funciones sustantivas:

1. Autorizar y reportar a la Dirección de Administración y Finanzas los estados financieros consolidados en el Consejo para su aprobación, así como supervisar que el registro contable se realice con apego a la normatividad vigente;

2. Coordinar y verificar que se proporcione la información financiera requerida para la elaboración del dictamen fiscal;

3. Atender y coordinar los requerimientos de tipo fiscal que requieran las unidades administrativas del Consejo;

4. Analizar, proponer y/o determinar, de acuerdo con sus funciones, alternativas de solución a las necesidades financieras que se presenten en el desarrollo de los programas del Consejo.

5. Asegurar que la Información que se envía al Sistema Integral de Información, cumpla con los plazos y requisitos normativos establecidos;

6. Coordinar y supervisar el otorgamiento de viáticos y pasajes por comisiones oficiales y

Fortalezas y/o Limitaciones**:**

**Fortalezas**

La SF tiene la responsabilidad de procesar la información contable de la institución y la Subdirección de Cooperación con Organismos Financieros Internacionales se encarga de la formulación de los estados financieros del Proyecto. El personal de ambas subdirecciones ha mantenido estabilidad laboral por lo que cuenta con experiencia en el manejo de fondos provenientes de Organismos Financieros Internacionales.

**Limitaciones**

El sistema de contabilidad gubernamental no genera en forma automática los estados financieros del proyecto o informes en la moneda del préstamo, USD. Sin embargo, el personal de la SCOFI ha presentado en anteriores operaciones al BID la información a detalle de la ejecución financiera del proyecto tanto en moneda nacional como en dólares.

* 1. **Control Interno:**

El Sistema de Control Interno en México está normado por la SFP. Su implantación es responsabilidad de las dependencias y entidades de la APF y recae para este caso en las distintas Unidades Administrativas que integran al CONAFE. El Gobierno cuenta con mecanismos para vigilar su cumplimiento mediante instancias internas y externas. La interna está bajo la responsabilidad del Órgano Interno de Control (OIC), cuyo titular y colaboradores hasta el segundo nivel son nombrados por la SFP. Las externas recaen en la Entidad de Fiscalización Superior y en una firma de auditores externos que revisa la calidad de los estados financieros del Programa.

Las Normas Generales de Control Interno están basadas en el Informe COSO[[14]](#footnote-14), que contempla la implantación de 5 componentes para garantizar una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de cualquier institución:

* + Ambiente de control, que mide el comportamiento en una organización respecto del nivel de concientización del personal sobre el control.
  + Valoración de riesgos, mediante la utilización de mecanismos para identificar y evaluar riesgos que pudieran impedir el alcance de los objetivos de trabajo, incluyendo los riesgos particulares asociados con el cambio.
  + Actividades de control, a través de acciones, normas y procedimientos que tienden a asegurar que se cumplan las directrices y políticas de la Dirección.
  + Información y comunicación mediante sistemas que permitan al personal de la entidad captar e intercambiar información necesaria para desarrollar, gestionar y controlar sus operaciones.
  + Supervisión o monitoreo, con el propósito de evaluar la calidad del control interno en el tiempo y para determinar si éste está operando en la forma esperada o si es necesario hacer modificaciones.

Fortalezas y/o Limitaciones**:**

**Fortalezas**

Se observa la integración de los distintos elementos del control interno. El Ejecutor cuenta con un marco de administración de riesgos, un sistema de comunicación interna y externa y un esquema de monitoreo suficientes. Estos aspectos favorecen el Control Interno Institucional y dan fortaleza a las capacidades institucionales para administrar el Programa ME-L1162.

**Limitaciones**

De acuerdo con los resultados del cuestionario de control interno se identifica como área de oportunidad la falta de definición de procedimientos para proteger los equipos y las aplicaciones informáticas. El Ejecutor reconoce que no se han podido concluir los manuales de procedimientos de la Subdirección de Informática por lo que no ha sido posible formalizar su aplicación.

Por otra parte, el personal del Ejecutor no certifica el conocimiento y entendimiento del código de conducta en el momento de su ingreso y por lo menos una vez cada año.

* 1. **Control Externo:**

Como ya se mencionó, el Contrato de Préstamo prevé la contratación de una firma de auditores independiente, que cuente con las certificaciones necesarias para emitir un dictamen anualizado sobre la información financiera del Programa. Esta firma será seleccionada de la lista de despachos elegibles para el BID y será designada en su momento por la SFP para atender los requerimientos de la auditoría financiera del Programa, conforme a los parámetros consignados en el Memorándum de Entendimiento Técnico en Materia de Auditoría, suscrito por el BID y el Banco Mundial con la SFP en noviembre de 2012.

La implementación de las recomendaciones que en su momento emita el auditor externo, serán coordinadas por el OIC del Ejecutor. La designación de la firma de auditores externos recae funcionalmente en la SFP, de acuerdo con la LOAPF y ocurrirá una vez que empiece a operar el financiamiento. Con base en esa designación, el OE realizará la contratación.

Por otra parte, el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Cámara de Diputados para la revisión de la Cuenta Pública Federal, mediante la participación de la entidad de fiscalización superior de la Federación, que es la ASF. Esta instancia podrá incluir dentro de sus revisiones las relacionadas con el Programa y de existir observaciones, serán canalizadas al OIC para su seguimiento.

Fortalezas y/o Limitaciones**:**

**Fortalezas**

La revisión del Programa estará a cargo de dos instancias externas: una firma de auditoría independiente (con certificaciones profesionales y estándares de calidad calificados por el Banco), que enfocará su revisión a los aspectos financieros y, eventualmente, con revisiones al ejercicio del gasto por parte de la ASF, que es el órgano auxiliar del Poder Legislativo encargado de revisar la rendición de cuentas del ejecutivo.

**Limitaciones**

No se identifican limitaciones que pudieran incidir en el cumplimiento de los objetivos del Programa.

## Resultados del SECI

* 1. A continuación se presentan los resultados que generan las matrices de acuerdo con la información recogida mediante los cuestionarios de la metodología del SECI. Las tablas muestran la calificación alcanzada por el OE en cada una de las capacidades evaluadas y los sistemas que las integran, identificando el nivel de desarrollo y el nivel de riesgo en cada caso.



|  |
| --- |
|  |

* 1. Las calificaciones de los sistemas se ubican en el rango del 88% al 100% para cada uno de los sistemas evaluados y de 90.67% al 95.33% si éstos se agrupan en las capacidades correspondientes. Esto significa que el OE cuenta con niveles de desarrollo Suficiente (SD) para la ejecución del Programa y, por ende, un riesgo bajo (RB) en los sistemas incluidos en la evaluación, cuya calificación ponderada es de 93.91%.

|  |
| --- |
|  |

* 1. **Conclusiones y Recomendaciones**

IV.1 La evaluación de las capacidades institucionales llevadas a cabo mediante la metodología del SECI permiten concluir que el OE cuenta con un desarrollo suficiente en sus sistemas de programación de actividades; administración financiera; administración de bienes y servicios; administración de personal y control interno y externo, que le otorgan una calificación positiva con riesgo bajo a las capacidades de planeación y organización, ejecución y control. La evaluación ponderada arroja un resultado de 93.91 sobre cien.

IV.2 Con base en el Nuevo Estatuto Orgánico del CONAFE, publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2016, la Junta de Gobierno aprobó la modificación de la Estructura Organizacional que consta de 174 puestos de mando, de acuerdo con el inventario de plazas autorizado. Dicha estructura se encuentra en la fase de validación en la SEP, como Coordinadora de Sector, para su posterior aprobación y registro por parte de la SFP.

IV.3 Derivado de la reciente reorganización del CONAFE, su Manual de Organización se encuentra en la etapa de validación por parte de cada de sus unidades administrativas, para su posterior publicación en el DOF. Se constató que el proceso de formalización ante las instancias correspondientes tiene un grado de avance significativo.

IV.4 Debido a que el sistema de contabilidad gubernamental no genera en forma automática los estados financieros del programa o informes en la moneda del préstamo, USD.

IV.5 Derivado de la aplicación de los cuestionarios de control interno el ejecutor reportó la falta de procedimientos para proteger los equipos y las aplicaciones informáticas. Al respecto se recomienda priorizar la formulación de los Manuales de Funciones y de Procedimientos para que dentro de los que correspondan a la Subdirección de Informática, se contemplen estas medidas de seguridad de la información.

Así mismo, para fortalecer el control interno institucional, se recomienda que el personal del Ejecutor certifique el conocimiento y entendimiento del código de conducta en el momento de su ingreso y por lo menos una vez cada año.

IV.6 Se recomienda al Ejecutor tomar en consideración los hallazgos de las auditorías practicadas por los organismos fiscalizadores a sus Programas, para evitar la recurrencia de situaciones similares que pudieran afectar los objetivos del Programa ME-L1162. A manera de ejemplo, el siguiente inciso V. “Información Complementaria”, se pueden observar los hallazgos reportados por la ASF en sus auditorías a Programas ejercidos por CONAFE.

### Información Complementaria

Con un propósito preventivo se realizó la búsqueda de resultados de auditorías practicadas por la ASF a Programas realizados por el Ejecutor, encontrando lo siguiente:

1) Auditoría a las “Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica. Auditoría de Desempeño: 13-1-11L6W-07-0228 DS-018, que forma parte de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.

Como parte de las conclusiones el organismo Fiscalizador determinó lo siguiente:

“En el caso de los servicios de educación inicial, (el Ejecutor) no acreditó los criterios mediante los cuales seleccionó a 628 localidades, y en educación básica, no priorizó la atención en las localidades que registran alto y muy alto rezago social; ni contó con información para medir la contribución del programa en la disminución del rezago educativo en educación básica. Además, en el ciclo escolar 2012-2013.”

2) Subrogación de Servicios con Terceros y Adquisición de Bienes. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-11L6W-02-0253 DS-019; ejercicio fiscal 2013.

Dentro de las conclusiones de esta auditoría se destaca lo siguiente:

“…se concluye que, en términos generales, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y DICONSA, S.A. de C.V. cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes: • En las adquisiciones para el suministro de los bienes requeridos por CONAFE, DICONSA otorgó prórroga a su proveedor sin la justificación correspondiente. • Con la revisión del suministro de bienes y servicios, se localizaron 42,991 paquetes de útiles escolares y 100 equipos de cómputo en el almacén del Órgano Ejecutor Estatal del Programa de Acciones Compensatorias de la Secretaría de Educación Guerrero que no habían sido distribuidos después de un año de iniciarse el ciclo escolar. 16 Grupo Funcional Desarrollo Social • En el proceso de adquisición, CONAFE adjudicó convenios a DICONSA para el suministro de útiles escolares y equipos de cómputo y reguladores, sin cumplir la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. • En las adquisiciones de equipos de cómputo y reguladores, DICONSA adjudicó dos pedidos a una empresa que no cuenta con capacidad técnica, ni financiera, para la realización del objeto de los pedidos”

Se recomienda tomar en consideración los hallazgos de estas auditorías para evitar que situaciones similares pudieran afectar los objetivos del Programa ME-L1162.

### Gestión de Riesgos del Programa

De acuerdo con la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) y tomando en consideración los resultados del SECI, la valoración de las situaciones de riesgo a las que se enfrenta el Programa son las siguientes:

Valoración de los Riesgos del Programa:

• **Riesgos de Desarrollo:** se identifica como riesgo de impacto y probabilidad media, la posibilidad de que el Modelo ABCD se vea afectado en su aplicación y se desvirtúen sus beneficios por cambios en criterios de política pública derivados del cambio del Gobierno Federal en 2018.

Esta situación se prevé mitigarla mediante reuniones con las nuevas autoridades para i) explicar los beneficios del Modelo ABCD; ii) Exponer que su implementación está basada en las lecciones aprendidas en las fases anteriores del modelo de educación comunitaria y iii) explicar que el Modelo ABCD se sustenta en un ejercicio de investigación y reordenamiento institucional que ha dado como resultado la necesidad promover mejoras en los servicios educativos de CONAFE a fin de cumplir cabalmente con la Misión y Visión institucional.

• **Riesgos de Gestión y Gobernabilidad**: no son representativos dado que el OE cuenta con experiencia en la operación de préstamos de Organismos Financieros Internacionales y particularmente del BID. Esta será la tercera operación en más de 10 años de colaboración con el CONAFE.

• **Riesgos Macroeconómicos y de Sostenibilidad Fiscal:** se anticipan de bajo impacto y poca probabilidad en virtud de que México cuenta con una economía estable y con disciplina fiscal y presupuestaria, lo que hace que esté protegido ante eventuales riesgos en este contexto.

• **Riesgos de Sostenibilidad Social y Ambiental:** De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la clasificación de esta operación es “C” pues no apoyará infraestructura escolar ni obras civiles.

No obstante, se puede observar que el proyecto tendrá un impacto social positivo en la medida que promueve la mejora en la calidad educativa entre la población más vulnerable del país. Por lo tanto, no requiere una salvaguarda social ni ambiental o una estrategia ambiental.

• **Riesgos de Reputación**: No se identifican riesgos de este tipo en virtud del prestigio institucional y los antecedentes del CONAFE en la operación de este tipo de programas con organismos financieros internacionales.

• **Los Riesgos de Monitoreo y Rendición de Cuentas** no son significativos dado que estarán siendo atendidos de forma inherente al Programa y con parte de la estructura orgánica del Ejecutor. El Programa tendrá la fiscalización interna y externa de un Órgano Interno de Control, la Auditoría Superior de la Federación y una firma de auditores externos, además de la supervisión de NAFIN como agente financiero.

• **Riesgos Fiduciarios**: el análisis de la capacidad institucional del CONAFE reveló un nivel de capacidad institucional satisfactorio y de riesgo bajo para la realización de las actividades del programa. No obstante, se reconoce la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades fiduciarias del CONAFE en sus sistemas de organización e información que estén soportados en manuales de funciones y procedimientos que sustenten la operación institucional y refuercen los conocimientos del personal técnico.

1. Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD), Pag. 5 y 9 [↑](#footnote-ref-1)
2. Programa Institucional de CONAFE 2014-2018, publicado en el DOF el 8 de mayo de 2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. Idem. anterior [↑](#footnote-ref-3)
4. La Presidencia de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el DECRETO POR EL QUE SE REORGANIZA EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO, publicado en el DOF, el 18 de marzo de 2016. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 3o. CPEM: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”. Igualmente señala que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, y que el Estado, impartirá, entre otras, educación preescolar, primaria y secundaria y, además, promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo, entre otras, la educación inicial­ necesarios para el desarrollo de la nación.

   Por otra parte, la Ley General de Educación en sus artículos 32 y 33, fracción VII, prevé que las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, para lo cual dichas autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, impartirán programas de educación comunitaria principalmente en localidades de alto y muy alto rezago social o marginación. [↑](#footnote-ref-5)
6. Contenidas en el DECRETO por el que se reorganiza el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), publicado en el DOF el 18 de marzo de 2016 [↑](#footnote-ref-6)
7. Los LEC son jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, originarios por lo general de zonas rurales y con escolaridad mínima de secundaria. Prestan su servicio social como figuras educativas durante uno o dos años, y durante ese tiempo se instalan en la comunidad. Son los encargados de facilitar el aprendizaje de niños y adultos, ayudarlos, motivarlos y encauzarlos. [↑](#footnote-ref-7)
8. <http://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/educacion-basica-del-conafe>. Autor: Consejo Nacional de Fomento Educativo

   Fecha de publicación 23 de mayo de 2016. [↑](#footnote-ref-8)
9. Acuerdo No 24/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2017, publicado en el DOF el 28/12/2016 [↑](#footnote-ref-9)
10. Oficinas de Representación del CONAFE en 31 Estados de la República, que cuentan servidores públicos adscritos a la institución, que se encargan de la instalación y operación de los servicios institucionales. [↑](#footnote-ref-10)
11. De acuerdo con Nota informativa preparada por la Subdirección de Seguimiento y Apoyo

    al Órgano de Gobierno y comunicados oficiales que fueron presentados al Consultor. [↑](#footnote-ref-11)
12. Idem, anterior [↑](#footnote-ref-12)
13. http://www.dof.gob.mx/nota\_detalle.php?codigo=5462903&fecha=29/11/2016 [↑](#footnote-ref-13)
14. Committee of Sponsoring Organizations, emitido en 1992 y recogen sus actualizaciones (COSO II y COSO III), que perfeccionan los conceptos tradicionales de control interno. [↑](#footnote-ref-14)