

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR “EL SALTO AFRO”
DEL MUNICIPIO DE GUACHENÉ**

HUGO FERNEY CANTOÑÍ SAAVEDRA

RAFAEL ALBERTO HERNÁNDEZ MINA



**Escuela Superior de
Administración Pública**

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FACULTAD DE POSGRADO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CALI - 2021

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR “EL SALTO AFRO”
DEL MUNICIPIO DE GUACHENÉ**

HUGO FERNEY CANTOÑI SAAVEDRA

RAFAEL ALBERTO HERNÁNDEZ MINA

Trabajo de grado consultoría para optar al título de Magister en Administración Pública

Dra. EDNA MARISOL RODRIGUEZ QUESADA



**Escuela Superior de
Administración Pública**

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FACULTAD DE POSGRADO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CALI 2021

Tabla de contenido

| | Pág. |
|--|-------------|
| 1. Introducción | 8 |
| 2. Estado del arte o experiencias comparadas | 14 |
| 3. Marco teórico | 26 |
| 3.1. Componente jurídico | 26 |
| 3.2. Hacia el concepto de política pública | 28 |
| 3.3. El ciclo de las políticas públicas | 32 |
| 3.4. De la evaluación de programas y/o políticas públicas | 35 |
| 3.4.1. Tipologías de la evaluación de políticas y programas | 37 |
| 3.4.1.1. Los actores evaluadores | 38 |
| 3.4.1.2. La temporalidad | 39 |
| 3.4.1.3. Materia de evaluación | 40 |
| 3.4.1.3.1. Tipos de evaluación | 40 |
| 4. Diseño metodológico | 45 |
| 5. Desarrollo de la evaluación | 48 |
| 5.1. Análisis del diseño del programa “El salto afro” | 48 |
| 5.1.1. Visión general del programa | 52 |
| 5.1.1.1. Justificación | 52 |
| 5.1.1.2. Política sectorial y/o institucional a la que pertenece | 54 |
| 5.1.1.3. Descripción general | 55 |
| 5.1.1.4. Objetivos del programa a nivel de fin y propósitos | 56 |
| 5.1.1.4.1. Metas e indicadores | 58 |
| 5.1.1.5. Descripción de la población objetivo | 60 |
| 5.2. El proceso de implementación del programa “El salto afro” | 61 |
| 5.2.1. Cadena de valor del programa en su implementación | 61 |
| 5.2.1.1. Descripción de los insumos | 62 |
| 5.2.2. Análisis de eficacia | 67 |

| | |
|--|-----|
| 5.2.2.1. Cadena de entregas | 67 |
| 5.2.3. Análisis de eficiencia | 73 |
| 5.2.4. Calidad de los bienes y/o servicios | 86 |
| 5.2.4.1. Resultados encuesta a beneficiarios de “El salto afro” | 87 |
| 5.3. Optimización del diseño y la implementación del programa “El salto afro” | 95 |
| 5.3.1. Propuestas para la optimización del diseño del programa “El salto afro” | 95 |
| 5.3.2. Propuestas para la optimización de la implementación del programa “El salto afro” | 97 |
| 6. Conclusiones y recomendaciones | 101 |
| 6.1. Conclusiones | 101 |
| 6.2. Recomendaciones | 103 |
| 7. Referencias bibliográficas | 107 |

Contenido de Tablas

| | Pág. |
|--|-------------|
| Tabla 1. El ciclo de las políticas públicas | 32 |
| Tabla 2. Matriz de marco lógico | 49 |
| Tabla 3. Estructura de costos | 64 |
| Tabla 4. Promedio de inversión realizada | 74 |
| Tabla 5. Lista de chequeo de información disponible | 82 |
| Tabla 6. Propuestas de mejora de los beneficiarios | 93 |

Tabla Contenido de Esquemas

| | Pág. |
|---|-------------|
| Esquema 1. Tipologías de la evaluación de programas y políticas públicas | 38 |
| Esquema 2. Comportamiento de la inversión de recursos propios y del SGP | 63 |
| Esquema 3. Cadena de valor | 66 |
| Esquema 4. Proceso de realización de convenios con las IES | 68 |
| Esquema 5. Proceso de selección de beneficiarios | 69 |
| Esquema 6. Proceso de pago de matrícula de beneficiarios | 70 |
| Esquema 7. Proceso de contratación de transporte para beneficiarios | 71 |
| Esquema 8. Proceso de seguimiento a beneficiarios | 72 |

Anexos

Anexo 1. Cartas de solicitud y respuesta para la consultoría

Anexo 2. Consentimientos previos, libres e informados

Anexo 3. Encuesta de beneficiarios

Anexo 4. Registro de beneficiarios encuestados

Anexo 5. Registros fotográficos

Anexo 6. Informes presentados al honorable Concejo Municipal de Guachené

Anexo 7. Entrevistas

1. INTRODUCCIÓN

En el año 1994, a las 3:47 de la tarde del 6 de junio, Colombia sufrió uno de los peores desastres naturales de su historia. Este día, un sismo de 6 grados en la escala de Richter, con epicentro en el municipio de Toribío Cauca, sacudió el territorio de los departamentos de Cauca y Huila, dejando un saldo trágico de 1.100 víctimas mortales y alrededor de 8.000 familias damnificadas, en su gran mayoría del departamento del Cauca.

Por lo anterior, mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994, se declaró el Estado de Emergencia por razones de grave calamidad pública, seguidamente, se expidió el decreto 1264 del 21 de junio de 1994 “Por el cual se establecen exenciones tributarios para la zona afectada por la calamidad pública en los Departamentos del Huila y Cauca.”, en donde se establecieron exenciones de impuestos a las nuevas empresas que se establecieran en los territorios de los municipios declarados, en este decreto, como zona afectada, entre los que se encontraba el municipio de Caloto (Cauca). Luego, mediante la ley 218 del 17 de noviembre de 1995, “Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones”, se estableció el periodo de exención del impuesto de renta y complementarios en 10 años y se definieron las características de las empresas que podrían acceder a este beneficio y el porcentaje correspondiente.

Más adelante, en el año 2006, el 19 de diciembre, mediante el decreto departamental 0653, se creó el municipio número 42 del departamento del Cauca, el municipio de Guachené, el cual se segregó del municipio de Caloto, del que fue su principal corregimiento. En el proceso de segregación, el nuevo municipio de Guachené heredó gran parte de las empresas establecidas en el “Parque industrial y comercial del Cauca”, fundado en el territorio en 1996, como resultado de la ley 218 de 1995 o “Ley Páez”, como estrategia de fomento del desarrollo de la región luego de la

catástrofe ocurrida en 1994. No obstante, el naciente municipio, cuyos habitantes se habían dedicado ancestralmente a la agricultura, principalmente de cultivos de pancoger, no contaba con la mano de obra calificada y necesaria para el funcionamiento de su nuevo motor de desarrollo, la zona industrial, lo que obligó a los empresarios a traer la gran mayoría de su mano de obra de los municipios vecinos, principalmente de la ciudad de Cali, Puerto Tejada, Jamundí, Villa Rica entre otros. Situación que generó gran preocupación en la clase política guacheneceña, ya que no se estaba aprovechando el gran potencial de empleos que trajo consigo la industria, para el beneficio de los guacheneceños.

Como respuesta a lo anterior, en el Plan de Desarrollo del municipio de Guachené, correspondiente al periodo 2012 – 2015, denominado “El salto afro”, se resaltó como uno de sus pilares fundamentales la educación superior, por ello, entre los objetivos del plan estratégico se incluyó “X. Fomentar el acceso y permanencia a la educación superior, tecnológica y técnica con calidad, diversificada y con énfasis en las competencias laborales e investigativas, cimentada en valores, actitudes, aptitudes y principios éticos.” En esta medida, para dar cumplimiento a este objetivo, se originó el entonces denominado “Programa de Acceso a la Educación Superior, En Sus Modalidades Técnica, Técnico Profesional, Formación Para El Empleo, Tecnológica y Profesional Universitaria “ El salto afro”, cuya misión era “propender, promover y facilitar el acceso y la permanencia de los Guacheneceños a la Educación Superior, por medio de la asignación y gestión de recursos y de convenios con instituciones que ofrezcan programas académicos para este nivel y con instituciones que lleven a cabo acciones similares”. A partir de lo anterior, se da inicio al programa, con la aspiración de que, al terminar el mandato constitucional (2012 – 2015), 500 jóvenes estuvieran terminando su carrera universitaria y 800 personas hubieran o estuvieran realizando estudios técnicos y tecnológicos.

En el año 2012, inicia el programa “El salto afro”, con una prueba piloto, en convenio con la Universidad del Pacífico de Buenaventura, a donde se desplazaron 50 jóvenes del municipio de Guachené, a los cuales se les costeaba, a través del fisco municipal, la matrícula, el alojamiento y la alimentación. Esta prueba piloto solo tuvo una duración de 3 semestres, ya que por problemas de tipo administrativo, de la institución universitaria, estos debieron interrumpir sus estudios y regresar al municipio, donde luego reiniciaron nuevos procesos académicos, principalmente en la Fundación Universitaria de Popayán (FUP) en Santander de Quilichao y en la Institución Universitaria Antonio José Camacho de la ciudad de Cali.

En el año 2016, el nuevo gobierno municipal, a través de su Plan de Desarrollo, denominado “Acciones de gobierno con sentido social”, asegura la continuidad del programa, por lo menos por un cuatrienio más, pero no sin antes introducir una serie de regulaciones, las cuales se establecieron mediante el acuerdo 019 de 2016, de donde se pueden destacar, entre las principales, el establecimiento de un proceso de selección para el ingreso, de un promedio de notas mínimo para la permanencia en el programa y de garantías para la devolución del recurso económico recibido por los beneficiarios, en caso de deserción o de expulsión del programa por incumplimiento de lo reglado.

Luego de establecidas las regulaciones en el Acuerdo 019, el alcalde municipal designó un funcionario para la coordinación del programa, el cual tenía como funciones, dirigir los procesos de ingreso de beneficiarios, realizar seguimiento al desempeño de los estudiantes y administrar la base de datos de beneficiarios del programa. Una vez emprendida esta labor de coordinación, se pudo evidenciar que el programa venía presentando una serie de fallas e inconsistencias significativas, entre las que se destacan, la deficiencia de los elementos de seguimiento y control, la inexistencia de una base de datos de los beneficiarios y la falta de control para el ingreso de los

beneficiarios al programa. Como resultado de estas falencias, el programa presenta situaciones negativas, entre las que se pueden destacar, un alto nivel de deserción escolar, duplicidad de matrículas, ingreso de beneficiarios de otros municipios, bajo rendimiento académico de beneficiarios, entre otras.

Durante su implementación, el programa de educación superior “El salto afro” se ha posicionado como el “programa bandera” de las dos últimas administraciones del municipio de Guachené, con una inversión anual promedio del 26% de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) disponibles para inversión. No obstante, se evidencian falencias importantes en su diseño e implementación, las cuales dificultan el cumplimiento de los propósitos para los cuales fue creado; así como, los procesos de seguimiento, evaluación y control, y de rendición de cuentas, poniendo en riesgo la sostenibilidad y la continuidad del programa. Entre las falencias del programa se pueden destacar, el bajo promedio de notas de la mayoría de sus beneficiarios, el creciente promedio de deserción académica y la suspensión de beneficiarios por incumplimiento de requisitos, entre otras.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que, los presupuestos públicos se deben ejecutar bajo los principios de eficiencia y eficacia, surge un interrogante, en lo que respecta al programa de educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené, en la medida en que, se requiere saber, ¿Qué problemas de eficiencia y eficacia ha tenido el programa de educación superior “El salto afro” en el cumplimiento sus propósitos? y ¿qué ajustes se requieren para su optimización? En esta medida, para dar respuesta a estos interrogantes, es imprescindible evaluar el diseño y la implementación del programa “El salto afro”, para establecer las fallas y proponer las acciones que se requieran para su optimización.

A partir de lo anterior, para el desarrollo de esta evaluación, se planteó como objetivo general, “Evaluar el programa de educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené, con el fin de identificar falencias y proponer los ajustes que se requieran para que este cumpla con sus propósitos”; seguidamente, para desarrollar este objetivo, se plantearon tres objetivos específicos; como primera medida “Analizar el diseño del programa “El salto afro”, con el ánimo de establecer la pertinencia de sus componentes, procesos y procedimientos, a través de análisis documental y de entrevistas a funcionarios involucrados en su diseño y encuesta a beneficiarios”; en segundo lugar, se busca “Examinar el proceso de implementación del programa “El salto afro”, para establecer la concordancia entre los procesos y procedimientos definidos y los realizados, a través de análisis documental y de entrevistas a funcionarios involucrados y encuesta a beneficiarios”; y finalmente se procura “Proponer acciones para optimizar el diseño y la implementación del programa “El salto afro”, a partir de los hallazgos, para asegurar el cumplimiento de sus propósitos.

El desarrollo de la investigación inicia con la construcción del estado del arte o experiencias comparadas; en seguida, en el marco teórico, se presentan los conceptos que orientan el desarrollo de la investigación, como es el caso de, el componente jurídico, hacia la noción teórica de política pública, y, el ciclo de las políticas públicas; ya en materia de la evaluación de programas y/o políticas públicas, se enfatiza en las tipologías de la evaluación de políticas y programas, exponiendo los actores, evaluadores, la temporalidad, materia de evaluación, y por último, se concluye este tema con los tipos de evaluación. Seguidamente, se muestra el campo del diseño metodológico, donde se expondrá cómo se desarrollará la evaluación. Luego se aborda el análisis del diseño del programa “El salto afro”, el cual abarca la visión general del programa, la

justificación, política sectorial y/o institucional a la que pertenece, con una descripción general, los objetivos del programa a nivel de fin y propósitos, también las metas e indicadores y concluye con la descripción de la población objetivo.

Posteriormente, se despliega el proceso de implementación del programa “El salto afro”, a través de la cadena de valor del programa en su implementación, la descripción de los insumos, el análisis de eficacia, también se relaciona la cadena de entregas, el análisis de eficiencia, calidad de los bienes y/o servicios, y los resultados de la encuesta a beneficiarios de “El salto afro” con su respectivo análisis.

Finalmente, se presentan las propuestas para la optimización del diseño y la implementación del programa “El salto afro”, construidas a partir de los hallazgos y, a través de las conclusiones y recomendaciones, con la participación de los diferentes actores del programa y del sector de educación del municipio de Guachené.

2. ESTADO DEL ARTE O EXPERIENCIAS COMPARADAS

En Colombia, se han ejecutado durante los últimos años, un sin número de programas sociales, los cuales se evalúan, generalmente, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Teniendo en cuenta que el Programa de promoción, acceso y permanencia en la educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené, es un programa social y, como tal, posee características similares a las de la mayoría de programas de este tipo, para el desarrollo de la evaluación propuesta en esta consultoría, se tomará como referencia la evaluación de algunos programas sociales, con características similares, desarrollados en Colombia; adicionalmente se tomará como referencia la evaluación de algunos programas sociales implementados en México, por tratarse de uno de los países de Latinoamérica con mayor desarrollo en materia de políticas públicas.

En primer lugar, para iniciar con los programas desarrollados en Colombia, tenemos la Evaluación de impacto de corto plazo del programa “Ser Pilo Paga”, realizada por la Universidad de los Andes, la cual tuvo como objetivo “Realizar el diseño de la evaluación de impacto del Programa Ser Pilo Paga que permita medir en el futuro el efecto causal de la intervención sobre el acceso, la retención, la deserción, el valor agregado de la educación, la empleabilidad, los ingresos, la calidad de vida, los proyectos de vida de los jóvenes y la protección social; levantar la línea de base en 2015 para el grupo de tratamiento y de control y efectuar una investigación cualitativa a nivel del Programa para analizar las variables de retención y deserción.”

Para su desarrollo, la evaluación se estructuró en tres componentes; en el primer componente se realizó la descripción del sistema de Educación Superior en Colombia y de las ayudas financieras que ofrece el Estado para acceder a Educación Superior. Se utilizaron las bases del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior – SPADIES, la base de

Saber 11 y la base de ICETEX. Adicionalmente, se hizo la caracterización de la línea de base de 1.487 jóvenes que cumplían el puntaje de focalización de SISBÉN de Ser Pilo Paga que se encontraban alrededor del punto de corte de Saber 11. De estos jóvenes, 682 cumplían el requisito de Saber 11 y 805 no lo hacían. El muestreo se hizo con unos pesos estadísticos que, al tenerse en cuenta, hacen que la muestra encuestada represente a 31.564 jóvenes, de los cuales 21.682 no cumplían el puntaje de Saber 11 y 9.882 sí lo cumplían.

En el segundo componente, se realizó la evaluación cuantitativa de corto plazo del programa, en acceso a educación superior, permanencia y desempeño académico. Para medir los impactos en acceso se usó la metodología de regresión discontinua (diseño cuasi experimental de estimación de impacto causal que aprovecha que existe una variable de focalización que determina quiénes son o no elegibles a un programa según un punto de corte establecido) y para medir el impacto en desempeño académico se usó regresión discontinua y variables instrumentales. Adicionalmente, se hicieron pruebas de robustez de los resultados en acceso usando la metodología de emparejamiento o Propensity Score Matching. Para todos los impactos se usaron tres fuentes de datos administrativas: la base de datos de las pruebas Saber 11, la base del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior – SPADIES y la base de datos del SISBÉN.

En el tercer componente se llevó a cabo la evaluación cualitativa del programa. En este componente se realizaron: I) 36 grupos focales a beneficiarios, no beneficiarios y compañeros de pilos; II) 12 entrevistas con elegibles no beneficiarios; III) 12 entrevistas con jóvenes beneficiarios que habían aplazado semestre; y IV) 24 entrevistas a directivos y 24 a docentes de 10 Instituciones de Educación Superior acreditadas, que han sido receptoras de estudiantes beneficiarios de Ser Pilo Paga, cubriendo todas las regiones donde existen instituciones acreditadas.

El análisis de esa información, luego de su transcripción, combinó una codificación estructurada y basada en la literatura existente y en las preguntas de esta investigación, con la identificación de temas emergentes. El análisis se hizo en diálogo con los análisis cuantitativos y las preguntas que de él iban emergiendo. A partir de este análisis se identificaron una serie de categorías que eran recurrentes entre documentos, fuentes e informantes, que se revisaron utilizando matrices de triangulación y saturación. Posteriormente, se analizan las opiniones de los estudiantes, profesores, directivos, orientadores y otros miembros de la comunidad involucrados en el programa en referencia a esas categorías transversales. En este análisis se utilizan como puntos de contraste la información obtenida de los grupos focales y de las entrevistas realizadas a desertores y a estudiantes de características similares a los participantes en SPP, que estuvieron cerca del puntaje de corte, pero que no lograron entrar al programa.

La evaluación del programa “Ser pilo paga”, por tratarse de un programa muy similar al programa “El salto afro”, se convierte en una guía importante para el desarrollo de su evaluación, ya que ofrece una orientación importante sobre el procedimiento a seguir, las variables a evaluar y los actores objeto de la evaluación, entre otras cosas. En esta medida, esta invita a evaluar los procedimientos de selección de beneficiarios, en donde se debe tener en cuenta la definición del punto de corte entre los elegibles y no elegibles, así como los criterios de selección de los beneficiarios entre los elegibles. Adicionalmente, la evaluación del programa “Ser pilo paga” invita a la inclusión de compañeros de estudio de beneficiarios del programa, así como de directivos y docentes de las instituciones de educación superior receptoras, en el proceso de evaluación, mediante grupos focales y entrevistas; estas estrategias serán utilizadas en la evaluación de “El salto afro”, ya que brindan información útil de forma sencilla.

Así mismo, en Colombia se llevó a cabo la Evaluación ejecutiva del proceso de formulación e implementación y el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y los procesos de monitoreo y seguimiento de la política pública de discapacidad para el periodo 2008- 2013; esta evaluación fue desarrollada en el año 2015 por profesionales de la Universidad del Rosario para la secretaría distrital de planeación de la alcaldía mayor de Bogotá D.C. La metodología acogida para la realización de la evaluación fue la Evaluación Ejecutiva E2 de Sinergia del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la cual recomienda la realización de evaluaciones ejecutivas a través de tres momentos o secciones. La primera, consiste en la descripción general del programa, especificando la información disponible, así como los vacíos de información, a través de los siguientes seis temas: diseño del programa, insumos, resultados, manejo operativo, diseño organizacional y actividades de direccionamiento, monitoreo y evaluación. Teniendo en cuenta estos temas, en la primera etapa de la evaluación se reportaron los hallazgos encontrados únicamente en la información interna y documentada del programa.

El diseño metodológico del estudio fue complementado con enfoques y modelos teóricos para enriquecer el ejercicio investigativo con los últimos desarrollos académicos en la materia. Entre ellos, se acudió al Enfoque Sistémico, el cual consiste en “reconocer la existencia de una serie de conceptos genéricos aplicables y aplicados en diversos estudios” (Rosnay, 1975); el Enfoque de Análisis de Políticas Públicas; el Neo institucionalismo, el Enfoque de Gobernanza, el Enfoque de redes de política pública, el modelo de Coordinación Inter-agencial, el modelo gerencial y estratégico, el liderazgo y el método analítico de sensibilidad sistémica (MASS).

A lo largo de la investigación se utilizaron fuentes primarias y secundarias de variados orígenes. Las principales fuentes fueron los documentos oficiales del Sistema Distrital de Discapacidad, de entidades distritales, de otros países y organizaciones internacionales, entrevistas

semiestructuradas y bibliografía académica. Además, el equipo consultor participó en diversos escenarios de la política como el Consejo Distrital de Discapacidad, el Comité Técnico Distrital de Discapacidad, el Consejo Local de Discapacidad de la localidad de Kennedy y el Foro Distrital de Discapacidad.

La evaluación de la política se organizó siguiendo los pasos propuestos por la E2: diseño de la política, estructura organizacional, manejo operativo, insumos resultados y actividades de direccionamiento, evaluación y control. Para cada una de estas áreas de estudio, la metodología propone un conjunto de 182 preguntas y subpreguntas para ser contestadas con un puntaje de 1 a 4, donde 1 corresponde a serias deficiencias, 2 a problemas, 3 a que la situación está bien y 4 muy bien. Adicionalmente a la respuesta y valoración de las preguntas se aportan recomendaciones basadas en los hallazgos y las necesidades de mejoramiento identificadas.

En esta evaluación, se puede resaltar la forma como la metodología E2 de SINERGIA convierte variables cualitativas en cuantitativas, mediante la asignación de puntos entre 1 y 4 de acuerdo a un criterio definido; en esta medida, esta metodología será muy útil en la evaluación del programa “El salto afro”, para cuantificar algunas respuestas a las preguntas de las entrevistas que se realicen, para, de esta forma, hacer más manejables los datos obtenidos y así conseguir resultados más objetivos. Así mismo, teniendo en cuenta que el programa “El salto afro” aún no ha sido objeto de ningún tipo de evaluación, se tomará como guía la metodología de evaluación ejecutiva E2 de SINERGIA, para establecer cuál es la información disponible del programa y los vacíos de información que esté presente; así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y control establecidos en el diseño del programa.

Por último, para el caso de Colombia, se estudió la Evaluación del programa Plan Pacífico, la cual fue realizada en 2009 por la firma consultora Econometría S.A. para el Departamento

Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Plan Pacífico es un programa de desarrollo sustentable de la Costa Pacífica colombiana, cuyos objetivos específicos fueron: a) Incrementar la capacidad de gestión en los entes territoriales y organizaciones de la región; b) Mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos: salud, educación y saneamiento básico; y c) Desarrollar alternativas productivas sustentables.

Esta consultoría se desarrolló bajo dos objetivos principales, por un lado, realizar la evaluación del programa, en su diseño e implementación, así como la evaluación de resultados e impactos, tanto parciales como finales. Por otro lado, como objetivo de la consultoría se planteó la presentación de algunas recomendaciones para futuras intervenciones del programa.

La evaluación se estructuró en dos líneas, la evaluación de impactos, realizada mediante un modelo de pareo, que consiste en establecer relaciones entre variables para establecer los efectos de una(s) sobre otra(s); la segunda línea fue la evaluación de diseño e implementación del programa, para lo que se utilizó la metodología desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación, conocida como evaluación ejecutiva E2; para ambos casos se utilizó fuentes de información primarias y secundarias, por una parte la actualización de la línea de base del programa y por otra parte encuestas aplicadas a una muestra de los proyectos financiados por el programa y revisión documental.

El objetivo de la metodología utilizada en este caso no era solo el de conocer las percepciones sobre los beneficios entregados por el programa y las particularidades mismas de la intervención, sino identificar, con los diferentes actores, sus apreciaciones frente a las características de la intervención y los factores de éxito y de fracaso para futuras intervenciones.

Como se puede evidenciar, esta evaluación se fundamentó en presentar alternativas de mejora a partir de un análisis comparativo entre el diseño y la implementación del programa y los

resultados obtenidos, ya que con esto se facilita la identificación de las variables, acciones e inacciones que producen las desviaciones en los fines del programa durante su proceso o ciclo.

Esta evaluación, que al igual que la anterior utiliza la metodología de evaluación ejecutiva E2, plantea la estrategia del análisis comparativo entre el diseño y la implementación del programa, la cual se tomará para el caso de la evaluación de “El salto afro”, ya que a partir de este análisis se identificarán algunas falencias del programa y se diseñarán las propuestas para su ajuste.

Por otra parte, en el año 2015 se desarrolló en México la Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Becas, cuyo propósito fue formular una valoración informada sobre las principales características de una intervención o programa para generar evidencia que permitiera la toma de decisiones en beneficio de los sujetos a los que atendió y que presentaban una problemática común.

Esta evaluación tomó como referencia elementos del programa tales como, la justificación de su creación, su vinculación con la planeación nacional, la identificación de sus poblaciones y mecanismos de atención, el análisis del funcionamiento de la base de datos de beneficiarios, la consistencia del diseño, el registro de operaciones presupuestales, y las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas. La evaluación se llevó a cabo mediante análisis de gabinete utilizando documentos proporcionados por el Programa y por la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP), además de material adicional que fue consultado por el equipo evaluador. Asimismo, se sostuvieron tres reuniones grupales: una reunión inicial, otra para la presentación y comentarios del informe preliminar, y una más para la discusión de la propuesta de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

En este caso hay que resaltar que en esta evaluación se analizaron temas como, la Justificación del programa, es decir, verificar si hubo argumentos suficientes para que el problema

originario fuera objeto de intervención; su vinculación con la planeación nacional, o sea, la forma como el problema pasó a la agenda pública; la Identificación de poblaciones y mecanismos para su atención, esto es, como se hizo la selección de los beneficiarios del programa y de los mecanismos para el tratamiento del problema; el funcionamiento y operación de la base de datos de beneficiarios, lo que posiciona a los beneficiarios del programa en un lugar importante en el proceso de evaluación; la consistencia en el diseño, para verificar si el programa fue concebido de forma correcta y acorde con el problema; el registro presupuestal y la rendición de cuentas, como herramientas de control sobre el uso de los recursos financieros en el programa; y las complementariedades y coincidencias, como un punto de comparación con otros programas del sector, para constatar que no exista duplicidad de inversión y atención, ni contradicciones con otros programas similares. Todas estas variables serán tomadas para la evaluación de “El salto afro”, ya que son muy pertinentes y darán mayor consistencia a los resultados de la evaluación, además de que permitirán tener varios puntos de referencia para realizar el análisis de la información. Entre las prioridades a evaluar, en “El salto afro”, la justificación de su creación, el manejo que se le ha dado a la base de datos de los beneficiarios, si existe, la consistencia en el diseño y el manejo que se le ha dado al presupuesto destinado al programa, incluyendo sus montos, formas de contratación y de pagos.

También, en materia de evaluación de programas sociales afines al programa “Salto Afro”, es conveniente citar la Evaluación de Diseño del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, la cual constituye un ejercicio de valoración del diseño del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, de la Secretaría de Educación Pública de México. Este Programa es producto de una fusión de siete programas previos correspondientes a los tres niveles educativos (básico, medio superior y superior), que tuvo lugar a partir del ejercicio fiscal 2014. Actualmente,

las unidades responsables del Programa son la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y la Subsecretaría de Educación Superior (SES). El Programa atiende el problema de la inadecuada e insuficiente oferta de educación pública para las personas en situación de vulnerabilidad. Este grupo incluye a individuos con discapacidad, a indígenas y migrantes. El Programa provee dos tipos de apoyo para solucionar este problema. Por un lado, otorga apoyos financieros para adquirir equipamiento, infraestructura y materiales necesarios en las instituciones educativas para atender a este tipo de población. Por otro lado, provee apoyos técnicos, como capacitaciones a docentes y la implementación de actividades para favorecer la inclusión y equidad en las instituciones.

La evaluación fue desarrollada en 2015 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., por medio del Centro CLEAR para América Latina, bajo los términos de referencia del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), los cuales contienen 30 preguntas y 13 anexos. Las preguntas permiten cuantificar variables cualitativas, a partir de una escala de 1 a 4, de acuerdo con el grado de cumplimiento del programa respecto a los criterios que evalúa la pregunta. Las preguntas están diseñadas para dar cuenta de (I) la justificación de la creación y del diseño del programa; (II) su contribución a las metas y estrategias nacionales; (III) las poblaciones potencial y objetivo, y los mecanismos de elegibilidad; (IV) el padrón de beneficiarios y los mecanismos de atención; (V) la matriz de indicadores para resultados, MIR; (VI) presupuesto y rendición de cuentas; y (VII) complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

A partir de lo anterior, la evaluación concluye que el Programa cuenta con varias fortalezas. En primer lugar, presenta una vinculación directa con los objetivos y las metas nacionales. Además, tiene un documento diagnóstico en donde se identifica un problema público sujeto de atención

gubernamental (la deficiente oferta educativa para la población en situación de vulnerabilidad) y se define una población que presenta el problema (las instituciones educativas). También identifica las causas y efectos de su problema central y recopila evidencia nacional e internacional que justifica la intervención. Las Reglas de Operación (ROP), los procedimientos de ejecución y los de selección de los beneficiarios están difundidos públicamente, a disposición de la población objetivo. En cuanto a la matriz de indicadores para resultados (MIR), las fichas técnicas de los indicadores cumplen con los requisitos establecidos para ellas y las metas establecidas son, en general, factibles.

Esta evaluación ofrece una estrategia eficaz para identificar la pertinencia del programa desde su concepción y su diseño, además muestra cómo identificar si el programa se ajustaba a las metas de desarrollo, así como también un método para el análisis de los beneficiarios y potenciales beneficiarios y los procesos de selección. Todas estas estrategias se incorporarán a la evaluación del programa “El salto afro”, junto con la estrategia de análisis del manejo de la base de datos de los beneficiarios del programa y de los recursos financieros destinados para el programa.

En 2014 se llevó a cabo la Evaluación de Diseño Programa para el Desarrollo Profesional Docente en México, la cual tuvo como propósito formular una valoración informada sobre las principales características de una intervención o programa para generar evidencia que permita la toma de decisiones en beneficio de los sujetos a los que atendió y que presentan una problemática común. La evaluación de diseño tiene como finalidad, primero, desglosar los supuestos básicos en los que se fundamenta el programa, tales como la naturaleza de las necesidades que enfrenta la población que pretende atender y su cuantificación. Segundo, la evaluación de diseño es una valoración sobre los mecanismos de intervención formulados, para confirmar que están

fundamentados en una adecuada teoría de causalidad que permita establecer que los beneficios otorgados tendrán el impacto esperado.

Esta evaluación constituye una valoración de diversos elementos del Programa, entre los que se encuentran, al igual que en la anterior: la justificación de su creación, la vinculación con la planeación nacional, la identificación de sus poblaciones y mecanismos de atención, el análisis del funcionamiento de la base de datos de los beneficiarios, la consistencia del diseño, el registro de operaciones presupuestales, y las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas. La evaluación se llevó a cabo mediante análisis de gabinete utilizando documentos proporcionados por el Programa y por la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP), además de material adicional que fue consultado por el equipo evaluador. Asimismo, se sostuvieron tres reuniones grupales: una reunión inicial, otra para la presentación y comentarios del informe preliminar, y una más para la discusión de la propuesta de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Para la evaluación del programa se identificaron temas como, la Justificación del programa, su vinculación con la planeación nacional, la Identificación de poblaciones y mecanismos para su atención, el funcionamiento y operación de la base de datos de beneficiarios, la consistencia en el diseño, el registro presupuestal y la rendición de cuentas y las complementariedades y coincidencias.

Esta evaluación, al igual que la anterior, resalta la importancia y los mecanismos para evaluar la pertinencia del programa, su articulación con la planeación y el tratamiento de las bases de datos de los beneficiarios, así como el manejo y control de los recursos financieros destinados para el programa. Además de lo anterior, esta evaluación invita a indagar sobre la sustentación teórica en la definición de los mecanismos de intervención con los que se pretende solucionar la

problemática inicial. Estas estrategias se incorporarán en la evaluación del programa “El salto afro”, con el ánimo de establecer si el programa se gestó en el momento apropiado y se enfocó de manera correcta, además se buscará establecer si el programa obedeció a una estrategia para alcanzar un objetivo macro de la planeación estratégica del municipio, o si se trató de un programa aislado.

Como se puede evidenciar, el estado del arte de la evaluación de programas sociales está fundamentado principalmente en establecer la pertinencia de su implementación, en los aportes que estos realizan o podrían realizar al desarrollo de las comunidades, en los procedimientos de selección de los beneficiarios y el manejo de las bases de datos de los mismos. Así mismo, en la evaluación de programas sociales, se debe realizar un estudio detallado del presupuesto destinado para su implementación, encaminado a establecer las bases para evaluar la efectividad (eficiencia + eficacia) en el uso de los recursos, así como también, la existencia de procedimientos que faciliten la rendición de cuentas por parte de los responsables de su implementación. Todo lo anterior debe estar enmarcado en la posibilidad de evaluar los impactos (de corto y mediano plazo) generados por las intervenciones, ya que estos son en últimas la esencia de cualquier intervención realizada por el Estado, mediante los programas y políticas públicas.

Como aporte al estado del arte de la evaluación de programas sociales, principalmente de educación superior, como es el caso de “El salto afro”, se propone el análisis de la pertinencia de los programas académicos cubiertos por la intervención, en la medida en que estos se deben ajustar al entorno en que esta se desarrolla, para que se puedan generar los impactos esperados en el largo plazo. Para ello, se propone indagar por la existencia de un estudio socioeconómico, realizado con base en el contexto en el que se desarrolla la intervención, el cual debe dar cuenta de las necesidades del entorno, con base en su vocación económica y en la caracterización de sus comunidades.

3. MARCO TEÓRICO

Teniendo en cuenta que, para llevar a cabo una investigación, como la que se plantea en este documento, esta debe contar con unos fundamentos teóricos claros y bien estructurados, de tal manera que, estos sirvan de guía para un mayor entendimiento del problema de investigación, y que, adicionalmente, permitan diseñar de manera correcta la investigación, esto es, un buen planteamiento de los objetivos, metas e indicadores, así como, un buen diseño metodológico, con lo que esta se lleve a feliz término. Adicionalmente, por tratarse de una evaluación a un programa de carácter público, se deben plantear las bases jurídicas que la sustentan, de tal manera que los resultados obtenidos cuenten con un soporte claro y confiable.

Partiendo de lo anterior, en la estructura del marco teórico propuesto, inicialmente se exponen las bases del componente jurídico, en segunda medida, se hace una aproximación a los conceptos de políticas y programas públicos, partiendo de los diferentes aportes teóricos de algunos autores y sus coincidencias. En tercer lugar, el ciclo de las programas y/o políticas públicas, su abordaje desde la “interdependencia” (Delgado, 2009), existente en cada uno de los componentes, y por último, hasta llegar a la evaluación de programas y/o políticas públicas, su tipología, los actores evaluadores, la temporalidad, la materia de evaluación y los diferentes tipos de evaluación.

3.1. Componente jurídico

Como se hizo mención anteriormente, se iniciará con el componente jurídico del programa “el salto Afro”; como fuente principal, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 67, establece la educación como un derecho de la persona y como un servicio público, con una función social. En esta medida, se debe resaltar el compromiso que debe tener el Estado, frente al tema de

la educación, como una estrategia de fortalecimiento de la sociedad, así como de construcción de paz y de sostenibilidad en el desarrollo de las actividades cotidianas de las comunidades. Este principio constitucional, fue reglamentado por la Ley 115 de 1994, la cual señala *“las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público”*. De igual manera, esta ley establece en su artículo 1º que *“La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”*.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN), en lo que respecta a la educación superior, ha desarrollado los lineamientos de Educación Inclusiva, para que se fortalezca, en las instituciones de educación superior (IES), el enfoque diferencial en el acceso, permanencia y calidad de la educación, para la población vulnerable. Adicionalmente, desde el MEN se creó el Índice de Inclusión para la Educación Superior (INES), con el que las IES pueden reconocer sus condiciones, con respecto a la atención de la diversidad de sus estudiantes y, a partir de ello, generar acciones para mejorar sus procesos de aprendizaje, participación y convivencia. En este sentido, se destaca la expedición del Decreto 1953 de 2013, el cual abrió la puerta para que las comunidades indígenas puedan crear IES, entre otras cosas¹.

Por otra parte, la Constitución Política, en sus artículos 343 y 344, establece la evaluación de los planes, programas y proyectos de inversión públicos, en donde, a través del primero designa

¹ Tomado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235112.html?_noredirect=1

a la entidad nacional de planeación, como la instancia encargada de diseñar los sistemas de evaluación de la gestión y los resultados de las acciones de la administración pública, entre ellas, los programas públicos.

En el artículo 344, la Constitución Política de Colombia establece que, la responsabilidad de la evaluación de los programas y proyectos públicos del orden territorial corresponde, en primera medida, a los entes departamentales de planeación, aunque resalta la jerarquía del DNP sobre estos, lo que le da a esta entidad la competencia para evaluar cualquier programa o proyecto público de cualquier orden.

Por otra parte, la Ley 152 de 1994, en su artículo 29, establece los mecanismos de evaluación de los planes, programas y proyectos de inversión y en desarrollo del artículo 343 de la Constitución Nacional, designa al Departamento Nacional de Planeación (DNP) como la entidad encargada de diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Luego, en su artículo 42, la ley 152 establece los lineamientos de evaluación de planes y programas de inversión en el nivel territorial, como es el caso de “El salto afro”.

Por último, cabe resaltar el Decreto 0653 del 19 de diciembre de 2006, expedido por el gobernador del departamento del Cauca, a través del cual se creó el municipio de Guachené, el cual es la entidad consultante en la presente evaluación.

3.2. Hacia el concepto de política pública

En el siglo XX, en un intento de construir el concepto de política pública, muchos autores ofrecen diferentes acercamientos significativos, como Lasswell (1951), Hecló y Wildavsky (1975),

Dubnick y Bardes (1983), Mény y Thoenig (1986), Dror (1989), Salazar (1999), Vargas (1999), entre otros tratadistas, que tratan de desenmarañar una proximidad a este.

Desde inicios de los años 50, hasta mediados de los 80, las proximidades a la teoría de las políticas públicas, se adosan más a procesos administrativos del gobierno; en este sentido, para Lasswell (1951, p 156) las políticas públicas (PP) son “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas”; para Dror (1989), política pública “es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo”, en este aspecto, Hecló y Wildavsky (1975), aseguran que es “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos”; Mény y Thoenig (1986) se apoyan en los anteriores conceptos y afirman que las políticas públicas son "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad como un programa de acción de una autoridad pública"; y Dubnick (1983), desde su percepción, afirma que "está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen, con relación a un problema o una controversia”.

Ya a finales de los años 90, la teoría se asimila más a la acción, como lo describe Salazar (1999), las políticas públicas se entienden como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”; Vargas (1999), ve la política pública como "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político, frente a situaciones socialmente problemáticas a fin de solucionarlas o llevarlas a puntos manejables”. Roth (1999), expone la política pública como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados parcialmente”.

Desde el inicio de la década de los 50, hasta finales de los 90, se logró interpretar las políticas públicas como el “gobierno en acción”, de ahí que, esta construcción conceptual es la más

aproximada a lo que hoy se conoce como política pública. Se puede establecer que, el objetivo de las políticas, es orientar el comportamiento de personas y/o grupos a la resolución de problemas colectivos. Es decir, que estas problemáticas públicas se consideran como “deseables a ser resueltas” mediante la acción de autoridades públicas (Morales, 2016).

Todavía permanece dicha aproximación en Aguilar (2003), quien señala que “las políticas públicas son instrumentos para mejorar la acción gubernamental”, a esta se adiciona que, estas deben aportar a la sociedad, a través de la generación de altos niveles de eficacia, eficiencia administrativa, legitimidad gubernamental, hacia una gobernanza, en definición de los objetivos, en aras de poner el accionar del aparato administrativo, que es el gobierno en favor de todos, ya que la política debe ser sistémica, es decir, debe contener, intrínsecamente, instrumentos y acciones, y a su vez, orientada hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos.

Franco (2013) expone que las políticas públicas “son acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos”; preferiblemente, dicha acción debe contener la participación de la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones en la construcción de la agenda pública, como una acción de gobernanza y puesta en marcha del accionar del gobierno, para que luego, sean introducidas en la agenda política, es decir, la participación activa entre ambas partes, contribuye a una política exitosa.

Desde lo anterior, con la visión de tener una política exitosa, Velásquez (2009, p 151) hace su aporte en que, las políticas públicas son “*un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como*

problemática”. Esta propuesta integra el sinnúmero de aportes conceptuales de los tratadistas, y se evidencia el conjunto de acción para el análisis de las políticas públicas, sosteniendo que, la propuesta es solo el deber ser de la política pública y que, a su vez, hace parte de un ambiente determinado, en donde, el objetivo de las políticas públicas, es modificar o tratar de solucionar situaciones adversas, consideradas problemáticas, en la sociedad.

Finalmente, todos los referentes teóricos de los anteriores autores se apilan en Cardozo (2012, p 26), quien define a las políticas públicas *“como un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos mismos que traducen en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil”*. Cardozo trata de explicar que, el accionar del gobierno, debe resultar en el beneficio común de una sociedad, que en el momento pertinente se pueda mitigar y/o menguar las problemáticas, desde el consenso social entre el gobierno y la sociedad. A su vez, contrapone este ejercicio en la inacción, es decir que, al no hacerse de la manera correcta, no impide que, el accionar del gobierno, se estanque por no llevar a cabo el deber ser.

En síntesis, se puede concluir que, las políticas públicas, como la puesta en acción del gobierno en el actuar o no del mismo, en respuesta a las diferentes problemáticas sociales, deben propender por concertar entre el gobierno y los gobernados, acuerdos que contribuyan a la mejora de las necesidades, partiendo de la pertinencia de los programas y/o políticas públicas, enfocadas en la eficacia y eficiencia en su ciclo de vida.

3.3. El ciclo de las políticas públicas

Tradicionalmente, se ha considerado que la evaluación es el último paso en el ciclo de vida de una política pública. La realidad es que, la evaluación de políticas públicas es transversal; es decir, se puede realizar en cualquier fase del ciclo, tanto en el diseño de la política, como en su implementación (Jiménez, 2017, p 15).

Según Parsons (1997), el ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas, sigue siendo la base, tanto del análisis del proceso de las políticas públicas, como del análisis de la acción. De este modo, se trazan diversas etapas, con el fin de delinear este proceso, como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 1. El ciclo de las políticas públicas

| Ciclo | Procesos | Acción |
|--|---|--|
| La identificación y definición de problemas. | La detección y la selección de cuestiones públicas. “programación de la agenda política, institucional o de gobierno, formada por el conjunto de asuntos manifiestamente reconocidos para ser considerados por los decisores públicos. | El gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades en la sociedad y se plantea si debe actuar o no. |

| | | |
|--|--|--|
| <p>El diseño y la formulación de las políticas y/o programas públicos.</p> | <p>1) Se establecen metas y objetivos a alcanzar.</p> <p>2) La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos.</p> <p>3) La valoración y comparación de las alternativas para Identificar los costes y beneficios y</p> <p>4) La selección de una opción o combinación de ellas que permita adoptar una actitud más sistemática respecto a la identificación de criterios y datos relevantes, y respecto a la prueba de las premisas sobre las que se basan los cálculos de probabilidades de que ocurran ciertos hechos.”</p> | <p>El desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones)</p> <p>“Repite los 4 ejes del proceso”.</p> |
| <p>La adopción de la decisión.</p> | <p>Haber sido generada por medios gubernamentales.</p> | <p>Exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos Debe emanar de una autoridad pública.</p> |
| <p>La implantación.</p> | <p>Movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada.</p> | <p>Intervienen una multitud de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar.</p> |
| <p>La evaluación.</p> | <p>Determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión.</p> | <p>La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases.</p> |

Fuente: elaboración propia, a partir de aportes de Parsons (1997), Delgado (2009) y Cárdenas (2013).

Tal cual, como se presentó en la tabla anterior, cada ciclo es solo el inicio de una interdependencia de cada proceso o acción, es decir que, cada ciclo es interdependiente (Delgado, 2009), se puede hacer un cierre como tal, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguiente, dado que, la evaluación de cada uno de ellos, coadyuva a redefinir o mejorar la acción y el proceso de cada uno.

El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación, *“la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició las etapas”* (Delgado, 2009, p 60). Cada “etapas–Ciclos” van más allá de la formulación, puesto que, delinear el contexto, aborda el problema desde otra perspectiva más amplia, enfocado desde los procesos sociales, los valores y las instituciones en las que tenga lugar tanto *“la formulación como el análisis de las políticas públicas”* (Lasswell, 1951, p 117).

Sintetizando los aportes de los autores que describen las etapas del ciclo de los programas y/o políticas públicas, (Parsons, 1997; Delgado, 2009; Cardozo, 2012 y Cárdenas, 2013) consideran la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria (antropológica, experimental “ciencia”, administrativa, económica, social, sociológica), realizada mediante la aplicación de un método sistémico, cuyo objetivo es, conocer, explicar y valorar una realidad, así como, aportar elementos para la toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada (Cardozo, 2012), y coadyuven a solucionar la problemática por la cual inicia cada ciclo.

Esto quiere decir que, la evaluación *“no solo pretende medir efectos, ni emitir juicios de valor, sino limitarse a describirlos e interpretarlos con metodología cualitativa y enfoque holístico, poniendo énfasis en los procesos organizacionales y de implementación, así como en los*

mecanismos de participación social” (Cardozo, 2012 p 44). Aclarando, a partir de este aporte antropológico, que la evaluación de programas y/o políticas públicas interviene o fiscaliza la gestión y la utilización de los recursos presupuestales para la óptima ejecución de estos, mediante el cual, permite realizar acciones de mejora a los procesos y/o actividades.

Finalmente, el conjunto de actividades para la realización de la evaluación, en el ciclo de los programas y políticas públicas, ayudan a identificar los efectos provocados por la acción realizada en la ejecución de los recursos, evidenciados a través del cumplimiento de las metas programadas; aplicar una escala de medición al efecto identificado a partir de los indicadores de gestión versus la satisfacción de los beneficiarios; contrastar los resultados a la medida que se van ejecutando con respecto a otros programas; explicar los resultados contrastados, emitir un juicio de valor que califique en conjunto las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, posteriormente efectuar las recomendaciones necesarias de mejoras con el fin de fortalecer las fallas detectadas, y fortalecer el programa y/o política pública, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos (Cardozo, 2012).

3.4. De la evaluación de programas y/o políticas públicas

La evaluación es una herramienta fundamental de la administración pública, para medir el desempeño de programas, así como, para monitorear y evaluar su diseño, consistencia y resultados, procesos/implementación, impacto, costo efectividad y beneficio social (Jiménez, 2017). Dado que, la necesidad de la gestión pública en una sociedad bien ordenada, es ofrecer instancias de solución a las problemáticas priorizadas, las cuales, son llevadas a la agenda política y convertidas en proyectos, programas y/o políticas públicas, demostrando el accionar del gobierno, como salida política a los problemas sociales (Lane, 2000).

Jiménez (2017, p 46) define la evaluación de programas y/o políticas públicas como *“el análisis que permite identificar, bajo una metodología específica, el grado de pertinencia, adecuada respecto a su diseño, implementación, procesos o resultados”*, a su vez, esta acción es fundamental en la gestión pública, ya que su importancia radica en que, a través de ella, se generan recomendaciones que incrementan la eficacia y la eficiencia del accionar del gobierno.

Para Cardozo y Mundo (2012, p 23), la evaluación de los programas y políticas públicas, *“ayudan a mejorar las falencias o cuellos de botella que se presentan a lo largo del ciclo de vida, y se convierte en un instrumento esencial para la toma de decisiones, del cual, los gobiernos pueden elegir de manera interna o externa organizaciones privadas o individuos para realizar dicha evaluación”*

Amaya et al. (2010, p 36) describen la evaluación, como *“una actividad programada de reflexión sobre la acción, que se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, y comparaciones respecto de parámetros establecidos”*.

Matos (2005, p 71) por su parte menciona que, *“la evaluación es la forma de intervención social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante de un programa; y se presenta como un plan viable y factible para mejorar la situación de los individuos que articula el programa teórico y evalúa cómo la teoría responde a las necesidades de la población objetivo”*.

Para Aguilar (2017, p 58) *“la evaluación es una herramienta para el diseño de programas, que hace explícitas las teorías, supuestos y axiomas de la acción, con el propósito de definir una posible cadena causal que conecta la definición del problema, el cual denomina sistema de evaluación y seguimiento.*

Solarte (2004) y Moral (2014) coinciden en la definición de la evaluación como el análisis sistémico de la operación de los efectos de los programas y/o política pública, comparándolo con grupos estándares, como medio para contribuir a mejorarlo. Al mismo tiempo Solarte, considera la evaluación como un juicio de valor sobre algo, entendido este como la contribución de la intervención en términos de valía y mérito, para la cual es importante la construcción de criterios importantes de valor, como se ve a continuación la tipología de la evaluación de programas y/o políticas públicas.

3.4.1. Tipología de la evaluación de políticas y programas

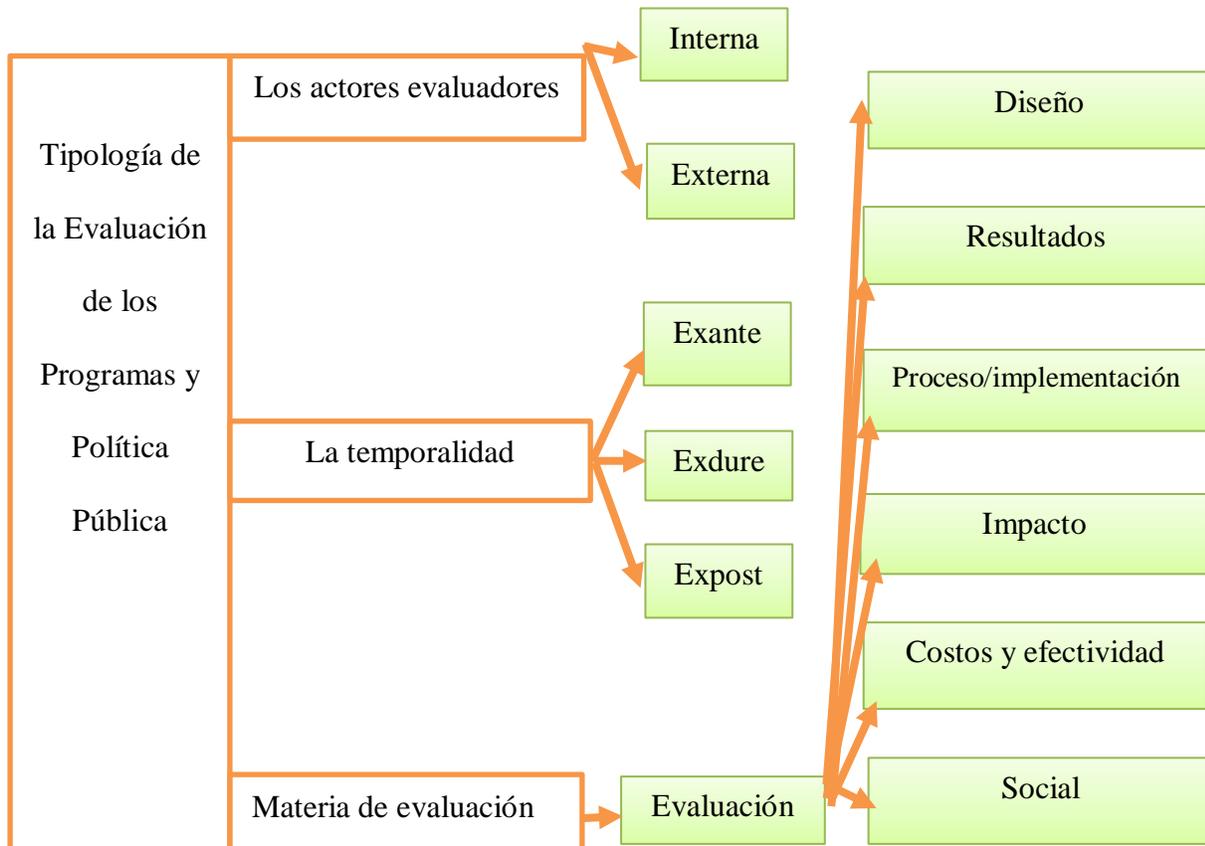
En términos generales, Aguilar (2017, p 77) parte del hecho de que *“la evaluación es la necesidad de encontrar encadenamiento racional a la acción gubernamental, ello con la intención de que sea revisada y evaluada a la luz de los resultados de la gestión pública”*, señalando en todo momento las limitaciones y los alcances. Al menos, en teoría, valora la acción pública gubernamental respecto al problema a resolver, que permite reconducir el sentido de dicha acción en la reformulación de políticas.

La evaluación al ser un instrumento con base en el encadenamiento causa-efecto es muy sensible a los cambios, fuera de asegurar, que ello represente fragilidad, sino que los movimientos en una parte de la cadena, ejerza un efecto en el resto. De la misma forma, que *“no puede construir una visión (objetiva) del problema ni de las cadenas causales”* (Aguilar, 2017, p 77), más bien emplea el instrumento valorativo, que permita la elaboración de una propuesta de mejora, de rediseño, y de acción.

La tipología de la evaluación de los programas y/o políticas públicas, se toman en cuenta tres aspectos fundamentales indicados en el esquema siguiente y posteriormente descritos, ya que

esta herramienta de aprendizaje organizacional coopera a la aproximación metodológica para la evaluación del diseño e implementación que trata la consultoría.

Esquema 1. Tipologías de la evaluación de programas y políticas públicas



Fuente: elaboración propia, a partir de los aportes de Matos (2005) y Jiménez (2017).

3.4.1.1. Los actores evaluadores

El esquema anterior, representa la tipología de la evaluación de los programas y políticas públicas, parte desde los actores evaluadores ya sea interna o externa. Luego presenta la temporalidad, donde se enfoca en la evaluación antes, durante y después, y finalmente la

materia en la que se va a evaluar, abordada desde los diferentes tipos de evaluación, como se presenta en este documento.

- I. Los actores externos:** cuando es realizada por un equipo consultor totalmente ajeno a la organización o institución que implementa la política “confianza, máxima objetividad y autonomía”. En este sentido, una característica de la evaluación es generar y desarrollar habilidades técnico-políticas que se traduzcan en la resolución al menos gradual de un problema o necesidad pública (Jiménez, 2017).
- II. Los actores internos:** cuando es efectuada por un grupo de servidores públicos que trabaja en la dependencia encargada de operar la política pública denominada Autoevaluación.

Tanto la evaluación externa como la interna, pueden contar con metodologías sólidas, pueden generar resultados útiles para la toma de decisiones, pero es más recomendable recurrir a un evaluador externo. La razón es simple: en una evaluación de políticas públicas, es mejor evitar ser juez y parte (Jiménez, 2017).

3.4.1.2. La temporalidad

La temporalidad se refiere a que una evaluación de los programas y/o políticas públicas puede realizarse antes, durante o después de la fase de implementación; por lo tanto, desde esta perspectiva, la evaluación puede clasificarse como:

La evaluación Ex Ante, centra su interés en determinar la viabilidad de generar el impacto social deseado. Los resultados de esta evaluación constituyen un insumo fundamental para la etapa de la formulación (Matos, 2005).

La evaluación Ex Dure o concurrente, plantea que se debe examinar la organización de los medios disponibles, que garanticen el logro del impacto social deseado. De ahí que la supervisión y el seguimiento de las acciones ocupen un papel central en este momento evaluativo (Matos, 2005).

Y por último, la evaluación Ex Post, se considera como un instrumento que sirve para comprobar el grado de cumplimiento efectivo de los objetivos y del impacto social programado (Matos, 2005).

3.4.1.3. Materia de evaluación

La evaluación de programas y/o políticas públicas, va acorde con el tipo de evaluación que se desea realizar, en este sentido, se cuenta con la evaluación del diseño, Evaluación de consistencia y resultados, Evaluación de procesos/implementación, Evaluación de impacto, Evaluación de costo efectividad, Evaluación social/beneficios social; y a partir de sus resultados, el evaluador toma a consideración notificar los hallazgos, para que se procesa a sus ajustes pertinentes.

3.4.1.3.1. Tipos de evaluación

A continuación se presentan los diferentes tipos de evaluación de programas y políticas públicas, entre las que se destacan la evaluación de diseño y de costos/efectividad, las cuales serán de gran ayuda para el desarrollo de los objetivos planteados en la presente evaluación.

- a) **Evaluación de diseño:** Este tipo de investigación evaluativa se centra en lo que ella llama “un trabajo de gabinete”, ya que, juzga la pertinencia formal y potencial de un programa

y/o política pública, teniendo en cuenta, la coherencia interna entre sus distintos componentes (Matos , 2005) .

La evaluación de diseño, trata de modelizar la teoría que está detrás del programa y/o política pública, presentando un plan viable y factible en mejora de la situación de los individuos, y evalúa cómo responde el programa a las necesidades de la población objetivo (CEPAL, 2005).

- b) **Evaluación de resultados:** Se utiliza para estudiar los cambios en las condiciones de los beneficiarios (antes y después), como consecuencia (directa o indirecta, atribuible o no), de los productos entregados, por una intervención en un horizonte de corto y mediano plazo, y a partir de ahí conocer si se logró, o no, el objetivo de la acción de la política (Quintero, 2011).

- c) **Evaluación de procesos/implementación:** pretende saber por qué medios se logró un resultado, bueno o malo y analiza la efectividad de las operaciones del programa, la implementación y la entrega de productos y de servicios (Quintero, 2011).

Esta evaluación se puede realizar en cualquier etapa del ciclo, la cual, por medio del análisis, se dirige sobre todo al desarrollo de las actividades previstas, así como al cumplimiento de tiempos, secuencias, insumos utilizados, productos previstos y coberturas anunciadas. Eso no significa, que no se procuren detectar y valorar también los efectos o cambios que se van logrando a medida que se lleva a cabo la intervención (Amaya et al, 2010).

- d) Evaluación de impacto:** El principal propósito de una evaluación de impacto es determinar si el programa produce un cambio en la situación problemática en la dirección deseada y más específicamente, cuantificar qué grande es este impacto y se interesa en aquella variable de interés de largo plazo que queremos modificar (Moral, 2014).
- e) Evaluación de costo-efectividad:** esta evaluación establece comparaciones entre los costos de los productos o resultados del proyecto (los cuales generalmente son servicios destinados a satisfacer necesidades básicas de la población) con el propósito de contribuir a alcanzar los objetivos establecidos en los lineamientos políticos del Estado según (Matos, 2005 y Moral, 2014).

Según Vatt y Takis (2002), para el análisis de costos-efectividad/costo-beneficios en la evaluación de políticas públicas. El dinero es el principal elemento, puesto que las políticas públicas se implementan a través de programas y los programas necesitan dinero para ejecutarse.

Para iniciar la evaluación costos-efectividad/costo-beneficios, es imprescindible solicitar rendición de cuentas del programa y/o política pública, no solo con el fin de observar los cambios generados o el verdadero impacto neto de la intervención política, sino, también para emitir un juicio sobre la estimación del valor del impacto. Aquí es donde entra en juego el análisis de costo-beneficio. Ya que en la rendición de cuentas está vinculada a las asignaciones presupuestadas, se deben traducir los costos y beneficios asociados con la política, explícitamente en términos monetarios (Vatt y Takis, 2002).

No existe una definición clara de lo que puede ser clasificado como costos y, como beneficios, en el contexto de la política pública en cuestión, e incluso, si finalmente se

identifican todos los costos y beneficios, algunos son muy difíciles o imposibles de medir o asignarles un valor monetario (Vatt y Takis, 2002). Puesto que estos se pueden realizar en dos niveles. Primero en el nivel inferior, que se denomina equilibrio parcial, mientras que, en el nivel superior, se denomina análisis de equilibrio general. La diferencia entre ambos, está en quién se ve afectado por la política, por ejemplo; en parcial equilibrio mide los efectos netos en las unidades tratadas solamente. Y en equilibrio general, además de los que fueron tratados directamente, en consideración los efectos que ocurren en otras unidades también. En ambos casos, aún se necesita definir los costos y beneficios, en algún denominador cuantitativo común básico. Hacer las comparaciones necesarias y finalmente emitir un juicio sobre la política examinada (Msila Y Setlhako, 2013).

- f) **Evaluación social:** este tipo de evaluación se interesa fundamentalmente por los beneficios derivados de los programas y/o políticas públicas. Es de resaltar, y puede parecer paradójico, que esta evaluación calificada como social se basa en indicadores económicos, es decir que, mide los beneficios y cambios realizados a partir de los recursos ejecutados en la sociedad (Matos, 2005).

La evaluación, se interpreta como una actividad programada de reflexión sobre la acción, que se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, compartiendo el mismo criterio. A partir de cada uno de los procesos y comparaciones respecto de parámetros establecidos, la finalidad es emitir “juicios valorativos” fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos (previstos o ya

obtenidos). Para formular recomendaciones que permitan tomar decisiones para mejorar la acción (Solarte, 2004 y Matos, 2005).

4. DISEÑO METODOLÓGICO

La investigación propuesta, se realizará mediante un enfoque deductivo, en donde, a partir de las generalidades del problema, se pretende establecer sus causas específicas. En este sentido, se busca, partiendo de los hallazgos de la investigación, establecer cuáles son las principales causas que puedan estar generando la situación no deseada, mediante la aplicación de juicios, a partir de las diferencias entre el deber ser y el ser del diseño y la implementación del programa “El salto afro” (Behar, 2008).

Por otra parte, esta es una investigación mixta, ya que combina métodos cualitativos y cuantitativos para la recolección y procesamiento de datos, partiendo de que estos dos enfoques, más allá de ser contrarios, se complementan, para enriquecer sustancialmente la investigación (Hernández, Fernández y Baptista, 2014). Para su desarrollo se partirá del análisis documental del programa, luego se confrontan los resultados del análisis con la aplicación en la práctica, a través de entrevistas y encuestas a los diferentes actores del programa, para luego sacar las respectivas conclusiones y plantear las acciones de solución/mitigación del problema, las cuales serán validadas con la entidad consultante.

La ruta metodológica a seguir implica, en primer lugar, el análisis del diseño del programa de educación superior “El salto afro”, para lo que se realizará un análisis de los documentos que lo integran, como son: los planes de desarrollo de las dos últimas administraciones municipales (2012 – 2015 y 2016 – 2019) y el Acuerdo 019 de 2016. Lo anterior, sumado a la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los funcionarios involucrados en el diseño del programa, permitirá establecer la pertinencia de este, así como la coherencia que este presenta en su diseño.

Luego de lo anterior, se examinará el proceso de implementación del programa “El salto afro”, a través de la revisión de documentos como: informes de gestión de la Secretaría de Educación relacionados con el programa, bases de datos de los beneficiarios, ejecuciones presupuestales, entre otros. Adicionalmente, se aplicarán entrevistas semiestructuradas a funcionarios involucrados en la implementación del programa y actores del sector de educación municipal, así como, encuestas a beneficiarios de este, con lo que se pretende identificar los aciertos y desaciertos en el proceso de implementación, desde la perspectiva de estos actores.

Por último, en aras de proponer acciones para optimizar el desempeño del programa, se diseñarán las propuestas mediante un análisis comparativo de la información obtenida en el análisis del diseño y en el estudio de la implementación del programa. Adicionalmente, se tendrán en cuenta, para las propuestas de mejora, las recomendaciones de los diferentes actores entrevistados y encuestados, como parte fundamental del programa; dichas propuestas serán validadas con los gestores del programa.

La evaluación propuesta se desarrollará en dos fases metodológicas: la primera se abordará desde la MML (Matriz de Marco Lógico), ya que esta facilita la concepción, diseño, formulación y ejecución de proyectos, programas y/o políticas públicas. Su propósito es ofrecer una estructura racional o lógica al proceso de planificación, al tiempo que se constituye en un sistema de comunicación entre beneficiarios, ejecutores, autoridades y entidades de financiación, durante toda la vida del proyecto (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005). De acuerdo a lo planteado por Matos (2005) en el apartado anterior, la evaluación de diseño busca establecer la pertinencia de los programas y/o políticas públicas, así como la coherencia entre sus componentes; en este sentido, la MML se convierte en un apoyo ideal en la evaluación de este tipo de programas.

Esta herramienta, permite incrementar la precisión en la planeación del programa “El salto afro”, relacionar de forma clara y directa objetivos en el diseño, establecer las actividades para lograrlos, clarificar funciones y responsabilidades y evaluar el éxito del proyecto comparando logros esperados con logros obtenidos.

En la segunda fase se busca identificar los procedimientos establecidos para obtener los productos esperados de la intervención y la calidad de estos, de acuerdo a lo establecido en la tipología de políticas y programas públicos (Quintero, 2011); esto, siguiendo los procedimientos planteados en la metodología E2+ de SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados), como la entidad del Departamento Nacional de Planeación responsable de la evaluación de programas y políticas públicas en Colombia, ya que estos permiten cumplir a cabalidad con los planteamientos de la evaluación de procesos.

Esta herramienta propone seis líneas gruesas para orientar la evaluación: en primer lugar, la visión general del programa, la cual debe dar cuenta de su diseño e implementación; en segundo lugar, el análisis de eficacia, mediante el cual se espera determinar la capacidad que tiene el programa para cumplir con sus objetivos; en tercer lugar, el análisis de eficiencia, a través del cual se espera establecer la relación entre los insumos con que cuenta el programa y los resultados que se espera generar; en cuarto lugar, la calidad de los bienes y/o servicios, la cual se verifica mediante el análisis de oferta y demanda de los entregables del programa; en quinto lugar, las recomendaciones, las cuales deben mostrar una radiografía del programa y proponer acciones para corregir las falencias encontradas en el corto o mediano plazo; por último, el uso de los resultados, en donde se resalta la importancia de dar un uso apropiado a los resultados obtenidos durante la evaluación como se incorporara en el desarrollo de la evaluación, el cual se relaciona en el siguiente aparte.

5. DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

En pos del desarrollo del documento de consultoría evaluación del programa de educación superior “el salto afro” del municipio de Guachené, en adelante se presenta el análisis del diseño del programa, trayendo consigo, la Matriz de Marco Lógico (MML) que ayuda a organizar la investigación y, de paso, edificar indicadores para evaluar el diseño a partir de ahí presentar mejoras en el desempeño del programa, tanto en su fase de planeación, como en su ejecución. Seguidamente, se presenta la evaluación del proceso de implementación del programa “El salto afro”, abordado desde la metodología de evaluación E2+ de SINERGIA, iniciando con la Cadena de valor del programa en su implementación, donde se relaciona cada uno de los componentes financieros del programa, seguidamente, el análisis de eficacia, la cadena de entregas, análisis de la eficiencia y, finalmente, la calidad de los bienes y servicios.

5.1. Análisis del diseño del programa “El salto afro”

La información del programa “El salto afro”, se encuentra principalmente en el Plan de Desarrollo Municipal de Guachené 2012 – 2015, en el cual, se establece la problemática que lo originó; así como, la justificación para su implementación, sus objetivos, metas e indicadores. En la administración municipal de Guachené del periodo 2016 a 2019, se continuó con la implementación del programa, pero sin incluir o modificar ninguno de sus componentes en el respectivo Plan de Desarrollo. Durante el primer año de esta administración, mediante el Acuerdo 019 de 2016, se introdujeron algunos componentes para su implementación, en lo que tiene que ver con el acceso y permanencia de los beneficiarios, destinación y manejo de recursos para su implementación, entre otras cosas. En lo concerniente a los elementos del diseño del programa tampoco se incluyó ni modificó ninguno.

Aunque en el diseño del programa de educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené, no se utilizó la matriz de marco lógico como referencia; durante el proceso de evaluación y, a partir de la información compilada de los documentos que lo componen, se consolidó la estructura general del programa, en lo que al diseño concierne, mediante dicha herramienta, ya que en esta se puede presentar la información de una manera clara, sencilla y estructurada, como se muestra a continuación.

Tabla 2. Matriz de marco lógico

| Resumen narrativo (Objetivos) | Indicadores | | Medios de verificación |
|--------------------------------------|---|---|---|
| | Nombre | Fórmula | |
| Fin (Impacto) | Promover y facilitar el acceso y la permanencia, de los guacheneceños, a la Educación Superior, por medio de la asignación y gestión de recursos, y de convenios con instituciones que ofrezcan programas académicos para este nivel, y con instituciones que lleven a cabo acciones similares. | Número de guacheneceños que acceden a la educación superior. Número de guacheneceños que permanecen en la educación superior / Número de guacheneceños que acceden a la educación superior. | Informes Secretaría de Educación Municipal. |
| Propósito (Resultado) | Subsidiar la matrícula para educación superior a los guacheneceños que deseen realizar una carrera técnica, tecnológica o profesional | Número de personas subsidiadas. | Informes Secretaría de Educación Municipal. |

| | | | |
|---------------------------|--|--|--|
| <p>Componentes</p> | <p>Convenios con instituciones de educación superior.</p> <p>Subsidios de matrículas para educación superior.</p> <p>Servicio de transporte para los beneficiarios.</p> <p>Apoyo y acompañamiento al desempeño de los beneficiarios.</p> | <p>Número de convenios realizados.</p> <p>Número de guacheneceños. Subsidiados en educación superior.</p> <p>Número de beneficiarios que usan el servicio de transporte / Número de beneficiarios.</p> <p>Número de beneficiarios acompañados / Número de beneficiarios.</p> | <p>Informes Secretaría de Educación Municipal.</p> |
|---------------------------|--|--|--|

| | | | |
|--------------------|---|---|---|
| Actividades | Socializar el programa ante las instituciones de educación superior. | Número de socializaciones realizadas | Informes Secretaría de Educación Municipal. |
| | Diseñar convenios interinstitucionales. | Número de convenios diseñados. | |
| | Perfeccionar convenios. | Número de convenios perfeccionados. | |
| | Seleccionar beneficiarios del programa. | Número de beneficiarios seleccionados por convocatoria. | |
| | Realizar matrícula financiera de beneficiarios. | Número de beneficiarios matriculados por periodo. | |
| | Contratar servicio de transporte para beneficiarios. | Número de contratos realizados. | |
| | Solicitar a las instituciones de educación superior informe de desempeño de los beneficiarios del programa. | Número de informes solicitados. | |
| | Realizar encuentros de acompañamiento con los beneficiarios. | Número de encuentros realizados. | |
| | Preparar informes de gestión del programa. | Número de informes preparados. | |

Fuente: elaboración propia, a partir del Plan de Desarrollo Municipal de Guachené 2012 – 2015.

Como se puede ver, la MML permite presentar de una manera muy sucinta la estructura del programa “El salto afro” en cuanto a sus componentes principales, como es el caso del impacto que se espera generar con este, los resultados que se deben conseguir para lograr el impacto, así como los componentes que conllevan a los resultados y las actividades que se deben llevar a cabo para generarlos. De la misma manera, la MML sienta las bases para la evaluación y seguimiento al desempeño del programa.

5.1.1. Visión general del programa

La visión general del programa, planteada por la metodología E2+ de SINERGIA, busca identificar y describir, los principales componentes de su diseño, como son, la justificación, que debe describir, explícitamente, la situación que conlleva a atender el problema que se busca mejorar mediante la intervención propuesta y bajo qué modelo teórico se sustenta; además, se debe especificar la política sectorial a la que pertenece el programa, con el ánimo de establecer la concordancia, que este guarda, con la misión de la entidad responsable y la sostenibilidad con que cuenta en el tiempo; así mismo, se pretende explicar, a través de la descripción del programa, todo lo relacionado con su implementación, que se busca hacer y cómo se va a hacer; también, en este aparte, se presentan los objetivos del programa o política pública y la población a la cual está dirigida la intervención; por último, la visión general del programa, busca mostrar, de una manera muy gráfica el funcionamiento del sistema que se desarrolla alrededor del programa, es decir, sus entradas, los procesos y las salidas.

5.1.1.1. Justificación

En el Plan de Desarrollo Municipal de Guachené 2012-2015 se establece que “Se hace urgente la intervención del estado en estos casos, dado que por las particularidades del municipio de Guachené, es imposible que el sector empresarial asentado en él, cuya labor de buen vecino no es clara en materia de aportar a la transformación de la calidad de vida de la población de su radio de acción a través de la responsabilidad social empresarial, los cuales soportan sus excusas en el supuesto de no contar con personal formado en sus áreas de producción y las áreas administrativas.

En ese sentido, existe un problema recurrente para los jóvenes de Guachené: “terminan el Bachillerato y puesto que no encuentran alternativas para seguir su educación en el nivel superior, quedan por fuera del sistema educativo”. Esto lleva a algunos jóvenes a recurrir al subempleo, mientras que otros, entran a hacer parte de pandillas y bandas que están a disposición del narcotráfico, la prostitución u otro tipo de acciones delictivas”.

La política pública, “El salto afro” es el proyecto por medio del cual la Alcaldía de Guachené quiere romper este ciclo y educar a los jóvenes de Guachené, para que luego de cuatro años sean los técnicos, tecnólogos y profesionales del municipio, y puedan desempeñarse en diversos campos de utilidad para su Municipio.

Uno de los aspectos innovadores y que vale la pena destacar de la política pública “El salto afro”, es el hecho de que es un proyecto que se lleva a cabo con terceros y no se hace directamente, pues se trata de llevar la educación al municipio, donde no existen competencias, ni capacidades, para la oferta de educación superior. La idea surgió desde la formulación del programa de gobierno, donde en las reuniones de campaña, en las comunidades advertían la importancia y necesidad de los habitantes de continuar en el nivel superior de la educación. Esto se identificó como la problemática social más relevante.”

En síntesis, “El Salto afro” nace de la necesidad de satisfacer la demanda de talento humano calificado, proveniente de las empresas instaladas en el Parque Industrial y Comercial del Cauca, asentado, parcialmente, en territorio del municipio de Guachené, con personal de este municipio, como una opción de fortalecimiento social y económico de sus comunidades.

El desarrollo del programa “El salto afro” está fundamentado principalmente en la generación de oportunidades para los guacheneceños, a través del fomento de la educación superior, como estrategia para el mejoramiento de su calidad de vida. Además de lo anterior, en los documentos que comprenden el programa, no se evidencia un modelo teórico específico, en el cual se sustente su implementación.

5.1.1.2. Política sectorial y/o institucional a la que pertenece

El programa “El salto afro” está enmarcado en el sector Educación, en donde se posicionó como la apuesta más importante de la administración municipal 2012-2015, así como, en el periodo administrativo comprendido entre 2016 y 2019.

En cuanto a la sostenibilidad del programa, en el Plan de Desarrollo 2012-2015 no se definen con claridad las fuentes de financiación de este, ni los montos requeridos para su operación; además, se mencionan, como posibles fuentes de financiación, recursos de gestión, ante empresas del sector privado, establecidas en la región y ante diferentes entidades del nivel nacional e internacional. Lo anterior representaba una amenaza a la sostenibilidad del programa, ya que dependía en gran parte de los resultados de las gestiones mencionadas, los cuales eran inciertos.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, el programa “El salto afro” se enmarca dentro del programa “Educación de calidad para todos”, para el cual, en el plan plurianual de inversiones, se destinó un total de 14.420 millones de pesos, de los cuales, 5.000 millones correspondían a recursos de cofinanciación, lo que deja un saldo efectivo de 9.420 millones para

atender el sector educación, en todos sus componentes, durante los cuatro años²; en este sentido, la sostenibilidad del programa continuaba en riesgo.

En el año 2016, mediante el Acuerdo Municipal 019, se establece una partida del 8% de los recaudos por impuesto de industria y comercio y el 10% de los recursos del Sistema General de Participaciones para libre inversión; esto le generó mayor estabilidad a la financiación del programa y, por consiguiente, haciéndolo sostenible.

5.1.1.3. Descripción general

El programa de educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené está diseñado para entregar a sus beneficiarios, subsidios de matrícula para educación superior, así como, el servicio de transporte para desplazarse a las diferentes instituciones de educación superior, ubicadas principalmente en Cali (Valle del Cauca) y Santander de Quilichao (Cauca). Así mismo, el programa, a través de lo anterior, está diseñado para proveer de profesionales, en las diferentes áreas del conocimiento, al municipio de Guachené. De lo anterior, se puede destacar que, las instituciones involucradas en la ejecución del programa son, principalmente, la Alcaldía Municipal de Guachené, a través de la Secretaría de Educación y la Secretaría Administrativa y Financiera, con el apoyo de la Oficina Jurídica; así como, las instituciones de educación superior receptoras de beneficiarios de “El salto afro”; con un ámbito de acción regional, que involucra principalmente al municipio de Guachené y a los municipios donde se encuentran las instituciones de educación superior receptoras, como es el caso de Santander de Quilichao, Puerto Tejada y Santiago de Cali, principalmente.

² Entre los componentes de Acceso, Permanencia y Calidad demandan en promedio 1.500 millones de pesos por año, lo que equivale a 6.000 millones de pesos para el cuatrienio.

El programa de educación superior “El salto afro”, según lo expresado por el ex alcalde de Guachené (2012 a 2015) y Caloto (2001 a 2003), y fundador del programa, Francisco José Paz Zapata, remonta sus inicios a la administración 2001-2003 en el municipio de Caloto, en la cual, se le otorgó becas para cursar estudios superiores a los mejores bachilleres de los colegios del municipio. Luego, ya en el municipio de Guachené, esta iniciativa se amplió, dando origen a lo que hoy se conoce como “El salto afro”, el cual, mediante el Acuerdo 019 de 2016, se estableció para un periodo de 20 años (2016-2036) y se le introdujeron requisitos y procedimientos para su ingreso y permanencia, entre otras cosas.

5.1.1.4. Objetivos del programa a nivel de fin y propósitos

Los objetivos del programa de educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené, se encuentran consignados en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, en donde se destaca como objetivo general, “Promover y facilitar el acceso y la permanencia, de los guacheneceños, a la educación superior, por medio de la asignación y gestión de recursos, y de convenios con instituciones que ofrezcan programas académicos para este nivel, y con instituciones que lleven a cabo acciones similares.” En este sentido y, de acuerdo con el estudio realizado sobre el origen del programa, este se da como respuesta a la demanda de talento humano calificado que requieren las empresas asentadas en la Zona Franca del Cauca, la cual se encuentra establecida en territorio guacheneceño.

Por lo anterior, cabe resaltar que, el objetivo general del programa, debería estar enmarcado, principalmente, en la satisfacción de dicha demanda de talento humano calificado, ya que esto permitirá direccionar la ejecución del programa hacia la provisión de profesionales, tecnólogos y técnicos en las áreas que se requieren en las empresas asentadas en el municipio.

Por otra parte, en lo que corresponde a los objetivos específicos del programa, en el Plan de Desarrollo 2012 – 2015, se plantearon los siguientes:

- ❖ Mejorar los indicadores de Cobertura, Calidad, Pertinencia, permanencia y Eficiencia del sector Educativo para hacer de Guachené el municipio más educado del norte del cauca.
- ❖ Garantizar acceso a la educación superior a toda la población especialmente a los discapacitados, grupos étnicos, mujeres.
- ❖ Mejorar la Calidad Educativa mediante la ejecución de programas y proyectos orientados a elevar la calidad de los estudiantes, docentes y los currículos.
- ❖ Mejorar la infraestructura de las instituciones educativas del Municipio.
- ❖ Mejorar la dotación de las instituciones educativas en lo referente a recursos pedagógicos, salas de sistemas, equipos, medios pedagógicos y didácticos.
- ❖ Ampliar la oferta de programas de educación superior en los niveles técnico, tecnológico y profesional.
- ❖ Adelantar programas, en asocio con instituciones religiosas, para el fortalecimiento de valores éticos, morales y espirituales en la población.

Al realizar el análisis de estos objetivos, se puede deducir que, en primer lugar, se plantea un cuerpo de objetivos específicos muy extenso de 7 objetivos, de los cuales, la mayoría no apuntan al cumplimiento del objetivo general, mientras que, algunos plantean metas prácticamente imposibles de lograr, como es el caso de garantizar el acceso a toda la población

guacheneceña a la educación superior. Adicionalmente, se plantean objetivos que exceden las competencias del municipio de Guachené, teniendo en cuenta que, este no es un municipio certificado en educación, por lo tanto, la educación básica es administrada por el gobierno departamental; así mismo, se debe resaltar que, el municipio de Guachené no cuenta con instituciones de educación superior, por lo tanto, depende de la oferta académica que ofrecen las instituciones de educación superior asentadas en municipios cercanos, como es el caso de Santander de Quilichao, Puerto Tejada y Cali.

Por todo lo anterior, es importante que se replanteen los objetivos específicos del programa “El salto afro”, en cuanto a su cantidad, calidad y pertinencia, es decir, que sean objetivos claros, alcanzables y que garanticen el cumplimiento del objetivo general.

5.1.1.4.1. Metas e indicadores

En el Plan de Desarrollo 2012 – 2015 del municipio de Guachené, se plantearon como metas del programa de educación superior “El salto afro”, las siguientes:

- ❖ Mejoramiento significativo de la infraestructura y la dotación de las instituciones educativas del municipio.
- ❖ Operar la puesta en funcionamiento de las alianzas público-privadas a fin de garantizar el acceso y la permanencia de la población municipal en la universidad y formalizar la alianza con el Sena.
- ❖ Fortalecimiento de los programas de lectoescritura, matemáticas, bilingüismo, ética y valores y alimentación escolar.

- ❖ Fortalecimiento de programas de capacitación de directivos, docentes y administrativos.
- ❖ Modernización de procesos administrativos.
- ❖ Construcción de la ciudadela educativa Jorge Eliecer Gaitán, para el periodo de articulación universitaria.
- ❖ Fortalecimiento de las instituciones de educación superior localizadas en el Municipio.
- ❖ Realización de 5 foros y 2 congresos educativos en el Municipio.
- ❖ Formulación de proyecto de centro piloto de formación para el trabajo

Como se puede evidenciar, para la definición de las metas del programa, no se establecieron, en su gran mayoría, las cantidades que se espera ejecutar de cada actividad, así como tampoco, los plazos en los que se espera llevarlas a cabo, por lo tanto, esto hace que las metas del programa no sean medibles, en lo que respecta a su cumplimiento.

Así mismo, en el Plan de Desarrollo 2012 – 2015, se plantearon como indicadores del programa de educación superior “El salto afro”, los siguientes:

- ❖ Programa de nivelación implementado Talento.
- ❖ 17 sedes educativas dotadas de material didáctico y pedagógico.
- ❖ 35 tableros digitales dotados.
- ❖ 1.300 estudiantes apoyados para el ingreso a la educación Superior.
- ❖ La alianza con Icetex está funcionando.

- ❖ 15 aulas construidas.
- ❖ 3 salas de sistemas construidas.
- ❖ 30 baterías sanitarias construidas.
- ❖ 2 bibliotecas construidas.
- ❖ 4 cocinas y/o restaurantes construidos.
- ❖ 17 sedes educativas mejoradas.
- ❖ 1 proyecto de construcción de Ciudadela Universitaria formulado.
- ❖ 3 proyectos de formación Superior apoyados.
- ❖ 100 % de estudiantes en formación técnica y tecnologías, de niveles 1 y 2 con Educación Gratuita.
- ❖ 4 foros educativos realizados.
- ❖ 2 congresos educativos realizados.
- ❖ 4 instituciones educativas articuladas con entidades de Educación Superior.
- ❖ 100 personas capacitadas en competencias laborales.
- ❖ 1 proyecto de centro piloto de formación para el trabajo formulado.

Como se puede ver, los indicadores planteados en el programa presentan una gran falencia, y es el hecho de que fueron planteados como metas, ya que se les incluyó un valor de referencia al cual se espera llegar; esta situación afecta directamente los procesos de evaluación y seguimiento al desempeño del programa, ya que no se tiene una referencia adecuada para tal fin. Por lo anterior, se deben replantear los indicadores del programa, teniendo en cuenta que estos deben permitir realizar el seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas.

5.1.1.5. Descripción de la población objetivo

Aunque, en algunos apartes de los documentos que componen el programa, se utiliza la palabra “jóvenes” para referirse a la población objeto, cabe resaltar que, en el objetivo general del programa se utiliza la palabra “guacheneceños”, lo que abre la posibilidad de que cualquier habitante del municipio pueda ser beneficiario de “El salto afro”; situación que se refrenda en el artículo 9º del Acuerdo 019 de 2016, el cual le adiciona un requisito de tiempo de residencia en el municipio para acceder al beneficio.

En cuanto a las metas de cobertura, en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, se estableció que, al final de ese periodo constitucional, hubiera 500 beneficiarios culminando estudios universitarios y 800 hubieran terminado o estuvieran terminando estudios técnicos y/o tecnológicos. Luego, el Acuerdo 019 de 2016, en su artículo 13º, limitó la cobertura a los recursos destinados para el programa, es decir que, a partir del Acuerdo 019 de 2016, se otorgarán subsidios hasta agotar los recursos disponibles en el fondo especial “El salto afro”, creado por este acuerdo.

5.2. El proceso de implementación del programa “El salto afro”

Para este proceso de implementación, se iniciará a partir de la cadena de valor y sus componentes, análisis de la eficiencia y sus elementos y se cierra con la calidad de los bienes y/o servicios, como se presenta a continuación.

5.2.1. Cadena de valor del programa en su implementación

A través de la cadena de valor, de acuerdo con lo planteado en la metodología, se busca establecer, los insumos que se requieren para la provisión de los bienes y servicios que ofrece el programa, los procesos que se dan, para transformar los insumos en productos, así como,

identificar, cuáles son los productos (bienes y servicios) que entrega el programa y los resultados que se espera obtener a través de estos.

5.2.1.1. Descripción de los insumos

Los insumos del programa comprenden, el presupuesto disponible para su ejecución y el comportamiento de este en el tiempo; además, el talento humano, los sistemas de comunicación e información, transporte, insumos tecnológicos, entre otros, necesarios para su funcionamiento.

- a) Insumos financieros:** en su primer año de implementación (2012), el programa “El salto afro” tuvo una inversión de \$536’400.000, de los cuales, \$376’400.000 corresponden al rubro de Inversión con recursos propios, mientras que los restantes \$160’000.000 provenían del Sistema General de Participaciones (SGP).

Para el año 2013, la inversión en “El salto afro” fue de \$391’868.607, de los que, \$138’000.000 corresponden a recursos propios y \$253’868.607 provenían del Sistema General de Participaciones.

En 2014, el programa recibió una inversión de \$577’437.750, con un aporte de \$217’000.000 de recursos propios y \$360’437.750 del SGP.

Para el año 2015, fueron invertidos \$630’000.000 en “El salto afro”, de los cuales \$280’000.000 provenían de recursos propios y \$350’000.000 del SGP.

En el año 2016, se invirtieron \$415’298.032, de los cuales \$55’287.000 correspondían a recursos propios y los restantes \$360’011.032 al SGP.

Para el año 2017, luego de entrar en vigencia el Acuerdo 019 de 2016, los recursos invertidos fueron de \$1.078'993.428, con un aporte de \$927'378.093 de los recursos propios del municipio y \$151'615.335 del Sistema general de participaciones.

En 2018, el programa de educación superior “El salto afro” tuvo una inversión de \$1.047'615.335, con un aporte de \$896'000.000 de los recursos propios y \$151.615.335 del SGP.

Para el año 2019, se realizó una inversión de \$1.542'836.942 en el programa, de los cuales \$1.386'986.160 corresponden a recursos propios y los restantes \$155'850.782 provenían del SGP.

Esquema 2. Comportamiento de la inversión de recursos propios y del SGP



Fuente: elaboración propia, a partir de ejecuciones presupuestales (Secretaría Administrativa y Financiera municipio de Guachené).

Como se puede evidenciar en el gráfico, a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo 019 de 2016, se ha venido presentando un crecimiento progresivo de los recursos propios del municipio,

invertidos en el programa, mientras que los recursos del Sistema General de Participaciones invertidos en su implementación se mantienen relativamente estables en el tiempo; esto refleja que la ejecución del programa depende en gran parte de los recursos propios del municipio, lo que le brinda un alto grado de estabilidad financiera, siempre y cuando el recaudo de los impuestos municipales se mantenga en su promedio.

b) Estructura de costos

| Tipo de Costos | Variable | Detalle | valor total | Valor por beneficiario |
|-------------------------|--|-----------------------|--------------------|-------------------------------|
| Costos fijos | Recursos humanos | Coordinador(a) | \$ 20.160.000 | \$ 49.171 |
| | Equipos y materiales | Silla | \$ 4.000.000 | \$ 9.756 |
| | | Escritorio | \$ 1.200.000 | \$ 2.927 |
| | | Computador | \$ 3.600.000 | \$ 8.780 |
| | | Impresora | \$ 800.000 | \$ 1.951 |
| Costos variables | Selección de beneficiarios | Difusión convocatoria | \$ 0 | \$ 0 |
| | | Prueba escrita | \$ 0 | \$ 0 |
| | | Entrevista | \$ 0 | \$ 0 |
| | Matrícula promedio año | | \$ 1.323.316 | \$ 1.323.316 |
| | Transporte por beneficiario año | | \$ 567.072 | \$ 567.072 |
| | Sostenimiento por beneficiario año | | \$ 0 | \$ 0 |
| | Costo promedio anual por beneficiario | | | |

Tabla 3. Fuente: elaboración propia, a partir de informe de la Secretaría de Educación Municipal de Guachené.

c) Insumos no financieros

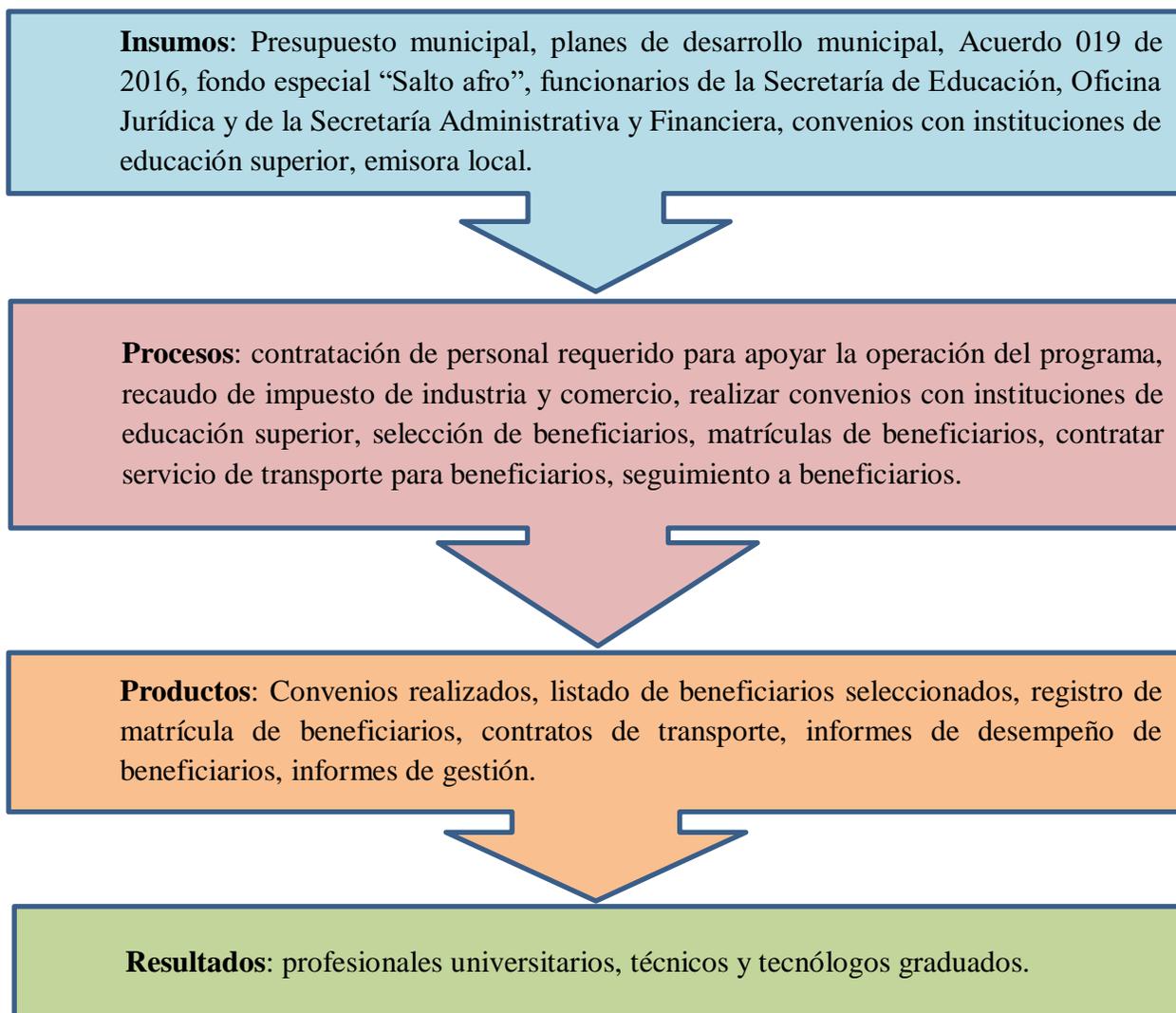
Entre los insumos no financieros, involucrados en “El salto afro”, se encuentran, los funcionarios de la Secretaría de Educación Municipal, como son: el Secretario de Educación municipal, la Auxiliar Administrativa, y el Coordinador del programa, en los cuales recae la responsabilidad de realizar los procesos de selección de beneficiarios, los convenios con las instituciones de educación superior y el seguimiento al desempeño de los beneficiarios, al igual que la contratación del servicio de transporte para los beneficiarios.

Así mismo, entre los insumos no financieros, se destacan los funcionarios de la Secretaría Administrativa y Financiera, los cuales se encargan de los procesos de recaudo de los impuestos y recursos del SGP, el pago de matrículas de los beneficiarios y del servicio de transporte, además de la administración del fondo especial “El salto afro”.

Adicionalmente, se encuentran los funcionarios de la Oficina Jurídica, quienes brindan apoyo y acompañamiento a los procesos mencionados. Por otra parte, entre los insumos no financieros, cabe destacar los planes de desarrollo municipal 2012-2015 y 2016-2019, donde se establece y se adopta el programa en las dos administraciones comprendidas en estos periodos; el Acuerdo 019 de 2016, como norma rectora del programa; el fondo especial “El salto afro”, el cual se encarga de administrar los recursos financieros destinados para el funcionamiento del programa; los convenios con las instituciones de educación superior, a través de los cuales se establecen condiciones de acceso y permanencia de los beneficiarios, cofinanciación, así como de seguimiento al desempeño de los beneficiarios.

Por último, entre los recursos no financieros, se encuentra la emisora local, como medio de difusión de las convocatorias y de los diferentes temas que atañen al funcionamiento del programa.

Esquema 3. Cadena de valor



Fuente: elaboración propia, a partir de entrevista al Secretario de Educación Municipal de Guachené y Plan de Desarrollo 2012 -2015 Guachené.

5.2.2. Análisis de eficacia

Para evaluar la eficacia del programa, se desagregaron los principales procesos que lo componen, y que permiten alcanzar los componentes necesarios para lograr el fin para el cual fue creado. En este sentido, se procedió a elaborar la cadena de entregas del programa, de acuerdo a la metodología de Evaluación Ejecutiva E2 +.

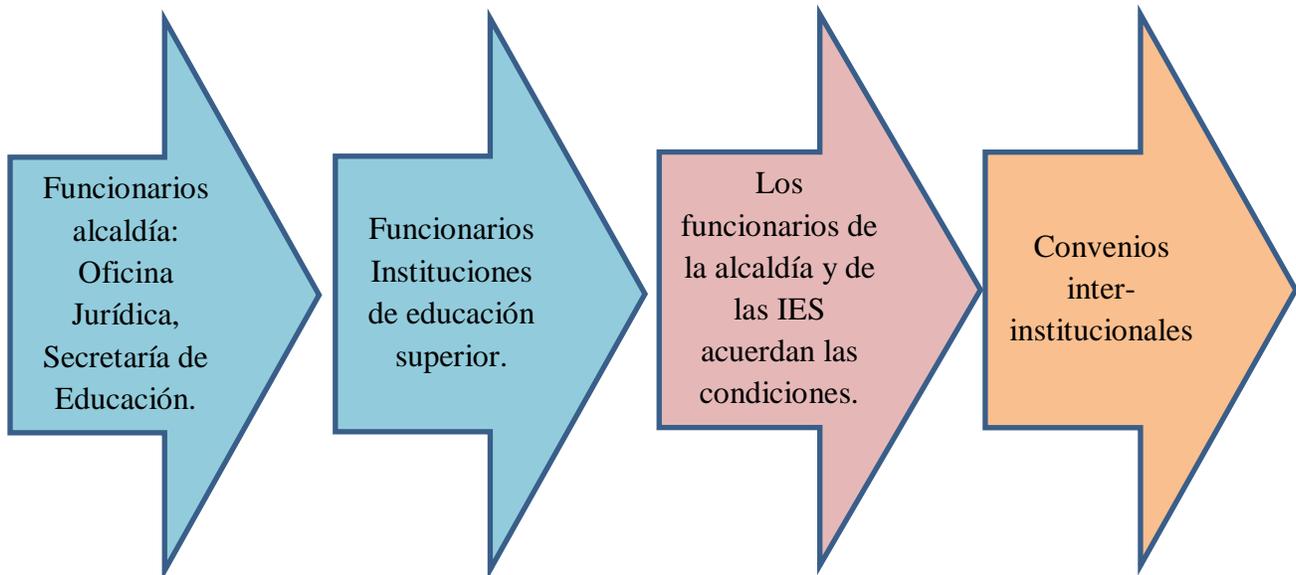
5.2.2.1. Cadena de entregas

Como procesos principales del programa “El salto afro”, para generar sus componentes principales, se identificaron, la realización de los convenios con las IES, la selección de los beneficiarios, el proceso de matrícula financiera de los beneficiarios, el contrato de transporte para el desplazamiento de los beneficiarios a las IES y el seguimiento al desempeño académico de los beneficiarios; así mismo, se identificaron los principales responsables del cumplimiento de cada proceso. Dichos procesos se describen a continuación.

A) Realización de convenios con las IES

El proceso de realización de convenios inicia con la socialización del programa ante las instituciones de educación superior, una vez las instituciones deciden formar parte de este, se acuerdan los términos y se procede a la elaboración del documento marco del convenio en la Secretaría de Educación Municipal, con el acompañamiento de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal. Una vez elaborado el documento, este pasa a revisión por parte de la Oficina Jurídica de la respectiva institución de educación superior, luego de esto, se realizan los ajustes que se requieran y pasa para la firma del rector de la respectiva institución y del alcalde municipal.

Esquema 4. Proceso de realización de convenios con las IES



Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevista a Secretario de Educación Municipal de Guachené y Plan de Desarrollo 2012 -2015 Guachené

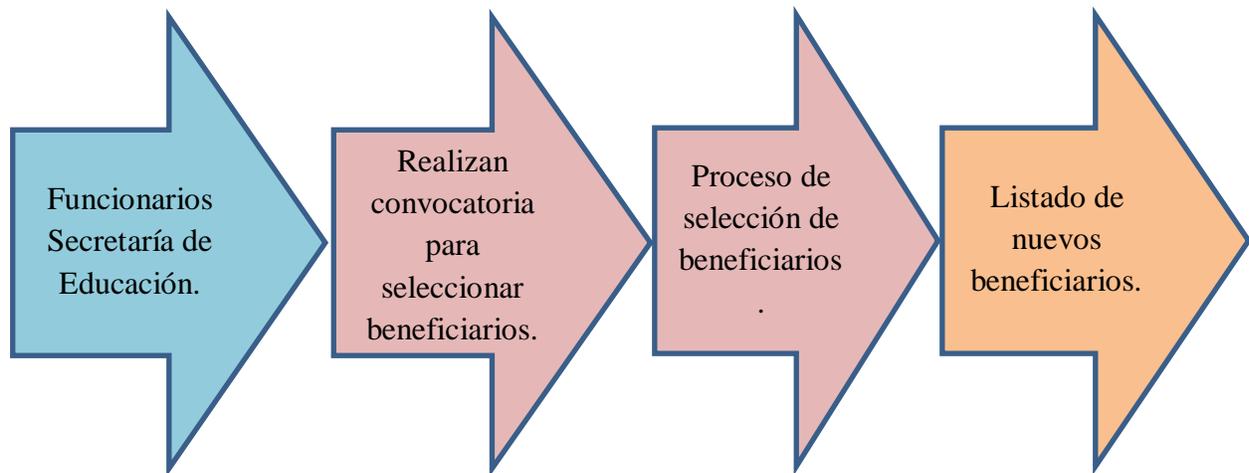
B) Selección de beneficiarios

Para el proceso de selección de los beneficiarios del programa “El salto afro”, se parte de la divulgación de la convocatoria, la cual se hace a través de la emisora radial de carácter público que se encuentra a cargo del municipio de Guachené, además de otros medios de divulgación, como son: el perifoneo, redes sociales, afiches, carteleras, entre otros.

Luego de la divulgación, se procede a la recepción de los documentos de los interesados en ingresar al programa, entre los que se destaca el proyecto de trabajo comunitario, el cual es objeto de evaluación por parte de la Secretaría de Educación Municipal, como entidad responsable del proceso de selección. Una vez realizado esto, se les aplica una evaluación escrita de conocimiento general y específico a los postulantes y luego se les realiza una entrevista.

Por último, se realiza la sumatoria de todos los puntajes ponderados obtenidos por los aspirantes en cada ítem y se publica la lista de elegibles con su respectivo puntaje total.

Esquema 5. Proceso de selección de beneficiarios



Fuente: elaboración propia, a partir de entrevista a Secretario de Educación Municipal de Guachené y Plan de Desarrollo 2012 -2015 Guachené.

C) Pago de matrícula de beneficiarios

Una vez seleccionados los beneficiarios del programa, cada uno de estos debe realizar su proceso de matrícula académica y generar su recibo de pago de la matrícula financiera, el cual debe ser entregado en la Secretaría de Educación Municipal, la cual, a su vez, debe tramitar ante la Secretaría Administrativa y Financiera el certificado de disponibilidad presupuestal y con este, los recursos financieros para luego proceder a realizar el pago del porcentaje correspondiente de la matrícula a la respectiva institución de educación superior, ya sea por pago en línea o con cheque.

Esquema 6. Proceso de Pago de matrícula de beneficiarios

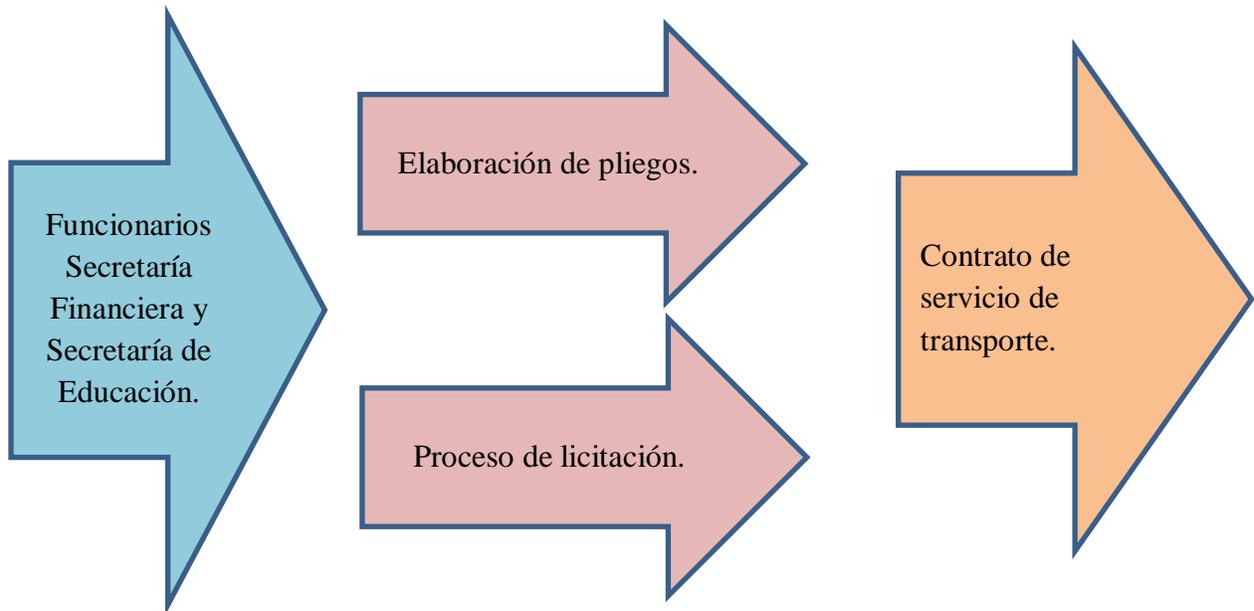


Fuente: elaboración propia, a partir de entrevista a Secretario de Educación Municipal y Plan de Desarrollo 2012 -2015 Guachené.

D) Contrato de transporte para beneficiarios

La Secretaría de Educación Municipal elabora los pliegos para el proceso de contratación, tramita el certificado de disponibilidad presupuestal ante la Secretaría Administrativa y Financiera y los remite a la Oficina Jurídica Municipal para su revisión, luego de obtener el visto bueno de la Oficina Jurídica, el proceso se sube a la página para realizar la respectiva licitación, una vez seleccionada la mejor propuesta se procede a la elaboración y perfeccionamiento del contrato de prestación de servicios mediante la Secretaría de Educación Municipal, con el acompañamiento de la Oficina Jurídica. Luego de su perfeccionamiento, el respectivo contrato es reportado en la página de contratación estatal.

Esquema 7. Proceso de contratación de transporte para beneficiarios

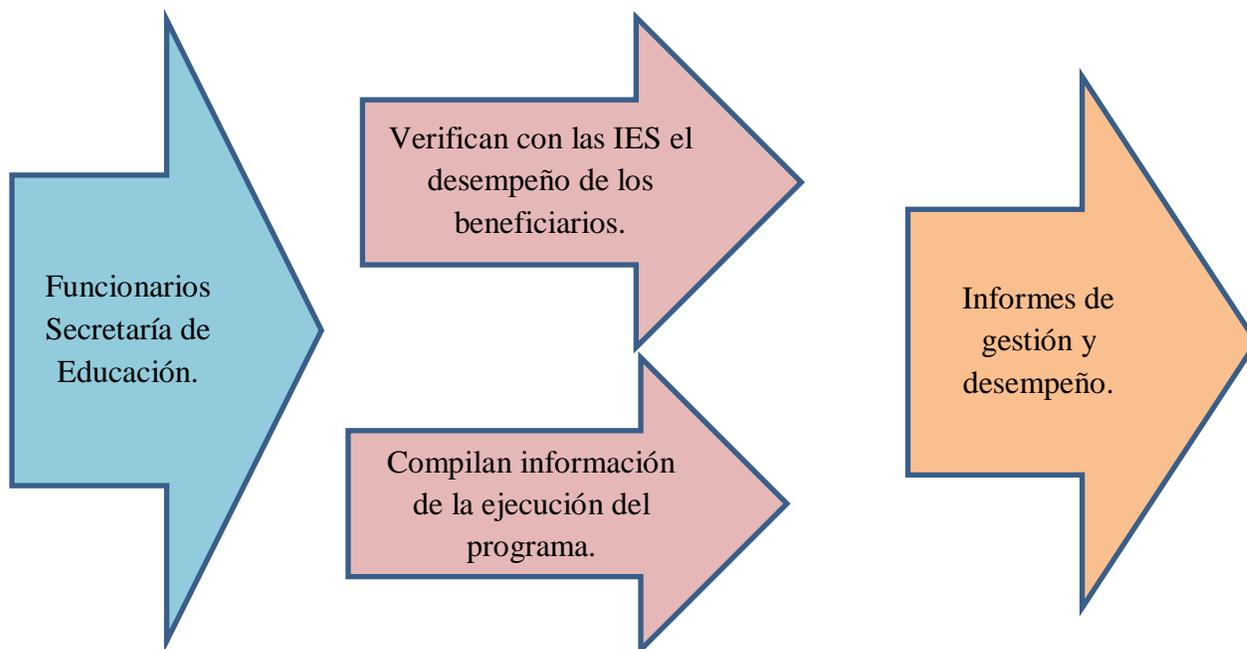


Fuente: elaboración propia, a partir de entrevista a Secretario de Educación Municipal y Plan de Desarrollo 2012 -2015 Guachené.

E) Seguimiento a beneficiarios

La Secretaría de Educación, a través del coordinador (a) del programa, solicita la información de los beneficiarios a las respectivas instituciones de educación superior, tanto en el desempeño académico, como en el comportamiento individual al interior de la institución, así como de la asistencia de estos a las clases. Esta información es compilada y organizada en documentos que sirven de insumo para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Acuerdo 019 de 2016 para la permanencia de los beneficiarios en el programa; así mismo, esta información sirve de insumo para presentar informes al Concejo Municipal, así como para la rendición de cuentas.

Esquema 8. Proceso de seguimiento a beneficiarios



Fuente: elaboración propia, a partir de entrevista a Secretario de Educación Municipal y Plan de Desarrollo 2012 -2015 Guachené.

A través del análisis de los principales procesos que componen el programa, para generar sus componentes, se logra identificar que, el principal cuello de botella que se puede presentar en su implementación, está en el proceso del pago de las matrículas de los beneficiarios, ya que, para ello se requiere de un proceso previo, que depende de los propios beneficiarios, como es, la realización de la matrícula académica; así mismo, este proceso, depende de la gestión de los recursos financieros ante la Secretaría Administrativa y Financiera, lo que generalmente representa un procedimiento muy riguroso y por lo tanto, se pueden generar dificultades en su realización. En esta medida, se requiere que, la administración del programa, preste especial atención en este proceso, y genere estrategias que minimicen los inconvenientes, que se puedan presentar, y que

puedan impactar negativamente la matrícula de los beneficiarios, y con ello, el cumplimiento del fin del programa.

5.2.3. Análisis de eficiencia

Para el análisis de la eficiencia del programa, la metodología de Evaluación Ejecutiva E2 + de SINERGIA, propone 12 preguntas, las cuales, buscan dar cuenta del uso de los recursos, en el desarrollo de las actividades del programa. Para responderlas, se toma como base, la información obtenida de las entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios de la administración municipal, así como, del análisis de los informes de gestión, revisados en las visitas a la Secretaría de Educación Municipal.

I. ¿Ha incrementado el programa significativamente sus niveles de eficiencia de costos, tiempos u otros insumos?

Durante el periodo evaluado no se evidencia una mejora significativa de la eficiencia en la implementación del programa, ya que, las instituciones receptoras de los beneficiarios han sido las mismas, en porcentajes similares de beneficiarios recibidos por periodo académico, a esto se le suma que el servicio de transporte se ha contratado con el mismo proveedor durante el periodo evaluado por valores muy similares. De lo anterior se puede inferir que el costo de producción de los bienes y servicios, que entrega el programa, ha permanecido relativamente estables en el tiempo.

En la siguiente tabla se puede ver el comportamiento del promedio de inversión realizada en millones de pesos, por periodo académico, por beneficiario, en lo que respecta a la matrícula financiera.

Tabla 4. Promedio de inversión realizada

| Periodo | 2016-1 | 2016-2 | 2017-1 | 2017-2 | 2018-1 | 2018-2 | 2019-1 |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|
| Inversión (\$) | 421.37 | 416.81 | 574.29 | 568.25 | 526.85 | 660.18 | 570.71 |
| Beneficiarios | 0.32 | 0.50 | 0.42 | 0.42 | 0.38 | 0.44 | 0.35 |
| Promedio (\$) | 1.28 | 0.82 | 1.33 | 1.34 | 1.37 | 1.48 | 1.61 |
| Total año (\$) | 838.19 | | 1,142.54 | | 1,187.04 | | 570.71 |

Fuente: elaboración propia, a partir de informe de la Secretaría de Educación Municipal, presentado al honorable Concejo Municipal de Guachené.

Además de lo anterior, no se han desarrollado estrategias para optimizar la ejecución de los principales procesos que componen el programa, como es el caso de la selección de beneficiarios, en donde se evidencia que en ocasiones, los beneficiarios han dejado pasar uno o dos periodos académicos, a espera de concretar su vinculación al programa; en el caso de la matrícula de los beneficiarios, según lo manifestado por los beneficiarios mediante encuesta, el proceso ha venido presentando demoras en el trámite que le corresponde al programa, lo que les afecta su proceso de matrícula académica, ya que generalmente no tienen acceso a los horarios y docentes de su preferencia; por último, el proceso de contratación del servicio de transporte no ha sido ajeno a esta situación, ya que, en la encuesta realizada, los beneficiarios lo posicionan como una de las principales falencias que tiene el programa, debido a que manifiestan, en su mayoría, que el servicio no es oportuno ni se presta en condiciones de igualdad a todos los beneficiarios.

II. ¿Demuestra el programa mejoras en eficiencia o en efectividad de costos, tiempos u otros insumos en el logro de las metas?

Durante las entrevistas realizadas y la revisión de informes de gestión del programa, no se evidencia la implementación de alguna acción que busque mejorar la eficiencia o la eficacia del programa, ya que, procesos como la selección de beneficiarios y la contratación del servicio de transporte, se han venido realizando de la misma manera, incurriendo en promedio en los mismos costos; además, no se ha implementado ninguna estrategia para disminuir la deserción, ni para fomentar o incrementar el acceso de los bachilleres guacheneceños a las universidades públicas, teniendo en cuenta que estas son las dos variables que, podrían impactar, en mayor medida, la efectividad del programa. Al revisar el comportamiento del ingreso de nuevos beneficiarios, año a año, se encontró que, los procesos de selección no se han realizado con la periodicidad con que se hacía al inicio del programa, tanto que, para el año 2019, no hubo proceso de selección de nuevos beneficiarios; esto se debió, según informe del entonces Alcalde municipal, a que el programa no contaba con los recursos financieros suficientes, para la vinculación de un nuevo grupo de beneficiarios,

Por otra parte, teniendo en cuenta que, las metas establecidas para el desarrollo del programa “El salto afro”, fueron plasmadas en el Plan de Desarrollo 2012-2105, y que, en ningún otro documento se establecieron nuevas metas para el programa. Al revisar dichas metas, se puede evidenciar que, varias de ellas no se formularon correctamente y otras ya perdieron vigencia, por lo tanto, “El salto afro” se está implementando sin seguir unas metas claramente definidas, más allá de otorgar subsidios hasta agotar los recursos disponibles para tal fin.

III. ¿Tiene el programa procedimientos que le permitan medir los logros en eficiencia y efectividad de costos, tiempos u otros insumos?

En la revisión de los documentos que componen el programa, no se evidencia el establecimiento de procedimientos que permitan medir los logros en eficiencia y efectividad de costos, tiempos u otros insumos; así mismo, en las entrevistas realizadas a los funcionarios involucrados en el desarrollo del programa y la revisión de los informes de gestión, en las visitas hechas a la Alcaldía Municipal, principalmente la Secretaría de Educación, la Secretaría Administrativa y Financiera y la Oficina Jurídica, tampoco se evidencia ningún tipo de procedimiento para la medición de la eficiencia y la efectividad en la implementación del programa.

De lo anterior, se puede inferir que el programa no realiza seguimiento a la eficiencia en la ejecución de los recursos destinados para su funcionamiento, así como al tiempo de ejecución de las actividades programadas; dicha situación constituye una gran amenaza para el cumplimiento de los objetivos del programa en condiciones de eficiencia y eficacia.

IV. ¿Cómo se compara la eficiencia de este programa con otros de objetivos y propósitos similares (tanto públicos como privados y comunitarios)?

Entre los programas similares a “El salto afro”, podemos resaltar el programa de becas condonables para población vulnerable, otorgadas por el ICETEX, el cual otorga 3 salarios mínimos mensuales vigentes legales por semestre a cada beneficiario, lo que corresponde a la mitad del subsidio máximo que otorga “El salto afro” por beneficiario, que es de hasta 6 SMMLV; de lo anterior se puede concluir que el programa objeto de esta evaluación es hasta un 50% menos eficiente que el programa de becas condonables del ICETEX, en el uso de los recursos para la

generación de resultados. Por otra parte, otro programa similar a “El salto afro”, es el programa del Ministerio de Educación Nacional denominado “Generación E”, el cual otorga becas por el 100% del valor de la matrícula a sus beneficiarios, en cualquier institución de educación superior acreditada en el país, además de un subsidio para sostenimiento, por valor de medio SMMLV por semestre; en este sentido, se puede inferir que, el programa de educación superior del municipio de Guachené es más eficiente que el programa “Generación E”, en el uso de los recursos para generar sus resultados.

En el análisis comparativo de “El salto afro” con los dos programas mencionados, este se posiciona en un nivel de eficiencia medio en cuanto a los recursos utilizados para generar los resultados.

V. ¿Se ejecutaron las actividades incurriendo en el menor costo posible para generar los componentes esperados?

En los inicios del programa de educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené, se estableció la implementación de un proyecto denominado “Plan talentos”, según lo manifestaron, en entrevista, el ex Alcalde y fundador del programa, Francisco Paz, y el ex Secretario de Educación Hernando Caicedo; con este proyecto, se buscaba mejorar el desempeño de los bachilleres del municipio en las pruebas saber 11, con el objetivo de que un número importante de estos pudieran acceder a las universidades públicas, ya que, el principal obstáculo para el ingreso de los egresados de las instituciones de educación básica secundaria del municipio a las instituciones de educación superior de carácter público, ha sido el bajo nivel en el puntaje de las pruebas saber. Con el “Plan talentos” se lograría tener beneficiarios que requerirían una inversión en matrícula mucho menor a la que requieren los estudiantes de las universidades

privadas, logrando así beneficiar a un mayor número de guacheneceños, con los recursos financieros disponibles.

La iniciativa mencionada anteriormente no fue más allá de una prueba piloto, por lo que, el acceso de beneficiarios del programa, a las instituciones públicas, es casi nulo, por lo tanto, el costo de generar los resultados del programa, no ha sido el menor posible.

En lo que respecta a las actividades de selección de los beneficiarios, el costo que asume el programa es muy bajo, ya que, la divulgación de las convocatorias se hace a través de la emisora de carácter público, que se encuentra en el municipio, las redes sociales, perifoneo, afiches y carteleras. Así mismo, el proceso de evaluación de los postulantes, las entrevistas y la revisión de los proyectos de trabajo social, se hace con los propios funcionarios de la administración municipal.

VI. ¿Tiene el programa por lo menos un indicador de eficiencia, con línea de base, metas y cronograma definidos?

En los documentos que componen el programa no se establece ningún tipo de indicador de eficiencia; así mismo, en las entrevistas y visitas realizadas a las diferentes dependencias, de la Alcaldía Municipal de Guachené, no se encontró evidencia de la aplicación de indicadores de eficiencia para el seguimiento al desempeño del programa. Cabe resaltar que, el hecho de que no se haga el debido seguimiento a la eficiencia del programa impide o dificulta el desarrollo de alternativas para el mejoramiento de la misma, poniendo en riesgo el cumplimiento de sus fines.

VII. ¿Tiene el programa un conocimiento detallado de todos los costos directos e indirectos indispensables para el cumplimiento de las metas planteadas?

Los costos en que se incurre, por parte del programa, para el cumplimiento de las metas, están concentrados principalmente en el proceso de selección de los beneficiarios, el proceso de matrícula financiera, la contratación del servicio de transporte y el proceso de seguimiento al desempeño de los beneficiarios.

Dentro del proceso de selección de los beneficiarios, se debe realizar actividades como, la divulgación de la convocatoria, la cual se hace a través de la emisora local, las redes sociales, perifoneo, afiches y carteleras; en este sentido, por el hecho de que, no se incurre en contrataciones y/o pagos adicionales a los del personal vinculado previamente a la administración, no se lleva un control de los gastos de estas actividades.

En cuanto al proceso de matrícula financiera, el programa no registra el costo de matrícula por beneficiario, solo se lleva el registro del pago global por institución y periodo académico.

Por otra parte, en el caso del servicio de transporte para los beneficiarios, no se lleva un registro de los costos de su prestación, debido a que este se contrata de manera global, junto con el servicio de transporte para los centros de educación básica primaria y secundaria del municipio, así como con otros servicios de transporte prestados por el municipio, como es el caso de, los apoyos para desplazamientos a sepelios, actividades sociales y culturales, entre otros.

Por último, el proceso de seguimiento al desempeño de los beneficiarios, se hace a través de los propios funcionarios de la Secretaría de Educación, y no se lleva un control de las horas de mano de obra, suministros y materiales, destinados para esta actividad.

VIII. ¿Cómo se compara la eficiencia de este programa en la producción de los componentes específicos con otros de objetivos y propósitos similares (tanto públicos como privados y comunitarios)?

En materia de producción de los componentes específicos del programa, “El salto afro” presenta una alta eficiencia, ya que esto se hace a través de los propios funcionarios de la Secretaría de Educación Municipal, con lo que no se genera cargo adicional al presupuesto municipal, contrario a programas como los ya mencionados, Becas condonables del ICETEX y “Generación E”, los cuales, para la producción de sus componentes específicos requieren de la contratación de entidades externas, en su mayoría.

IX. ¿Demuestra el programa mejoras en eficiencia o efectividad de costos en la producción de los bienes y/o servicios?

De acuerdo a lo planteado anteriormente, debido a que el costo de algunas de las actividades principales del programa no ha sido cuantificado, no se cuenta con la información necesaria para establecer el comportamiento de los costos totales en la producción de los bienes y servicios.

En esta medida, teniendo en cuenta que, generalmente, la operación de “El salto afro” se encuentra a cargo de los funcionarios de la Secretaría de Educación Municipal, los costos en la producción de los bienes entregados por el programa permanecen relativamente estables en el tiempo; así mismo, en la producción de servicios, como el caso del transporte para los beneficiarios, los costos también permanecen estables en el tiempo, ya que el valor del contrato no sufre grandes cambios año a año.

X. ¿Tiene el programa procedimientos que le permitan medir los logros en eficiencia de costos para la producción de los bienes y/o servicios?

Aunque, en la Secretaría de Educación Municipal, así como en la Secretaría Administrativa y Financiera, se encuentra la información del número de beneficiarios de “El salto afro”, así como, el valor pagado por concepto de matrículas y transporte de los beneficiarios del programa, no se lleva a cabo ninguna medición, de los costos totales y promedio año a año, en que se incurre en la implementación de este; por lo tanto, no se aplican procedimientos para medir el comportamiento de la eficiencia de costos en los que se incurre durante la implementación del programa.

XI. ¿Ha registrado la productividad media de los factores, por ejemplo: recursos humanos, mejoras en el tiempo y cómo se compara con otros programas similares?

Luego de las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Secretaría de Educación Municipal y de revisar los documentos e informes presentados por estos, no se encuentra registro de la productividad media de los factores, por lo que se puede inferir que no se lleva un control de esta variable.

XII. ¿Cuál ha sido la evolución de los gastos de administración del programa en el período de evaluación y cómo se compara con otros programas similares del sector público y/o privado?

De acuerdo a lo manifestado por el Secretario de Educación Municipal, el programa “El salto afro” ha sido administrado en su mayoría por los propios funcionarios de la Secretaría de Educación, por lo tanto los gastos de administración han permanecido estables en el tiempo y no han aportado cargos adicionales al presupuesto municipal, durante este periodo administrativo.

En la siguiente tabla, se presenta un resumen gráfico de la calidad de la información, correspondiente a cada componente, propuesto por la metodología de Evaluación Ejecutiva E2+; en donde se relaciona su estado y las fuentes consultadas.

Tabla 5. Lista de chequeo de información disponible

| Tabla de chequeo de información disponible | | | | | | | | |
|---|------------------------------------|--|---|--------------------------------------|--|---------|-------------------------------------|----------------------|
| Componente | | Criterios | | | | Calidad | Fuentes usadas | |
| Tem a | Subtema | D i s p o n i b l e | A c t u a l i z a d a | C o m p l e t a | O r g a n i z a d a | | Fuente documental | Fuente no documental |
| V i s i ó n G e n e r a l | Diseño del programa | | | | | | | |
| | Justificación | X | | X | X | 75% | PDM 2012-2015 | |
| | Política sectorial e institucional | X | X | X | X | 100% | PDM 2012-2015 | |
| | Descripción general | X | X | | X | 75% | PDM 2012-2015 | |
| | Objetivo a nivel de fin | X | X | | X | 75% | PDM 2012-2015 | |
| | Objetivos a nivel de propósito | X | | | X | 50% | PDM 2012-2015 | |
| | Población objetivo | X | X | X | X | 100% | PDM 2012-2015 y Acuerdo 019 de 2016 | |
| Cadena de resultados | | | | | | | | |

| Descripción de los insumos principales | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|------|---------------------|------------|
| Insumos financieros | | | | | | | |
| Presupuesto municipal | X | X | X | X | 100% | Acuerdo 019 de 2106 | |
| Donaciones | X | X | X | X | 100% | | Entrevista |
| Insumos no financieros | | | | | | | |
| PDM 2012-2015 | X | X | X | X | 100% | PDM 2012-2015 | Entrevista |
| PDM 2016-2019 | X | X | X | X | 100% | PDM 2016-2019 | Entrevista |
| Acuerdo 019 de 2016 | X | X | X | X | 100% | Acuerdo 019 de 2106 | Entrevista |
| Convenios | X | | X | X | 75% | Convenios | Entrevista |
| Funcionarios alcaldía | X | X | X | X | 100% | | Entrevista |
| Fondo especial SA | | | | | 0% | | Entrevista |
| Descripción de los procesos principales | | | | | | | |
| Realización convenios con IES | X | | X | X | 75% | Convenios | Entrevista |
| Selección de beneficiarios | X | X | X | X | 100% | | Entrevista |
| Matrícula financiera de beneficiarios | X | X | X | X | 100% | | Entrevista |
| Contrato de transporte de beneficiarios | X | X | X | | 75% | Contrato transporte | Entrevista |
| Seguimiento a beneficiarios | X | | | | 25% | Informe seguimiento | Entrevista |
| Descripción de los principales productos | | | | | | | |
| Convenios | X | | X | X | 75% | Convenios | Entrevista |
| Listado de beneficiarios | X | | | | 25% | Base de datos | Entrevista |

| | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|------|---------------------|------------|
| Registro de matrículas | X | | | | 25% | Base de datos | Entrevista |
| Contrato de transporte | X | X | X | | 75% | Contrato transporte | Entrevista |
| Informe seguimiento | X | | | | 25% | Informe | Entrevista |
| Descripción de los resultados | | | | | | | |
| Técnicos | X | | | | 25% | Base de datos | Entrevista |
| Tecnólogos | X | | | | 25% | Base de datos | Entrevista |
| Profesionales | X | | | | 25% | Base de datos | Entrevista |
| Eficacia | | | | | | | |
| Cumplimiento de las actividades | X | X | | | 50% | | Entrevista |
| Metas de producción de bienes y servicios | X | X | X | X | 100% | Acuerdo 019 de 2106 | Entrevista |
| Nivel de producción de cada bien y/o servicio, disponibilidad de indicadores | X | | | | 25% | | Entrevista |
| Modalidades de producción y responsables | X | X | X | | 75% | | Entrevista |
| Información para construcción de mapas de flujo | X | X | X | | 75% | | Entrevista |
| Cronograma de entrega de bienes y servicios | X | X | | | 50% | | Entrevista |

| | | | | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|-----|---------------------------------|-------------|
| | Información para detección de cuellos de botella | X | | | | 25% | | Entrevista |
| Eficiencia | | | | | | | | |
| | Indicadores de eficiencia de recursos financieros | X | | | | 25% | Informe Secretaría de Educación | Entrevista |
| | Indicadores de eficiencia de tiempo | X | | | | 25% | Informe Secretaría de Educación | Entrevista |
| | Indicadores de eficiencia de otros insumos... | X | | | | 25% | Informe Secretaría de Educación | Entrevista |
| Desde el punto de vista de la oferta | | | | | | | | |
| C a l i d a d | Metas e indicadores de cobertura efectiva | X | X | | | 50% | Informe Secretaría de Educación | Entrevista |
| | Uso de los bienes y/o servicios por parte de los beneficiarios | X | | | | 25% | Informe Secretaría de Educación | Entrevista |
| | Indicadores de calidad y oportunidad de productos y resultados | X | | | | 25% | Informe Secretaría de Educación | Entrevista |
| | Desde el punto de vista de la demanda | | | | | | | |
| | Metas e indicadores de cobertura efectiva | X | | | | 25% | Informe Secretaría de Educación | Entrevistas |

| | | | | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|-----|---------------------------------|-------------|
| | Uso de los bienes y/o servicios por parte de los beneficiarios | X | | | | 25% | Informe Secretaría de Educación | Entrevistas |
| | Indicadores de calidad y oportunidad de productos y resultados | X | | | | 25% | Informe Secretaría de Educación | Entrevistas |

Fuente: elaborada a partir de entrevista realizada al Secretario de Educación Municipal.

5.2.4. Calidad de los bienes y/o servicios

Para la evaluación de la calidad de los bienes y servicios entregados por “El salto afro”, desde el punto de vista de la demanda, se realizó una encuesta, a una muestra significativa de los beneficiarios (aproximadamente 18%), de acuerdo con lo establecido en la metodología de evaluación ejecutiva E2+. La encuesta cuenta con un total de 8 preguntas, en su mayoría de selección múltiple, en donde se indagó por el grado de satisfacción que tienen los beneficiarios frente al subsidio que reciben, el servicio de transporte y el acompañamiento que les brinda el programa. Adicionalmente, se incluyó una pregunta abierta sobre las modificaciones que le harían al programa, desde sus experiencias, para optimizar su funcionamiento.

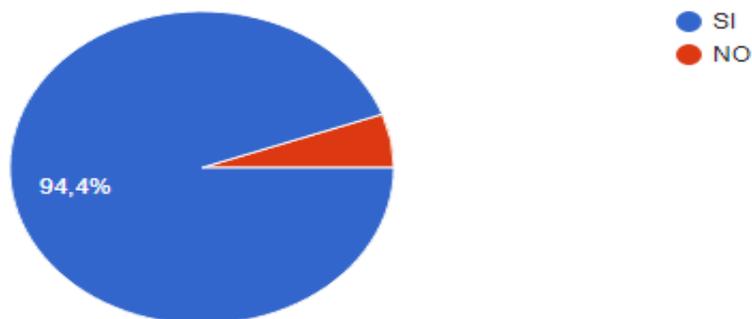
La encuesta se realizó de forma virtual, sobre la plataforma de Google Forms. Para su difusión se utilizó el grupo de WhatsApp creado para los beneficiarios del programa, a donde se envió el link de la encuesta, para que cada beneficiario pudiera ingresar a responderla

voluntariamente, con su respectivo correo electrónico, para así evitar que un beneficiario pudiera diligenciarla más de una vez.

5.2.4.1. Resultados encuesta a beneficiarios de “El salto afro”

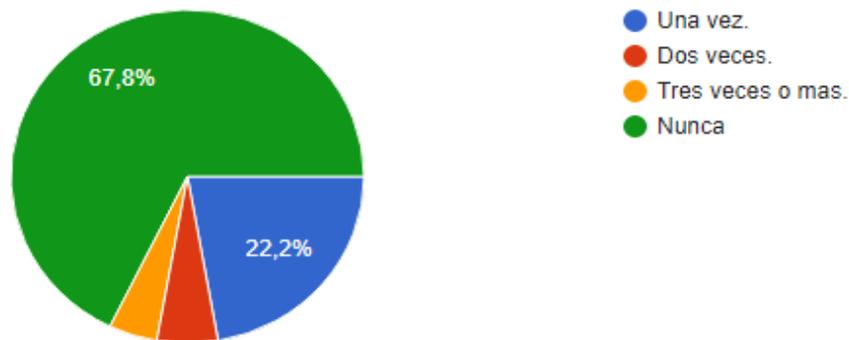
A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la encuesta aplicada a 90 beneficiarios del programa “El salto afro”, con su respectivo análisis.

I. ¿Está conforme con el subsidio que recibe por parte del programa “El salto afro”?



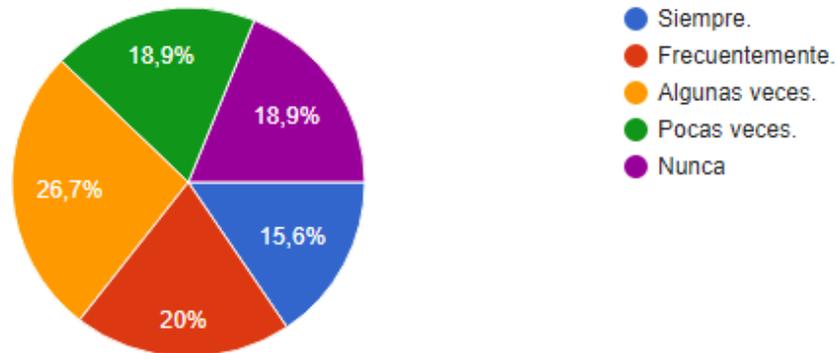
Como se puede observar en el gráfico, casi la totalidad de los encuestados manifestaron estar conformes con el subsidio que reciben por parte del programa, lo que conlleva a concluir que, la calidad de este, desde el punto de vista de la demanda, está en un alto nivel, con lo que se les proporcionaría un alto grado de satisfacción a los beneficiarios.

II. ¿Ha tenido inconvenientes con el pago de su matrícula por parte del programa?



Al indagar sobre la oportunidad en el pago de la matrícula de los beneficiarios, se encontró que, 29 de los 90 encuestados (32%), han tenido inconvenientes con el pago de su matrícula, por parte del programa, lo que invita a revisar el proceso del pago de matrículas que se está realizando desde la Secretaría de Educación Municipal, con el apoyo de la Secretaría Administrativa y Financiera; esto con el ánimo de mejorar la calidad de este servicio, frente a los beneficiarios (demanda), teniendo en cuenta que el porcentaje de estudiantes que manifestó haber tenido inconvenientes con el pago de su matrícula es muy significativo. Además, se debe tener en cuenta que, a causa de estos inconvenientes, los beneficiarios que experimentan estos inconvenientes en el pago de la matrícula, generalmente no pueden matricular las materias correspondientes a los periodos académicos, de acuerdo a sus preferencias de horarios y docentes, según lo manifestaron en los comentarios de la pregunta abierta sobre las modificaciones que le harían al programa, afectando con esto, el grado de satisfacción que este les puede brindar.

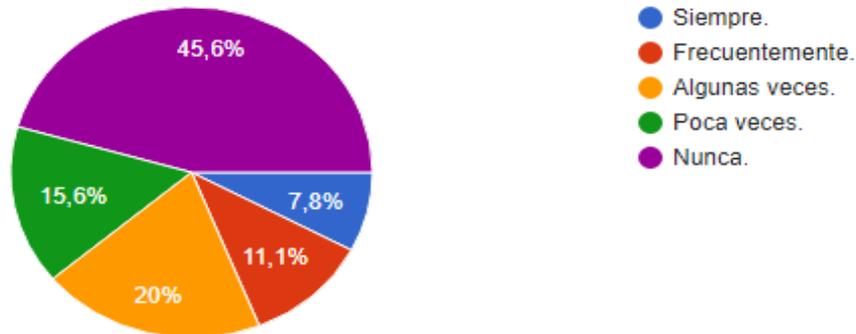
III. ¿Ha recibido acompañamiento y/o supervisión por parte del programa “El salto afro” en su proceso académico?



De acuerdo a los resultados obtenidos en esta encuesta, solo el 36% de los beneficiarios de “El salto afro” manifestaron haber recibido acompañamiento permanente por parte del programa, el restante 64% manifestó que el acompañamiento ha sido poco o nulo. Este resultado pone en evidencia el incumplimiento de uno de los componentes principales del programa de educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené, como lo es el apoyo y acompañamiento al desempeño de los beneficiarios.

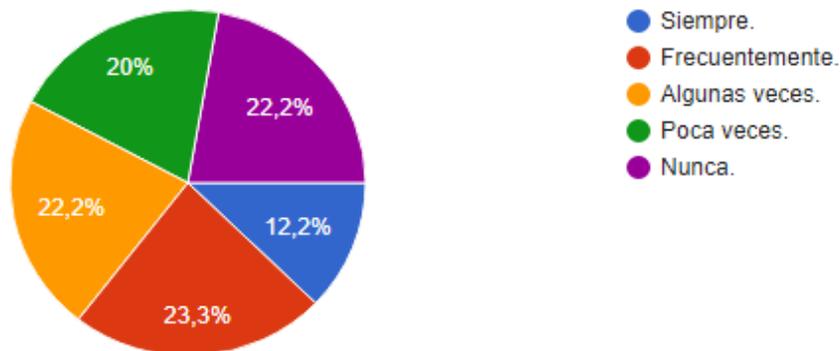
Por lo anterior, y, teniendo en cuenta la lógica vertical de la matriz de marco lógico, el incumplimiento del componente de apoyo y acompañamiento al desempeño de los beneficiarios, pone en riesgo el cumplimiento del propósito y el fin del programa; por lo tanto, es necesario que, desde la Secretaría de Educación Municipal, se tomen las medidas correspondientes para fortalecer el acompañamiento al desempeño de los beneficiarios de “El salto afro”.

IV. ¿Utiliza usted el servicio de transporte que brinda el programa?



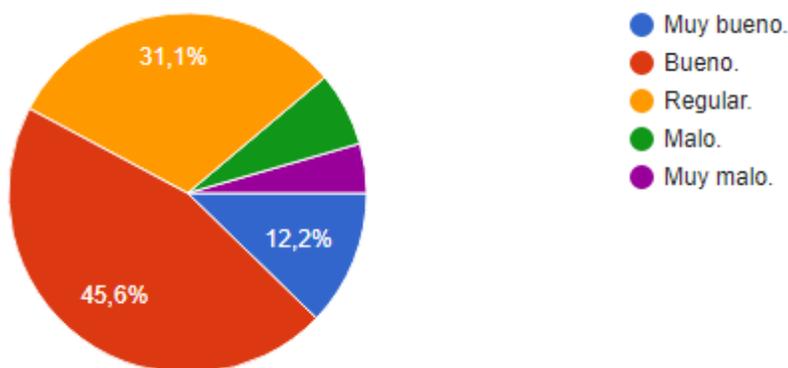
En materia de uso del servicio de transporte que brinda el programa, para sus beneficiarios, el resultado muestra que, solo el 19% de los encuestados manifestaron que utilizan este servicio con una alta frecuencia, lo que deja una cifra del 81% de los encuestados que manifestaron no usar el servicio o usarlo con poca frecuencia. De lo anterior se puede inferir que, por un lado, se está incumpliendo con otro de los componentes del programa, como es el servicio de transporte para los beneficiarios, el cual no solo debe ser prestado por el programa, sino, usado por sus beneficiarios, para así aportar al cumplimiento del propósito y del fin de este; por otra parte, se puede estar presentando que, a través del programa se invierten unos recursos importantes para brindar el servicio de transporte a los beneficiarios, pero este no está siendo usado adecuadamente por la gran mayoría de estos, afectando así la eficiencia y la eficacia (efectividad) en el uso de los recursos.

V. ¿El servicio de transporte que brinda el programa se presta oportunamente?



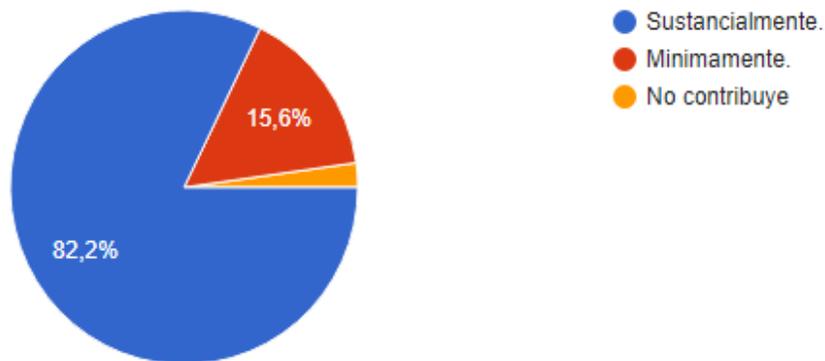
Como se puede ver en el gráfico, el servicio de transporte que brinda “El salto afro” a sus beneficiarios, no se está prestando oportunamente, ya que solo el 35% de los encuestados consideran lo contrario. Esta situación puede ser la que conlleve a que la mayor parte de los beneficiarios no estén usando el servicio o lo estén usando con muy poca frecuencia, por lo tanto, se debe prestar mayor atención a la oportunidad en la prestación de este servicio, por parte de la Secretaría de Educación Municipal, con el ánimo de revertir esta situación, y de paso, mejorar el uso del servicio por parte de los beneficiarios, y con ello aportar en mayor medida al logro del propósito y el fin del programa.

VI. Para usted, el servicio de transporte que brinda el programa es:



En cuanto a la calidad del servicio de transporte que brinda el programa, los resultados de la encuesta arrojaron que, para el 58% de los beneficiarios encuestados este presenta un alto nivel de calidad, lo que deja un porcentaje importante del 42% que no califica positivamente la calidad del servicio. Esto, sumado a la oportunidad en la prestación del servicio, invita a que la Secretaría de Educación Municipal, realice acciones tendientes a mejorar la calidad del servicio de transporte que le ofrece a los beneficiarios del programa, con el ánimo de mejorar la efectividad en el uso de los recursos e impactar positivamente el cumplimiento del fin.

VII. ¿Usted considera que los beneficios que recibe por parte del programa “El salto afro” contribuyen a mejorar su desempeño académico?



Como se muestra en el gráfico, el 82% de los beneficiarios encuestados considera que los beneficios que recibe del programa contribuyen a mejorar su desempeño académico, lo que, en líneas generales, da un buen balance del programa, aunque el restante 18% de los encuestados, que no consideran que estos beneficios aportan a su desempeño académico, representa un porcentaje importante, el cual debe llamar la atención de los responsables del programa, para que se generen

acciones que conlleven a la mejora continua del programa de educación superior “El salto afro” del municipio de Guachené.

VIII. ¿Qué mejoras le haría usted al programa?

Con el ánimo de construir propuestas de mejora para “El salto afro”, de la mano con los propios beneficiarios, como actores principales del programa, se indagó sobre las mejoras que le harían al programa, a lo que respondieron de la siguiente manera:

Tabla 6. Propuestas de mejora de los beneficiarios

| Propuesta | Respuestas | Porcentaje |
|--|-------------------|-------------------|
| Ninguna | 19 | 21% |
| Mejorar seguimiento y acompañamiento | 5 | 6% |
| Orientación vocacional | 3 | 3% |
| Ampliar cobertura | 5 | 6% |
| Apoyo de emprendimientos para egresados | 2 | 2% |
| Mejora en la gestión de los convenios con las IES | 1 | 1% |
| Pago oportuno de la matrícula de los beneficiarios | 13 | 15% |
| Mejorar el servicio de transporte | 16 | 18% |
| Mayor exigencia en el promedio de notas mínimo para la permanencia | 2 | 2% |

| | | |
|---|-----------|-------------|
| Mejorar la comunicación y la atención | 5 | 6% |
| Replantear la ejecución de la labor social | 10 | 11% |
| Subsidio adicional para estudiantes con mayor rendimiento académico | 3 | 3% |
| Trámite directo de la secretaría de educación de los certificados de notas ante las IES | 1 | 1% |
| Ampliar el beneficio para especializaciones | 1 | 1% |
| Cambiar al personal que dirige el programa | 1 | 1% |
| Permitir cambio de universidad | 1 | 1% |
| Mejorar el control en el cumplimiento de requisitos para el ingreso al programa | 1 | 1% |
| Brindar la opción para prácticas en la alcaldía | 1 | 1% |
| TOTAL | 90 | 100% |

Fuente: elaboración propia, a partir de la encuesta realizada a beneficiarios del programa.

Como se puede evidenciar en la tabla 6, las propuestas de mejora de los encuestados coinciden con la tendencia de la encuesta, ya que, están enfocadas principalmente en el pago oportuno de la matrícula de los beneficiarios (15%), mejorar el servicio de transporte (18%) y replantear la ejecución de la labor social (11%). Por lo anterior, es fundamental que se tenga en cuenta y, se ponga especial énfasis, en desarrollar acciones tendientes a mejorar, por lo menos, la oportunidad en el pago de las matrículas y el servicio de transporte que el programa le brinda a sus beneficiarios, en donde estos deben formar parte activa en la construcción de las mejoras; además,

sería conveniente escuchar las experiencias de los beneficiarios en el desarrollo de la labor social, para construir con ellos las alternativas que conlleven a que esta se desarrolle de la mejor manera y sin interferir sus actividades académicas.

5.3.Optimización del diseño y la implementación del programa “El salto afro”

Luego de evaluar el Programa de Educación Superior “El salto afro” del municipio de Guachené, a partir de los hallazgos, producto de la revisión de los documentos que lo conforman, y de las entrevistas y encuestas realizadas a sus diferentes actores, se plantean las siguientes recomendaciones, para aportar a la mejora del programa, en lo que respecta a su diseño e implementación, y ayudar así, en el cumplimiento de sus fines, en condiciones de eficacia y eficiencia.

Es importante señalar que, el objetivo principal de esta investigación, tipo consultoría, no es hacer juicios de valor, sino más bien, contribuir con la construcción y reflexión, para acercarse y comprender la acción pública y del Estado, convirtiéndose en un instrumento de apoyo tanto para investigadores, funcionarios del sector público, diseñadores de política pública, así como, personas interesadas en el accionar público.

5.3.1. Propuestas para la optimización del diseño del programa “El salto afro”

El Programa de Educación Superior “El salto afro” del municipio de Guachené, presenta falencias importantes en su diseño, principalmente en lo que corresponde a su objetivo general, el cual no corresponde con la situación problemática que lo originó, ya que, según lo planteado en el Plan de Desarrollo 2012 – 2015 y en la entrevista realizada al ex Secretario de Educación Municipal

de Guachené, Hernando Caicedo Mosquera, este nace, como una respuesta a la demanda de talento humano calificado, por parte de las empresas asentadas en el municipio, producto de la Ley Páez. Lo anterior representa una amenaza considerable para la solución de la situación problemática, ya que, el objetivo planteado, no apunta específicamente a la provisión de talento humano calificado, para la oferta laboral, existente en las empresas del sector, lo que puede ocasionar que el resultado de la implementación del programa, sean profesionales en carreras que no sean afines a las oportunidades laborales existentes. Adicionalmente, el diseño del programa propone una cantidad de objetivos específicos muy grande (7), lo que es contraproducente para el logro del objetivo general, ya que dificulta la gestión del programa; además, varios de estos objetivos exceden las competencias de la entidad territorial, mientras que otros no aportan al cumplimiento del objetivo general.

Por otra parte, el programa no cuenta con unas metas claras, pertinentes y medibles; estas se plantearon, en su mayoría, como actividades y no cuentan con un componente de cantidad, es decir de lo que se desea alcanzar, ni de temporalidad, es decir, en qué periodo de tiempo se espera lograrlas. Así mismo, los indicadores del programa no fueron formulados correctamente, ya que, se plantearon como metas, ya que, contienen un componente de cantidad, aunque no de temporalidad; además, estos no corresponden con las metas definidas, lo que incumple el principio de pertinencia que estos deben tener.

Todo lo anterior dificulta los procesos de seguimiento y evaluación, los cuales son fundamentales para asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa, en condiciones de eficacia y eficiencia.

A partir de lo anterior, y teniendo en cuenta que, el objetivo general del programa “El salto afro” no corresponde con la problemática que lo originó, este, se debe replantear, en función de la

satisfacción de la demanda de talento humano calificado, proveniente de la zona industrial, ubicada en jurisdicción del municipio de Guachené. Esto permitirá, por un lado, direccionar la implementación del programa hacia la promoción de carreras afines a las áreas requeridas por las empresas; por otra parte, con esto, el impacto del programa será mayor, en la medida en que se aprovechará la oferta de empleos de todos los niveles, para los guacheneceños, mejorando así, su calidad de vida. Adicionalmente, se deben reformular los objetivos específicos, los cuales deben estar encaminados hacia la satisfacción del objetivo general y, preferiblemente, se recomienda no plantear más de 3.

En lo que respecta a las metas planteadas, estas deben ser reformuladas, teniendo en cuenta que, estas deben guardar correspondencia con las principales actividades del programa, y además deben contener un componente de cantidad y de tiempo de ejecución, lo cual, además de orientar la implementación del programa, facilita los procesos de seguimiento y evaluación, necesarios para su mejoramiento continuo. Así mismo, se deben reformular los indicadores del programa, los cuales, además de servir para medir el cumplimiento de las metas, deben ser pertinentes, confiables, de fácil comprensión e independientes de situaciones externas, entre otras características.

5.3.2. Propuestas para la optimización de la implementación del programa “El salto afro”

La implementación de “El salto afro” refleja las falencias presentadas en su diseño, ya que, esta evidencia un alto grado de desarticulación y descoordinación en la ejecución de las actividades, lo que conlleva a un desmejoramiento de la calidad y oportunidad de los bienes y servicios, que el programa debe entregar; así mismo, las falencias en las metas e indicadores del programa, dificultan los procesos de seguimiento a su implementación, lo que impide realizar un diagnóstico

efectivo, tendiente al aseguramiento del cumplimiento del fin, bajo los principios de eficiencia y eficacia.

Por otra parte, aunque, el programa cuenta con un alto grado de estabilidad financiera, debido a que, las partidas destinadas para su funcionamiento, en el Acuerdo 019 de 2016, aseguran los recursos financieros necesarios para su implementación; cabe resaltar que, en materia de recursos no financieros, se presentan falencias, principalmente en lo que tiene que ver con el recurso humano, ya que, no se cuenta con un funcionario encargado permanentemente de coordinar su implementación.

En el mismo orden, a través de la evaluación de la implementación del programa, se logra identificar que, el principal cuello de botella, se presenta en el proceso de pago de la matrícula de los beneficiarios, debido a que este, requiere de procesos previos de trámite de información ante las instituciones de educación superior, así como, los concernientes al trámite de los recursos financieros ante la Secretaría Administrativa y Financiera y posterior pago de las respectivas matrículas, todo esto con el apoyo de la Oficina Jurídica Municipal, lo que, en ocasiones, genera demoras en el pago de las respectivas matrículas, y por consiguiente, afectando la programación de horarios y docentes a los beneficiarios, según lo manifestado por estos en la encuesta realizada.

Para plantear las acciones de mejoramiento del programa “El salto afro”, en su implementación, es importante involucrar a sus principales actores, como son los beneficiarios y las instituciones de educación superior receptoras. Así mismo, es importante involucrar a las instituciones de educación básica del municipio, a través de sus rectores, como las encargadas de formar a los futuros beneficiarios del programa, lo que ayudaría a mejorar el desempeño de los bachilleres guacheneceños en las pruebas saber 11, mejorando el promedio de ingreso a las universidades públicas, impactando así la eficiencia en el uso de los recursos financieros

disponibles para el programa; así mismo, esto ayudará a mejorar el rendimiento académico de los estudiantes durante la educación superior, impactando, positivamente, fenómenos como la deserción escolar.

En esta medida, en el desarrollo de las entrevistas a algunos de los rectores de las instituciones de educación básica del municipio de Guachené, se logró recoger algunas propuestas de mejora para “El salto afro”; como una de las principales se resalta que, desde la administración municipal, se deben tomar acciones tendientes a mejorar la calidad de la educación básica, para, a través de esto, impactar positivamente el acceso y la permanencia en la educación superior, de los guacheneceños; teniendo en cuenta que, el bajo rendimiento académico ha sido una de las principales causas de deserción escolar a nivel de educación superior, no solo en este municipio, sino, en Colombia. Adicionalmente, al mejorar la calidad de la educación básica, en el municipio, se aportará a la mejora en los resultados de los guacheneceños en las pruebas saber 11, con lo que, se ampliarían las posibilidades de ingreso de estos a las instituciones de educación superior de carácter público, y por ende, se optimizaría el uso de los recursos disponibles para la implementación del programa de educación superior “El salto afro”, brindando la oportunidad de tener un mayor número de beneficiarios con los mismos recursos.

Por otra parte, teniendo en cuenta las respuestas de los beneficiarios, al preguntarles en la encuesta, ¿Qué mejoras le haría usted al programa?, se presentan como recomendaciones, para mejorar el programa, las 3 opciones con mayor participación en el consolidado de la encuesta aplicada. En primer lugar, se debe tomar acciones para mejorar la calidad en el servicio de transporte, principalmente en lo que corresponde a la calidad y la oportunidad en su prestación; en este sentido, se debe iniciar el proceso de contratación desde los primeros días de cada año, con el ánimo de que, al inicio de las clases, se pueda contar con el transporte para los beneficiarios,

adicionalmente, se debe extender el servicio de transporte a todas las jornadas y municipios donde se encuentran las instituciones de educación superior receptoras de beneficiarios, para que todos puedan tener acceso a este beneficio, en condiciones de igualdad.

En segundo lugar, desde la administración municipal, se deben tomar acciones tendientes a optimizar el proceso de matrícula de beneficiarios, con el ánimo de que estos puedan acceder a los horarios y docentes de su preferencia al momento de realizar su proceso; para ello, se propone como alternativa, la designación de un funcionario, como encargado de tramitar las respectivas disponibilidades presupuestales, así como, la documentación que se requiera, por cada beneficiario e institución, para la realización del pago de las matrículas. En tercer lugar, como propuesta de mejora, de acuerdo a las percepciones de los beneficiarios, se deben realizar modificaciones, en consenso con estos, a la ejecución del proyecto de trabajo social, que deben desarrollar, como contraprestación al beneficio recibido, el cual no debe afectar el desempeño académico de los estudiantes, ya que este es uno de los componentes principales para el logro del fin del programa; en esta medida, se propone que este trabajo se pueda desarrollar en periodos fuera de los días de actividad académica, por ejemplo, en vacaciones y semanas de receso; adicionalmente, se propone que esta labor social, se pueda ajustar a actividades propias de las actividades académicas de cada beneficiario, como es el caso de los proyectos semestrales, entre otras.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

No hay nada más equívoco que pensar que los programas y/o políticas públicas son exclusivos del gobierno, puesto que estos, se conceptualizan como, *“acciones, inacciones, con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”* (Velásquez, 2009). A partir de ahí, se puede concluir que, una razonada participación de actores del gobierno y de la sociedad, coadyuva a la construcción e identificación y definición de problemas.

De acuerdo con lo anterior, resulta imprescindible inmiscuir otros actores sociales deferentes al gobierno, puesto que el objeto de intervención de los programas y/o políticas públicas es dirigido a los actores particulares (no gubernamentales), es decir, a la población civil. Es por ello que, durante cada ciclo (diseño, formulación “propósito, objetivos, actividades, metas e indicadores”, adopción de la decisión, implantación y finalmente la evaluación), las relaciones gobierno/sociedad resulta esencial, dado que, estos son fuente primaria de los focos de problemáticas a ser resueltas y la ruptura de esta, suele ser la causa de la ineficacia de los programas y/o política pública.

Por otro lado, los diferentes programas y/o política pública de gabinetes, o las realizadas en un escritorio, sin el previo diagnóstico acerca de la problematización, solo por cumplir compromisos adquiridos en campañas políticas, resultan en gran mayoría un fracaso económico, político, social, por carecer del ciclo que da vida a estos (as), que permiten la pertinencia, eficacia, eficiencia durante cada una de las etapas. Lo anterior no es con el ánimo de afirmar que todas fracasan, ni todas funcionan, pero, al carecer del ciclo, lo más común es que dicha intervención termina

agrandando la problemática o resolviendo a medias, creando otras adyacentes con mayor grado de complejidad que la problemática anterior.

Es por ello, que se hace imprescindible para los programas y/o políticas públicas la delimitación de cada etapa del ciclo y la evaluación del paso a paso de cada etapa, que permita identificar los posibles cuellos de botella y corregirlos, lo cual facilita la continuidad de cada uno para la toma de decisiones, y en gran manera conlleva a construir un excelente estado del arte, complementado con un buen marco teórico, para evitar el uso equivocado de la terminología.

Resulta vital, para cada ciclo la evaluación, es imprescindible, ya que, por medio de esta, se logra detectar a tiempo las falencias o dificultades que se puedan presentar, ya que, a través de los resultados, se puede realizar el debido seguimiento y/o control de los riesgos que pueden afectar la efectividad y eficacia, y, proyectar acciones de mejora y/o ajustes que faciliten la toma de decisiones.

Los programas y/o políticas públicas, se conciben como la acción para revertir problemáticas de manera organizada; sobre todo, donde se rescata la parte pública de la política, que incorpora diferentes actores y conocimientos científicos, relaciones de poder implícitas en el proceso, que obliga a los tomadores de decisiones, a tratar la pluralidad de los programas y/o políticas (Aguilar y Lima, 2009), dado que su construcción a partir del ciclo, no debe ser a “puertas cerradas”, ya que objetivo es reducir el número de perjudicados y ampliar beneficiados e invertir lo indeseable de manera sistemática.

El programa de educación superior “El Salto afro” nace como una opción de fortalecimiento social y económico de sus comunidades. El desarrollo del programa se fundamenta principalmente en la generación de oportunidades para los guacheneceños, a través del fomento de la educación superior, como estrategia para el mejoramiento de su calidad de vida, y satisfacer la

demanda de talento humano calificado, para las empresas instaladas en el Parque Industrial y Comercial del Cauca, asentado. Que carece de un proyecto preparatorio que permita evidenciar de forma tangible el paso a paso del ciclo (diseño, formulación “propósito, objetivos, actividades, metas e indicadores”, adopción de la decisión, implantación y finalmente la evaluación) “no se suministró de parte de los actores indagados en esta investigación”, lo cual dificulta el control de la misma.

Por lo anterior, se concluye que existen falencias durante cada etapa del ciclo, que no fueron corregidas a tiempo, lo cual dificulta implementar de manera óptima el programa público, e impide evidenciar los resultados esperados, las metas programadas e indicadores programados, que permitan realizar el debido seguimiento y/o control de los riesgos que pueden afectar la efectividad y eficacia, y, proyectar acciones de mejora y/o ajustes que faciliten la toma de decisiones.

Esta evaluación, se configura como la propuesta de **mejora** para el programa, no asegurando su éxito sino más bien, opciones de **mejoras** para el óptimo encadenamiento hacia la implementación, ya que, se expone a partir de la MML y la evaluación E2+ acciones que permitan identificar las diferentes fallas y se logren corregir a tiempo para el control de programa público y lograr que este sea eficaz.

6.2. Recomendaciones

En entrevista con el ex Secretario de Educación Municipal, licenciado Hernando Caicedo, este manifestó que, el proceso de selección de beneficiarios se encuentra permeado por cuestiones políticas y familiares, lo que ocasiona que en algunos casos, el mérito quede en un segundo plano, permitiendo el ingreso de beneficiarios que no cumplen con los requisitos, en perjuicio de otros que tienen todos los méritos para recibir el beneficio. Esta situación, además del inconformismo de

un sector de la población, genera un riesgo para el cumplimiento del fin del programa. Por lo tanto, se recomienda tomar acciones que permitan realizar los procesos de selección de beneficiarios con la mayor objetividad posible, de tal manera que se garantice el mérito en el acceso de los beneficiarios al programa. Una opción para ello, podría ser la delegación, de estos procesos de selección, en una entidad externa, en donde la participación de los funcionarios de la administración municipal se limite a lo estrictamente necesario, adicionalmente, estos procesos deben ser totalmente abiertos al control y escrutinio de la comunidad.

Partiendo del análisis de las entrevistas realizadas, a los diferentes actores del programa y del conocimiento del territorio, se puede establecer que “El salto afro” no tiene en cuenta la vocación del municipio, en donde, de acuerdo a lo establecido en su página institucional, las principales actividades económicas son la agroindustria, con un 57% de participación; la industria, representada en una zona franca asentada en el municipio; y la agricultura, gracias a sus tierras fértiles y clima tropical.

Al revisar los informes de gestión del programa, se evidencia que, las carreras afines a estas actividades no representan un porcentaje importante entre las preferencias de los beneficiarios. En este sentido, el programa “El salto afro”, debería ser direccionado, preferiblemente, a fomentar la formación profesional hacia estos sectores, para lo cual, se recomienda implementar un beneficio adicional para los beneficiarios que se inscriban a programas académicos afines a estos; tales beneficios pueden ser, un mayor porcentaje de subsidio a la matrícula, o un subsidio de sostenimiento adicional a la matrícula, así como, apoyo a emprendimientos relacionados, entre otros.

Entre las recomendaciones planteadas, en entrevista, por los rectores, también se puede destacar que, para el ingreso al programa, se les dé prioridad a los bachilleres egresados de las

instituciones educativas del municipio, esto con el ánimo de desestimular la matrícula de los estudiantes guacheneceños en las instituciones de los municipios vecinos.

Teniendo en cuenta que, el programa “El salto afro”, se ha convertido en el principal programa del municipio de Guachené, durante los últimos tres periodos de gobierno, acaparando la mayor inversión de los recursos financieros del ente territorial, se le debe ofrecer, a la comunidad guacheneceña, las herramientas para que conozcan, de primera mano, su funcionamiento, cosa que en la actualidad no se da. Por lo anterior, se recomienda la creación de una página web, en donde se publique todo lo relacionado con el programa, como es el caso de las convocatorias, procesos de selección, base de datos de los beneficiarios con sus respectivas carreras e instituciones de educación superior, así como, su desempeño, entre otras cosas. Esta estrategia, permitiría, además de fomentar la participación ciudadana y el compromiso de los beneficiarios, impactar positivamente la gobernabilidad en el municipio. En el mismo sentido, se requiere de la implementación de un sistema que permita medir los logros en eficiencia y efectividad de costos, tiempos u otros insumos, , en busca de optimizar la eficiencia en el uso de los recursos y el tiempo de ejecución de las actividades que se requiere desarrollar.

Por otra parte, también se recomienda que se articulen con programas de emprendimiento y/o cofinanciación a proyectos grupales debido a que en la Zona Franca del Cauca hay pocas posibilidades de ejercer varias de las profesiones de los beneficiarios, lo que puede ocasionar fuga de talentos o subempleo, impactando negativamente el fin de “El salto afro”.

Desde 1996, el Icetex, a través del fondo de comunidades negras, ha otorgado créditos condonables para población negra de bajos recursos económicos. Grosso modo, el programa otorga, por semestre, créditos por tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes para, matrícula, sostenimiento, materiales de estudio, transporte y sostenimiento de un año adicional para

trabajo de grado; dichos créditos, se condonan en un 100%, previo cumplimiento de requisitos de culminación de la carrera y trabajo comunitario.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que, la población de Guachené, en más del 95%, es afrodescendiente y de estratos socioeconómicos 1 y 2, el programa de créditos condonables del Icetex, representa una oportunidad para el acceso y permanencia en la educación superior, para los guacheneceños; por lo tanto, se recomienda a la gestión del programa “El salto afro”, explorar alternativas que permitan articular esta iniciativa nacional, con el programa local, para así, optimizar la eficiencia y la efectividad del programa en el uso de los recursos.

Adicionalmente, en pro de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, teniendo en cuenta que el costo de generar los productos del programa no es el menor, se recomienda la reactivación del Plan Talentos o la creación de un programa similar, el cual conlleve a mejorar los resultados de los egresados de las instituciones de educación básica secundaria del municipio de Guachené en las Pruebas Saber 11, y con ello, ampliar el número de beneficiarios en las universidades públicas y por consiguiente, reducir los costos promedio por beneficiario.

En materia de seguimiento al desempeño del programa, se recomienda la implementación de un sistema de medición de su eficiencia, con sus respectivas metas e indicadores claros y bien definidos, con el ánimo de que esto sirva de insumo para generar alternativas de mejora en la distribución de los recursos necesarios para la generación de los productos esperados. En este mismo sentido, se recomienda que se identifique y se registren todos los costos directos e indirectos en que se incurre para el desarrollo del programa, esto con el ánimo de generar estrategias para su optimización.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo 019 de 2016. Por el cual se establece la política pública de promoción, acceso y permanencia a la educación superior “el salto afro”. Guachené.

Aguilar A. Carlos Ricardo. (2017). Evaluación de políticas públicas. Una aproximación. Ciudad de México.

Aguilar Astorga y Lima Facio. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). El estudio de las políticas públicas (p. 15–74). México, D. F. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Amaya. Paula et al. (2010). El Estado y las Políticas Públicas en América Latina 1a ed. La Plata. Universidad de La Plata, 448 p.

Amezcu V. Cesáreo y Jiménez L. Antonio. (1996). Evaluación de programas sociales. ED. Díaz de Santos S.A. España.

Behar R. Daniel S. (2008). Metodología de la Investigación. Medellín, Colombia: Editorial Shalom.

Cárdenas García. Marcos Alexander. (2013). La política pública de acceso a la educación superior para los estratos socioeconómicos bajos. Universidad Pedagógica Nacional.

- Cardozo B. Myriam. (2012). Evaluación y Metaevaluación en las políticas y programas públicos Estado del arte. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Cardozo B. Myriam y Mundo. Ángel. (2012). Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social.
- Delgado Godoy. Leticia. (2009). Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Dror, M., & Trudeau, P. (1989). Savings by split delivery routing. *Transportation Science*, 23(2), 141-145.
- Dubnick, Melvin, and Barbara Bardes. (1983). *Thinking about Public Policy, a Problem-Solving Approach*. New York.
- Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (2da. Edición). IEXE editorial.
- Grupo asesor de la gestión de programas y proyectos de inversión pública, GAPI et al. (2004). *Metodología de Evaluación Expost de programas y proyectos de inversión Versión oficial*.
- Hecló H., and A. Wildavsky, 1975. *The Private Government of Public Money*. Macmillan, London.
- Hernández, S. R., Fernández, C. C. F. y Baptista, L. M. (2014). *Metodología de la investigación* (Vol. 6). México, DF: Mcgraw-hill.

Jiménez García Juan Carlos. (2017). ¿Qué es la evaluación de políticas públicas? Recuperado en <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-es-la-evaluacion-de-politicas-publicas.html>.2

Mény, Y., y Thoenig, J. C. (1986). *Politiques publiques*, coll. Themis, PUF, Paris.

Lane. Jan-Erik. (2000). *New Public Management*. This edition was published in the Taylor & Francis e-Library, 2002. 29 West 35th Street, New York.

Lane. Jan-Erik. (2006). *Public Administration and Public Management The principal-agent perspective*. This edition was published in the Taylor & Francis e-Library, 2006. Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group. 270 Madison Avenue, New York.

Lasswell. H. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. Lasswell (Eds.), *The policy sciences*. Palo Alto, CA: Stanford University Press. *Comparative Politics*, p 117-131.

Matos Bazó. Ruth. (2005). Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, vol. XI, núm. pp. 360-377. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

Moral Arce. Ignacio. (2014). Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública. *Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea*. Cyan, Proyectos Editoriales, S.A. Madrid.

Morales Rosas. Sabina. (2016). Definición clave de política pública: de la teoría a la práctica. IEXE, in <https://www.iexe.edu.mx/blog/definiciones-clave-de-politica-publica-de-la-teoria-a-la-practica.html>.

- Msila, Vuyisile y Setlhako Angeline. (2013). Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss. Revista Universal de Investigación Educativa 1 p 323-327, Facultad de Educación, Departamento de Liderazgo y Gestión Educativa, Universidad de Sudáfrica, UNISA.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile (reimpresión de abril de 2015). CEPAL.
- Parsons. Wayne. (1997). Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas.
- Paz Zapata, Francisco J. y Banguero G., Eliecer. (2012). El salto afro: ed. Feriva. Cali.
- Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, “El salto afro”.
- Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, “Acciones de Gobierno con Sentido Social”.
- Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, “Generando Confianza y Futuro”.
- Quintero Hernández. Luz María de Jesús. (2011). “Análisis y evaluación de las políticas públicas para combatir el déficit en la educación superior indígena en San Luis Potosí” tesis maestría en administración y políticas públicas.
- Rabin. Jack. (2006). Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration. Edited by Ali Farazmand Florida Atlantic University Fort Lauderdale, Florida, U.S.A.; Jack Pinkowski Nova Southeastern University Fort Lauderdale, Florida, U.S.A. by Taylor & Francis Group, LLC.

Roht Deubel. André-Noël. (1999). Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.

Bogotá DC, Editores Aurora.

Salazar, C. (1999). Las políticas públicas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Solarte Pazos. Leandro. (2004). La evaluación de políticas en el estado liberal. Universidad del

Valle. Cali Colombia.

Vargas Velásquez. Alejo. (1999). Notas sobre el estado y las políticas públicas. Almudena Editores.

Bogotá.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”

Desafíos, vol. 20, pp. 149-187 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia. Desafíos, 20,

149-187.

Vatt. Helsinki, y Takis. Venetoklis. (2002). Evaluación de políticas públicas: Introducción a las

metodologías cuantitativas. Instituto Gubernamental de Investigaciones Económicas.