
**EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL
FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA
EDUCATIVA
Y GASTO OPERATIVO
(FONE)
2016
GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA**



Universidad
Autónoma de
Coahuila

EVALUACIÓN DE IMPACTO

FONE 2016

Contenido

Resumen Ejecutivo	1
Justificación	4
Parte I. Marco Normativo y Antecedentes del FONE	7
Parte II. Metodología	16
Parte III. Evaluación de Impacto	18
Parte IV. Análisis FODA	38
Conclusiones y Recomendaciones	41
Bibliografía	43

Resumen Ejecutivo

La evaluación externa de impacto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), para la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Coahuila, ejercicio 2016, tiene como objetivo evaluar el impacto en los indicadores de educación, para señalar puntos de mejora en su gestión, su operación, la medición y el seguimiento de resultados.

Debido a la complejidad en la operación y los resultados del FONE, la evaluación de impacto se realiza a partir del grado de avance en los principales indicadores de desarrollo educativo del Estado de Coahuila (cobertura, eficiencia terminal y reprobación).

Para la evaluación de impacto, se construyó una base de datos, con información de la Secretaría de Educación Pública Federal y de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Coahuila, de acuerdo a las siguientes características de las escuelas beneficiadas con los recursos del FONE: centros de trabajo, alumnos y docentes.

Para el ciclo escolar 2015-2016, la matrícula en Educación Básica fue de 630,328 alumnos, atendidos en 4,194 escuelas por 28,810 docentes; en preescolar 120,673 alumnos, atendidos en 1,729 jardín de niños por 4,707 educadoras; primaria 337,794 alumnos, en 1,840 escuelas donde laboran 12,086 profesores, y 171,861 adolescentes en secundaria, atendidos por 12,017 docentes en 625 escuelas.

En educación básica, el 85.1% de los centros educativos se concentran entre el nivel preescolar y primaria, en tanto que un 14.9% se concentra en secundaria, lo que obedece en mucho a que la población en el Estado de Coahuila cubre al menos los niveles básicos educativos: preescolar y primaria.



La Matriz de Indicadores para Resultado del FONE para el estado de Coahuila en 2016 reportó los siguientes resultados:

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Meta	Valor Alcanzado
<i>Componente</i>	<i>Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).</i>	95.93	96.86
<i>Propósito</i>	<i>Porcentaje de Eficiencia terminal en educación primaria y secundaria (escuelas apoyadas por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).</i>	89.26	93.48
<i>Actividad</i>	<i>Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación preescolar</i>	13.35	12.98
<i>Actividad</i>	<i>Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación primaria</i>	40.84	38.18
<i>Actividad</i>	<i>Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación secundaria</i>	37.74	33.00
<i>Fin</i>	<i>Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica</i>	-	-

Nota: No se aplicó la prueba EXCALE en el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del 2016

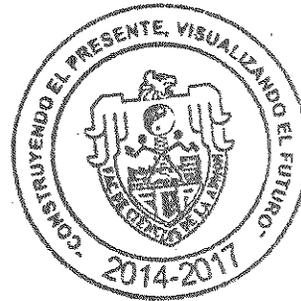
Los principales resultados derivados de la evaluación demuestran que el FONE se encuentra alineado con los objetivos nacional, sectorial y estatal de la educación y está vinculado directamente con las metas del Milenio; además, la Matriz de Indicadores cuenta con información clara y detallada sobre los objetivos a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades, que le permiten tener un mejor seguimiento en los efectos de la aplicación del Fondo; infiriendo de manera indirecta los resultados de la educación en su nivel básico y normal; otra de las fortalezas es que, al ser un fondo que se aplica con Normativa establecida en la Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Contabilidad Gubernamental; La ley General de Educación y los Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones



para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, establece un sustento sólido para lograr los avances en educación establecidos en el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo y en el Plan Sectorial de Educación.

Asimismo, El FONE tiene complementariedad y coincidencias con varios programas que contribuyen a incrementar la cobertura y la eficiencia terminal en la educación básica, sin embargo es necesario establecer indicadores que evalúe directamente los resultados del FONE sobre la educación básica y normal.

Al realizar el análisis de las Matrices de Indicadores para Resultados, se detectó que están relacionadas con el logro de indicadores de educación cuantitativos (cobertura y eficiencia terminal), pero no así los cualitativos que midan la calidad y aseguren el aprendizaje de los alumnos e impulsen el desarrollo profesional de los docentes. En este punto, es importante contar con el diagnóstico integral del problema a nivel estatal, mismo que deberá contener las causas, efectos y características del problema que atiende directamente el FONE, así como su ubicación territorial, plazo, revisión y actualización.



A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, stylized lines that form a unique, abstract shape.

Justificación

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), realiza el seguimiento del uso de recursos a través de auditorías de los recursos asignados al Estado de Coahuila, a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo 2016. La ASF realiza la evaluación contable y financiera del uso de los recursos aplicados.

Con base en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, que, en el Capítulo I, “de los tipos de evaluación”, artículo 6, que marca: “Para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño, se aplican los siguientes tipos de evaluación: Evaluación de consistencia, de Indicadores, de procesos, de impacto y específica. La aplicación de los recursos en el sector educativo requiere de la evaluación del impacto que el FONE ha tenido en la entidad con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Asimismo, la evaluación se lleva a cabo en cumplimiento con el artículo 85, inciso I, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece que “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 de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base a indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dicho recurso, observando los requisitos de información correspondientes”.



A handwritten signature in black ink, appearing to be "M. J. 2", written over a horizontal line.

Por ello, la Universidad Autónoma de Coahuila, como instancia independiente a los ejecutores del FONE y de conformidad con la norma y reglas de operación se presentan los resultados de la evaluación hecha con base a variables del ciclo escolar 2015-2016.

La evaluación se realizó considerando los términos de referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados Vigentes elaborados y publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que busca analizar la capacidad institucional y de gestión de un programa considerando seis rúbricas: diseño, planeación y orientación de resultados, operación, cobertura y focalización, percepción de los beneficiarios y resultados; pero además, midiendo los resultados de impacto de la aplicación del FONE en los principales indicadores de educación básica en el Estado de Coahuila: cobertura, deserción, reprobación y niveles en la prueba PLANEA.

Asimismo, el análisis de aplicación de recursos aportados por el FONE 2016 se realizó recurriendo a la construcción de una base de datos, con objeto de evaluar el impacto educativo. Ello con la finalidad de contar con una evaluación de impacto de los recursos otorgados por la Federación al Estado de Coahuila en el ejercicio fiscal 2016, con base en el análisis de los principales instrumentos de Planeación Estratégica -Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)- e indicadores en materia de educación básica publicados por la Secretaría de Educación Pública, para identificar y valorar los resultados obtenidos en el ciclo escolar 2015-2016, a fin de emitir un dictamen que permita señalar el impacto de los recursos del FONE en el Estado de Coahuila.

El texto se estructura de la siguiente forma. En la primera parte, se muestra el marco normativo; en la segunda parte, se desarrolla la metodología utilizada para la evaluación y en una tercera parte, se expone la evaluación de impacto, finalmente, se reseñan los



resultados del análisis FODA y se señalan las principales recomendaciones producto de la evaluación realizada.



A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, stylized lines.

Parte I. Marco Normativo y antecedentes del FONE.

I.1. Marco Normativo

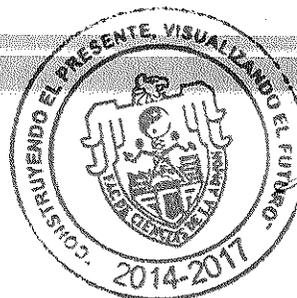
La presente evaluación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) 2016; tiene su base en los siguientes artículos y leyes:

En la Constitución Política del Estado de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el Artículo 3. “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal 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”

Así mismo, se señala en el Artículo 134. “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Por su parte, en Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en su capítulo III. De la Transparencia e Información sobre el ejercicio del gasto federalizado, se señala en el Artículo 85.- “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



A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and strokes, positioned to the right of the circular seal.

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 II. Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la Secretaría, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos”.

En el capítulo II de esta ley; en específico Artículo 110.- “La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados”. 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...”

Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en el Artículo 27. Se señala que: “ El monto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:



- I. Las plazas registradas en términos de los artículos 26 y 26-A de esta Ley, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- II. Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, como resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte en términos del Artículo 27-A de esta Ley;
- III. La creación de plazas, que en su caso, se autorice

No podrán crearse plazas con cargo a este Fondo, salvo que estén plenamente justificadas en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente y las demás disposiciones aplicables, así como los recursos necesarios para su creación estén expresamente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente”.

En la Ley de Contabilidad Gubernamental (LCG) en los transitorios se señala que: El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa entrará en vigor en el ejercicio fiscal 2015. En tanto entra en vigor el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa a que se refiere este artículo, seguirán aplicándose las disposiciones correspondientes a la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal vigentes hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto, con base en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2014.

Finalmente, en los Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se especifica el destino de los recursos FONE relativo a los gastos operativos a que se refiere el Artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal



I.2. Antecedentes del FONE

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo se integra con recursos transferidos a los estados, que tienen como objetivo principal financiar las acciones conferidas en materia educativa conforme al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, los convenios suscritos con la Federación.

El destino de estos recursos se encuentra condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley General de Educación, destacando la atención de necesidades de educación básica, inicial, indígena, especial y normal, así como los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestros.

El Artículo 26 de la Ley General de Coordinación Fiscal, refiere que, “Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que le correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

En 1973, en el marco de la Reforma Educativa de principios de los años 70, se promulgó la Ley Federal de Educación, con lo que se dio sustento jurídico a la educación como un proceso que contribuye al desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto y como un derecho de todos a recibir las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional; sin embargo, la baja demanda en el nivel preescolar puso de manifiesto grandes desigualdades entre los diferentes sectores de la población y en los primeros años de primaria se encontraban bajos índices de eficiencia derivada de la inasistencia al preescolar, además, no se previó la presión de la demanda sobre la secundaria, lo que ocasionó dificultades de atención en este nivel para los años setenta y ochenta.



A partir de 1976, con la obligatoriedad de la programación en todas las dependencias del sector público federal, se formuló el Plan Nacional de Educación (1976-1982) el cual contenía estudios de diagnóstico y propuestas programáticas. El plan del sector educativo orientó sus programas y acciones para asegurar la educación básica para toda la población, vincular la educación terminal con el sistema productivo, elevar la calidad de la educación y aumentar la eficiencia del sistema educativo en su conjunto.

Para 1978, se crea la Coordinación Nacional de Educación Primaria para Todos los Niños, como parte del Programa “Educación para Todos”, con el fin de asegurar el acceso y la permanencia de los niños en la educación primaria; por otro lado, con el Programa de “Desconcentración de los Servicios Educativos de la SEP” se establecieron delegaciones en las entidades del país. A principios de los 80, como parte del proceso de reestructuración que se vivía en el país, la descentralización de la educación básica y normal constituía un objetivo estratégico.

Asimismo, los proyectos para la educación básica estaban encaminados hacia la integración educación normal, la reorganización y reestructuración de la educación, equipamiento de planteles educativos, apoyo a comités para la descentralización educativa y el mejoramiento de la calidad de la educación. En ese sentido, se estableció en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988), la obligatoriedad para todos los niños de cinco años de edad de cursar un año el nivel preescolar; además, se debían racionalizar los recursos disponibles sin dejar de ampliar el acceso a los servicios de educación principalmente en las zonas más marginadas; de igual manera, se impulsó la política educativa al establecerse medidas de descentralización en la educación básica y normal resaltando que transferir a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, constituye un hecho esencial para lograr los objetivos de la descentralización de la vida nacional y contribuir mediante la participación de la comunidad, al desarrollo de los estados.

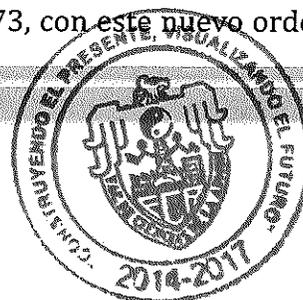


[Handwritten signature]

Para fines de esa década, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, mediante el “Programa para la Modernización Educativa”, se plantearon tres objetivos estratégicos para la modernización de la educación: mejorar la calidad de la educación, descentralizar la educación y fortalecer la participación de la sociedad en el ámbito educativo. Con ello, se buscaba continuar con el proceso de descentralización educativa que ya se había iniciado para abatir el rezago educativo existente en zonas urbanas marginadas, de población rural y en la indígena, lograr la cobertura universal del nivel primaria, así como la permanencia hasta su conclusión, enfrentar el cambio estructural que se impulsaba en el país y vincular los ámbitos escolares, productivos y de inversión educativa.

El 19 de mayo de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que suscribieron el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por medio del cual el gobierno federal traspasa los servicios educativos de los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal a los gobiernos estatales, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros utilizados en su operación. En esa misma fecha, también fue publicado en dicho órgano oficial el Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. En el caso del Distrito Federal, la Federación es la responsable de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros.

Para 1993 se realizan dos cambios de suma importancia en materia educativa. En marzo de ese año el artículo 3° constitucional fue reformado, resaltando el concepto de derecho a la educación, el cual hace explícita la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria y decreta el carácter obligatorio de la educación primaria y secundaria; cuatro meses después, en el mes julio se decreta la Ley General de Educación (LGE) que sustituye a la Ley Federal de Educación de 1973, con este nuevo ordenamiento

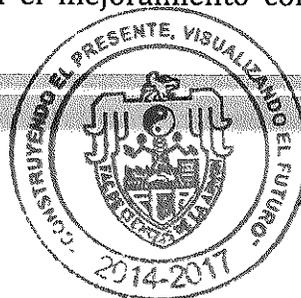


se ratifica de forma precisa lo planteado en el ANMEB y se crean tres nuevos capítulos referidos al federalismo educativo, la equidad de la educación y la participación social en la educación. Paralelo a dicho proceso, en ese mismo año, el Gobierno Federal crea en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio 1993 el Ramo General 25 denominado “Aportaciones para Educación Básica en los Estados” con la finalidad de dotar a las entidades federativas de los recursos requeridos en el proceso de descentralización del sector educativo. Cabe destacar que este ramo se creó con transferencias de recursos del Ramo General 11. Educación Pública.

Otro avance importante en el proceso de descentralización tuvo origen a finales de 1997, al reformarse la Ley de Coordinación Fiscal y adicionarse el Capítulo V referente a las Aportaciones Federales destinadas a las Entidades Federativas y Municipios. Lo anterior dio pauta a la creación del Ramo General 33 dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998. El Ramo 33 se encuentra conformado por ocho fondos de aportaciones con recursos para diferentes rubros, de los cuales poco más del 50% corresponde al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), recursos otorgados antes mediante el Ramo 25 – el Distrito Federal continuó con asignaciones directas de este ramo–.

En 2002, el artículo 3º constitucional sufre una nueva reforma, que establece la educación preescolar, primaria y secundaria como educación básica con el carácter de obligatorio. En septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo que se crea una nueva fórmula para calcular los recursos destinados a los estados e introdujo un indicador de calidad educativa, sin embargo, nunca se definió la forma de calcular dicho indicador.

Para febrero de 2013, el artículo 3º constitucional es reformado para elevar el concepto de calidad educativa a rango constitucional, con base en el mejoramiento constante y el

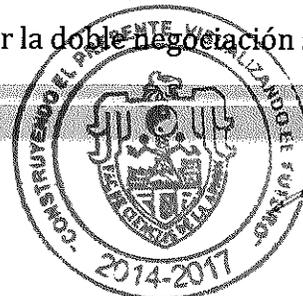


A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and strokes, positioned to the right of the circular seal.

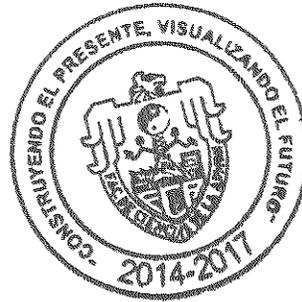
máximo logro académico de los educandos, concepto que es retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través del Eje 3. “México con Educación de Calidad” y en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, al establecer entre sus principales objetivos, asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. Conforme a las recientes reformas constitucionales en materia educativa y toda vez que se han encontrado debilidades y áreas de oportunidad en la forma como se han venido distribuyendo los recursos del FAEB, tales como: no se ha logrado un equilibrio óptimo de los recursos otorgados a los estados, la negociación salarial a nivel federal y a nivel estatal ha generado una fuerte presión de gasto en la nómina educativa y a las finanzas estatales, no se ha logrado abatir la disparidad existente en algunos estados en la composición de la plantilla entre personal federal y estatal, asimismo, otros factores como los diferenciales que se han generado en el costo de la vida entre zonas urbanas y rurales, y los altos índices de concentración poblacional en ciertas zonas, es que se propuso modificar el esquema de financiamiento de la educación básica por parte de la Federación.

El 9 de diciembre de 2013 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, que modifica, entre otros, el artículo 25, en su fracción I, con el que se le da origen al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) y desaparece el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), que entró en vigor en el ejercicio fiscal 2015, es pagado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y retoma la administración de la nómina de maestros que fueron transferidos a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el año 1992. Este nuevo fondo tiene dentro de sus principales objetivos: eficientar y transparentar el pago de la nómina educativa federal, eliminar la doble negociación salarial



que se venía realizando en los estados, alinear la creación de nuevas plazas con los principios de la reciente Reforma Educativa y corregir el desequilibrio en las finanzas públicas de algunos estados.



Parte II. Metodología

La evaluación externa de consistencia y resultados e impacto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) 2016, de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Coahuila se realiza considerando los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados Vigentes, publicados por el CONEVAL, para lo cual se elaboró una evaluación de impacto con la construcción de una base de datos con información de las escuelas, alumnos y docentes que son financiados con recursos del FONE.

Método de recolección de la información.

Para obtener la información necesaria, se recurrió al análisis de gabinete de la siguiente información documental:

Plan Estatal de Desarrollo

Programa Sectorial de Educación

Programa Presupuestario

Matriz de Indicadores para Resultados

Presupuesto anual

Informes de los objetivos de Desarrollo del Milenio

Evaluación de la Gestión a los Programas Presupuestario

Informe del Análisis de Consistencias

Recomendaciones para los Aspectos Susceptibles de Mejora



Asimismo, con la información publicada por la Secretaría de Educación Pública Federal y la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Coahuila, se construyó una base de datos, de acuerdo a variables de las escuelas beneficiadas con los recursos del FONE.



Parte III. Evaluación de Impacto

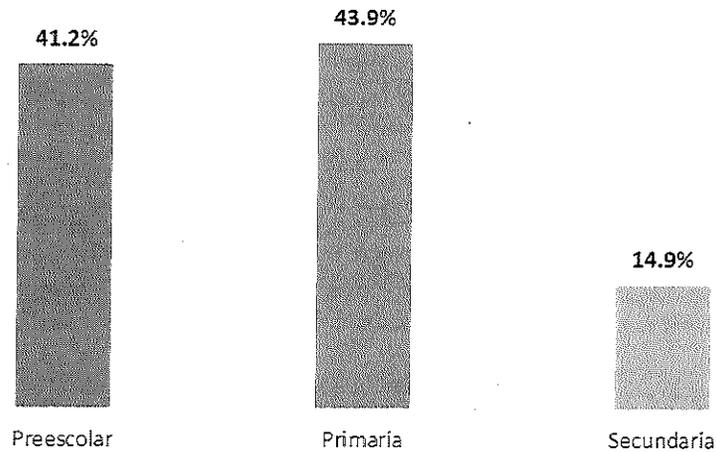
Considerando la información disponible por parte de la Secretaría de Educación Pública Federal y de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Coahuila, se presenta un análisis que se centra en los resultados por nivel de escolaridad para el ciclo escolar 2015-2016 y se realiza un análisis comparativo considerando el ciclo escolar anterior, resaltando algunas de las variables más relevantes en términos del impacto de la asignación de los recursos del FONE y sus resultados en los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultado.

III.1 Matrícula y alumnos

Para el ciclo escolar 2015-2016, la matrícula en Educación Básica fue de 630,328 alumnos, atendidos en 4,194 escuelas por 28,810 docentes; en preescolar 120,673 alumnos, atendidos en 1,729 jardín de niños por 4,707 educadoras; primaria 337,794 alumnos, en 1,840 escuelas donde laboran 12,086 profesores, y 171,861 adolescentes en secundaria, atendidos por 12,017 docentes en 625 escuelas.



Distribución de centros de trabajo por nivel educativo



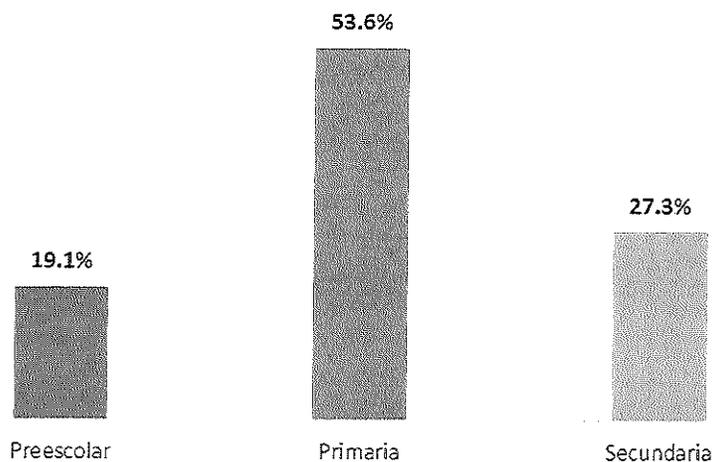
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SEDU.

En educación básica, el 85.1% de los centros educativos se concentran entre el nivel preescolar y primaria, en tanto que un 14.9% se concentra en secundaria, lo que obedece en mucho a que la población en el Estado de Coahuila cubre al menos los niveles básicos educativos: preescolar y primaria.

La siguiente gráfica muestra la matrícula total atendida para el Estado de Coahuila, por niveles de educación, resaltando que el 53.6% de la matrícula tiende a concentrarse en el nivel primaria, un 27.3% a nivel secundaria y el 19.1% en preescolar.



Distribución de la matrícula por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SEDU.

En términos de la distribución por sexo, la matrícula estuvo conformada de la siguiente forma:

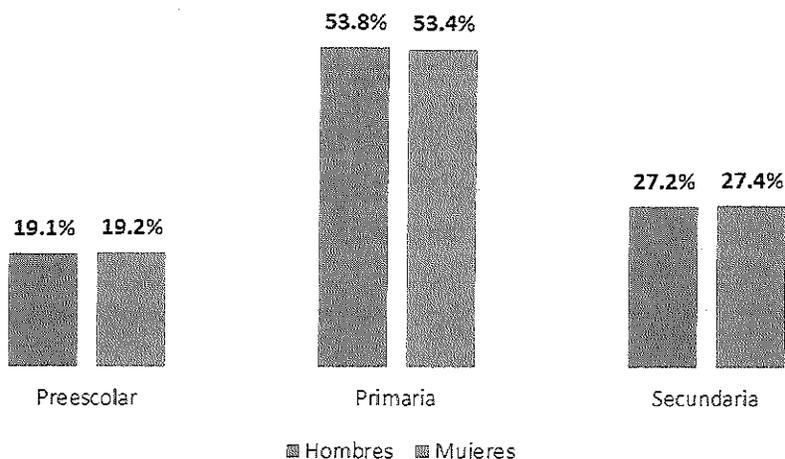
Nivel	Población atendida		
	Hombre	Mujeres	Total
Educación Básica	319,788	310,540	630,328
Preescolar	60,988	59,685	120,673
Primaria	171,915	165,879	337,794
Secundaria	86,885	84,976	171,861

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SEDU.



La siguiente gráfica muestra el porcentaje de matrícula por sexo para cada nivel educativo, como se aprecia, existe un número casi igual entre hombres y mujeres, ya que la variación es mínima, de acuerdo a cada nivel; para el caso del nivel primaria, se concentra un 53.8% de la matrícula hombres y un 53.4% mujeres, para nivel secundaria la concentración se da en un 27.2% de matrícula masculina y un 27.3% femenina, y un proceso similar se da en preescolar, ya que se tiene un 19.1% de matrícula masculina con un 19.2% de matrícula femenina.

Distribución de la matrícula por sexo y nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SEDU.

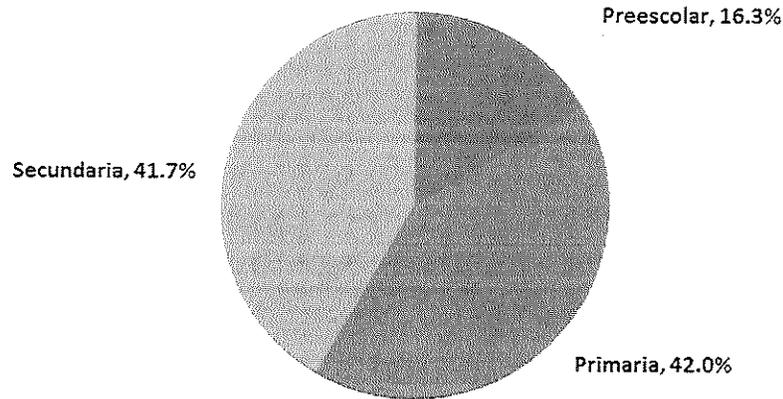
III.2 Docentes

De acuerdo con la siguiente gráfica se observa que de un total de 28,810 docentes en educación básica, 42.0% de docentes corresponde a primaria, 41.7% a secundaria y 16.3% a preescolar.



[Handwritten signature]

Distribución de docentes por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SEDU.

III.3 Indicadores de la MIR

De acuerdo a la información publicada al cierre del ejercicio los indicadores del Fondo en el estado de Coahuila tuvieron el siguiente comportamiento:

a).- *Índice de cobertura de la educación básica en escuelas apoyadas por Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).*

Cálculo	Unidad de Medida	Meta	Resultado	% de Avance
(Número de alumnos registrados en escuelas apoyadas por FONE en el ciclo escolar del año N / Población de 3 a 14 años de edad en el año N) X 100	Porcentaje	95.93	96.86	100.97



b).- *Porcentaje de Eficiencia terminal en educación primaria y secundaria (escuelas apoyadas por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)).*

Cálculo	Unidad de Medida	Meta	Resultado	% de Avance
(Número de alumnos egresados de la educación primaria y secundaria de escuelas apoyadas por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) en el ciclo escolar N / Alumnos de nuevo ingreso a primer grado de primaria y secundaria en escuelas apoyadas por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) X 100	Porcentaje	89.26	93.48	104.73

c).- *Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación preescolar*

Cálculo	Unidad de Medida	Meta	Resultado	% de Avance
(Recursos destinados a educación preescolar en el año N / Total de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) asignados a la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	13.35	12.98	97.23

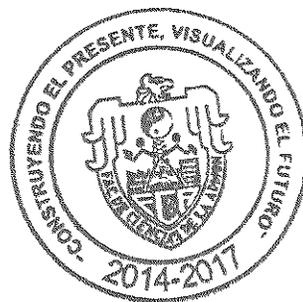


d).- Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación primaria

Cálculo	Unidad de Medida	Meta	Resultado	% de Avance
(Recursos destinados a educación primaria en el año N/ Total de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) asignados a la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	40.84	38.18	93.49

e).- Provisión de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) destinados a educación secundaria

Cálculo	Unidad de Medida	Meta	Resultado	% de Avance
(Recursos destinados a educación secundaria en el año N/ Total de recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) asignados a la entidad federativa en el año N) X 100	Porcentaje	37.74	33.00	87.44



f).- Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica

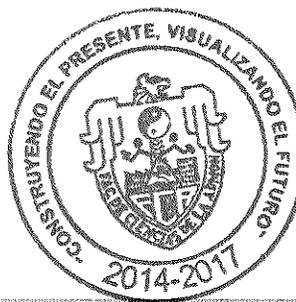
Cálculo	Unidad de Medida	Meta	Resultado	% de Avance
(Número estimado de estudiantes en el grado g cuyo puntaje los ubicó en el nivel de logro por debajo del básico en el Dominio evaluado por los EXCALE: español y matemáticas./ Número estimado de estudiantes en el grado g, evaluados en el dominio evaluado por los EXCALE: español y matemáticas.)*100 g= Grado escolar: 3° y 6° de primaria y 3° de secundaria	Porcentaje	0.00	0.00	N.A.

Nota: No se aplicó la prueba EXCALE en el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del 2016

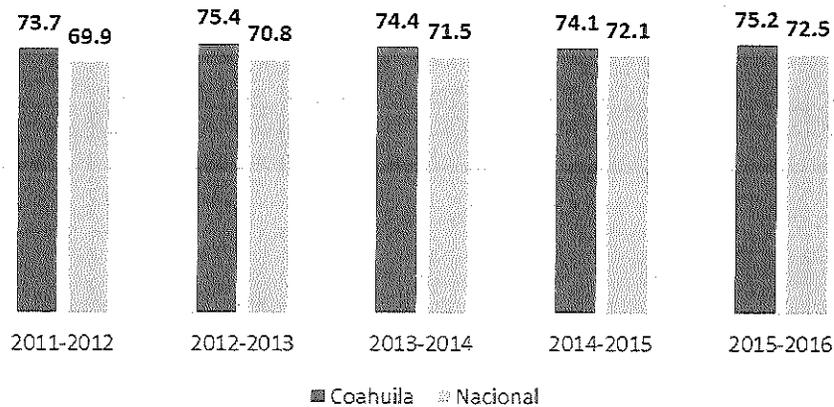
III.3 Evolución de indicadores en educación básica ciclo escolar 2015-2016.

a).- Cobertura

La cobertura indica el porcentaje de alumnos atendidos en un nivel educativo, con respecto a la población que representa la edad para cursar dicho nivel. Para el ciclo escolar 2015-2016, la cobertura en educación preescolar en el estado presenta una ligera mejoría con respecto al ciclo escolar anterior, al pasar de una cobertura del 74.1% al 75.2%, asimismo dicho indicador se encuentra por encima del promedio nacional que es del 72.5%.

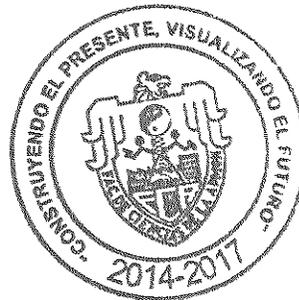


Cobertura en educación Preescolar (%)

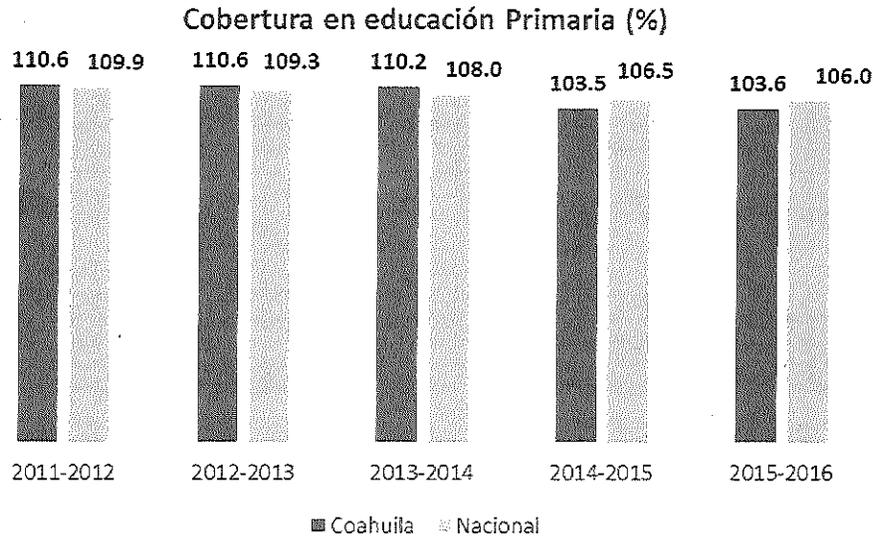


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la SEP.

Para el ciclo escolar 2015-2016 se ha logrado una cobertura total en el nivel primaria, tanto a nivel estatal como nacional en primaria se tiene un desempeño positivo lo cual da cuenta que se han aprovechado las áreas de oportunidad detectadas en años pasados.



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name, located to the right of the SEP seal.

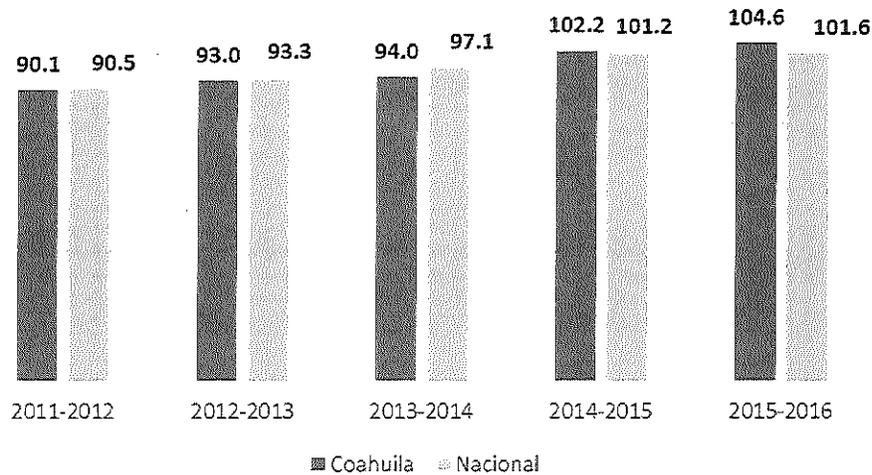


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la SEP.

Con resultados similares, en el nivel secundaria el Estado reporta para el ciclo escolar 2015-2016 y desde un ciclo escolar anterior una cobertura total en ese nivel, situación que coloca al Estado en una posición destacada ya que el nivel secundaria es en donde históricamente se han tenido resultados más deficientes.



Cobertura en educación Secundaria (%)



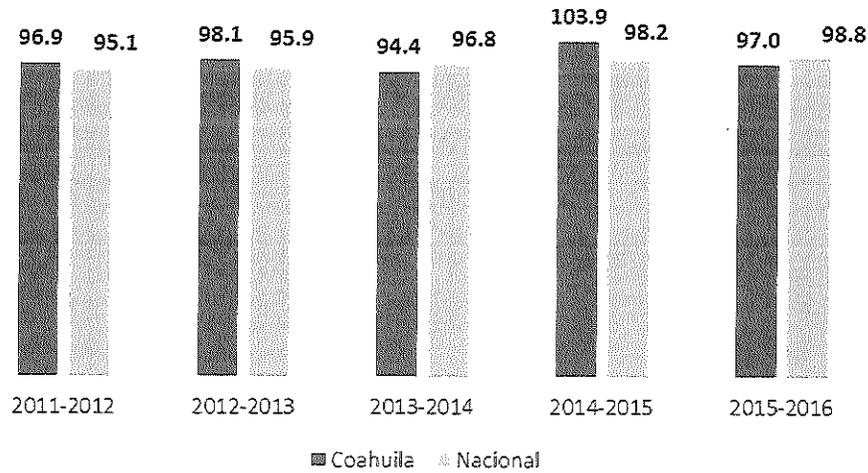
Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la SEP.

b).- Eficiencia terminal

La eficiencia terminal representa el porcentaje de alumnos que concluyen un nivel educativo, respecto al número de alumnos del ciclo escolar en el que ingresaron a primer grado en ese nivel educativo.

En el nivel primaria, el Estado en los últimos ciclos escolares ha logrado índices de eficiencia terminal por encima del 95.0%; en el ciclo escolar 2015-2016 tuvo un ligero decremento al pasar de una eficiencia terminal ligeramente por encima del 100.0% en el ciclo escolar anterior, a un 97.0%, asimismo esta tasa se encuentra por debajo del promedio nacional que es del 98.8%, lo cual señala que es un aspecto en el que la entidad deberá poner especial atención.

Eficiencia terminal en educación Primaria (%)

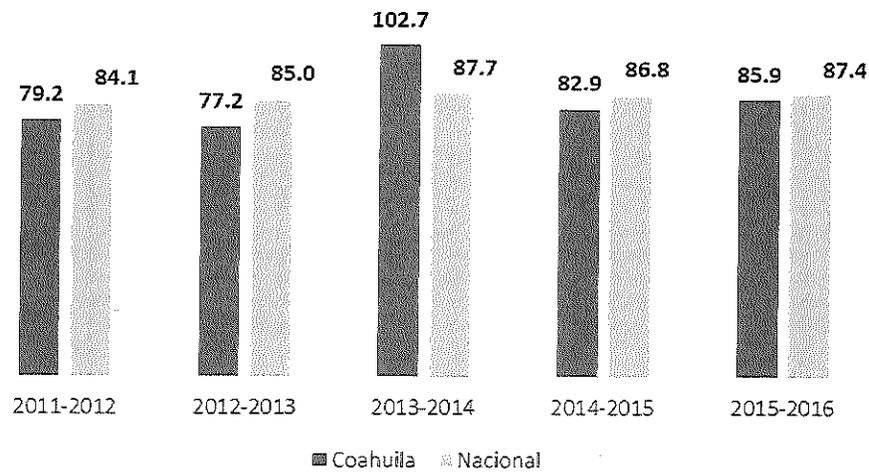


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la SEP.

En el nivel secundaria, el Estado para el ciclo escolar 2015-2016 reporta un índice de eficiencia terminal del 85.9%, índice por debajo del promedio nacional que es del 87.4%, es importante resaltar que a nivel Estatal se logró aumentar dicha tasa en tres puntos porcentuales con respecto al ciclo escolar inmediato anterior.



Eficiencia terminal en educación Secundaria (%)

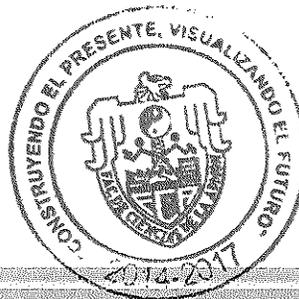


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la SEP.

c).- Abandono escolar

Representa el total de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo, expresado como porcentaje del total de alumnos inscritos en el ciclo escolar.

En materia de abandono escolar, el promedio nacional a nivel primaria en el ciclo escolar 2015-2016 reporta un indicador del 0.1%, misma tasa que reporta el Estado de Coahuila, es decir, en el nivel primaria prácticamente los alumnos no abandonan sus estudios hasta concluir ese nivel.



Abandono escolar en educación Primaria (%)

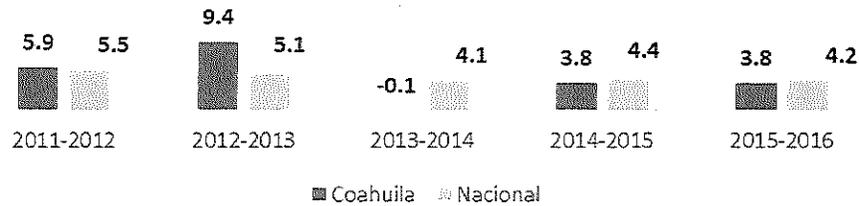


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la SEP.

En el nivel secundaria en el ciclo escolar 2015-2016, el Estado reporta una tasa de abandono escolar igual a la reportada en el ciclo escolar anterior que es de 3.8%, lo cual indica que en el Estado de Coahuila de 100 alumnos de nivel secundaria, en promedio, cuatro de ellos abandonan sus estudios antes de concluir ese nivel. Es importante señalar que dicha tasa se encuentra por debajo al promedio nacional que es del 4.2%.



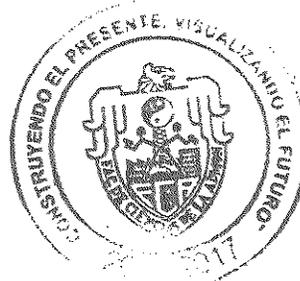
Abandono escolar en educación Secundaria (%)

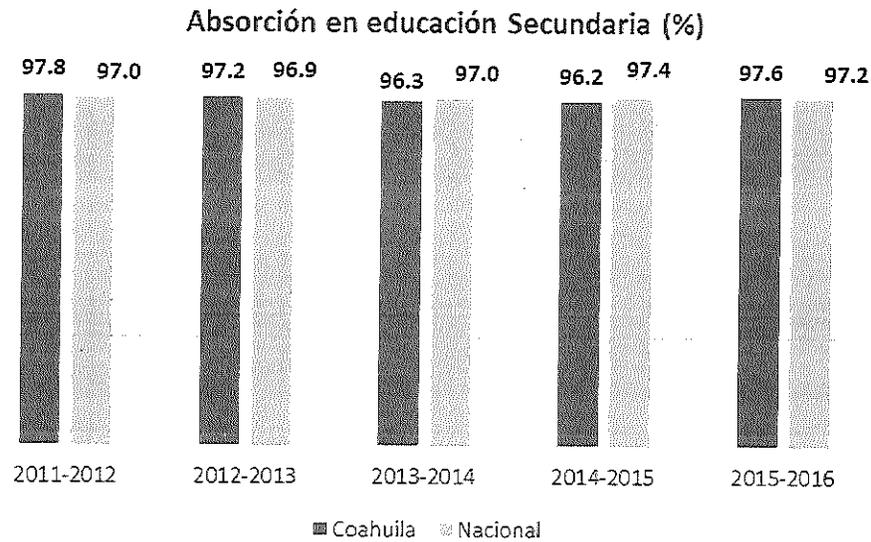


Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la SEP.

d).- Absorción

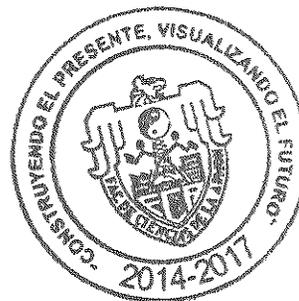
Muestra el índice de transición de los alumnos de un nivel educativo a otro, es decir indica el porcentaje de alumnos que se inscriben en un nivel educativo, con respecto al número de alumnos que egresaron del nivel educativo inmediato anterior, cuyo ciclo recién terminó. El Estado en el nivel secundaria en los años recientes ha reportado altos índices de grado de absorción encontrándose por encima del 95.0%; en el ciclo escolar 2015-2016 reporta un índice de absorción del 97.6%, lo que indica que en el Estado de Coahuila de 100 alumnos que egresan del nivel primaria, en promedio, solo dos alumnos ya no continúan sus estudios en el nivel secundaria.



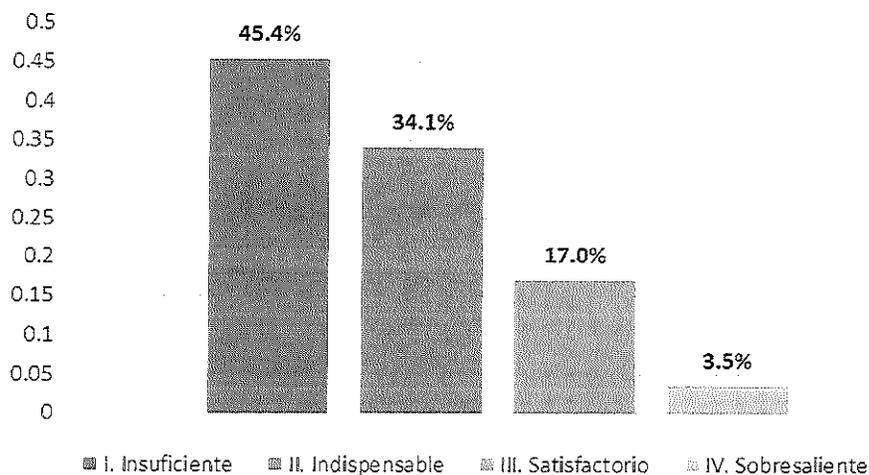


III.5 Resultados Planea 2015

En cuanto a logros de la prueba PLANEA 2015 en el Estado de Coahuila, nivel primaria, en el rubro de lenguaje y comunicación, de un total de 4,681 alumnos, 45.4% de ellos obtuvo un nivel de logro en lenguaje y comunicación I, siguiéndole, 34.1% de estudiantes con un logro nivel II, 17% se ubica en el nivel del logro III, y sólo un 3.5% alcanzó un logro nivel IV.



Nivel de logro en primaria. Lenguaje y Comunicación



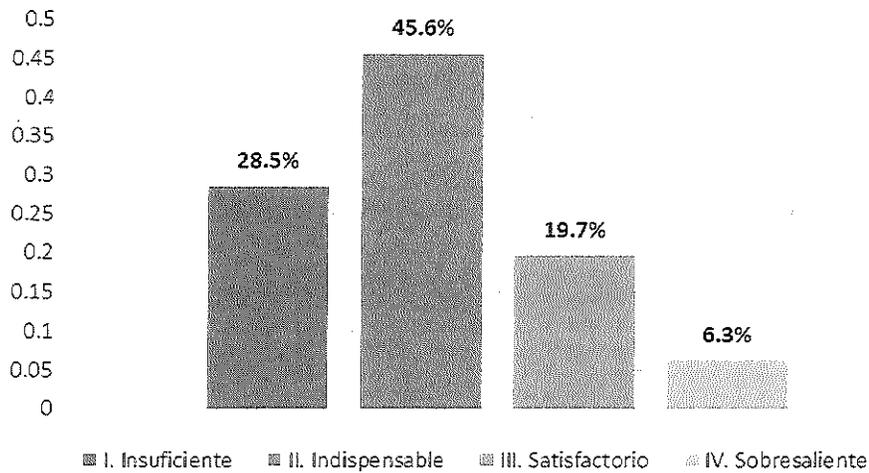
Fuente: Elaboración propia con base en resultados publicados Planea 2015.

Considerando que de acuerdo a los niveles, el nivel I es más bajo, y tomando en cuenta que el mayor porcentaje de alumnos evaluados se ubica en dicho nivel, es importante considerar estrategias adecuadas y pertinentes que puedan impactar en alcanzar un nivel mayor.

Asimismo, en relación al número de alumnos de secundaria con nivel de logro en lenguaje y comunicación, la siguiente figura muestra que, de un total de 5,440 alumnos evaluados, el 45.6% de ellos obtuvieron un nivel de logro II, el 28.5% un nivel de logro I, 19.7% un nivel de logro III y sólo un 6.3% un nivel de logro IV.



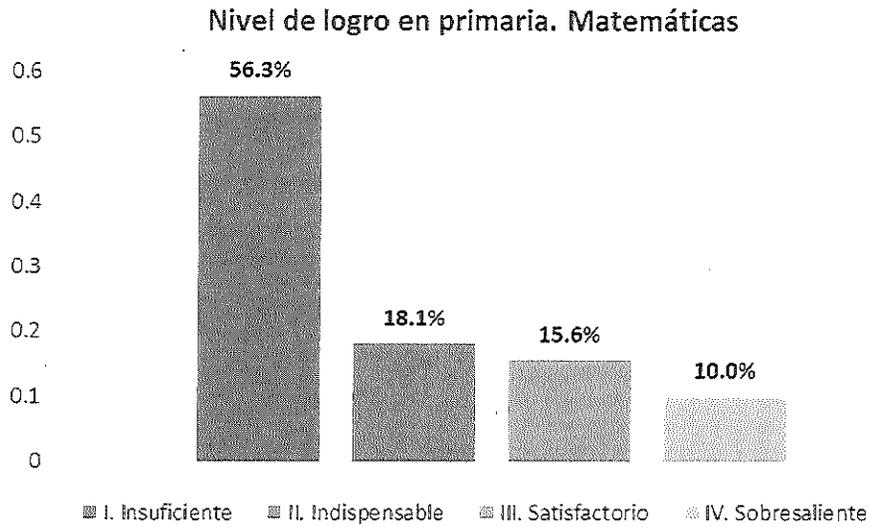
Nivel de logro en secundaria. Lenguaje y Comunicación



Fuente: Elaboración propia con base en resultados publicados Planea 2015.

La siguiente figura muestra claramente el porcentaje de logro académico en matemáticas en el nivel primaria, como se observa, de 4,681 alumnos evaluados, el 56.3% alcanzó un nivel de logro I, el 18.1% alcanzó un nivel de logro II, un 15.6% un nivel de logro III y únicamente un 10.0% alcanzó un nivel de logro IV.



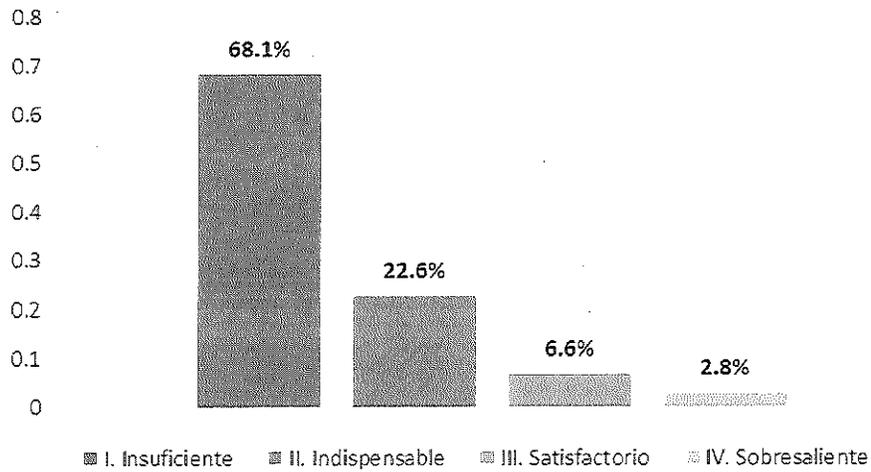


Fuente: Elaboración propia con base en resultados publicados Planea 2015.

El porcentaje de logro académico en matemáticas en el nivel secundaria fue el siguiente; de 4,681 alumnos evaluados, el 56.3% alcanzó un nivel de logro I, el 18.1% alcanzó un nivel de logro II, un 15.6% un nivel de logro III y únicamente un 10.0% alcanzó un nivel de logro IV.



Nivel de logro en secundaria. Matemáticas



Fuente: Elaboración propia con base en resultados publicados Planea 2015.

Estos resultados dan muestra y confirman las dificultades que se tienen en el área cuantitativa en donde en general los resultados en matemáticas resultan ser más bajos, a diferencia de los logros en lenguaje y comunicación en donde se tienen mejores resultados.



Parte IV. Análisis FODA

IV.1 Fortalezas.

El FONE se encuentra alineado con los objetivos nacional, sectorial y estatal de la educación y está vinculado directamente con las metas del Milenio; además, la Matriz de Indicadores cuenta con información clara y detallada sobre los objetivos a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades, que le permiten tener un mejor seguimiento en los efectos de la aplicación del fondo; infiriendo de manera indirecta los resultados de la educación en su nivel básico y normal; otra de las fortalezas es que, al ser un fondo que se aplica con Normativa establecida en la Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Contabilidad Gubernamental; La ley General de Educación y los Lineamientos del Gasto de Operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, establece un sustento sólido para lograr los avances en educación establecidos en el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo y en el Plan Sectorial de Educación.

El FONE tiene complementariedad y coincidencias con varios programas que contribuyen a incrementar la cobertura y la eficiencia terminal en la educación básica.

Dentro de los lineamientos del Fondo se observa la determinación de población objetivo únicamente para el rubro de Gasto Operativo que beneficia a “las escuelas públicas de educación básica y normales públicas de las entidades federativas.”

Es un fondo cuyos recursos son identificados a través de una cuenta única y permanentemente fiscalizada, la instancia responsable de la educación (SEP) intervienen en el monitoreo del destino del recurso y en el avance de los indicadores.



La información correspondiente a los beneficiarios (nómina) del fondo se encuentra sistematizada y estandarizada, permitiendo la homologación y depuración de la nómina educativa.

Está claramente determinada la distribución del fondo por objeto del gasto.

Se encontró evidencia de que el fondo cuenta con los mecanismos oportunos de transparencia y rendición de cuentas.

El fondo cuenta ya con las primeras evaluaciones anuales que permiten analizar sus resultados

IV.2 Debilidades.

En la evaluación se detecta la falta de indicadores que midan los resultados directamente del FONE, la Matriz de Indicadores para Resultados, se enfoca en los logros del Sistema Educativo Estatal (Cobertura y Eficiencia Terminal). Los recursos del FONE, al cubrir nómina y gasto operativo, inciden a lograr estos objetivos. Por otra parte, en el diagnóstico del problema de educación básica y normal se considera como población beneficiaria a los alumnos que reciben clases y cuyos docentes tienen un salario a través del fondo, por lo que el beneficio del FONE es indirecto.

Se desconocen las observaciones y aspectos susceptibles de mejora de las evaluaciones externas, a fin de mejorar los procesos. Es decir, existen evaluaciones externas, pero al momento de la evaluación no se contaba con las observaciones y puntos de mejora; aunque es necesario también señalar que, con los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública



A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines, positioned to the right of the official seal.

Federal, no hay ninguna evaluación que coincida con el FONE, debido al periodo de transición de la Reforma Educativa.

No determina con claridad la población beneficiada en los aspectos de servicios personales, los cuales son la planta docente federalizada.

Se detectó que, a pesar de que existen mecanismos de coordinación, en el momento de la evaluación, no se contó con evidencia documental que demuestre que éstos coadyuvan a la eficiencia de la ejecución del fondo.

Se cuenta con una evaluación anterior de impacto, sin embargo, ésta evaluó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), es fundamental tener mayor información sobre los indicadores de gestión y de resultados para observar los logros en cuanto a metas propuestas y metas alcanzadas. Adicionalmente no se cuentan con indicadores dentro de la MIR que evalúen directamente al FONE, esto debido a la propia naturaleza del fondo. Es necesario señalar que el cambio del Fondo de Aportaciones para Educación Básica al Fondo para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, trae modificaciones en la operación y, por lo tanto, en los resultados de un año respecto al otro.



A large, stylized handwritten signature or scribble in black ink, overlapping the right side of the circular seal.

Conclusiones y Recomendaciones.

Al realizar la evaluación de impacto al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) 2016, se detectó que los Indicadores para Resultados del fondo están relacionadas con el logro de indicadores de educación cuantitativos (cobertura y eficiencia terminal), pero no así los cualitativos que midan la calidad y aseguren el aprendizaje de los alumnos e impulsen el desarrollo profesional de los docentes. En este punto, es importante contar con un diagnóstico integral del problema a nivel estatal, mismo que deberá contener las causas, efectos y características del problema que atiende directamente el FONE, así como su ubicación territorial, plazo, revisión y actualización, por lo que se deberán establecer indicadores que evalúe directamente los resultados del FONE sobre la educación básica en el Estado de Coahuila.

Las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, no se identifican de manera específica por el fondo, es importante contar con un documento que permita establecer a los beneficiarios directos. Este es un punto que deberá coordinarse con el nivel federal.

Es fundamental contar con los mecanismos o diagnóstico que muestren la situación actual y cómo estos programas complementarios aunados al FONE contribuyen a mejorar la calidad de la educación básica y normal.

La Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Coahuila deberá realizar un informe detallado sobre los aspectos susceptibles de mejora, así como su factibilidad y tiempos para ser solventados y llevar a cabo procesos de seguimiento y evaluación para conocer con mayor precisión el desempeño y resultados de los programas complementarios. Aunque, es



necesario aclarar que las evaluaciones externas tienen muy poco tiempo de haberse implementado, los aspectos de mejora deberán realizarse en el corto y mediano plazo.



[Handwritten signature]

Bibliografía

Bases de datos de información estadística. Dirección General de Planeación y Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública.

Información Estadística Concentrado Entidad del Sistema Educativo Coahuilense Ciclo Escolar 2015-2016. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Coahuila.

Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 4to Trimestre 2016. Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Ley de Coordinación Fiscal. H. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Texto vigente.



JESUS A. MONTALVO MORALES.
DIRECTOR.