



Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos a través del Programa Presupuestario Educación para Adultos

Introducción

El artículo 134 constitucional establece que los recursos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se administrarán "con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos [...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas [...]" (CPEUM, Art 134).

A su vez la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su artículo 85 señala que **los recursos transferidos por la federación y que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados** conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley, con base en **indicadores estratégicos y de gestión** por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes.

Por su parte, el artículo 110 de la LFPRH, señala: "La evaluación del desempeño se realizará a través de la **verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas**, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales".



La misma ley en su artículo 78 refiere que:

“Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas...por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan [...]”

Bajo este contexto legal, el **estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció en el Programa Anual de Evaluación 2016 una Evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos a través del programa presupuestario: Educación para Adultos, para el ejercicio fiscal 2016.**

El tipo de evaluación seleccionada para este programa está señalado en el inciso “A” numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública¹ cuyos Términos de Referencia (TdR) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos² que consideran 6 rubros a evaluar:

- ▶ Diseño,
- ▶ Planeación y orientación a resultados,
- ▶ Cobertura y focalización,
- ▶ Operación,
- ▶ Percepción de la población Atendida y,
- ▶ Medición de Resultados.

¹ Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

² La evaluación de consistencia y resultados deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a los siguientes criterios: En materia de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, y de resultados.



Esta evaluación realiza el análisis del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, tiene por **objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal 2016 y la evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Educación para Adultos.**

II. Principales hallazgos.

Para la realización de la **Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Educación para Adultos de Colima para el ejercicio fiscal 2016**, se retomó el Programa Institucional 2017-2021 del IEEA, debido a que en 2016 no se desarrolló ningún Programa Institucional, pues en este año se presentó un gobierno interino por la anulación de las elecciones.

El **Programa Institucional 2017-2021 del IEEA** es el primer Instrumento de Planeación Estratégica orientada a resultados y dentro de su conceptualización integra la definición de sus objetivos, estrategias, líneas de acción, metas, proyectos institucionales etc., lo que permite la instrumentación del plan, y por otra parte, incorpora las funciones sustantivas de su reglamento interior (leyes, normas, reglas de operación etc.)

Por otra parte, en lo que se refiere a los instrumentos de planeación (**Árbol de Problemas, Objetivos y la MIR**), el IEEA replica los instrumentos del **Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)**, aunque en el numeral 3.6.1 de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos del INEA para el ejercicio fiscal 2016, se menciona que las instancias ejecutoras del Programa son responsables de planear y definir las metas de los servicios educativos.

En cuanto a las **poblaciones potencial, objetivo y atendida**, el IEEA tiene bien identificadas conceptualmente; sin embargo, en lo que se refiere a la cuantificación, el Instituto identificó que su población potencial era de 171 mil 465 personas, Sin embargo, en la encuesta intercensal de INEGI la población potencial era poco más de 173 mil personas al 31 de diciembre de 2015, por lo que es importante señalar que la diferencia de estos resultados se debe a que el IEEA tomó como referencia la proyección de la población con base a la encuesta intercensal 2015 emitida por CONAPO, proyección que fue emitida antes de finalizar el año 2015.



En lo referente a **la cobertura y focalización el Programa Institucional 2017-2021 del Instituto Estatal de Educación para Adultos**, se encontró que, para la atención de la población en rezago educativo³, el IEEA cuenta con una capacidad instalada de cuatro coordinaciones de zona que cubren los 10 municipios del estado, 48 plazas comunitarias en operación, 720 círculos de estudio y 17 puntos de encuentro, para la atención de 12,000 personas. Es importante considerar esto porque acota el establecimiento de metas anuales de cobertura.

Para el año fiscal **2016 el IEEA tuvo una cobertura del Programa Educación para Adultos del 91.6%** con respecto a la población objetivo y la población atendida por el Instituto; mientras que, en lo que se refiere a la población potencial y la población atendida solamente el 10.3% del total de la población que se encuentra en rezago social fue atendida.

El Instituto de Estatal de Educación para Adultos de Colima 2016 atendió a una población total de 18,751 personas en rezago educativo, a la que se le brindaron diferentes servicios de alfabetización, primaria y secundaria.

En 2015, en el estado de Colima, 3.9% del total de la población de 15 años o más era analfabeta de la cual, para el año 2016, el 23.3% fue atendida, mientras que el 11.2% del total de la población de 15 años o más no contaba con la educación primaria concluida. En 2016 3.6% de esa población, fue receptora del servicio de educación primaria y, en este mismo año, se certificó al 4.8% de la población. Finalmente del 18% del total de la población que no contaba con la educación secundaria concluida en 2016, el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima atendió al 6.7%. En lo que refiere a la población certificada, se certificó al 6.1% del total de la población que no contaba con la educación secundaria.

En lo que se refiere a los procesos del IEEA se encontró que este no cuenta con los elementos suficientes para identificar a los participantes en cada procedimiento, así como tampoco se identifican las actividades

³ En las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos para el año fiscal 2016 se define la Población Potencial del siguiente modo: "está constituida por personas de 15 años o más que no saben leer y/o escribir, o que no tuvieron la oportunidad de cursar y concluir su educación primaria y/o secundaria considerada como la población en rezago educativo" (ROP, 2016).



que realiza cada uno de ellos en el proceso. El diagrama carece de una secuencia lógica y temporal y no identifica los sistemas y documentos que intervienen en cada caso, esto conforme a lo establecido en la Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Por ello, se desarrolló una propuesta para mejorarlo.

Por otra parte, en torno a la **sistematización de la información**, el IEEA cuenta con tres sistemas informáticos para capturar y almacenar la información correspondiente y generada durante la ejecución del programa.

Uno de estos sistemas es el **SASA** (Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación), que, es un sistema de control escolar de misión crítica del Instituto. El sistema se opera en 459 coordinaciones de zona y en 2,469 plazas comunitarias a nivel nacional.

En el sistema se tienen registros de las incorporaciones, así como la atención, acreditación y certificación de los jóvenes y adultos que son atendidos en el INEA, en promedio se registra una atención a más de 1, 273,422 jóvenes y adultos.

Otro de los sistemas, el **SIGA** (Sistema de Gestión y Aplicación de exámenes aleatorio), que a diferencia del SASA, es una plataforma operativa de la SEP que, sin embargo, proporciona apoyo a la operación del PEC (Programa Especial de Certificación), en tareas como lo son el registro de datos, carga de documentos y presentación de exámenes de los candidatos a certificarse mediante el PEC.

Por último, tenemos el sistema **SAEL** (Sistema de Administración de Exámenes en Línea), el cual ha sido creado para facilitar las operaciones de las plazas comunitarias en el exterior.

Es importante que la dependencia independientemente de que cumpla con esos registros, desarrolle sus propias bases de datos para que puedan ser usadas en el mejoramiento del programa

III. Análisis FODA

Análisis organizacional

Fortalezas:



- ▶ Actualmente el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima cuenta con un Programa Institucional 2017-2021. Que le da una visión de mediano plazo y posibilita alinear su planeación anual a él.
- ▶ El IEEA tiene bien identificada conceptualmente a su población potencial, objetivo y atendida.
- ▶ El diagnóstico del Programa Institucional de IEEA tiene bien identificada la población de 15 años y más que presenta rezago educativo en el estado de Colima.
- ▶ Dentro del Programa Institucional del IEEA, se establecen metas con indicadores de seguimiento anuales.

Debilidades:

- ▶ Los procesos del IEEA carece de elementos para la identificación de los participantes en cada de los procedimientos, las actividades, secuencia lógica y temporal.
- ▶ El instituto no tiene identificado el Propósito del programa, pues en el Árbol de Problemas, Anexo 3 de la MIR y la MIR de FAETA, se presentan una serie de diferencias, lo cual refleja un inadecuado diseño de sus instrumentos de planeación.

Análisis del contexto

Oportunidades:

- ▶ El Programa Institucional 2017-2021 del IEEA, dentro de su diagnóstico, consideró información de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI para la Identificación de su población potencial y objetivo, lo cual muestra que la dependencia puede usar instrumentos públicos estratégicos para realizar su planeación.
- ▶ Actualmente el INEA cuenta con un software especializado que recopila información socioeconómica de los usuarios, así como también el tipo de servicios que se le otorga.
- ▶ Al atender un problema contemplado dentro de las dimensiones de la pobreza multidimensional, el programa puede tener complementariedades con diversos programas y estrategias de otros programas institucionales.
- ▶ Se cuenta con un sistema de registro de información a cargo del INEA sobre sus receptores, en el cual se recaba información socioeconómica.



Amenazas:

- ▶ Con base a lo señalado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es importante que el IEEA contemple mecanismos de participación ciudadana en el Programa de Educación para Adultos.
- ▶ Es importante que el IEEA realice un análisis de contexto que permita conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa con el objeto de mejorar el funcionamiento en términos de eficacia y eficiencia del programa, pues de no contar con estos instrumentos se corre el riesgo de que el Programa presente fallas.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

En este documento se muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Es importante destacar el compromiso del Gobierno del estado de Colima, en la medida que ha asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, a partir del desempeño de la operación del Programa Educación para Adultos a cargo del Instituto Estatal de Educación para Adultos.

Para el ejercicio fiscal 2016 el IEEA reportó que el Programa Educación para Adultos del estado de Colima, ejerció un presupuesto de poco más de \$32 millones, aplicados en su totalidad.

El Programa de Educación para Adultos tiene un rasgo histórico que lo mantiene como uno de los programas sociales más importantes del país pues tiene como misión “Normar, promover, desarrollar y brindar servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria; así como facilitar la formación para el trabajo, para que jóvenes y adultos incrementen sus capacidades, eleven su calidad de vida y contribuyan a la construcción de una sociedad más justa y equitativa”.

A nivel estatal, el Programa Educación para Adultos a cargo del IEEA es el único Programa diseñado atender la problemática del rezago educativo a nivel estatal y federal.



Actualmente el IEEA replica las Reglas de Operación del INEA, que es la principal herramienta de planeación y operación que tiene para la ejecución del programa. Sin embargo, es importante señalar que la dependencia cuenta con facultades para diseñar sus propias ROP, que se ajusten de mejor manera a su contexto.

En este entendido, es importante que se haga una revisión de las actuales herramientas con las que cuenta el programa para su planeación:

- ▶ **Árbol de problemas:** se requiere plantear el problema central desde la problemática estatal tomando en cuenta los datos recolectados en el diagnóstico, Encuesta Intercensal 2015 de INEGI y las Estimaciones de la población en rezago educativo que anualmente emite la Secretaría de Educación pública;
- ▶ **Árbol de objetivos:** Es necesario que el IEEA, con base en el árbol de problemas rediseñado, estructure su propio árbol de objetivos con los elementos básicos que se mencionan en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados;
- ▶ **MIR:** Se requiere diseñar su propia MIR con todos los elementos requeridos, así como la capacitación del personal para su correcta elaboración. La MIR es la síntesis que articula el análisis del problema y el diseño de estrategias para combatir el rezago educativo.

La mayor deficiencia del IEEA es su desconocimiento en el uso correcto de las herramientas de planeación y monitoreo, pues si bien el Instituto tiene identificada conceptualmente su población potencial, objetivo y atendida, en lo que se refiere a la cuantificación, se observa que la dependencia no tiene claro el proceso para dar firmeza a los datos. Es importante tomar como fuentes de información los datos oficiales de dependencias como INEGI o SEP y el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, que permita dar mayor claridad el área de atención prioritaria y destinar los recursos con mayor eficiencia. Se recomienda capacitar al personal en operación e implementación del PbR y SED

Una vez que se atiendan las deficiencias en la planeación del programa será posible diseñar indicadores pertinentes que permitan conocer los avances del programa. Debe tomarse como prioridad la medición de datos que muestren la disminución del rezago educativo a nivel municipal y estatal.



El alcance de los indicadores no depende únicamente de las acciones establecidas por el IEEA, sino de un conjunto de esfuerzos que involucre a actores con programas complementarios o coincidentes con el programa.

Es importante señalar que el IEEA cuenta con autoevaluaciones trimestrales que presentan sólo los avances del programa, dejando de lado los criterios que se deben contemplar en las evaluaciones como son: diagnóstico, objetivo, análisis del programa, análisis de datos, recomendaciones y conclusiones, por lo cual es necesario que el IEEA continúe con un programa de evaluaciones de diseño, impacto y de procesos con el objetivo de mejorar su operación.

La dependencia recolecta suficiente información como para ser un modelo de monitoreo del Programa Educación para Adultos a nivel nacional, es importante que se reconozca esto como una fortaleza del programa. Sin embargo, su mayor deficiencia es justamente no contar un sistema de registro propio, que genere información socioeconómica de sus receptores, ya que mediante esta información se pueden diseñar estrategias de intervención para la disminución del rezago educativo a nivel municipal y estatal.

El padrón de beneficiarios ejemplifica claramente esta problemática. Durante la evaluación se vio limitado debido a la carencia de esta información pues el INEA es la única instancia que administra directamente con dicha herramienta de recolección y acceso a la información.

En referencia al análisis de los procesos se observa que el Diagrama de Flujo con que cuenta la dependencia no tiene identificado con claridad el proceso de operación del programa.

Es importante reconocer la importancia del Programa Educación para Adultos en el estado y su gran labor para la disminución del rezago educativo en el estado, y recordar que tener información correcta, sistematizada y actualizada permite una toma de decisiones estratégicas y la orientación de políticas públicas hacia mejores resultados.



V. Recomendaciones

- ▶ Continuar desarrollando una estructura programática, que contemple la visión a mediano plazo.
- ▶ Mejorar el proceso de cuantificación de las distintas poblaciones para hacerlas coherentes con sus conceptos.
- ▶ Se sugiere que el IEEA dentro de su diagnóstico retome datos de la estimación de la población en rezago educativo por municipio, con el objetivo de ubicar los municipios que presentan la mayor problemática y generar estrategias más asertivas.
- ▶ Continuar con estos instrumentos de planeación mediante la planeación estratégica.
- ▶ Se sugiere que el IEEA lleve a cabo evaluaciones de procesos, para el diseño y mejoramiento de los procesos del programa.
- ▶ Diseñar sus instrumentos de planeación para operar con mayor eficacia el programa los cuales también se reflejarán en un mayor impacto social (Árbol de problemas, objetivos, MIR y fichas técnicas).
- ▶ Se sugiere que el IEEA lleve a cabo evaluaciones de procesos, para el diseño y mejoramiento de los procesos del programa.
- ▶ Considerar los datos de la estimación de la población en rezago educativo por municipio que anualmente emite el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, para mejorar la focalización de los recursos.
- ▶ Se recomienda que el IEEA, estructure sus propias bases de datos, con la finalidad que tenga información de manera oportuna y veraz sobre los tipos de servicios que se otorgan, para el desarrollo de informes, autoevaluaciones o evaluaciones que permitan observar su desempeño.
- ▶ Establecer convenios de colaboración a través del gobierno estatal para la disminución del rezago educativo, en articulación con otras dimensiones de la pobreza multidimensional.
- ▶ Solicitar mensualmente al INEA copia de la base de datos que contiene el registro de los receptores del Programa Educación para Adultos en el Instituto Estatal, para que puedan tener sus propias bases de datos que puedan hacer análisis y planeación independiente y acorde a su contexto.
- ▶ Se recomienda que el Instituto lleve a cabo evaluaciones periódicas en torno al Programa Educación para Adultos que



permitan conocer su desempeño, resultados, procesos y el impacto de este.

- ▶ Diseñar mecanismos de participación, que involucren a la población en general en las estrategias de combate al rezago educativo en la entidad.
- ▶ Retomar instrumentos sobre la medición del grado de satisfacción de los receptores del programa y los resultados del INEA.

Identificación de la Evaluación

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos a través del Programa Presupuestario Educación para Adultos.

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

8 de junio 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control.

Titula de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana
L.A.E. Rogelio Rodríguez Zapién
Ing. Joel Guillermo Salazar Herrera
Ing. Lino Camacho Huerta

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Marcos Rubén López Miguel
María Cristina González Márquez
Sandra Adriana Cruz Mendoza
Adrián López Alcalá