



Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados al Programa Educación Básica. Operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad operando con recursos del FONE para el ejercicio fiscal 2018.

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone:

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, 2018).

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima en su artículo 108 señala que:

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.



(...) serán 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. (CPELSC, 2018)

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en el artículo 27 establece que:

“La estructura programática del PEF debe incorporar indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, que permitirán la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED”.

El artículo 85 de esta misma ley, se refiere a 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.

En tal sentido, el Artículo 110 de la LFPRH, señala:

“La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.”

En su Artículo 111 especifica que:

(...) el sistema de evaluación del desempeño... [permitirá]... identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público,... dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto.



Por su parte, en el artículo 66 denominado Evaluación de Desempeño de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima alude a que:

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.

Por su parte, la **Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)** señala la **obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno**, lo que da origen a la armonización contable y al Consejo que la regula (CONAC). En esta ley se señala la forma en que se realizará la integración de la cuenta pública en las entidades federativas.

Para dar cumplimiento a la LFPRH, se constituye el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). A través de este Consejo se lleva a cabo el mandato expresado en el Artículo 79 de la LFPRH que dice:

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.

En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas, en sus fracciones III y IV del artículo 53 señalan que 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 indica



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).

De no cumplir con la normatividad anteriormente descrita en materia de uso y destino de los recursos, existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Por otra parte, el CONAC en cumplimiento con 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

Dentro de este contexto legal, entendiendo que las distintas formas de aplicación del gasto se miden a través de distintas evaluaciones, el estado de Colima, conforme a lo establecido en el numeral décimo sexto de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 el desarrollo de una “Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Educación Básica. Operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad operando con recursos del FONE en el ejercicio fiscal 2018”.

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 contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del programa de Educación Básica. Operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad en el ejercicio fiscal 2018 con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la distribución del fondo para el ejercicio fiscal a evaluar.
- ▶ 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;

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.



- ▶ 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 7 capítulos conforme a los Criterios Técnicos de la Evaluación diseñada por CONEVAL. Además se agrega un apartado correspondiente al análisis de los antecedentes del FONE, uno al de la distribución de los recursos, antecedentes de las Evaluaciones realizadas al FONE en el estado de Colima y finalmente se plantean las Fortalezas, Debilidades, Amenazas y Oportunidades del programa, junto con una serie de sugerencias que la instancia puede implementar para mejorar la operación del programa. El informe cierra con las principales Conclusiones obtenidas de la evaluación.



II. Principales hallazgos

Algunos de los principales hallazgos encontrados, durante el proceso de realización de la evaluación al programa fue que responde a una obligación constitucional plasmada en el artículo tercero y a diversas normativas en la materia a nivel nacional y estatal. Asimismo se encontró que el programa se vincula con los objetivos estratégicos (Fin y Propósito), con los objetivos del milenio y la agenda Post 2015.

Respecto a las poblaciones se encontró que la dependencia identifica y cuantifica su población potencial, objetivo y atendida, lo que implica claridad en la focalización del servicio, además de que se identifica complementariedad con los programas CONAFE y en los de nivel estatal y privado, lo que potencializa la operación del servicio en el estado, aunado a ello se halló que el Programa cuenta con un árbol de Problemas, Objetivos y una Matriz de indicadores que muestra el orden del diseño del programa y a su vez proporciona una estructura para expresar la información relevante.

Por otra parte, se identificó dos necesidades en el planteamiento del problema central establecido en árbol de problemas, se encontró que la dependencia no identifica una vinculación con los objetivos de política pública señalando que estos son proyectados a nivel federal y rigen el sistema de educación en todos los estados y en lo que respecta al diagrama de flujo donde se plasman los servicios otorgados no se identifica las áreas responsables de cada uno de los procesos.



III. Análisis FODA

Análisis organizacional

Fortalezas:

- ▶ El programa responde a una obligación constitucional plasmada en el Artículo tercero y a diversas normativas en la materia a nivel nacional y estatal.
- ▶ La dependencia identifica la vinculación con los objetivos estratégicos (Fin y Propósito), con los objetivos del milenio y la agenda Post 2015.
- ▶ La dependencia identifica y cuantifica su población potencial, objetivo y atendida, lo que implica claridad en la focalización del servicio.
- ▶ La dependencia identifica complementariedad con los programas CONAFE y en lo estatal y privado, lo que potencializa la operación del servicio en el estado.
- ▶ Se cuenta con un Árbol de Problemas, Objetivos y una Matriz de indicadores que muestra el orden del diseño del programa y a su vez proporciona una estructura para expresar la información relevante.
- ▶ Esta es la primera evaluación que la dependencia realiza al Programa Educación Básica. Operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad, lo cual muestra el compromiso de mejora y cumplimiento a la ley.

Debilidades:

- ▶ La dependencia no identifica un diagnóstico específico de las necesidades del programa. Sin embargo, existe un árbol de problemas e información que cubre éste requerimiento.
- ▶ La dependencia identifica la necesidad que pretende atender el programa, mediante el árbol de problemas.
- ▶ Para la realización de la evaluación, parte de los documentos presentados no están actualizados lo que implica posibles sesgos en la contextualización de este tema de agenda pública.



- ▶ La dependencia no identifica una vinculación con los objetivos de política pública señalando que estos son proyectados a nivel federal y rigen el sistema de educación en todos los estados
- ▶ En el diagrama de flujo donde se plasman los servicios otorgados no se identifica las áreas responsables de cada uno de los procesos.
- ▶ La dependencia carece de un Plan estratégico (largo plazo) para la operación del programa, lo que podría incidir en que las áreas involucradas operen bajo una visión fragmentada, sin un objetivo que logre la integración en las distintas áreas.
- ▶ La dependencia no cuenta con un instrumento para medir el grado de satisfacción de la población atendida.
- ▶ Con respecto al Plan Anual de Trabajo (PAT), se identificó que la dependencia no cuenta con uno propio.
- ▶ Los indicadores plasmados en la MIR son parcialmente consistentes, ya que no cumplen en su totalidad con los criterios CREMAA, lo que implica que no se tenga claridad sobre los logros y avances del programa.
- ▶ Los bienes y servicios ofertados por el programa no se ven reflejados en la MIR, por lo tanto se carece de una medición de la cobertura de estos servicios.

Análisis del contexto

Oportunidades:

- ▶ La existencia de otros programas a nivel federal enfocados a mejorar la calidad del servicio en el nivel de primarias que operan en el estado y puedan potencializar el nivel.
- ▶ El programa representa 83.7% de la cobertura del sistema de primarias por lo que se podría consolidar como el programa de educación básica de mayor relevancia en el otorgamiento del servicio.
- ▶ La dependencia no cuenta con un plan estratégico para la operación del programa.



Amenazas:

- ▶ Riesgo de modificación a la Ley de General Educación a nivel docente, pueden alterar los procesos económicos y de contratación, además a la Ley de Servicios Profesional Docente y a la Ley del INEE.

III. Conclusiones

El presente documento refleja el compromiso del Gobierno Estatal de Colima, la Subdirección de Educación Primaria y la Coordinación de Servicios Educativos del estado de Colima con la transparencia y Rendición de Cuentas, en la medida que ha asumido la responsabilidad de Evaluar la Consistencia y Resultados al Programa Educación Básica, operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad operando con recursos del FONE para el ejercicio fiscal 2018.

Es importante mencionar que el FONE cuenta con un marco normativo claro para la operación de sus recursos a nivel federal y estatal, mismo que en 2018 se le destinó un monto total de \$3,137,494,087.00 al estado de Colima el cual se utilizó para la operación de diversos programas.

Por otra parte, cabe señalar que el Fondo cuenta con lineamientos específicos donde se señalan el objetivo a nivel general y específicos, así como la población objetivo, beneficiarios, los requisitos, procedimientos de selección, aunado a los derechos y obligaciones que tienen los beneficiarios así como las instancias ejecutoras de los programas.

Por su parte el Programa Educación Básica operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad, cuya instancia responsable de la Operación es la Coordinación de Servicios Educativos del Estado de Colima y sus siglas son (C.S.E.E), para el año fiscal 2018 se le asignó un presupuesto de \$1,026,752,364.81, monto que representa el 32.7% de los recursos del FONE, para brindar diversos servicios educativos.

El programa surge como una iniciativa derivada de la reforma educativa donde el objeto es dar cumplimiento del Artículo tercero Constitucional y cuya necesidad que se busca atender es "La SE-CSEE de Colima no cuenta



con una adecuada gestión de procesos y servicios realizados para transformar la educación básica en el nivel de primarias”.

Aunque la dependencia no identifica un diagnóstico es importante mencionar que existe un diagnóstico a nivel federal, donde se plantea la necesidad a la que responde el programa, que se basa en el Nuevo Modelo Educativo que se deriva de la reforma educativa implementada en el periodo de 2012-2018, en la que se plantea que con el objeto de “contar con una educación de calidad con equidad, donde se pongan los aprendizajes y la formación de niñas, niños y jóvenes en el centro de todos los esfuerzos educativos”. Se propuso generar una reorganización del sistema educativo en torno a cinco ejes:

- ▶ El planteamiento curricular.
- ▶ La escuela al centro del sistema educativo.
- ▶ Formación y desarrollo profesional docente
- ▶ Inclusión y equidad
- ▶ La Gobernanza del Sistema Educativo.

El programa de Servicios Educativos de Primarias Federalizadas a la Población de 6 a 11 años de edad, es uno de los programas creados que responde al eje IV Inclusión y Equidad, que establece como objetivo “lograr una mayor calidad con equidad e inclusión en el sistema educativo”.

En cuanto a los Instrumentos de Planeación de Programa Presupuestario de Educación Básica. Operación del servicio Educativo de primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad, se encontró que la dependencia, cuenta con un árbol de Problemas, Objetivos y una Matriz de indicadores que muestra el orden del diseño del programa y a su vez proporciona una estructura para expresar la información, lo que facilitaría el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos y provee a los responsables de la operación del programa mejorar la toma de decisiones. Sin embargo, los indicadores plasmados en la MIR son parcialmente consistentes, lo que implica que no se tenga claridad sobre los logros y avances del programa, por lo que se sugiere, llevar una estructura bajo la Metodología del Marco Lógico de los bienes y servicios, que oferta el programa para que los resultados sean visibles y se tenga una mayor focalización para brindar los servicios.



Otro punto importante a destacar se refiere a la cobertura y focalización del programa, pues las escuelas primarias federalizadas en el estado de Colima representan al 83.7% del total de escuelas que brindan los servicios (credencialización, formación continua del personal educativo, servicio de lentes), que componen el programa para que se consolide como el programa de educación básica de mayor eficiencia en el estado.

En lo que respecta al análisis de los procesos establecidos para el Programa Educación Básica, operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad, donde se describe el proceso general que se lleva a cabo para el cumplimiento del objetivo general, se encontró que el diagrama de flujo presentando por la dependencia, se identifica el proceso general del programa para otorgamiento de bienes y servicios, así como los procesos clave en la operación del programa. Sin embargo, en éste no se identifican a los responsables por cada uno de los procesos, por lo que se sugiere que se cuente con un diagrama de flujo se incorpore a las áreas responsables de cada uno de los procesos para la operación del programa, con la finalidad de delimitar funciones y responsables.

En términos generales, se encontró que el programa es de suma importancia, puesto que representa al 83.7% de la cobertura del sistema de primarias en la entidad, posicionándose como el programa de educación básica de mayor relevancia, que oferta diversos bienes y servicios a los niños de 6 a 11 incorporados a primarias federalizadas. Sin embargo, al no contar con indicadores que reflejen sus avances y logros por todos los bienes y servicios otorgados, impide que se puedan tener los avances y logros del programa en su totalidad. Por lo cual se hace imprescindible que los operadores del programa tomen en consideración el FODA pues con ello se puede diseñar e implementar acciones y estrategias en torno a la operación del Programa Educación Básica, operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad.



IV. Recomendaciones

1. Dar seguimiento y monitoreo a los cambios que se presente en materia normativa en los diversos niveles que puedan incidir en la operación del programa.
2. Se recomienda tomar en cuenta que el programa se vincula al objetivo 4 y la meta 4.1 de la agenda 2030, ya que es el instrumento internacional vigente.
3. Al ser el servicio de primarias federalizadas de mayor cobertura, se sugiere mantenga la información estadística actualizada en tiempo y forma.
4. El programa representa el 83.7% de la cobertura del servicio de educación primaria en el estado de Colima, por lo que se recomienda mantener los servicios (credencialización, formación continua del personal educativo, servicio de lentes) que componen el programa para que se consolide como el programa de educación básica de mayor eficiencia en el estado.
5. Se sugiere que la dependencia continúe utilizando los instrumentos de planeación para la operación del programa, tomando en cuenta los criterios establecidos en la Guía para la elaboración de la MIR de SHCP.
6. Se recomienda que la dependencia elabore y tome en consideración los Aspectos Susceptibles de Mejora, para la toma de decisiones en torno a los cambios que requiera el programa y se realice un seguimiento y monitoreo de los ASM, con el objeto de definir futuras acciones para la mejora del programa.
7. Tomar en cuenta el trabajo realizado a nivel federal, ya que existen diversos documentos que fungen como diagnóstico para la operación del programa.
8. Abordar una sola problemática a atender bajo la Metodología de Marco Lógico, tomando como referencia la Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores, emitida por la SHCP.
9. Se recomienda tomar en cuenta los documentos vigentes en la materia aplicable al programa, para evitar sesgos.
10. Por lo que se recomienda que el objetivo del programa se vincule con los objetivos de política pública, nacional, sectorial, estatal e



institucional, tal y como lo establece la normativa aplicable y el sistema de gestión para resultados.

11. Se sugiere, que se cuente con un diagrama de flujo que incorpore a las áreas responsables de cada uno de los procesos para la operación del programa, con la finalidad de delimitar funciones y responsables.
12. Se recomienda que la dependencia diseñe e implemente un modelo de planeación estratégica para el programa, donde se establezca los objetivos a nivel general y específicos, las estrategias a implementar, los servicios que se otorgaran, el establecimiento de metas en concordancia a nivel de Fin, Propósito, y el método de cálculo por cada uno de los indicadores que permita medir el logro de sus avances, así como establecer sinergias de manera transversal.
13. Diseñar un instrumento que permita medir el grado de satisfacción de la población atendida tomando en consideración los criterios emitidos por CONEVAL.
14. Se recomienda, que la dependencia diseñe e implemente un Plan Anual de Trabajo propio, donde se contemplen las actividades a realizar y que contribuyan al cumplimiento de los objetivos planteados, además de establecer las áreas y nombres de los responsables, con el objeto de tener un mayor control de los procesos del programa.
15. Construir el programa bajo la metodología del Marco Lógico y que los indicadores correspondan en todos sus elementos a la medición de cada uno de sus objetivos.
16. Se recomienda llevar una estructura de MML de los bienes y servicios otorgados, por el programa para que los resultados sean visibles y se tenga una mayor focalización para brindarlos.
17. Reconocer la importancia de la aportación de otros programas a la contribución del fortalecimiento del servicio de primarias.
18. Realizar una evaluación específica que permita medir el impacto de los servicios que el programa ofrece (credencialización, formación continua del personal educativo, servicio de lentes).
19. Se recomienda utilizar el plan sectorial como plan estratégico, con el objeto de mejorar la operación del programa.



20. Contemplar ante cualquier situación el efecto que pueda provocar en la nómina, analizar si pueden ser cubiertos por el FONE.



Identificación de la Evaluación

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados al Programa Educación Básica. Operación del Servicio Educativo de Primaria Federalizada a la Población de 6 a 11 años de edad operando con recursos del FONE para el ejercicio fiscal 2018.

Fecha de inicio de la evaluación:

19 de diciembre de 2018

Fecha de término de la evaluación:

15 de marzo de 2019

Unidad Responsable:

Coordinación de Servicios Educativos del Estado de Colima.

Responsable de la evaluación:

Lic. José de Jesús Palacios Orozco

Unidad Administrativa:

Dirección de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

Principales colaboradores:

Lic. Eva Angélica Rodríguez Rodríguez

Mtra. Arling Viridiana Larios Zamora

Lic. Alejandra Puente Valladares

Lic. Edmundo Javier Rivera Muñoz

Lic. Antonio Martín Ibarra

Lic. Oscar Hernández Lagunes

Instancia evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Gutiérrez Ugalde

Sandra Adriana Cruz Mendoza

Miguel Ángel Alvarado Jiménez