



## Resumen Ejecutivo

### Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo “Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE)” a través del programa presupuestario: Educación Inicial 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 transfieren 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 Pública<sup>1</sup> cuyos Términos de Referencia (TdR) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos<sup>2</sup> que consideran 6 rubros a evaluar:

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

Está 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 complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;

---

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

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

## II. Principales hallazgos.

En el análisis de **diseño**, existe **poca normatividad específica en la cual se pueda soportar el diseño y creación del programa** desde sus inicios.



**Matriz de indicadores 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.

**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.

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 las los procedimientos y actividades a seguir para su operación.

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. 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.

### III. Análisis FODA

#### Análisis organizacional

##### Fortalezas:

- ▶ Se cuenta con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa.
- ▶ El programa se vincula de manera adecuada con los Planes de Desarrollo Estatal y nacional.



- ▶ El contar con una definición e identificación de las poblaciones potencial y objetivo, permite una correcta focalización de los apoyos que brinda el programa.

### **Debilidades:**

- ▶ 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 expofeso para el programa en evaluación.

### **Análisis del contexto**

#### **Oportunidades:**

- ▶ 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.

#### **Amenazas:**

- ▶ 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 auditoría de desempeño.

## **IV. Conclusiones y Recomendaciones**

### **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 las 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.

## V. Recomendaciones

1. Continuar aprovechando estas fortalezas que el programa logre los resultados esperados, pero observando la adaptación en las modificaciones que ocurran a las reglas de operación en materia de población objetivo.
2. Generar la estadística que permita identificar con claridad la población objetivo identificada en el diseño del programa.



3. 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.
4. 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.
5. Una vez que se adecuen, se debe rediseñar la MIR y plantear indicadores pertinentes para medir el logro en cada caso.
6. 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.
7. Integrar las fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados.
8. 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.
9. 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.





**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:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

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