

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa P004 Modernización de la Planeación Educativa, para el año fiscal 2014.

Introducción

La evaluación de los Fondos Federales y los programas financiados por estos, son señaladas como una obligación para los tres órdenes de gobierno y para todos los poderes del Estado Mexicano.

En este contexto la Secretaría de Educación del estado de Tabasco, dando cumplimiento a esto y según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2015 el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa "**P004 Modernización de la Planeación Educativa**", para el año fiscal 2014, el cual es financiado con recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Evaluar el diseño del Programa "*P004 Modernización de la Planeación Educativa*" en congruencia con los requerimientos legales y normativos vigentes con la finalidad de tener elementos que nos permitan, construir sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional y proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.

- ▶ Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- ▶ Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- ▶ Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- ▶ Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- ▶ Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

Metodología de la evaluación

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con recursos de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 se efectuarán en *términos de lo que establecen los artículos 85, fracción I, y 110 de la LFPRH; 49, fracción V, de la LCF y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 (CONEVAL, 2007).*

En cuanto a la metodología de la evaluación, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en el capítulo II, que alude a los términos de referencia de las evaluaciones, en su artículo Trigésimo establece que *“Para las evaluaciones de Consistencia y Resultados, las dependencias y entidades deberán considerar en los términos de referencia respectivos, los criterios establecidos en el **lineamiento décimo octavo** del presente ordenamiento y **utilizar el modelo de términos de referencia que determinen conjuntamente la secretaría, la Función Pública, y el Consejo** en el ámbito de su competencia, mismo que deberán publicar en sus respectivas páginas de internet” (CONEVAL, 2007: 6).*

Bajo este contexto, en cuanto a lo concerniente a la estricta evaluación Consistencia y resultados en materia de Diseño, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el modelo de términos de referencia para la Evaluación en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL; el cual se

basa en el numeral Décimo octavo, apartado I¹, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. (CONEVAL, 2015).

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, donde se definieron los siguientes siete rubros de análisis:

- ▶ Justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Padrón de beneficiarias/os y mecanismos de atención.
- ▶ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El procedimiento requiere de la participación de las unidades responsables de los programas a evaluar y recaba la información que las dependencias pueden proporcionar. En ese sentido se trata de un proceso de revisión y autoevaluación. Una de las exigencias integradas al llenado de la cédula es la de sustentar documentalmente algunos temas. TECSO, como organismo evaluador, analiza y verifica la coherencia de la información. Dado el caso, solicita información no integrada por las unidades responsables del programa.

¹ En materia de Diseño:

a. Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c. Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito; d. La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal; e. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población; f. La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo; g. Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos en su caso); h. En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables; i. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal, las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.

Paralelamente, TECSO realiza su propia investigación en bases de datos públicas para complementar o contrastar datos.

En las “Conclusiones”, los rubros anteriormente mencionados se condensan en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

1. **Análisis del marco normativo y rendición de cuentas:** Revisa los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del Programa y evalúa la alineación del Programa con la Política Pública; es decir, valora la contribución del Programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.

Además, valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas en términos de transparencia y rendición de cuentas. Aunque esta dimensión está normada, implica la realización de un análisis sobre el tipo de gastos y su coherencia.

2. **Análisis técnico:** Con base en la Metodología del Marco Lógico, se indaga la coherencia entre los diferentes instrumentos de planeación desarrollados para la Estructura Analítica del Programa Presupuestario: *Árbol de Problemas*, *Árbol de Objetivos* y *Matriz de Indicadores para Resultados*.

Para cada uno de los tres instrumentos mencionados se analizan las relaciones de causalidad (*causa-efecto*, *medio-fin*) presentadas entre los elementos que los conforman.

3. **Análisis comparativo:** Compara los planteamientos del Programa con los de otros Programas Presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos Programas.

Así, este documento contiene diferentes niveles de lectura: desde un marco normativo general y un análisis general donde se presentan los principales hallazgos y conclusiones; hasta el detalle operativo de los programas. La intención es aportar un instrumento que sea de utilidad para los diferentes niveles de responsabilidad de los actores encargados de los programas.

Principales Hallazgos

De acuerdo con el Programa Anual Operativo para el ejercicio fiscal 2014 el Programa Presupuestario P004 contó con un presupuesto inicial autorizado de \$10,527,206.00. El Programa contó con cuatro proyectos:

- ▶ Evaluación de Proyectos.
- ▶ Personal de supervisión y asesoría atendido.
- ▶ Unidades responsables atendidas.
- ▶ Personal capacitado.

Como resultado, de la revisión de la Cédula para el análisis del Programa de acuerdo con la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas. Se observó **un cumplimiento de 55%**, al obtener **53 puntos** de calificación de los 96 posibles en los diferentes apartados.

Cuadro 1. Valoración CONEVAL			
APARTADO	VALORACIÓN MÁXIMA	VALORACIÓN OBTENIDA	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	6	50%
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	3	75%
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	12	60%
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	6	75%
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	20	50%
Presupuesto y rendición de cuentas	12	6	50%
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	53	55%

Los apartados de análisis, en los que se observan las mayores áreas de oportunidad son:

- ▶ Justificación de la creación y del diseño del programa (6 puntos de 12 posibles) 50%.
- ▶ Matriz de Indicadores para Resultados (20 puntos de 40 posibles) 50%.
- ▶ Presupuesto y rendición de cuentas (6 puntos de 12 posibles) 50%.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales, que, si bien no cuenta con una valoración cuantitativa, la dependencia no contesto ningún reactivo.

En el rubro Justificación de la creación y del diseño del programa, la dependencia no presenta un documento diagnóstico que muestre causas y efectos mas allá del árbol del problema, el cual presenta Inconsistencias en las relaciones de causalidad. Derivado de ello, el problema central planteado no cumple con la normatividad para su construcción, por ejemplo al no incluir la población objetivo en su definición.

En lo que respecta al tema Contribución a la meta y estrategias nacionales se observa que el Propósito del Programa de acuerdo con la información de la MIR, se encuentra débilmente vinculado con el Objetivo del Plan Estatal de Desarrollo, sin embargo presenta una mayor vinculación con el objetivo y estrategia del Programa Estatal de Educación al relacionar el tema de la respuesta a la demanda social, así como la eficiencia del sistema educativo. En cuanto al Fin, es posible observar la vinculación con los objetivos de política pública estatal, ya que el planteamiento contempla el objetivo del Fin. Asimismo, se vincula al Objetivo 2 de las Metas del Milenio.

La dependencia refiere que la población objetivo del programa son las Unidades Responsables, Trabajadores y Procesos, sin embargo no se encuentran establecidas en la definición del problema Central del Árbol del Problema, además no proporciona evidencia de una metodología que defina y cuantifique con precisión las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida. Asimismo, especifica que cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes, sin embargo no cuenta con una estrategia de cobertura.

En cuanto al Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, la dependencia cuenta con información que permite saber quienes reciben

los servicios del programa aun cuando no cuenta con un padrón de beneficiarios de consulta pública en la página de transparencia de la secretaría. Cabe mencionar que los procesos para la entrega de los bienes y servicios están estandarizados y son de consulta pública en la página de transparencia de la Secretaría.

En el tema Matriz de Indicadores para Resultados abe señalar que si bien la MIR cuenta con los todos los elementos, los resúmenes narrativos no se encuentran redactados conforme a la normatividad establecida por la SHCP, en el caso de las actividades, estas no se presentan como los procesos necesarios para producir el componente, mientras que el propósito si bien es resultado de la utilización de los componentes, no es posible visualizar su efecto en la población objetivo. Por otra parte, no todos los indicadores son consistentes con lo expresado en los resúmenes narrativos, y no se cuenta con las fichas técnicas de los mismos, no obstante que la dependencia cuenta con la información necesaria para su integración.

Es importante señalar que la dependencia identifica los Gastos de Operación así como los correspondientes al Gastos de Capital en el capítulo 4000, sin embargo no concuerda con el presupuesto inicial autorizado de acuerdo con el Programa Anual Operativo para el ejercicio fiscal 2014. En la página de transparencia de la dependencia no fue posible encontrar los resultados el programa de manera accesible a menos de tres clics como lo señala la norma. A pesar de ello, dicho portal electrónico cuenta en su página de inicio con información de contacto a fin de que la ciudadanía solicite información.

La dependencia no proporcionó información al en cuanto a la identificación de coincidencias y complementariedades con otros programas, sin embargo, teniendo en cuenta el objetivo del programa se considera que el Programa puede encontrar sinergia con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ La información sobre la demanda y beneficiarios del programa está sistematizada por la dependencia.
- ▶ Existe vinculación del programa presupuestario con los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación a nivel nacional y estatal.
- ▶ La MIR del Programa cuenta con los elementos correspondientes de acuerdo a la normatividad.

Oportunidades

- ▶ Es factible por parte de la dependencia la integración de un documento diagnóstico que justifique el diseño y la creación del programa debido a que la dependencia cuenta con información estadística suficiente.
- ▶ Los indicadores de Cobertura y Tasa neta de Escolarización para la Educación Básica se encuentran por arriba de la media nacional, lo que puede aprovecharse para la obtención de más recursos.

Debilidades

- ▶ Las relaciones de causalidad en el Árbol del Problema presentan deficiencias, mismas que se ven reflejadas tanto en el Árbol del Objetivo como en la MIR.
- ▶ La dependencia no cuenta con una metodología para la definición de las poblaciones por lo que su cuantificación es imprecisa.
- ▶ No existe evidencia de que la dependencia utilice una estrategia de cobertura para la atención de la población objetivo.
- ▶ La dependencia no presentó un padrón de beneficiarios ni información socioeconómica de los mismos.
- ▶ Los resúmenes narrativos de los distintos niveles de la MIR no cumplen con la normativa establecida para su redacción.
- ▶ Aún cuando la dependencia cuenta con la información para su integración, no cuenta con las fichas técnicas de los indicadores.

- ▶ No se encuentran publicados los resultados del Programa en la página de transparencia.
- ▶ La dependencia no proporcionó evidencia de si conoce otros programas ya sea a nivel Estatal o Federal que puedan complementarse con el P004.

Amenazas

- ▶ Debido a la posible contracción del presupuesto derivado de la caída de los precios del petróleo, se prevén reducciones en las participaciones federales a los Estados como a los Municipios en los próximos ejercicios fiscales. Esto debido a que los montos de asignación de los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 33 se realizan con base en los montos del Presupuesto Federal Programable.
- ▶ Es necesario advertir que un mal diseño de los instrumentos de planeación puede impactar de manera negativa con las instancias encargadas de la asignación del presupuesto y reducirlo por carecer de una buena comunicación de sus resultados.

Conclusiones

Del análisis del marco normativo:

- ▶ La dependencia presentó el árbol de problemas como único documento que da justificación del tipo de intervención que el programa lleva a cabo.
- ▶ El programa se vincula y contribuye a nivel de Fin con los objetivos y estrategias de los instrumentos de planeación de los niveles de gobierno estatal y federal.
- ▶ En cuanto a los documentos normativos y resultados del programa, éstos no se encuentran en la página de transparencia de la dependencia.

- ▶ La dependencia no presentó información que detalle si cuenta con *modificación de respuesta* a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Del análisis técnico:

Respecto al **análisis técnico** de los instrumentos de planeación establecidos por el Programa, es necesario comentar que estos *presentan imprecisiones importantes*, las cuales se enlistan a continuación:

- ▶ El programa no cuenta con una metodología para la definición de los diferentes tipos de población.
- ▶ En el Árbol del Problema no es posible determinar las relaciones causales de primer y segundo nivel lo que lleva a un incorrecto planteamiento de la MIR en el establecimiento de los niveles de Actividades y Componentes.
- ▶ El Árbol del Objetivo presenta inconsistencias en las relaciones de causalidad, lo que no permite establecer un fin superior en la traducción del Árbol de Objetivos a la MIR.
- ▶ No es posible observar la traducción entre Árboles y Matriz de Indicadores; es decir, los enunciados planteados en el Árbol de Objetivos no se corresponde con lo planteado en la MIR.
- ▶ El programa no cuenta con las fichas técnicas de los indicadores, lo cual representa un incumplimiento a la normativa en “Materia Matriz de indicadores” establecidas por CONEVAL.

Del análisis comparativo:

- ▶ En cuanto al **análisis comparativo** con otros programas presupuestarios con características similares, la dependencia no proporcionó evidencia del conocimiento de otros programas tanto a

nivel Estatal como Federal con los que el Programa pueda complementarse.

Recomendaciones

Se recomienda basar la cuantificación de las Poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, no solamente en la demanda sino en la información estadística con que cuenta la dependencia.

Se debe llevar a cabo la integración del Padrón de Beneficiarios y publicarlo en sus páginas de internet.

La dependencia debe integrar un documento diagnóstico que sirva de base para la construcción del Árbol del Problema, ya que a partir de este se desarrollan tanto el Árbol del Objetivo y la MIR.

Es importante cuidar la secuencia lógica en las relaciones causa-efecto que establece la metodología para la construcción de la MIR.

La dependencia debe generar las Fichas Técnicas de indicadores a fin de dar cumplimiento con la normativa.

Es importante que se conozcan los programas que a nivel Federal y Estatal complementen el P004 a fin de lograr una mayor concurrencia de recursos en beneficio de la población. Asimismo, es recomendable que lleve a cabo una investigación para construir un catalogo de fondos e instituciones que pudieran ser complementarios con sus funciones y objetivos y así lograr mayor rendimiento de los recursos.

Es recomendable que el personal de la Administración Pública Estatal responsable de los Programas Presupuestarios, se capacite en el Presupuesto basado en Resultados y la Metodología de Marco Lógico.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa “P004. Modernización de la Planeación Educativa” para el año fiscal 2014

Fecha de inicio de la evaluación:

03 de septiembre de 2015

Fecha de término de la evaluación:

17 de diciembre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación.

Unidad de Auditoría Interna

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

C.P.C. y L.D. Lenin López Estrada

Principales colaboradores:

Mtro. Juan Gabriel Hernández Cruz

L.CP. María del Carmen Estrada Velueta

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Luis David Guzmán Alanís

Marcos Rubén López Miguel

José Miguel Yáñez Reyes