



ecr

Evaluación de
Consistencia y
Resultados

Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa
y Gasto Operativo (FONE)

Programa Presupuestario: Educación Inicial No
Escolarizada

Ejercicio fiscal a evaluar: 2016

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 No Escolarizada

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
Lic. J. Jesús Villegas Celestino
Psic. Edmundo Javier Rivera Muñoz
Licda. Susana Perez Orozco
Licda. Martha Angélica Machuca Castellanos
Licda. Yalila Mirella Mancilla Chávez

Instancia evaluadora:

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

Coordinador de la evaluación:

Victor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

German Sandoval Cruz
Erika Ibama Barrero C.
Yolanda Yazmin Bustamante Pérez

Contenido

Introducción	5
Marco Legal del Sistema de Evaluación de Desempeño	6
Análisis del contexto.....	22
2. Diseño	31
2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa. 31	
2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.	33
2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.....	35
2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.....	37
2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.	45
3. Planeación y orientación a resultados	47
3.1. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación.....	47
3.2. De la generación de información.....	47
4. Cobertura y focalización.....	48
4.1. Análisis de cobertura.	48
5. Operación.....	49
5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.....	49
5.4. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos. .	53
5.5. Rendición de cuentas y transparencia.	53
6. Percepción de la población atendida.....	54
7. Medición de resultados	54
8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones	55
9. Conclusiones	58
10. Bibliografía	61

Índice de cuadros

Cuadro	1.	Leyes Nacional y Estatal que hacen referencia a la Educación Inicial	24
Cuadro	2.	Valoración CONEVAL	29
Cuadro	3.	Vinculación del objetivo del programa con los objetivos estatales y nacionales	34
Cuadro	4.	Población potencial, objetivo y atendida	36
Cuadro	5.	MIR del programa Educación Inicial no Escolarizada	44
Cuadro	6.	Posibles Complementariedades y Coincidencias	46
Cuadro	7.	Cobertura del Programa	48
Cuadro	8.	Proceso General del Programa	50

Índice de Figuras

Figura	1.	Árbol de problemas del programa de Educación Inicial no Escolarizada presentado por la dependencia mediante cedula de Evaluación Consistencia y Resultados	40
Figura	2.	Árbol de problemas del programa de Educación Inicial no Escolarizada presentado por la dependencia mediante cedula de Evaluación Consistencia y Resultados	41

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 No Escolarizada

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 cumplir con los objetivos a los que están 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 del 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).

Marco Legal del Sistema de Evaluación de Desempeño

El Sistema de Evaluación de Desempeño en nuestro País es el resultado del cumplimiento de una serie de disposiciones emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 134 y replicada en las Constituciones Estatales, como es el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

En este contexto, en la legislación federal, derivaron una serie de disposiciones de aplicación general para todas las entidades federales,

estatales, municipales y órganos autónomos. En el ámbito Estatal también se actualizó el marco conceptual y regulatorio. Enumeramos a continuación algunas de estas disposiciones:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 134: “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 los objetivos a los que estén destinados.”

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Artículo 108: “Los recursos y fondos públicos que administren, custodien o ejerzan los poderes del Estado, los municipios, los órganos autónomos previstos por esta Constitución, los organismos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública, fideicomisos públicos del Estado y municipios, así como a cargo de cualquier persona física o moral, pública o privada, se manejarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

El ejercicio de dichos recursos será objeto de evaluación, control y fiscalización por parte del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado previsto por esta Constitución, con el propósito de que los recursos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos del párrafo anterior.”

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 27 cuarto párrafo: “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. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida,

cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.”

Artículo 85 fracción I: “Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo siguiente:

I. Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales 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, y”

Artículo 110: “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. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;

II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:

a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;

- b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
- c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;
- e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
- f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;
- g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;
- h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;
- i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;

III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;

IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;

V. Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por

sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y

VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes. "

Artículo 111: "La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, 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, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría emitirá las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

En la elaboración de los anteproyectos de presupuesto a los que se refiere el artículo 25 de esta Ley, las dependencias y entidades deberán considerar los indicadores del sistema de evaluación de desempeño, mismos que formarán parte del Presupuesto de Egresos e incorporarán sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres,

la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos. "

Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 49 párrafo cuarto y fracciones I, II y V: de las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios:

"El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

II.-Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;

V El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de

la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. ”

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Artículo 46: “En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala:

Información contable...

Información presupuestaria...

Información programática, con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática;
- b) Programas y proyectos de inversión, y
- c) Indicadores de resultados, y

IV.La información complementaria...”

Artículo 47: “En lo relativo a las entidades federativas, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos deberán producir, en la medida que corresponda, la información”...

Artículo 48: “En lo relativo a los ayuntamientos de los municipios o los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las entidades de la Administración Pública Paraestatal municipal, los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria”...

Artículo 79: “Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las

mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enviarán al Consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley. "

Artículo 80 primer párrafo: " A más tardar el último día hábil de marzo, en los términos del artículo anterior y demás disposiciones aplicables, se revisarán y, en su caso, se actualizarán los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieran recursos federales, con base en los cuales se evaluarán los resultados que se obtengan con dichos recursos. Los indicadores actualizados deberán incluirse en los informes trimestrales y en las cuentas públicas, en los términos de los artículos 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. "

Disposiciones del Consejo Nacional de Armonización Contable.

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. Publicación DOF 09/12/2009.

[Disposiciones Para la generación, homologación, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, éstos deberán considerar la MML a través de la MIR y podrán hacer uso de las Guías para la

construcción de la MIR y para el diseño de indicadores que se encuentran disponibles en las páginas de Internet].

Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. Publicación DOF 16/05/2013.

[Disposiciones a efecto de armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que permitan realizar la medición de los avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales].

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima

Artículo 6: "Principios rectores para la administración de los recursos públicos

1. Los recursos públicos de que dispongan los Ejecutores de Gasto, se administrarán de conformidad con los siguientes principios rectores:

De eficiencia, eficacia, austeridad, control, racionalidad, economía, legalidad y honestidad, para satisfacer los objetivos a los que están destinados;

De transparencia y rendición de cuentas; y

De evaluación del desempeño."

Artículo 17: de las Facultades y obligaciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas fracción V:

"Tomar en cuenta los resultados de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos;"

Artículo 27: de las obligaciones de los Entes Públicos en materia de programación y presupuestación fracción VI:

"Elaborar su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos en coordinación con la Secretaría de Planeación y Finanzas, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos

previstos en los objetivos y metas, así como los Indicadores de desempeño para medir su cumplimiento;”

Artículo 28: del Contenido de los Programas Presupuestarios fracciones II y III:

“II. Los resultados de la Evaluación del Desempeño, que en su caso se hayan obtenido con la aplicación del Gasto Público de ejercicios anteriores;

III. La Matriz de Indicadores de Resultados y Ficha Técnica de Indicadores conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional;”

Artículo 30: de la programación y presupuestación de los ingresos fracciones IV y V

IV. Los objetivos y metas de los programas de ingresos tributarios, así como sus indicadores de gestión;

V. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de recaudación y cobros y el avance físico y financiero del ejercicio fiscal actual y los pretendidos para el ejercicio siguiente;

Artículo 61. Presupuesto basado en Resultados:

“El Presupuesto basado en Resultados sólo se podrá estructurar con la definición y construcción de los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios que permitan medir el avance físico y financiero de los mismos, conforme la normatividad emitida por el Consejo Nacional.”

Artículo 62. Sistema de Evaluación del Desempeño

“Los recursos públicos de que dispongan los Ejecutores de Gasto estarán sujetos a un Sistema de Evaluación del Desempeño, con el propósito de orientar la operación de los programas presupuestarios al logro de resultados.

Artículo 63. Evaluación del Desempeño

La Evaluación del Desempeño que se realice en los términos de esta Ley, se efectuará sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones legales aplicables.”

Artículo 64. “Diseño y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño

El Poder Legislativo, el Poder Judicial y los Órganos Estatales Autónomos, diseñarán y operarán su propio Sistema de Evaluación del Desempeño, de conformidad con el marco legal vigente que les sea aplicable.

El Titular del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, y a petición expresa del Congreso del Estado, del Poder Judicial y de los Órganos Estatales Autónomos, les proporcionará la asesoría y apoyo técnico que requieran en materia de evaluación del desempeño.

Artículo 65. Obligaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado

“Son obligaciones de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, en materia de evaluación del desempeño, las siguientes:

- I. Elaborar y proponer a la Secretaría de Planeación y Finanzas, los Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios;
- II. Realizar la evaluación por sí mismos o a través de evaluadores externos, del grado de cumplimiento de los Indicadores de Desempeño, con cargo a su propio presupuesto, dicha evaluación deberá ser enterada a la Secretaría de Planeación y Finanzas en términos del artículo 67 de esta Ley;
- III. Dar seguimiento y monitoreo de los Indicadores Estratégicos e Indicadores de Gestión de los programas presupuestarios;
- IV: Atender las revisiones y recomendaciones derivadas de los informes de las evaluaciones del desempeño;

V. Informar trimestralmente a la Secretaría de Planeación y Finanzas los resultados de los Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios a su cargo, dentro de los veinte días siguientes a la conclusión del periodo correspondiente, respecto de los Indicadores de Desempeño, cuya periodicidad de su cálculo así lo permita;

VI. Publicar la información derivada de la evaluación del desempeño, en los términos que marca la legislación en materia de transparencia;

VII. Elaborar e implementar proyectos de mejora para incorporarlos en el diseño, adecuación y operación de los programas a su cargo, atendiendo los resultados de las evaluaciones e informar los avances con oportunidad; y

VIII. Acordar con la Secretaría de Planeación y Finanzas, las adecuaciones a los programas presupuestarios en cumplimiento de las recomendaciones resultantes de los procesos de seguimiento y evaluación. "

Artículo 66. "Evaluación del Desempeño

La evaluación de los recursos se efectuará en base a indicadores que contengan los programas de los presupuestos respectivos de cada Ente Público, permitirán medir el grado de eficacia, eficiencia y economía con la que se realizó la gestión de los recursos y si estos se destinaron a cubrir los objetivos para lo que fueron destinados.

El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, la Contraloría General del Estado y los demás Órganos Internos de Control de los Entes Públicos, como instancias técnicas evaluadoras, de conformidad con el marco jurídico que los rige efectuarán las evaluaciones del desempeño; los resultados que arrojen dichas evaluaciones deberán publicarse en sus páginas de Internet, según lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental."

Artículo 67: "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora

I. Con base en las evaluaciones del desempeño de los programas presupuestarios, los Ejecutores de Gasto, deberán encausar y mejorar la gestión y prestación de los bienes y servicios públicos, conforme al siguiente mecanismo:

1. Establecer el proceso para el seguimiento a recomendaciones de evaluaciones del desempeño para hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas presupuestarios y políticas;

2. Definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para la formalización de los mismos; y

3. Definir las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

II. Las evaluaciones del desempeño, así como la información y documentación que se genere en las fases del mecanismo señalado en el punto anterior, deberá turnarse a la Secretaría de Planeación y Finanzas a más tardar 30 días posteriores a la conclusión del primer semestre de cada año, para que la referida Secretaría elabore el Anteproyecto de Presupuesto.”

En conclusión, analizado el marco legal regulatorio del Sistema de Evaluación al Desempeño, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

- a) la Evaluación de los recursos públicos es un mandato constitucional del orden federal y local;
- b) la evaluación deberá medir la eficacia, eficiencia, transparencia y economía;
- c) la obligación de realizar evaluaciones aplica tanto en los programas ejercidos con los fondos federales, los recursos federalizados contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal y los recursos propios tanto Estatales como Municipales, producto de la recaudación y asignaciones de participaciones;
- d) los fondos federales se sujetaran a lo dispuesto en las Leyes federales que los regulan y en las Leyes locales en cuanto no se opongan (todas las disposiciones enumeradas a excepción de Ley de Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima);

- e) los fondos locales estatales y municipales serán regulados por las Leyes federales de aplicación general (a excepción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) y las locales;
- f) la metodología para el diseño de indicadores será la del Marco Lógico;
- g) los indicadores deberán publicarse en la página de internet de la entidad a más tardar el último día hábil de marzo esto en caso de los fondos federales;
- h) los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño;
- i) los indicadores se revisarán y, en su caso, se actualizarán cada año;
- j) las dependencias y entidades, en los programas presupuestarios a su cargo, incorporaron una Matriz de Indicadores para Resultados, con base en la Metodología de Marco Lógico. lo cual facilita el análisis, seguimiento y evaluación de dichos programas y del gasto asignado a éstos;
- k) las evaluaciones serán realizadas por una instancia técnica independiente, y
- l) los resultados deberán publicarse en las respectivas páginas de internet de las entidades.

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 evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo de Aportaciones a la

Nómina Educativa y Gasto Operativo a través del programa presupuestario: Educación Inicial no 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 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.

Esta evaluación constará de dos apartados específicos; el análisis del Fondo de Aportaciones a la Nómina Educativa y Gasto Operativo, el cual 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 Inicial no Escolarizada la cual contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa Educación Inicial no Escolarizada con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles

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.

complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales;

- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- ▶ Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado;
- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados, y
- ▶ Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

La presente evaluación se divide en seis capítulos: El primero, "Diseño", presenta el análisis de la justificación para el diseño y creación del programa, Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales, el análisis de la población objetivo, análisis de la Matriz de Indicadores de Resultados y el análisis de la posible complementariedad y coincidencias con otros programas federales ; el segundo, "Planeación y orientación a resultados" muestra los planes estratégicos, normativa del programa, y evaluaciones externas; el tercero "Cobertura y focalización" muestra las estrategias y mecanismos para la identificar la población objetivo. El cuarto apartado, "Operación" presenta un análisis sobre los procesos y procedimientos aplicados para la gestión, ejercicio, control y evaluación del programa; el quinto, "Percepción de la población Atendida" muestra el grado de satisfacción de la población atendida; el sexto apartado "Medición de Resultados" Se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la presente evaluación.

En el siguiente capítulo se establecen las principales "**Conclusiones**" y por último el "**Análisis FODA y Recomendaciones**", estableciendo las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la ejecución del programa y las principales *Recomendaciones* derivadas del resultado de la evaluación.

Metodología y Técnicas utilizadas

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL en un cuestionario (y anexos) para recolectar la información de los seis rubros ya mencionados.

Asimismo, para el **análisis**, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico (ML) conforme a los criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La perspectiva de análisis del Programa TECSO ubica el ámbito de la **consistencia** en la ejecución del programa con los rubros de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente –Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc.- así como en la coherencia técnica con la que se plantee la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados** incluye los asuntos operativos donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Así es como la evaluación de consistencia y resultados se convierte en un ejercicio integral mediante el cual intentamos potenciar la mejora del programa en términos de eficacia y eficiencia social.³ Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

Análisis del contexto

La educación en todas sus modalidades es considerada como un derecho de manera especial para la niñez, ya que en todas las decisiones y

³ Usamos el término para enfatizar que no se trata de una resolución de orden económico simple –costo-beneficio monetario-, sino que se trata de integrar en las planeaciones y análisis un enfoque desde la perspectiva del bienestar público, lo cual implica integrar aspectos como la equidad, el desarrollo sustentable, etc.

actuaciones el Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

En México es una obligación del Estado el impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior, además de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos.

Tanto en la Ley General de Educación (Artículo 40) como en la Ley de Educación del Estado de Colima (Artículo 98) se mandata el impartir la educación inicial que tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye la orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos. Asimismo la Ley general de Educación, en el Capítulo II que trata sobre Federalismo Educativo, en el Artículo 13-1, resalta la prestación de los servicios de Educación Inicial; en el Artículo 39, se contemplan estos servicios dentro del Sistema Educativo Nacional. El Artículo 46, define la atención en la Modalidad Escolarizada, No Escolarizada y mixta.

“La Secretaría de Educación Pública tiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación los más altos preceptos que guían su ser y su hacer para el diseño de estrategias, modelos y programas que orientan la formación escolar de niños y jóvenes en el país”

Cuadro 1. Leyes Nacional y Estatal que hacen referencia a la Educación Inicial		
Leyes Nacionales		
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 3	Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Ciudad de México 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. Fracción V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;
Ley General de Educación	Artículo 39	En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial , la educación especial y la educación para adultos.
	Artículo 40	La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos.
	Artículo 46	Define la atención en la modalidad escolarizada, no escolarizada y mixta.
Leyes Estatales		
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima	Artículo 99	Además de impartir educación básica el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial...
Ley de Educación del Estado de Colima	Artículo 98	“La educación inicial proporciona atención y educación a las niñas y niños menores de cuatro años de edad. y tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de la niñez, incluyendo ..”
Fuente: Elaborado por TECSO retomado de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ ; Congreso del Estado de Colima: http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php/c_biblioteca/constitucion		

Durante los últimos años, el Banco Mundial - actualmente la fuente de recursos más grande para programas de educación y salud en el mundo – ha puesto mayor énfasis en los niños antes de entrar a la escuela. De acuerdo a importantes evidencias, los niños que reciben un sano y estimulante comienzo en la vida, quedan mucho mejor capacitados para superar la pobreza. La estimulación temprana aumenta la capacidad intelectual, social y física de los niños pobres. Además, al fortalecer las habilidades individuales, se logra incrementar las reservas de capital humano en los países y se promueve el crecimiento económico de los próximos años.

Está demostrado que la educación es una de las mejores inversiones económicas que puede hacer un país. Para efectos del preescolar, los análisis más recientes de los datos brasileños encontraron que dos años de preescolar resultaban, en promedio, en un año adicional en el total de la obtención de educación y en aumento del 20% del ingreso per cápita (PPV 1996 y IPEA 1999).

A pesar de reconocer los beneficios que se obtienen de invertir en educación, la escolarización en Latinoamérica ha fallado en mantener la medida con respecto a la población y al desarrollo económico. En los años 50, Latinoamérica promediaba 2.4 años de educación - 1.6 años menos que los 4.0 años obtenidos por personas que vivían en economías similares en ese tiempo. En los años 70, la mayoría de los países latinoamericanos (particularmente los del cono sur) expandieron sus sistemas educacionales para enfrentar las crecientes demandas de sus economías. Pese a este gran esfuerzo regional, en los comienzos de los años 80, los latinoamericanos promediaron solo 4.0 años de educación - 2.5 años menos por persona en comparación con los 6.5 años de países similares.

Hoy se estima que el promedio del trabajador latinoamericano necesita 7.0 años de escolarización para mantener los niveles actuales de desarrollo económico de la región, este déficit en la mayor parte de Latinoamérica es de 2.0 años por trabajador. Aún en las economías más desarrolladas de la región, México y Brasil, se da en niveles de 3.0 años por trabajador. Si las economías de la región se van a fortalecer y crecer, necesitarán muchos más trabajadores capacitados y educados en el futuro.

1. Características del programa.

El programa de Educación Inicial no Escolarizada E.I. es operado por la Subdirección de Educación Inicial y Preescolar de la Secretaría de Educación, iniciando su operación el año 1995, pretendiendo atender la falta de conocimientos en las prácticas de crianza de los padres de familia con hijos de 0 a 3 años 11 meses de edad.

La vinculación del propósito del programa con los objetivos nacionales y estatales de política pública se da de la siguiente manera:

Objetivo del programa: Brindar atención a comunidades rurales e indígenas con muy alto o alto grado de marginación y/o rezago social, a través de la orientación a mamás, papás y cuidadores, con el fin de enriquecer las prácticas de crianza que promueva el desarrollo integral de los niños menores de cuatro años.

Objetivo del Plan Estatal de Desarrollo: 4.2 asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria

La Educación Inicial es el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que les permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social.

La Educación Inicial es un derecho de las niñas y los niños, una oportunidad de las madres y los padres de familia para mejorar y/o enriquecer sus prácticas de crianza y un compromiso del personal docente y de apoyo para cumplir con los propósitos planteados.

Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo: México en Paz, México Incluyente, México con educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. Las estrategias transversales, de observancia para todas las dependencias y organismos, son: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género.

Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

La inclusión y equidad significa que cada uno de los componentes debe apegarse a estos principios, desde la infraestructura y el equipamiento, hasta el currículo y los materiales educativos.

Se da prioridad al acceso y a la permanencia en el sistema educativo, de quienes se encuentran en situaciones de desventaja, particularmente en escuelas indígenas, multigrado y aquellas con mayores carencias.

El programa ***Educación Inicial no Escolarizada*** tiene una vinculación a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo, al generar las condiciones que permitan la **inclusión** y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

El objetivo general de programa de educación inicial no escolarizada es “Brindar atención educativa a comunidades rurales e indígenas con alta marginación o con mayor rezago educativo y social, a través de sesiones dirigidas a madres, padres, cuidadores y mujeres embarazadas para favorecer sus competencias relacionadas con las prácticas de crianza que promuevan el desarrollo de los niños menores de cuatro años.”

Objetivos Específicos:

- ▶ Favorecer el desarrollo de competencias de niños menores de cuatro años.
- ▶ Promover el desarrollo de competencias en madres, padres y cuidadores que les permitan enriquecer sus prácticas de crianza a través de sesiones.
- ▶ Promover en las embarazadas el autocuidado y establecimiento de vínculos afectivos con el bebé en gestación.
- ▶ Impulsar la participación de los hombres en la crianza de los infantes.
- ▶ Propiciar una cultura a favor de la primera infancia, mediante la participación de la familia y la comunidad en el cuidado y la educación de los niños.

- ▶ Propiciar el desarrollo de competencias de los niños menores de cuatro años para apoyar su transición de la Educación Inicial a la básica.

Los bienes o servicios que otorga el programa es a través de sesiones impartidas por la promotoras educativas estas considera dos tipos de estructuras para las sesiones las que se dirigen a los adultos y la que se enfoca a los niños. La estructura dirigida a los adultos se basa en el aprendizaje experiencial, mientras que la de los niños se centra en el juego. En ambas, se favorecen diferentes interacciones: adulto-adulto, niño-niño y adulto-niño.

El programa de educación inicial no escolarizada centra su población potencial en las familias que habitan comunidades rurales e indígenas de alta y muy alta marginalidad y/o alto y muy alto rezago social.

Su población objetivo son las madres, padres, mujeres embarazadas y personas que participan en el cuidado de niñas y niños de 0 a 3 años 11 meses de edad que habitan localidades con un mínimo de 8 familias, preferentemente con alta y muy alta marginación y/o rezago social.

Población Atendida: son los adultos (madres, padres, mujeres embarazadas) y niños y niñas menores de 4 años que participaron en las sesiones impartidas por las promotoras educativas. En el año 2016 se beneficiaron con estas sesiones 3889 adultos, 4120 niños menores de 4 años y 77 mujeres embarazadas.

El programa de educación Inicial no Escolarizada en el año 2016 ejerció un presupuesto de \$21,136,159.22 de los cuales \$19,760,069.52 fue para el pago de servicios personales y el resto de \$1,376,525.70 se destinó al pago de servicios generales.

El programa si cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados, de la cual no se puede hacer un análisis de la lógica vertical y horizontal, ya que la matriz carece de un resumen narrativo en el fin, definen el mismo indicador para para el componente, propósito y actividades.

Con la información enterada por la dependencia no permite realizar una medición real del cumplimiento de los objetivos del programa ya que solo

se tiene un indicador el cual mide el porcentaje de padres con hijos de 0 a 3 años 11 meses beneficiados.

Y aunque la dependencia identifica indicadores reportados a CONAFE, éste en su planeación anual 2016, señala como uno de los indicadores del propósito el Porcentaje de niños de 0 a 2 años 11 meses de edad atendidos a través de los servicios de educación inicial comunitaria en localidades rurales de alta y muy alta marginación y/o rezago social.

De acuerdo a la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas, las valoraciones obtenidas por el programa, una vez revisada la cédula integrada por la dependencia, de los adicionales requerimientos de información por medio del formato respectivo y de las dos conferencias telefónicas, además de la consulta de información pública, se observa un cumplimiento de 45% al obtenerse 23 puntos de calificación de los 51 posibles, tal como se detalla en el siguiente Cuadro 5. Valoración CONEVAL.

Cuadro 2. Valoración CONEVAL			
Apartado	Valoración máxima	Valoración obtenida	%
Diseño	13	4	31%
Planeación y orientación a resultados	9	4	44%
Cobertura y Focalización	3	1	33%
Operación	17	12	71%
Percepción de la población atendida	1	0	0%
Medición de resultados	8	2	25%
TOTAL	51	23	45%

De la valoración presentada en el cuadro anterior podemos destacar que la valoración más alta fue para el apartado de “operación” con un 71%, esto debido a que los procesos y actividades que se llevan a cabo están detallados en los anexos de las reglas de operación del programa.

Los apartados con la valoración más baja fueron los de percepción de la población atendida con un 0%, el programa no contempla dentro de las reglas de operación instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida.

En este sentido, se recomienda diseñar los instrumentos necesarios para medir el grado de satisfacción de la población atendida o beneficiada con el programa.

Otro de los apartados con la valoración baja fue el de medición de los resultados, pues el programa mide sus resultados con el número de sesiones impartidas, el número de población atendida y el desempeño de las promotoras educativas, mediante visitas domiciliarias, acompañamiento en las sesiones, redes de apoyo y supervisiones constantes, sin embargo, no existe información suficiente para afirmar que las asesorías que imparten las promotoras educativas promuevan el desarrollo integral de niños menores de 4 años. Se recomienda a la entidad realizar una evaluación de impacto con el objetivo de comprobar que el programa si contribuye a promover el desarrollo integral de niños menores de 4 años.

La valoración de cada uno de los apartados nos indica los puntos que se debe enfocar una atención especial para el mejoramiento del diseño del programa.

A continuación, se detalla cada uno de los apartados.

2. Diseño

2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.

El Programa presupuestario Educación Inicial no Escolarizada es operado por la Coordinación de Servicios Educativos del Estado de Colima, para el ejercicio fiscal 2016 y tiene como objetivo general y específicos los siguientes:

Brindar atención educativa a comunidades rurales e indígenas con alta marginación o con mayor rezago educativo y social, a través de sesiones dirigidas a madres, padres, cuidadores y embarazadas para favorecer sus competencias relacionadas con las prácticas de crianza que promuevan el desarrollo de los niños menores de cuatro años.

- ▶ Favorecer el desarrollo de competencias de niños menores de cuatro años.
- ▶ Promover el desarrollo de competencias en madres, padres y cuidadores que les permitan enriquecer sus prácticas de crianza a través de sesiones.
- ▶ Promover en las embarazadas el autocuidado y establecimiento de vínculos afectivos con el bebé en gestación.
- ▶ Impulsar la participación de los hombres en la crianza de los infantes.
- ▶ Propiciar una cultura a favor de la primera infancia, mediante la participación de la familia y la comunidad en el cuidado y la educación de los niños.
- ▶ Propiciar el desarrollo de competencias de los niños menores de cuatro años para apoyar su transición de la Educación Inicial a la básica.

Existe poca normatividad específica en la cual se pueda soportar el diseño y creación del programa desde sus inicios, sin embargo, la justificación para su creación y operación atiende a que en la actualidad los avances de las neurociencias y las investigaciones en otros campos han demostrado que la intervención pedagógica con niños de edades tempranas permite impulsar el desarrollo de capacidades que les permitan un mejor desempeño en situaciones de su vida familiar, social y escolar. También está comprobado

que la participación de las madres, padres y cuidadores en la crianza de los infantes, impacta de manera positiva en su aprendizaje y desarrollo.

La dependencia en respuesta a lo señalado comenta que el programa desde su diseño surge con un modelo de Educación Inicial fundamentado en la teoría ecológica de Bronfrenbrenner, reglas de operación, lineamientos operativos y materiales educativos de CONAFE como libros y ficheros y toda la normatividad al respecto se encuentra en www.conafe.gob.mx (Para consulta de materiales normativos y educativos).

Por lo anterior, el CONAFE, identifica las característica particular de su servicio de Educación Inicial, dirige sus esfuerzos a atender a los infantes a través del desarrollo de competencias de madres, padres y cuidadores; quienes son los responsables de su crianza y con la orientación a embarazadas, así como llevar a cabo acciones de promoción comunitaria que fomenten cambios culturales en torno a la infancia, la equidad de género y la participación de los hombres en la atención y el cuidado de los infantes.

Esta visión de los servicios de Educación Inicial que coordina el CONAFE subraya la facultad de la institución para diseñar y desarrollar modelos educativos, en el marco de la normatividad nacional, según lo establece el Decreto que lo rige, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo del 2012.

- ▶ **ARTÍCULO PRIMERO:** El CONAFE, para el debido cumplimiento de su objeto tiene las siguientes atribuciones: [...] I. Investigar, diseñar, establecer, programar, ejecutar y evaluar modelos que contribuyan a expandir y/o mejorar la educación y el nivel cultural de los grupos y regiones con mayor rezago social del país, de conformidad con las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de Educación Pública (DOF, 22 de marzo de 2012).

Proveer el servicio de Educación Inicial del CONAFE a las familias que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad es una labor que se enmarca en la misión social del Consejo, puesto que la Educación Inicial es un factor determinante para ofrecer alternativas de acceso, permanencia y mejora de aprendizajes, contribuyendo así a la equidad educativa.

En el Modelo de Atención en la presentación del mismo establece “Como producto de este trabajo y en congruencia con los fines y propósitos de la educación y del Sistema Educativo Nacional (SEN) establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación... con el objeto de orientar el trabajo educativo con los niños desde cero hasta los tres años de edad.

Asimismo, en la Ley de Educación del Estado de Colima en el Artículo 98 menciona “La educación inicial proporciona atención y educación a las niñas y niños menores de cuatro años de edad... y tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de la niñez, incluyendo...”.

La valoración de cada uno de los apartados indica los puntos que se debe enfocar una atención especial para el mejoramiento del diseño del programa.

2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.

En términos generales la vinculación del propósito del programa con los objetivos de política pública se da de la siguiente manera:

Cuadro 3. Vinculación del objetivo del programa con los objetivos estatales y nacionales		
Objetivo del Programa	Objetivo del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo
<p>Brindar atención a comunidades rurales e indígenas con muy alto o alto grado de marginación y/o rezago social, a través de la orientación a mamás, papás y cuidadores, con el fin de enriquecer las prácticas de crianza que promueva el desarrollo integral de los niños menores de cuatro años.</p>	<p>4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria</p> <p>Plan Sectorial de Educación .2013-2018</p> <p>Educación Inicial es el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que les permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social.</p> <p>La Educación Inicial es un derecho de las niñas y los niños, una oportunidad de las madres y los padres de familia para mejorar y/o enriquecer sus prácticas de crianza y un compromiso del personal docente y de apoyo para cumplir con los propósitos planteados.</p>	<p>Las metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente, México con educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. Las estrategias transversales, de observancia para todas las dependencias y organismos, son: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género.</p> <p>Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.</p> <p>La inclusión y equidad significa que cada uno de los componentes debe apearse a estos principios, desde la infraestructura y el equipamiento, hasta el currículo y los materiales educativos.</p> <p>Se da prioridad al acceso y a la permanencia en el sistema educativo, de quienes se encuentran en situaciones de desventaja, particularmente en escuelas indígenas, multigrado y aquellas con mayores carencias.</p>
<p>Fuente: Retomado de la información proporcionada por la Dependencia en la Cédula de Evaluación.</p>		

Como se puede observar la dependencia tiene identificados los objetivos de política pública a los que responde el programa, misma información que se puede corroborar en los diversos instrumentos como el Plan Estatal de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación.

Por otra parte, con respecto a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible *Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, el capítulo de Educación se vincula con el Plan Estatal de Desarrollo en el numeral 4.1.

2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad

Este apartado tiene como objetivo identificar si el municipio tiene definidos los siguientes conceptos:

- ▶ Población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla.
- ▶ Información sobre la demanda total de apoyo y sus características.
- ▶ Estrategia de cobertura.
- ▶ Procedimientos para la selección de beneficiarios.

Estos conceptos ya tienen referentes obligatorios, por ello, de acuerdo con los términos de referencia de CONEVAL, se entenderá por:

- ▶ **Población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- ▶ **Población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- ▶ **Población atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

En cuanto a la identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida, la dependencia señala por servicio ofertado la siguiente información:

Cuadro 4. Población potencial, objetivo y atendida			
Servicio ofertado por el programa	Población potencial	Población objetivo	Población atendida
Sesiones con Padres/Madres o cuidadores de Niños menores de 4 años.	3,471 Familias	2,140 Padres/Madres y/ o cuidadores	3,889
Sesiones con Niños de 0 a 3.11 años.			4,102
Sesiones con Varones (padres de familia)			90
Sesiones con Embarazadas.			77
Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información proporcionada por la Dependencia.			

Según la información anterior la población potencial corresponde a 3,471 familias, en el apartado sesiones con padres/madres o cuidadores de Niños menores de 4 años. De esta población 2,140 Padres/Madres y/ o cuidadores corresponde a la población objetivo. Y la población atendida corresponde a 3,889 Padres/Madres y/ o cuidadores.

Por otra parte, con respecto a la población atendida la dependencia señala que en los apartados de Sesiones con Niños de 0 a 3.11 años se atendió a 4,102 menores. En las sesiones con Varones (padres de familia) se atendieron 90 varones y en las Sesiones con Embarazadas se señala que la población atendida fue de 77.

Sin embargo se observó que en los "Lineamientos para la Organización y el Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial", en el apartado 6.1 señala que la Población Objetivo *"es aquella que habita en comunidades rurales e indígenas de alta y muy alta marginalidad y/o alto y muy alto rezago social (incluye los municipios de la estrategia 100x100 y los definidos como prioritarios por el Consejo): i) Niños menores de cuatro años de edad ii) Madres, padres y cuidadores de los niños. iii) Embarazadas"*.

En cuanto a la metodología, dichos Lineamientos establecen las características de los Niños y niñas menores de cuatro años de edad, madres, padres y cuidadores, y mujeres embarazadas así como los criterios de Madres, padres y personas que participan en el cuidado de niñas y niños de 0 a 3 años 11 meses de edad, mujeres embarazadas, que habitan localidades con un mínimo de 8 familias, preferentemente con alta y muy alta marginación y/o rezago social en los municipios que integran la

Cruzada Nacional Contra el Hambre. Dicha información permite definir la "cédula de identificación comunitaria", como instrumento para acotar o estratificar dicha población.

Por otra parte, en conversaciones telefónicas con los operadores del programa señalaron que si existen instrumentos para la selección de la población carente del servicio. Entre los mecanismos se encuentran la aplicación de encuestas para detectar las necesidades de la población con respecto al programa y así focalizar la población atendida. Y el llenado de la "cédula de identificación comunitaria", que permite identificar la población objetivo, número de familias con niños menores de cuatro años, servicios con los que cuenta la localidad, grado de marginalidad, etc.

2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para Resultados de la SHCP, es necesario contemplar integralmente la elaboración de la **secuencia** *Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores* para lograr un mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados.

Estos tres momentos son fundamentales en la creación y diseño de un programa, no sólo en su elaboración sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Cabe recordar que la MIR "*es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación con base en la Metodología del Marco Lógico*" (SHCP, 2010: 44), por lo que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de **un ejercicio de articulación estratégico**.

Lógica vertical

En este apartado se pretende analizar la relación lógica de causalidad derivada del establecimiento del problema central; cabe señalar que la Secretaría de Educación del Estado de Colima, no proporcionó evidencia de que se hubiera realizado de manera adecuada la Metodología del Marco Lógico (MML) como parte de la Planeación Orientada a Resultados del Programa en comento.

La Metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso permite:

- Presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad;
- Identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos;
- Evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Cuando se trata de programas, es importante considerar entre los involucrados que deben participar en las distintas etapas de la MML y sobre todo, en la elaboración de la MIR, además de la Unidad o Unidades Responsables de la ejecución del programa, a personal de las áreas de planeación, evaluación, programación y presupuestación, cuando menos.

Para la adecuada aplicación de la MML deben seguirse las siguientes etapas:

- ▶ Definición del problema
- ▶ Análisis del problema
- ▶ Definición del objetivo
- ▶ Selección de alternativa
- ▶ Definición de la estrategia óptima
- ▶ Elaboración de la MIR

El objetivo de la definición del problema es establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál es el problema que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental, se debe establecer cuál es la necesidad

a satisfacer o el problema principal a solventar, así como establecer, cuál es la población o área de enfoque que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace.

La definición del problema consiste en identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del PND y sus programas derivados.

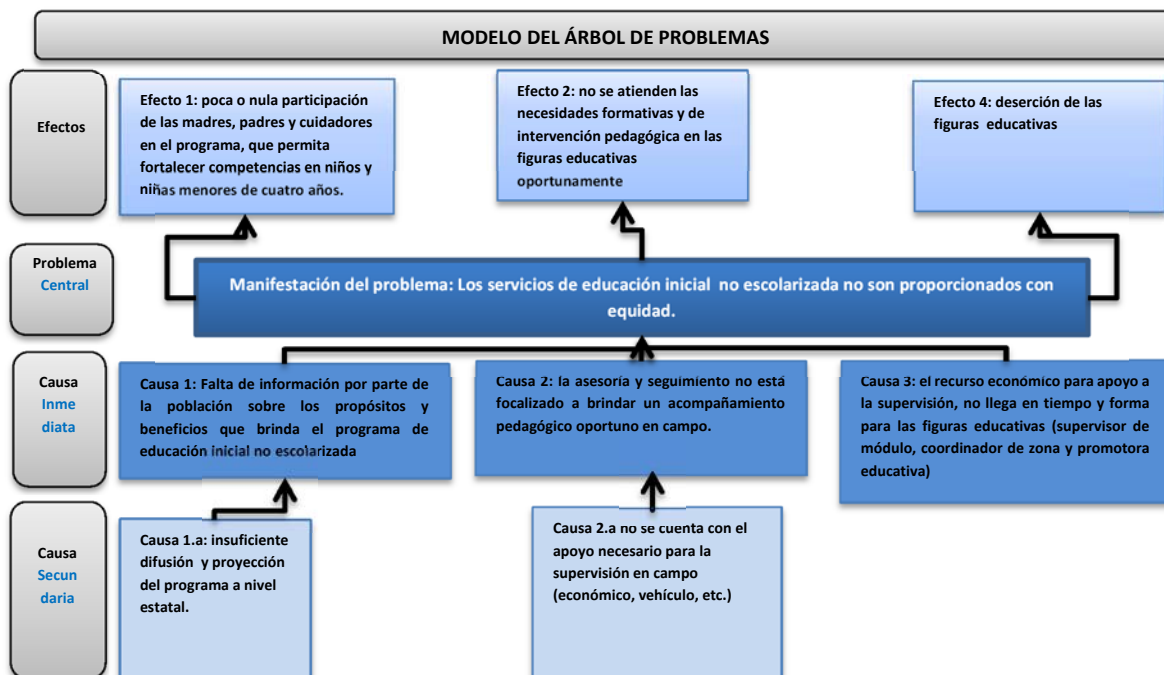
Y así orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población o área de enfoque.

El objetivo del análisis del problema consiste en analizar el origen, comportamiento y consecuencias del problema definido, a fin de establecer las diversas causas y su dinámica, así como sus efectos, y tendencias de cambio.

Una de las alternativas para el análisis del problema consiste en el ordenamiento de las causas y los efectos detectados en un esquema tipo 'árbol' (Árbol de Problemas), donde el problema definido es el punto de partida, el tronco, las causas son las raíces y los efectos la copa. Deben relacionarse entre sí estableciendo causas directas e indirectas. Se expresan en sentido negativo.

En este caso analizaremos el árbol de problemas presentado en la cedula de Evaluación Consistencia y Resultados, como se muestra a continuación:

Figura 1. Árbol de problemas del programa de Educación Inicial no Escolarizada presentado por la dependencia mediante cédula de Evaluación Consistencia y Resultados



Fuente: Retomado de la información proporcionada por la Dependencia en la Cédula de Evaluación.

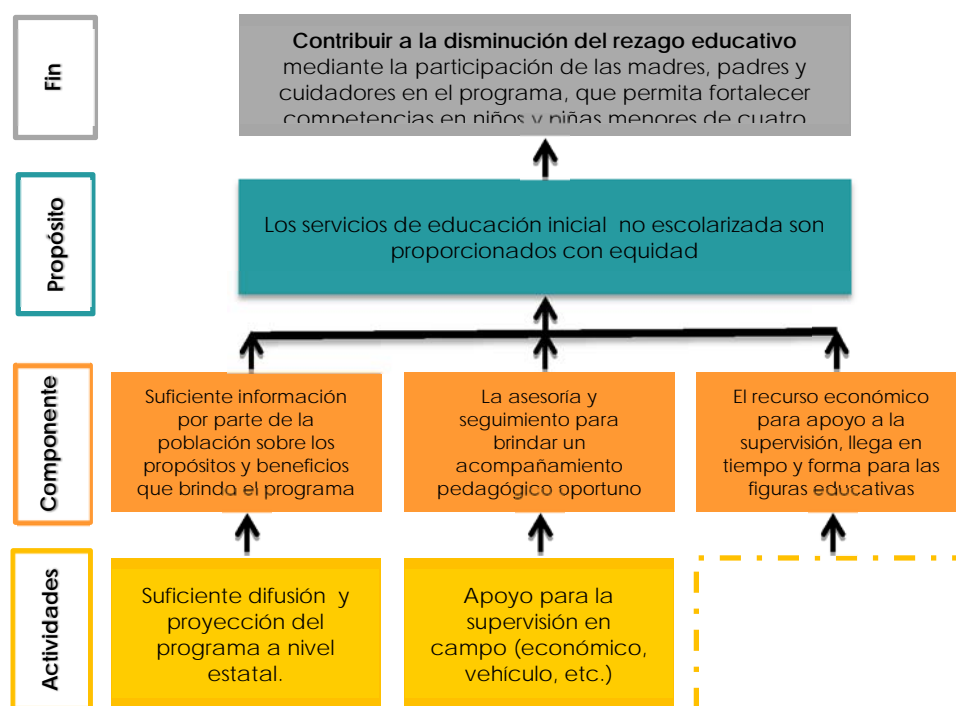
En este sentido el problema central “Los servicios de educación inicial no escolarizada no son proporcionados con equidad” no está bien definido ya que el problema debe ser una necesidad o carencia de la población reflejada en una problemática de política pública. La relación de causalidad de dicho problema con los efectos no es clara ya que el hecho de que los servicios proporcionados por el programa no sean proporcionados con equidad no provoca directamente que la participación de las madres sea nula o que no se atiendan las necesidades formativas.

Las causas que se plasman en el árbol de problemas no son causas que den origen al problema central, estas son de gestión del programa; es decir, el hecho de que la población no conozca los beneficios del programa no repercute directamente en el problema central, por su parte el “apoyo necesario para la supervisión en campo” es más bien parte de un actividad y no del producto ofertado por el programa. Además “que los recursos no lleguen en tiempo y forma” pese a que si es un problema que afecta a muchos programas en general, no tendría que estar planteado como una causa inmediata, ya que esto queda fuera la gestión del programa.

la Metodología del Marco Lógico no está bien aplicada ya que no hay un problema central bien definido del cual se desprenden las causas y efectos reales del problema.

Dado que la dependencia no cuenta con árbol de objetivos, este se puede inferir del árbol de problemas, haciendo la traducción de negativo a positivo, quedando de la siguiente manera:

Figura 2. Árbol de problemas del programa de Educación Inicial no Escolarizada presentado por la dependencia mediante cédula de Evaluación Consistencia y Resultados



Fuente: Elaborado por TECSO a partir del árbol de problemas proporcionado por la dependencia mediante la Cedula de Evaluación de Consistencia y Resultados.

Como se puede observar en el árbol de objetivos inferido, se cuenta con una actividad para el componente 1 y 2, en tanto que para el componente 3 no se presenta una actividad; lo anterior es inconsistente ya que se genera una relación tautológica; es decir, no es claro si la difusión genera que la población cuente con información acerca del programa o viceversa.

En cuanto a los componentes, ninguno genera de manera directa que los servicios educativos sean proporcionados con equidad, además de que no se incluye a quien deberán estar dirigidos dichos servicios; es decir no contiene la población objetivo a la que va dirigido el programa.

Por su parte el fin se infirió derivado de los efectos que parecen en el árbol de problemas; sin embargo ninguno contribuye al rezago educativo. De esta manera se recomienda que la dependencia utilice los documentos de diagnóstico para establecer una relación lógica entre las causas secundarias e inmediatas y así identificar el problema central que enfrenta el CONALEP en el estado de Colima, lo anterior permitirá el rediseño del Marco Lógico del programa.

Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

Algunas consideraciones técnicas antes de comentar respecto a los elementos a nivel Fin, Propósito, Componente y Actividades de la MIR del programa evaluado:

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico.

Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla:

- ▶ Establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial;
- ▶ Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación;
- ▶ Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores;
- ▶ Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos;
- ▶ Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

- ▶ **Fin:** Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).
- ▶ **Propósito:** Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.
- ▶ **Componentes:** Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.
- ▶ **Actividades:** Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.
- ▶ **Resumen narrativo u objetivo:** En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. El resumen narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.
- ▶ **Indicadores:** En la segunda columna se registran los indicadores, que son un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.
- ▶ **Medios de verificación:** En la tercera columna, se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.
- ▶ **Supuestos:** En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

El programa cuenta con un formato de Matriz de Indicadores para Resultados, que se entregó al equipo evaluador mediante el *Anexo 4. Matriz de Indicadores para Resultados*, como se muestra a continuación:

Cuadro 5. MIR del programa Educación Inicial no Escolarizada								
Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Definición	Unidad de medida	Frecuencia de Medición	Línea Base	Metas	Comportamiento del Indicador
Fin								
Propósito	Programa de Educación inicial no escolarizada operado.	(Número de padres con niños y niñas de 0 a 3 años 11 meses beneficiados a través de orientación en Educación Inicial no escolarizada/ total de padres censados para brindar orientación)x100	La cantidad de padres, madres de familia y embarazadas con hijos de 0 a 3 años 11 meses beneficiados en la orientación de las prácticas de crianza.	niños, niñas, madres y cuidadores atendidos por el programa El	Inicio y fin de ciclo operativo.	Periodo julio y agosto	4,280, Niñas Niños, Madres, Padres de familia, embrazas y cuidadores atendidos	Constante, de octubre a junio, que es lo que corresponde al ciclo operativo.
Componente 1	Porcentaje de padres con hijos de 0 a 3 años 11mese beneficiados a través de orientación con educación inicial no escolarizado	(Número de padres con niños y niñas de 0 a 3 años 11 meses beneficiados a través de orientación en Educación Inicial no escolarizada/ total de padres censados para brindar orientación)x100	La cantidad de padres, madres de familia y embarazadas con hijos de 0 a 3 años 11 meses beneficiados en la orientación de las prácticas de crianza.	niños, niñas, madres y cuidadores atendidos por el programa El	Mensual	Periodo julio y agosto	Atender al 100 % de madres, padres de familia con hijos de 0 a 3 años 11 meses y embarazadas	Constante, de octubre a junio, que es lo que corresponde al ciclo operativo.
Actividad 1	Porcentaje de padres con hijos de 0 a 3 años 11mese beneficiados a través de orientación con educación inicial no escolarizado	(Número de padres con niños y niñas de 0 a 3 años 11 meses beneficiados a través de orientación en Educación Inicial no escolarizada/ total de padres censados para brindar orientación)x100			Mensual			
Actividad 2	Porcentaje de padres con hijos de 0 a 3 años 11mese beneficiados a través de orientación con educación inicial no escolarizado	(Número de padres con niños y niñas de 0 a 3 años 11 meses beneficiados a través de orientación en Educación Inicial no escolarizada/ total de padres censados para brindar orientación)x100			Mensual			
Actividad 3	Porcentaje de padres con hijos de 0 a 3 años 11mese beneficiados a través de orientación con educación inicial no escolarizado	(Número de padres con niños y niñas de 0 a 3 años 11 meses beneficiados a través de orientación en Educación Inicial no escolarizada/ total de padres censados para brindar orientación)x100			Mensual			

Fuente: Retomado de la información proporcionada por la Dependencia en la Cédula de Evaluación.

De lo anterior, se comenta lo siguiente:

En este sentido, y como se puede observar no es posible realizar un análisis de la lógica vertical de la matriz presentada por la entidad ya que no definen los objetivos de cada uno de los niveles que la conforman, es decir

carece de un resumen narrativo de en el Fin, Propósito, Componente y Actividades.

En cuanto al análisis de la lógica horizontal se puede observar en la matriz que se presenta el mismo indicador para el Propósito, Componente y Actividades, el cual solo mide el Porcentaje de padres con hijos de 0 a 3 años 11 meses beneficiados a través de orientación con educación inicial no escolarizada, por lo que no es posible realizar un análisis de la lógica horizontal cuando en su conjunto (objetivo-indicador-medios de verificación) que lo conforman carece de alguno de ellos y en este caso la matriz carece de la definición del objetivo y medios de verificación en cada uno de los niveles.

Pese a lo anterior, observando el indicador se puede concluir que el método de cálculo corresponde con el nombre del indicador "Porcentaje de padres con hijos de 0 a 3 años 11 meses beneficiados a través de orientación con educación inicial no escolarizado". Por lo que puede ser un indicador que se puede incluir cuando sea reestructurada la MIR.

Se recomienda a la entidad que se debe realizar un ejercicio del MML con acompañamiento adecuado para elaborar la Matriz de Indicadores de Resultados.

2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El objetivo de este apartado es identificar otros programas que podrían funcionar en dos sentidos con el programa evaluado:

- a) **Complementariedad:** el programa puede realizar una función que permita el uso de recursos provenientes de otros programas o fondos con los que se puede potenciar el impacto social.
- b) **Coincidencias:** los operadores de un programa tendrían que realizar, de acuerdo a las normas establecidas, una planeación que contemple una revisión de los programas que aporten apoyos similares para, de ese modo, evitar al máximo posibles sesgos de inclusión o exclusión.

Con base en la información presentada en el Anexo 6 y 6A, se informa que el Programa Educación Inicial no Escolarizada, no se complementa con otros programas federales, los servicios o beneficios que se proporcionan son exclusivamente otorgados por este programa.

Cuadro 6. Posibles Complementariedades y Coincidencias				
Institución / Procedencia	Cobertura anual			Población que recibe bien y/o servicio
	Nivel de cobertura (estatal o federal)	Unidad de Medida	Cantidad	
Programa propio Educación Inicial No Escolarizada	Estatal	Padres o madre de familia		3889 padres de Familia 4102 niños de 0 a 3.11 años.
Otra institución o programa 1	S/D	S/D	S/D	S/D
Otra institución o programa 2	S/D	S/D	S/D	S/D

Fuente: Retomado de la información proporcionada por la Dependencia en la Cédula de Evaluación

3. Planeación y orientación a resultados

3.1. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación.

De acuerdo a la información enviada por la entidad el programa Educación Inicial no Escolarizado no ha tenido evaluaciones externas esto debido a que el programa tiene un esquema operativo con lineamientos exclusivos, sin embargo, constantemente se realizan evaluaciones cualitativas que ayudan a mejorar la intervención de las figuras educativas y por ende los logros de los niños y las niñas que asisten a Educación Inicial No Escolarizado. Además, se realizan ejercicios de Coevaluación y Heteroevaluación entre las figuras educativas con el fin de medir resultados y mejorar diversos aspectos.

3.2. De la generación de información.

La dependencia cuenta con fuentes de información confiables que permiten verificar o validar la información capturada, estableciendo la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables, proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente y están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.

4. Cobertura y focalización

4.1. Análisis de cobertura.

Según la información suministrada por la dependencia la cobertura del programa en población de padres atendidos en el ejercicio 2016 fue de 3,889 padres. Se sugiere a la entidad que ajuste los mecanismos implementados para la elegibilidad de la población objetivo ya que no permite una estimación real de la población objetivo.

Cuadro 7. Cobertura del Programa						
Tipo de Población	Unidad de Medida	2012	2013	2014	2015	2016
P. Potencial	Padres Atendidos	2,500	2500	2500	2500	2500
P. Objetivo	Padres Atendidos	2160	2160	2160	2160	2160
P. Atendida	Padres Atendidos				3882	3889
$\frac{P. A}{P. O} \times 100$	%	%	%	%	161.75	162.041

Fuente: Retomado de la información proporcionada por la Dependencia en la Cédula de Evaluación

5. Operación

5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.

La operación del programa se lleva a cabo con estricto apego a los lineamientos emitidos, dentro de la información solicitada se pidió que realizaran el diagrama de flujo de la operación del programa describiendo las actividades en cada proceso y áreas responsables del mismo, la entidad solo enlisto el número de procesos (8) sin describir actividades y áreas responsables.

El equipo evaluador recomienda a la entidad poner a disposición del público en general el ACUERDO número 29/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria para el ejercicio fiscal 2018

Sin embargo, en los Lineamientos para la Organización y el Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, que consta de 15 apartados y 18 anexos en los cuales se describe las actividades y procesos a seguir para la operación del programa en cada uno de ellos.

Cuadro 8. Proceso General del Programa

Tabla de General del Proceso

Número de proceso	Proceso	Actividades	Áreas Responsables	Valoración general
1	Planeación y Programación	<p>La DPE establece las líneas nacionales en materia de focalización, definición de universo potencial, actualización de metas, beneficiarios, seguimiento y evaluación de los servicios de educación inicial. La DPE Envía a las delegaciones estatales la propuesta de universo potencial de atención, para la revisión, ajuste y validación (de la delegación escenario A y del OEE en escenario B).</p> <p>La DEI brinda asesoramiento y/o formación a los enlaces o personal a cargo del área de planeación en lo referente a las metas, regionalización, focalización de los servicios de educación inicial de las Entidades Federativas.</p> <p>La DAF establece las líneas nacionales en materia administrativa y financiera para la operación en educación inicial. De acuerdo con las metas programáticas que emite la DPE (previa validación de las delegaciones estatales y OEE), la DAF, emite el anuncio de programa de presupuesto anual autorizado, a las delegaciones estatales del CONAFE en las Entidades Federativas.</p> <p>Escenario B</p> <p>El/la Delegado/a del CONAFE en Entidad Federativa en conjunto con el/la responsable de educación inicial en la Entidad Federativa, envían a la DEI el Plan Anual de Actividades que diseña el responsable estatal de formación en conjunto con coordinadoras/es académicos estatales de educación inicial y coordinadoras/es académicos regionales de educación inicial. Así también, generan las condiciones necesarias para el desarrollo las acciones previstas en el plan, a fin de favorecer la educación inicial. (Plan Anual de Actividades) https://www.gob.mx/conafe/documentos/anexos-reglas-de-operacion2018?idiom=es.</p> <p>La delegación estatal del CONAFE, envía al OEE la propuesta de universo potencial de atención, que remite la DPE para la revisión, ajuste y validación por parte del OEE.</p> <p>Una vez emitido el dictamen de las metas programáticas que emite la DPE, la delegación estatal del CONAFE informa al OEE sobre las metas y el programa de presupuesto autorizados a la Entidad Federativa.</p> <p>La delegación estatal del CONAFE establece e instrumenta de manera conjunta con el OEE, los mecanismos de coordinación y colaboración para la ejecución de educación inicial, conforme a la normatividad aplicable y los procedimientos establecidos, tales como: la dispersión de los apoyos económicos a las figuras educativas para las acciones de formación, distribución y entrega de materiales, firma de los convenios de concertación de las figuras educativas, entre otros.</p>	<p>Delegación estatal del CONAFE</p> <p>OEE</p> <p>Oficinas centrales (DEI, DPE y DAF)</p>	<p>Equipo Técnico Estatal de la SE y Conafe y Oficina Central Nacional del Conafe</p>
2	Difusión, promoción y comunicación del Programa	<p>La Delegación estatal del CONAFE y el OEE, según corresponda, realizará las actividades de promoción del programa en las comunidades potenciales.</p> <p>Los/as beneficiarios/as del Programa solicitarán la instalación del servicio a la delegación estatal, cumpliendo los requisitos descritos en el numeral 3.2 de las presentes RO.</p> <p>La DEI dará las directrices generales sobre el proceso de difusión en coordinación con la DCC en caso de campañas de difusión.</p>	<p>Delegación estatal del CONAFE</p> <p>OEE</p> <p>Oficinas centrales (DEI y DCC)</p>	<p>Equipo Técnico Estatal de la SE y Conafe y Oficina Central Nacional del Conafe</p>
3	Captación y selección de las figuras educativas	<p>Una vez captadas y seleccionadas las figuras educativas, la delegación estatal del CONAFE y el OEE, según corresponda, serán los responsables de registrarlas en el módulo de educación inicial del SIINAFAE.</p> <p>Escenario B</p> <p>El responsable del OEE, así como el Delegado del CONAFE en el estado suscriben el convenio de concertación con las figuras educativas que implementen en educación inicial.</p>	<p>Delegación estatal del CONAFE</p> <p>OEE</p>	

Cuadro 8. Proceso General del Programa				
Tabla de General del Proceso				
Número de proceso	Proceso	Actividades	Áreas Responsables	Valoración general
		<p>El OEE remite a la delegación estatal del CONAFE en el estado los convenios de concertación firmados con sostenimiento CONAFE para su resguardo.</p> <p>El OEE resguarda los expedientes de las figuras educativas de sostenimiento de la SEE que implementan en educación inicial.</p>		
4	Formación y asesoría a las figuras educativas	<p>La DEI establece los contenidos y desarrolla la formación a nivel nacional, para las figuras educativas que implementan en educación inicial, de acuerdo con las investigaciones vigentes en torno a la atención a la primera infancia y en congruencia con el propósito del programa.</p> <p>La DEI proporciona la formación a las figuras educativas que implementan en educación inicial, independiente del tipo de sostenimiento de las figuras educativas.</p> <p>La DEI, en coordinación con la DDCSP, proporciona y distribuye los materiales y auxiliares didácticos destinado a los servicios de educación inicial. La DEI brinda seguimiento y acompañamiento a las Entidades Federativas, en torno a la implementación del program</p> <p>La DDyCSP define y distribuye el equipamiento destinado a las figuras educativas que implementan en educación inicial (de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria) con notificación a la DEI.</p> <p>Escenario B</p> <p>Solicitar a la delegación estatal del CONAFE la dispersión del apoyo correspondiente a las figuras educativas para las acciones de formación.</p> <p>El OEE determina al responsable estatal de formación que se vinculará con las figuras educativas que implementan en educación inicial en la Entidad Federativa</p>	<p>Delegación estatal CONAFE</p> <p>OEE</p> <p>Oficinas centrales (DEI y DDCSP)</p>	Equipo técnico estatal de la SE, CONAFE y Oficina Nacional del CONAFE
5	Integración de los CPC	<p>La delegación estatal del CONAFE y el OEE, según corresponda, será el responsable de la conformación de los CPC para la operación del servicio de educación inicial.</p>	<p>Delegación estatal del CONAFE</p> <p>OEE</p>	Equipo Técnico Estatal de la SE y CONAFE y Oficina Central Nacional del CONAFE
6	Operación y seguimiento	<p>Todos los servicios de educación inicial deberán ser registrados en el SIIINAFE a fin de revisar el cumplimiento del numeral 3.2. de las presentes RO.</p> <p>La DPE da seguimiento del cumplimiento de las metas establecidas y la implementación de los servicios educativos a través del SIIINAFE.</p> <p>La DEI da seguimiento a la implementación de las acciones consideradas en el Plan Anual de Actividades de la Delegación estatal.</p>	<p>Delegación estatal del CONAFE</p> <p>OEE</p> <p>Oficinas centrales (DPE y DEI)</p>	Equipo Técnico Estatal de la SE y CONAFE y Oficina Central Nacional del CONAFE
7	Entrega de apoyos a las figuras educativas	<p>La DAF dispersa a las delegaciones estatales en los periodos establecidos, el presupuesto correspondiente para el pago de los apoyos económicos de las figuras educativas que implementan en educación inicial, de acuerdo al que corresponde por el tipo de sostenimiento.</p> <p>Escenario B</p> <p>La SEE será la responsable de otorgar los apoyos económicos a las figuras que se encuentren bajo su sostenimiento.</p>	<p>Delegación estatal del CONAFE</p> <p>OEE</p> <p>Oficinas Centrales (DAF, DEI y DPE)</p>	Equipo Técnico Estatal de la SE y CONAFE y Oficina Central Nacional del CONAFE
8	Certificación de figuras educativas	<p>La DDyCSP coordina las acciones de certificación de competencias de figuras educativas de educación inicial, con notificación a la DEI.</p> <p>La DEI determina el EC aplicable a la función de figura educativa</p>	<p>Área responsable de oficinas centrales.</p> <p>La DAF.</p>	Equipo Técnico Estatal de la SE y Conafe y Oficina Central Nacional del Conafe

Cuadro 8. Proceso General del Programa

Tabla de General del Proceso

Número de proceso	Proceso	Actividades	Áreas Responsables	Valoración general
		<p>La entidad de certificación y evaluación de competencias emite la convocatoria del proceso de certificación de acuerdo a las metas programadas por la DPE.</p> <p>Los/las responsables de certificación de competencias en cada delegación proponen los candidatos a certificar.</p> <p>Los centros de evaluación revisan el perfil de las figuras propuestas y validan su inscripción como candidatos a certificar.</p> <p>Los centros de evaluación asignan el evaluador independiente que evaluará al candidato.</p> <p>El proceso de evaluación se realiza conforme a las prescripciones del EC: presencial o en línea.</p> <p>La/el candidata/o a certificar y el evaluador independiente concluyen el proceso de evaluación y los resultados determinarán si es declarado competente o todavía no competente.</p> <p>Si el resultado es competente, la entidad de certificación y evaluación de competencias gestiona el pago del certificado de competencias con la DAF.</p> <p>La DAF liquida el pago del certificado de competencias de los candidatos competentes.</p> <p>La entidad de certificación y evaluación de competencias en coordinación con los centros de evaluación entrega los certificados de competencias</p>	<p>Delegaciones estatales del CONAFE.</p> <p>Entidad de Certificación y Evaluación de Competencias (ECE).</p> <p>Centros de evaluación.</p> <p>Figuras educativas de educación inicial.</p> <p>Evaluadores independientes</p>	

Fuente: Retomado de la información proporcionada por la Dependencia en la Cédula de Evaluación

5.4. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.

La entidad no exhibió información del programa en cuanto al avance de los indicadores respecto a sus metas, así como información de la cuenta pública del ejercicio evaluado e informes del PASH.

La dependencia menciona que existe un registro de avance de metas en la Dirección de Planeación de la Secretaría de educación en donde se entrega de manera trimestral el comportamiento de registro de beneficiarios, se recomienda a la entidad poner a disposición del público en general la información sobre el avance de los indicadores respecto a sus metas, así como información de la cuenta pública del ejercicio evaluado e informes del PASH.

5.5. Rendición de cuentas y transparencia.

Si bien el programa de Educación Inicial no Escolarizada es operado de acuerdo a la normativa aplicable y lineamientos emitidos por el CONAFE, los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño no son difundidos en portal de transparencia de la entidad.

Según la dependencia menciona que, se realiza un muestreo del Programa (Integración de Comités) a través de Contraloría Social de la Secretaría de Educación y se difunde en la página de la ley de la Transparencia.

6. Percepción de la población atendida

El programa dentro de sus lineamientos operativos no contempla la aplicación de evaluaciones para conocer el grado de satisfacción de la población beneficiada con las asesorías.

Sin embargo, la entidad menciona que existe la aplicación de evaluaciones en cuanto al grado de satisfacción de padres de familia a través de las visitas domiciliarias y visitas de acompañamiento en las sesiones, la sistematización es de manera cualitativa. Así mismo a través de la Contraloría Social Beneficiarios y autoridades de la localidad dan fe del grado de satisfacción beneficiarios y miembros de la comunidad, se recomienda a la entidad poner a disposición del público en general esta información para que en futuras evaluaciones se tome como evidencia.

7. Medición de resultados

No es posible realizar un análisis en este apartado ya que no se han realizado evaluaciones externas del programa y a la información contenida en la MIR no es apta para su análisis.

8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
Se cuenta con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa	Continuar aprovechando estas fortalezas que el programa logre los resultados esperados, pero
El programa se vincula de manera adecuada con los Planes de Desarrollo Estatal y nacional.	observando la adaptación en las modificaciones que ocurran a las reglas de operación en materia de población objetivo.
El contar con una definición e identificación de las poblaciones potencial y objetivo, permite una correcta focalización de los apoyos que brinda el programa.	Generar la estadística que permita identificar con claridad la población objetivo identificada en el diseño del programa.
OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
El programa está diseñado adecuadamente, con base en la información que solicita la autoridad federal, a través de las Reglas de Operación respectivas. Sin embargo, no fue posible verificar el avance en el cumplimiento de objetivos y metas con la información estadística respectiva.	Se tiene el área de oportunidad de generar la información estadística que permita verificar el cumplimiento de objetivos y metas, por lo que se recomienda que, una vez considerados los indicadores pertinentes, se constituya un "Sistema de monitoreo y evaluación" que permita captar, procesar y generar información estadística estandarizada sobre el desempeño del programa a partir del seguimiento de sus indicadores.
DEBILIDADES	RECOMENDACIONES

<p>No se cuenta con todos los instrumentos de planeación requeridos por la normatividad de la Metodología del Marco Lógico, es decir árbol de problemas y árbol de objetivo y la MIR presentado tiene algunas inconsistencias, derivado que no está desarrollada exprofeso para el programa en evaluación.</p>	<p>A partir del diagnóstico establecer las causas y efectos del problema en los instrumentos correspondientes (Árboles de Problemas y Objetivos), de acuerdo a la Metodología del Marco Lógico.</p> <p>Una vez que se adecuen, se debe rediseñar la MIR y plantear indicadores pertinentes para medir el logro en cada caso.</p> <p>De la observación antes mencionada la dependencia señala que de acuerdo con el indicador establecido en el nivel, se monitorea a través de las visitas de acompañamiento, reporte sistemático de "Seguimiento de metas", "registro de sesiones", de manera mensual, asimismo del registro de "constancia de prestación de servicio", que es firmado por las madres, padres y cuidadores que asisten a las sesiones.</p> <p>Integrar las fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados.</p>
--	--

AMENAZAS	RECOMENDACIONES
<p>No contar con indicadores pertinentes para la medición, ni tener la información suficiente para medir, limita el seguimiento del programa para su adecuado funcionamiento y puede ser fruto de observaciones por parte de los órganos de fiscalización si se llegara a tener una auditoria de desempeño.</p>	<p>Construir indicadores que contengan variables de las cuales se cuente con información preferentemente en series de tiempo o en caso contrario si se requiere información nueva para los indicadores de resultados o estratégicos prever la construcción de una línea base a partir de los formatos de registro de beneficiarios o con encuestas.</p> <p>Sin embargo, la entidad menciona que con respecto a indicadores de impacto no se cuenta porque el programa fue estructurado antes de la matriz del marco lógico y antes de lo que estipula la evaluación recomendada por CONEVAL y la Ley General de Transparencia, en cuanto a indicadores de registro de beneficiarios, se envió con anterioridad los indicadores establecidos por la Dirección de Planeación de Gobierno del Estado.</p>

9. Conclusiones

Entre los hallazgos más importantes de la evaluación se destaca lo siguiente:

La justificación para su creación y operación atiende a que en la actualidad los avances de las neurociencias y las investigaciones en otros campos han demostrado que la intervención pedagógica con niños de edades tempranas permite impulsar el desarrollo de capacidades que les permitan un mejor desempeño en situaciones de su vida familiar, social y escolar. También está comprobado que la participación de las madres, padres y cuidadores en la crianza de los infantes, impacta de manera positiva en su aprendizaje y desarrollo. Que el objetivo del programa se encuentra alineado al Plan Estatal de Desarrollo y a su vez al Plan Nacional de Desarrollo.

Se recomienda a la entidad que en la página de transparencia de la Secretaría de Educación Colima se incluya un apartado específico para CONAFE Colima en el cual se incluya la información referente a estos programas, para que en evaluaciones consecuentes la información sea de fácil acceso y se tome como evidencia.

De acuerdo con el análisis realizado a la matriz de indicadores presentada por la institución, carece de los objetivos de fin, propósito, componentes y actividades. En dicha matriz, no es posible realizar un análisis de la lógica horizontal cuando en su conjunto (objetivo-indicador-medios de verificación) que lo conforman carece de alguno de ellos y en este caso la matriz carece de la definición del objetivo y medios de verificación en cada uno de los niveles, en la matriz se incluye el mismo indicador para todos los niveles el cual no es claro, relevante, adecuado, económico y monitoreable.

En cuanto a la cobertura y focalización se identificó que los mecanismos implementados para la elegibilidad de la población objetivo no se están aplicando adecuadamente ya que no permite una estimación real de la población objetivo esto debido a que la población atendida, en el ejercicio evaluado fue mucho mayor a la estimada. Sin embargo la dependencia menciona que la focalización si cumple desde el momento que un servicio se instala en las localidades o colonias urbano – marginadas o con indicadores de rezago, en cuanto a la población estimada los datos de

INEGI y CONEVAL, por lo general están desfasados al momento de la focalización de beneficiarios del programa, por lo que se realiza un censo actualizado y que registra datos con constante rotación de beneficiarios, implementado por los Supervisores de Módulo y Coordinadores de zona. (Incluso el diagnóstico inicial no coincide al final del ejercicio del programa, ya que constantemente hay altas y bajas de beneficiarios).

Con respecto al análisis de la operación se encontró que el programa cuenta con Lineamientos Operativos o Reglas de Operación emitidas por el CONAFE en los cuales se describe cada uno de los apartados los los procedimientos y actividades a seguir para su operación.

En cuanto a la percepción de la población atendida, programa dentro de sus lineamientos operativos no contempla la aplicación de evaluaciones para conocer el grado de satisfacción de la población beneficiada con las asesorías.

El programa no cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ya que principales los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño no son difundidos en portal de transparencia de la entidad.

No es posible realizar un análisis en este apartado ya que no se han realizado evaluaciones externas del programa y a la información contenida en la MIR no es apta para su análisis.

Por último, en el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) se destaca como fortalezas que el programa cuente con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa se vincula de manera adecuada con los Planes de Desarrollo Estatal y Nacional

El programa cuenta con una definición e identificación de la población potencial y objetivo, permite una correcta focalización de los apoyos que brinda el programa que se ha beneficiado a la población que deseaba atender.

Se resaltan como debilidades en la operación del programa la carencia de indicadores de eficiencia los cuales permiten la toma de decisiones y acciones a seguir para la reorientación del programa en base a resultados obtenidos.

Tomando en cuenta lo señalado en el cuerpo del presente informe de evaluación, el equipo evaluador recomienda que el programa Educación Inicial No Escolarizada, sea sometido a una evaluación de impacto para verificar lo siguiente:

- ▶ Si la estrategia de intervención es la adecuada (contenidos y medios); de acuerdo a lo mencionado en el punto anterior la entidad menciona que el programa sustenta en sus contenidos pedagógicos la viabilidad de intervención.
- ▶ Si hay un cambio sustancial en las capacidades de la población atendida con el servicio del programa.
- ▶ Si el personal que brinda el servicio de educación inicial no escolarizada, es el idóneo para tal fin, si el perfil es el suficiente y necesario;
- ▶ Si el programa incide en otras variables del desarrollo comunitario (rezago educativo);
- ▶ Si los recursos públicos invertidos en el programa, son suficientes y necesarios, y en este punto la entidad señala que, como ya se ha sustentado, no son suficientes los recursos, es necesario el aumento en cuanto al monto de la gratificación mensual de las figuras educativas, ya que gastan más recurso en el seguimiento que lo que reciben.
- ▶ Si el programa, bajo las actuales condiciones, es viable.
- ▶ Y por último se señala por parte de la entidad que el programa es viable, porque está comprobado que la Educación Inicial es la base para un mejor desarrollo del ser humano.

10. Bibliografía

ACUERDO número 615 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena. Ciclo escolar 2012-2013

CONEVAL, SHCP, SFP. (2016). Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

CONEVAL, SHCP, SFP. (2016). Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Disposiciones del Consejo Nacional de Armonización Contable.

DOF. (2009). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

DOF. (2009). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Lineamientos Operativos del Programa Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Bajo el Modelo de Educación Comunitaria

Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. Publicación DOF 16/05/2013.

Lineamientos para la Organización y el Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 <http://pnd.gob.mx/>