



## Resumen Ejecutivo

### Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo “Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE)” a través del programa presupuestario: Educación Inicial Escolarizada para el ejercicio fiscal 2016

#### Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo varios años de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para satisfacer con los objetivos a los que estén predestinados” (DOF 29-01-2016).

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su Artículo 27 menciona:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá **incluir indicadores de desempeño** con sus correspondientes metas anuales”, **que permitan la evaluación de programas** y proyectos; “estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, (DOF 30-12-2015).

También, la LFPRH en el Artículo 110 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” y en su artículo 111 especifica que: “[...] verificará periódicamente [...] los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades con base en el



sistema de evaluación del desempeño para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y calidad de la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público. [...] **El sistema de evaluación del desempeño [...] será obligatorio para los ejecutores de gasto.** Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados" (DOF 30-12-2015).

El artículo 85 de la LFPRH refiere que los recursos transferidos por la federación 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" (DOF 30-12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas en su artículo 53: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo: "III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley" el cual señala que la información programática deberá tener la desagregación siguiente: "a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados**"; y "IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual" (DOF 18-07-2016).

Por su parte, en el ámbito estatal, en el artículo 17, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima, señala las atribuciones del Órgano Superior, donde en el inciso a, fracción IV. Hace referencia a la **evaluación** semestral y anual **del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas estatales** y municipales, **conforme a los indicadores estratégicos y de gestión** establecidos en los presupuestos de egresos [...]. Lo anterior con



independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias, tanto internas, como externas.

Por su parte, en el inciso d) en materia de evaluación, se señala la atribución en el numeral I. de efectuar la evaluación de los recursos económicos federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 134 Constitucional y que esta evaluación podrá ser realizada por el propio Órgano Superior, o a través de personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que sean contratadas al efecto y cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia.

Así, desde 2013, Tecnología Social para el Desarrollo, colaboró con el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado (OSAFIG), para el Desarrollo del Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Federalizados.

En 2014, se realizó un análisis de Consistencia de Fondo Federal; “Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)” y para el “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)” además de 12 Servicios Municipales. Así, para 2015, el Estado se encontraba con un índice General de Avance en PbR y SED de 81.3, encima de la media nacional. Mientras que para 2016 debido al cambio de ponderación cae a 59, siendo las categorías de Planeación (35.8) y evaluación (45.8) con menor avance, siendo las principales áreas de oportunidad identificadas.

Por otra parte, el CONAC en cumplimiento a la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

- ▶ **Evaluación de Consistencia y Resultados**
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ Evaluación de Procesos



- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ Evaluación Específica

Bajo este contexto legal, el Estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció en el Programa Anual de Evaluación 2017 la evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), a través del programa presupuestario: Educación Inicial Escolarizada, para el ejercicio fiscal 2016.

El tipo de evaluación seleccionada para este programa fue la de **Consistencia y Resultados** señalada en el inciso "A" numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal<sup>1</sup> cuyos Términos de Referencia (TdR) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos Lineamientos<sup>2</sup> 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.

Esta evaluación constará de dos apartados específicos. El primero se refiere al análisis del FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTOS DE OPERACIÓN (FONE), el cual tiene por objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal "2016". El segundo se enfoca en la evaluación de Consistencia y Resultados del programa "Educación Inicial Escolarizada"

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 y orientación a resultados, cobertura y focalización, operación, percepción de la población atendida, y medición de resultados.



## II. Principales hallazgos.

### Principales Hallazgos

**En el año evaluado se carece de Reglas de Operación, de Lineamientos o de algunos documentos normativos elaborados por la Unidad Ejecutora del Programa.**

La creación de estos documentos es necesaria para desarrollar una mejor operación del programa, delimitar las responsabilidades de cada área y sobre todo el poder contar los mecanismos que tanto beneficiarios como trabajadores de los CENDI faciliten su permanencia recibiendo y otorgando los servicios respectivamente.

**Los CENDI cuentan con una infraestructura básica para la atención de sus beneficiarios**, y sus servicios otorgados se puede determinar que son apreciados por las madres y padres de los niños y niñas inscritos, esto por el solo hecho de la demanda que se tiene en los periodos de inscripción, además de que se asemeja el servicio a los prestados por un Centro Educativo de Educación Inicial Escolarizada privada de prestigio y alto costo.

**El Programa de Educación Inicial Escolarizada necesita de una implementación efectiva de la Metodología del Marco Lógico** para con ello no solamente cumplir con la normatividad en la materia de Gestión para Resultados, sino a la par robustecer sus estrategias, procesos y mecanismos para el logro de mejorar el desempeño integral del Programa.

Se deberá desarrollar un **sistema integral de información** con el objetivo de poder contar con una base de datos que produzca los informes o reportes necesarios para la toma de decisiones, además de que se pueda conocer diversos aspectos, como el padrón de beneficiarios, movimientos e incidencias de los niños y niñas inscritas.

## III. Análisis FODA

### Análisis organizacional

#### Fortalezas:

- ▶ Existe un reconocimiento implícito de la población objetivo a la calidad de los servicios que otorgan los CENDI, ya que anualmente la demanda de solicitudes de inscripción rebasa al doble los espacios otorgados.



- ▶ El proceso de admisión es realizado en tiempo y forma, cumpliendo con cada uno de los criterios de selección que se mencionan en la Convocatoria, con la recepción de todas las solicitudes y el concentrado de la base de datos de las solicitudes recibidas.
- ▶ Se cuenta con personal capacitado para ejecutar su trabajo.
- ▶ El servicio es de bajo costo para los beneficiarios, ya que con el análisis de costos realizado por cada niño o niña inscritos, este es un poco más elevado que si estuviera en un Centro de Educación Inicial Escolarizada y de Preescolar de carácter privado.
- ▶ Los planteles están en zonas urbanas cercanas a los centros de trabajo de los padres y madres de los niños y niñas, además de estar en buenas condiciones de infraestructura.
- ▶ El sistema educativo vigente estimula de manera integral a los infantes, este es basado en un Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial que data del 2013.
- ▶ El programa está vinculado con objetivos institucionales de carácter estatal, nacional e internacional.

#### **Debilidades:**

- ▶ No se han aplicado instrumentos que permitan medir el nivel de satisfacción de los beneficiarios.
- ▶ La Unidad que administra y opera el Programa en el Estado no cuenta con las atribuciones para realizar análisis de costos, y presupuestos, solamente realiza asistencia pedagógica y de administración académica.
- ▶ La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) no presenta los criterios necesarios para conocer cabalmente el resultado de las metas e indicadores, además de la contribución a objetivos de más alto nivel.
- ▶ No se cuenta con una página de transparencia donde la población pueda obtener, solicitar o acceder a la información pública de los CENDI.
- ▶ No se tiene un diagnóstico, ni evaluaciones externas a la actual, que permitan valorar los avances de sus resultados en la población atendida y no atendida.



## Análisis del contexto

### Oportunidades:

- ▶ Instrumentar los mecanismos para la integración y operación de un Sistema Integral de Información, en el que se incluya toda la base de datos de todos los Centros Educativos que ofrecen los servicios de Educación Inicial Escolarizada.
- ▶ Hay insuficiencia de información relativa a la población potencial que requiere los servicios del programa.
- ▶ La Secretaría de Educación del Estado de Colima a través de la Subdirección de Educación Inicial y Preescolar puede ejercer su autoridad normativa y reguladora a todos los Centros Educativos que ofrecen los servicios de Educación Inicial Escolarizada.

### Amenazas:

- ▶ La alta demanda del servicio puede ocasionar conflictos por parte de la población excluida.
- ▶ El presupuesto anual a ejecutar no es programado localmente por la Subdirección de Educación Inicial y Preescolar, ni se tiene acceso a su consulta.
- ▶ El establecimiento de metas por parte del nivel central, no permite el crecimiento de cobertura.
- ▶ La aparición de Escuelas de Educación Inicial Escolarizada que ostenten que su certificado de validez oficial está en trámite y que la Secretaría de Educación del Estado de Colima no está enterada de ello, puede ocasionar un conflicto en caso de alguna deficiencia del servicio o en caso de un accidente mayor, lo que ocasionaría una pérdida de credibilidad a la Institución garante de la educación en Colima.

## IV. Conclusiones y Recomendaciones

### Conclusiones

El Programa de Educación Inicial Escolarizada, es operado por la Subdirección de Educación Inicial y Preescolar de la Secretaría de Educación y la Coordinación de los Servicios Educativos del Estado de Colima; presta el servicio de educación inicial a través de tres Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) distribuidos en los municipios de Colima, Manzanillo y Villa de Álvarez. Son financiados con recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).



En el año evaluado 2016 se carece de Reglas de Operación, de Lineamientos o de algunos documentos normativos elaborados por el área que le corresponde, la creación de estos documentos es necesaria para desarrollar una mejor operación del programa, delimitar las responsabilidades de cada área y sobre todo el poder contar los mecanismos que tanto beneficiarios como trabajadores de los CENDI faciliten su permanencia recibiendo y otorgando los servicios respectivamente.

Se identificaron hallazgos importantes al respecto al diseño del Programa de Educación Inicial Escolarizada tanto en la población objetivo como en la consistencia en la edad para ser beneficiaria, puesto que en los documentos normativos verificados como es la Convocatoria, El Manual Normativo, el Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial, presentan diferentes edades de los niños a ser aceptados en los CENDI, sin embargo la edad de los niños y niñas atendidas está apegada a la que marca la Convocatoria que se emite y difunde cada año.

Los CENDI cuentan con una infraestructura básica para la atención de sus beneficiarios, y sus servicios otorgados se puede determinar que son apreciados por las madres y padres de los niños y niñas inscritos, esto por el solo hecho de la demanda que se tiene en los periodos de inscripción, además de que se asemeja el servicio a los prestados por un Centro Educativo de Educación Inicial Escolarizada privada de prestigio y alto costo.

Aun cuando existe la Subdirección de Educación Inicial Escolarizada y Preescolar adscrita a la Dirección de Educación Básica, no se cuenta con los mecanismos y estrategias necesarias para poder dotarse de un Sistema Integral de Información que permita conocer los aspectos normativos, operativos, administrativos y de monitoreo para un mejor desempeño de los CENDI.

Es pertinente que la Secretaría de Educación promueva esta estrategia como Institución garante, normativa y reguladora de la educación en el Estado, todos los Centros de Educación Inicial Escolarizada que ofrecen servicio ya sean de carácter público o privado deben estar supeditadas a la supervisión y revisión de sus proceso de enseñanza, así como de captar la información necesaria para determinar las proyecciones de necesidades de espacio y cumplir con una cobertura sin exclusiones.

Es necesario establecer una estrategia para la elaboración de un diagnóstico estatal, aplicado en cada uno de los diez municipios, para la detección de las



zonas en donde más se requiere la atención y los lugares focalizados de donde provienen los padres y madres trabajadores, para poder lograr la construcción de los CENDI en el lugar físico más estratégico que facilite el acceso a los servicios y evitar la exclusión de posibles beneficiarios por no tener la oportunidad de llevarlos al Centro Educativo de Educación Inicial Escolarizada porque le genera mayores gastos y tiempos de recorrido. Este diagnóstico es indispensable y puede ser parte fundamental para la gestión de ampliar la cobertura mediante la edificación de los CENDI y así satisfacer la demanda de la población objetivo.

Se deberá establecer una nueva priorización en los criterios de la selección para la inscripción de posibles beneficiarios que provienen de familias más vulnerables, en este caso de los trabajadores de la Secretaría de Educación, es por ello que se sugiere que se realicen criterios de inclusión social, en donde se priorice a la Jefa de Familia monoparental\*, Madres Solteras Jefas de Hogar y se pongan en los primeros espacios para asegurarle un lugar a su hijo o hija, y puedan gozar del servicio que otorgan los CENDI, con ello se fortalece el cumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que en su Artículo 1 en segundo párrafo dice “Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.”

El Programa de Educación Inicial Escolarizada necesita de una implementación efectiva de la Metodología del Marco Lógico para con ello no solamente cumplir con la normatividad en la materia de Gestión para Resultados, sino a la par robustecer sus estrategias, procesos y mecanismos para el logro de mejorar el desempeño integral del Programa. Dado que, el programa evaluado no cuenta con los documentos necesarios para un análisis integral, los Árbol de Problemas – Árbol de Objetivos que permitirían conocer principalmente que problema pretende solucionar dicho programa, pero además de conocer las causas y efectos que producen la problemática, además como una secuencia metodológica, no se conocen los medios y fines para poder cumplir el objetivo principal del programa, por lo tanto solo se analiza la Matriz de Indicadores del programa presupuestario.

Adicionalmente, la Subdirección de Educación Inicial y Preescolar, desarrolle un sistema integral de información con el objetivo de poder contar con una base de datos que produzca los informes o reportes necesarios para la toma de decisiones,



además de que se pueda conocer diversos aspectos, como el padrón de beneficiarios, movimientos e incidencias de los niños y niñas inscritas.

En este sentido, se recomienda realizar el Sistema Integral de Información, por lo que es pertinente se efectuó el desarrollo de la normatividad mediante Lineamientos necesarios para su integración y operación; debiendo contemplar además de los 3 CENDI, a todos los Centros Educativos que ofrecen los servicios de Educación Inicial Escolarizada, siendo 41 centros estatales y 6 federales.

## V. Recomendaciones

1. Continuar con la atención personalizada otorgada a los niños y niñas que son beneficiarios de los CENDI, así como la comunicación constante con las madres y padres de los mismos.
2. Se sugiere como un tema de inclusión social y fortalecimiento a los hogares monoparentales donde lo dirige una Jefa de Familia, el incluir en la Convocatoria el criterio de elegibilidad de que se dará prioridad a las trabajadoras de la Secretaría de Educación y la Coordinación de los Servicios Educativos del Estado que estén en esa situación.
3. Se recomienda continuar con la programación de cursos de actualización para el personal en beneficio de los niños y niñas.
4. Asimismo se sugiere realizar un análisis de costos por cada niño (a) inscrita para tener una referencia del valor económico en comparación con otros Centros de Desarrollo Infantil y Centros Educativos públicos y privados que otorgan los mismos servicios.
5. Se sugiere tener la programación anual de mantenimiento y de rehabilitación de áreas que por desgaste normal se deben de reparar, así como la gestión de los recursos para este fin.
6. Establecer los mecanismos necesarios para que en el ciclo escolar próximo se dé la instrumentación del nuevo sistema educativo de educación inicial, por medio del cual se robustecen las capacidades tanto de los niños y niñas como de los docentes y trabajadores del CENDI y que está referido en el Acuerdo número 01/01/18 por el que se establece el Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo.
7. Se sugiere integrar un catálogo de información oficial del programa donde se establezcan las metas acordes a los objetivos, metas e indicadores plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, además de monitorear su cumplimiento.



8. Se recomienda solicitar y tener el acceso a la información captada del Programa de Educación Inicial Escolarizada, a través de los Sistemas de Información operados por la Secretaría de Educación, con el fin de tener bases de datos que aporten información al momento que es necesarios para la generación de reportes e informes.
9. Se sugiere realizar un trabajo interinstitucional para la elaboración de un diagnóstico de la situación poblacional susceptible a ser beneficiaria de los servicios que se otorgan, con el fin de tener la certeza de la focalización y de conocer en donde existe mayor demanda y en caso necesario sea el insumo para poder prever la construcción de nuevos CENDI en lugares de mayor demanda, evitando la exclusión de posible población objetivo.
10. Se sugiere iniciar un proceso de comunicación con otros Centros Educativos que ofrecen los servicios de Educación Inicial Escolarizada con el objetivo de conocer sus metas, alcances y avances.
11. Se sugiere implementar de manera regular y aleatoria la aplicación de encuestas que permitan conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios.
12. Se sugiere iniciar un proceso de captación de información presupuestal, de diagnóstico de necesidades de materiales y suministros, de los servicios generales, además de personal necesario para un óptimo servicio del programa.
13. Se sugiere informar de esta evaluación a la instancia encargada de haber realizado las MIR, con el objeto de proponer una mejora a las mismas.
14. Se sugiere trabajar con los lineamientos establecidos en la Metodología del Marco Lógico para elaborar la MIR, para redefinir la MIR y tener una mejora valoración de los servicios que se ofrecen.
15. Se sugiere informar al área encargada de la administración de la página de transparencia, incorporar información del Programa de Educación Inicial Escolarizada, con el fin de facilitar el acceso a la información a la población que lo requiera.
16. Se sugiere realizar una evaluación de impacto para poder determinar el efecto que el Programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son atribuibles al mismo.
17. Se recomienda continuar con la difusión constante de la Convocatoria, y mostrarla en los casos cuando se requiera informar a solicitantes rechazados y explicarle que no cubre los requisitos plasmados en la misma.
18. Se sugiere solicitar información presupuestal para determinar los alcances de metas a cumplir con el recurso presupuestado.



19. Se sugiere una coordinación muy estrecha con el nivel central con el fin de encontrar una solución a la problemática de la sobredemanda y la exclusión a la población objetivo.
20. Se sugiere comunicar y/o entregar una copia de esta evaluación a las áreas correspondientes de la Secretaría de Educación del Estado que realizan las labores de supervisión de los Centros Educativos en general, con el fin de que prevean acciones que permitan la verificación de la aparición de estos Centros Educativos de Educación Inicial Escolarizada y ofrecer las facilidades para que puedan obtener la validez oficial siempre y cuando se cumplan los requisitos necesarios para ello, así como deslindar responsabilidad en caso de que no se cumpla con lo anterior y aplicar la normatividad en la materia, todo esto como Entidad normativa, garante y reguladora de la Educación en el Estado de Colima.



**Nombre de la evaluación:**

Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo "Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE)" a través del programa presupuestario: Educación Inicial Escolarizada para el ejercicio fiscal 2016

**Fecha de inicio de la evaluación:**

4 de Diciembre de 2017

**Fecha de término de la evaluación:**

15 de marzo de 2018

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

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

**Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

**Principales colaboradores:**

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana

C. Hugo Guzmán Alcaraz

Psic. Edmundo Rivera Muñoz

Licda. Laura Isabel Luna Delgado

Lic. César Zúñiga Isais

**Instancia evaluadora:**

Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V.

**Coordinador de la evaluación:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

C.P. María Cristina González Márquez

Mtro. German Sandoval Cruz

Mtra. Daniela Valle León