

Resumen Ejecutivo

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal - FAEB 2013

Programa: E010 – Igualdad de Oportunidades de Educación

Introducción

En la presente evaluación se analiza el entrelazamiento de dos dimensiones complementarias que pretenden llevar a su realización el espíritu¹ de las políticas públicas: por un lado, en el plano general que tiene que ver con el proyecto de nación que se actualiza en cada gestión de los diferentes gobiernos federales, la coherencia que debe existir entre el marco normativo que regula el uso y el sentido de los Fondos Federales del Ramo 33 (su **congruencia** y contribución a la política pública nacional) y, por otro, la resolución operativa de cada dependencia que apunta a **resultados** concretos a través de la operación de sus programas y su contribución a la política pública estatal.

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, en coordinación con el Consejo Estatal de Evaluación, establecieron en el Programa Anual de Evaluaciones del año 2014, el desarrollo de una Evaluación para el programa “**E010 – Igualdad de Oportunidades de Educación**”, financiado con los recursos del Fondo de Aportaciones para

¹. Entiéndase como espíritu de las políticas públicas lo que la filosofía política define genéricamente como “la realización del bien común en una sociedad” y que, traducido a los marcos normativos, implica la operatividad de ese bien común dentro de marcos legales muy precisos.

la Educación Básica y Normal (FAEB), con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en 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.

El tipo de evaluación seleccionada para este fondo fue la de **Diseño**, señalada en el artículo Décimo Octavo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal² cuyos Términos de Referencia (TdR's) son establecidos en el apartado "I" de dichos lineamientos.

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del fondo se realiza conforme a lo establecido en el artículo Décimo Cuarto de los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios:

"Los Indicadores deberán orientarse a la evaluación de resultados de los Programas que se financien con las Aportaciones Federales."

Así, la presente evaluación se compone de cinco temáticas en materia de Diseño:

- ▶ Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales.
- ▶ Análisis de la población potencial y objetivo.
- ▶ Análisis de la matriz de indicadores para resultados.
- ▶ Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

² Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;

Por último se presenta un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), además de las conclusiones y recomendaciones de mejora para el programa **“Igualdad de Oportunidades de Educación”** financiado con recursos del FAEB, así como los aspectos generales de aplicación.

► **Objetivos de la evaluación**

El objetivo general es evaluar el diseño del programa E010 - Igualdad de Oportunidades de Educación, financiado con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), conforme al numeral 1, del artículo décimo octavo de los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

El objetivo específico es analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa Igualdad de Oportunidades de Educación, financiado con el FAEB, su vinculación con la planeación sectorial, estatal y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

► **Metodología y Técnicas utilizadas**

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del fondo se realizó conforme a lo establecido en el artículo décimo cuarto de los lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del ramo general 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, donde se establece que: "Los Indicadores deberán orientarse a la evaluación de resultados de los Programas que se financien con las Aportaciones Federales".

Se retomó el cuestionario de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL, y se adecuó con base en el numeral décimo octavo, apartado I, de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

A partir de dicho cuestionario que respeta los Lineamientos normativos, se definieron seis rubros de análisis para cada programa que son:

- Características del programa (Anexo 1)

- ▶ Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa
- ▶ Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales
- ▶ Análisis de la población potencial y objetivo
- ▶ Análisis de la matriz de indicadores para resultados
- ▶ Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Es necesario aclarar que TECSO distingue la valoración numérica, propuesta por CONEVAL, obtenida a partir de lo que declaran las diferentes dependencias, de una evaluación que ha implicado investigación y confrontación de fuentes.

Se tomó como base el modelo de TdR diseñados por el CONEVAL para la Evaluación de Consistencia y Resultados, inciso 1, utilizando la metodología para la valoración cuantitativa de consistencia y resultados, generando un cuestionario y anexos adaptados a la evaluación de los programas financiados por el FAEB.

Asimismo para el análisis del diseño de los programas, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico conforme a los criterios para la revisión y actualización de la matriz de indicadores para resultados elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Se confrontaron los datos obtenidos con estadísticas de referencia nacional y estatal.

Se realizó un análisis de cumplimiento de la norma del fondo conforme a la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, para la entrega de los recursos del ramo general 33.

► Principales Hallazgos

El programa E010 Igualdad de Oportunidades de Educación, es consistente respecto a que ejerce los recursos de acuerdo con las normas de destino explicitadas en la Ley de Coordinación Fiscal vigente al 2013, especialmente en lo referente a la Ley General de Educación en su artículo 13 inciso I, que señala: "Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros".

Un punto a destacar es que el programa está correctamente alineado con los objetivos específicos de la política pública sectorial y con los objetivos de la política pública federal, expresados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Uno de los principales hallazgos es que, a pesar de que el programa cumple con la normatividad al desarrollar los distintos elementos de planeación, no hay un correcto planteamiento de ellos. Lo anterior se debe a que tanto el árbol de problemas como la MIR presentan debilidades en sus relaciones de causalidad y, por lo tanto, las causas y efectos del problema no son precisos, ni cómo se pretende resolver éste, es decir, propósito y componentes.

En cuanto a la definición de la población objetivo, se encontró que los responsables del programa no sólo desconocen los documentos donde se define dicha población, sino que consideran que no son responsables del proceso. Lo que puede provocar poca asertividad en el logro del objetivo principal del programa, que es la igualdad de oportunidades, cuya base esencial es la atención a grupos que presentan desventajas; no obstante, es posible identificar la población objetivo en el árbol de problemas, además se identifica la población con alta marginación, de escasos recursos, indígenas y con necesidades especiales. Sin embargo, en la MIR no se ubica alguna Actividad o Componente que se dirija a la población con alta marginación.

El Marco Lógico no cuenta con una estructura adecuada: el árbol de problemas no presenta causas secundarias; la MIR no concuerda con el árbol de problemas debido a que las seis causas inmediatas se traducen en un sólo Componente. Además, ninguna de las Actividades (doce) está asociada con alguna causa del árbol de problemas.

Respecto a los indicadores se observa lo siguiente:

- ▶ El indicador de Fin está parcialmente relacionado con su Resumen Narrativo, pues no mide la equidad en cuanto al acceso a la educación.
- ▶ El indicador de Propósito no presenta relación con el Resumen Narrativo debido a que éste se refiere al "acceso, permanencia y egreso del sistema educativo" de la población escolar que se atiende en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades; sin embargo, el indicador carece de elementos que logren medir dicho objetivo.
- ▶ En tanto que el indicador del componente presenta una inconsistencia pues el Resumen Narrativo plantea la cobertura de "todos los segmentos de población", mientras que el indicador sólo contempla variables que se refieren al "total de planteles públicos", por lo que no se asegura que "todos los segmentos de la población" recibirán el apoyo.
- ▶ Además, en los indicadores de las Actividades se plantea incorrectamente el tipo de indicador, así como la dimensión y ámbito de la medición.

La dependencia señala que el programa evaluado tiene complementariedad con el Programa de Escuelas de Calidad, que otorga apoyos de tipo técnico y financiero; así como las acciones compensatorias otorgadas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo, cuya finalidad es asegurar que la población ejerza de manera plena sus derecho a la educación bajo condiciones de equidad e igualdad de oportunidades. Sin embargo, en este aspecto valdría la pena revisar los diversos programas federales, estatales y municipales que otorgan apoyos a poblaciones en desventaja en el ámbito educativo.

Finalmente, como se puede ver en la siguiente tabla, la puntuación más baja se encuentra en el análisis de la Matriz de Indicadores y población, mientras que la Justificación, y contribución tienen un buen cumplimiento de la norma.

Cuadro 1. Valoración CONEVAL

	Tema	Calificación esperada	Calificación Obtenida	Cumplimiento %
Diseño	Justificación y creación	12	11	92
	Contribución	4	4	100
	Población	8	4	50
	Matriz	12	9	75
	Complementariedades	No procede valoración cuantitativa		
	Totales	36	28	77

Fuente: Elaboración propia

► Resumen del análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas

Existe un documento en el que se define el problema central y su diagnóstico.

La precisa alineación con la política pública da sentido a los objetivos y logros del programa.

Los elementos que permiten conocer a la población que recibe los servicios del programa están claramente definidos.

El programa cumple con la norma al contar con la Matriz de Indicadores y con las Fichas Técnicas

Oportunidades

Para la atención de la población de alta marginación, se debe considerar, en primer lugar, la Infraestructura educativa; en este aspecto se pueden aprovechar los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples al coordinarse con la entidad ejecutora para consolidar o crear infraestructura en las zonas de mayor marginación.

Una oportunidad para el programa es contemplar las acciones complementarias que llevan a cabo otros programas para fortalecer la coordinación interinstitucional.

Una mejor estructuración analítica del programa ayudará a sortear los cambios en la estructuración de los fondos presupuestarios que ocurren en el entorno federal.

La inclusión del tema de "calidad" derivado de la reforma constitucional al artículo 3º permite desarrollar acciones de equidad que incluyan la calidad educativa.

Debilidades

Una fuerte debilidad de la dependencia es que el área responsable desconozca información relevante, como es el caso de la definición de la población objetivo, en un programa que tiene como acción principal la "igualdad de oportunidades".

No se cuenta con una sólida sistematización de la información recolectada en los distintos procesos que la dependencia lleva a cabo con la población objetivo en cuanto a trámites administrativos, escolares, etc., lo que permitiría tener a la mano las características socioeconómicas de dicha población.

Una debilidad es la imprecisión en las relaciones de causalidad observadas en el árbol de problemas, además de omitir un paso del método del

marco lógico como lo es la traducción del árbol de problemas a un árbol de objetivos.

Es impreciso que para las seis causas de primer nivel planteadas en el árbol de problemas sólo se defina un componente con su respectivo indicador; esto a su vez provoca que no se distinga el proceso lógico entre medios-fines que pueda cubrir las necesidades de los planteamientos del diseño del programa.

La relación del indicador de Fin con el resumen narrativo es parcial, ya que no mide la equidad en cuanto al acceso a la educación. Éste no expresa cobertura en cuanto a la igualdad de oportunidades de acceso. Tampoco se identifican elementos que contemplen correspondencia con la población objetivo del programa en términos de marginación, necesidades de educación especial y población de escasos recursos.

El indicador de Propósito no presenta relación con el Resumen Narrativo debido a que éste se refiere al "acceso, permanencia y egreso del sistema educativo" de la población escolar que se atiende en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades; sin embargo, el indicador sólo mide la proporción de alumnos y alumnas por nivel escolar.

El indicador del Componente presenta inconsistencias, pues el Resumen Narrativo plantea la cobertura de "todos los segmentos de población", mientras que el indicador sólo contempla variables que se refieren al "total de planteles públicos", por lo que no se asegura que "todos los segmentos de la población" recibirán el apoyo.

Finalmente en los indicadores de las Actividades se plantea incorrectamente el tipo de indicador, así como la dimensión y ámbito de la medición.

Amenazas

El cambio de la Ley de Coordinación Fiscal, en la que el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) se reestructurará en Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), permite la operación del programa, pero no queda claro que de éste fondo se pueden utilizar recursos para becas y otros apoyos que contempla el programa, por lo que debería revisarse de dónde se obtendrán los recursos para éste tipo de apoyos.

► Conclusiones y recomendaciones

Hay un correcto apego a la normatividad vigente, lo que potencia las pretensiones del programa en tanto que están alineadas a objetivos específicos de la política pública.

Aunque hay un cumplimiento de la normatividad en cuanto al Diseño del programa, lo que resulta favorable en las puntuaciones logradas en la presente evaluación, los distintos instrumentos de planeación diseñados para los objetivos del programa deben ser redefinidos con el objeto de mejorar la metodología de intervención, ya que el programa presenta deficiencias conceptuales que pueden incidir en los resultados, y menoscabar la clara alineación con la política pública.

En el ámbito del Diseño del Marco Lógico, el programa cuenta, en su mayoría, con los elementos requeridos por los lineamientos de evaluación; no obstante, se deben seguir a detalle los siguientes aspectos:

- La instancia ejecutora del programa es quien define los apoyos y selecciona a los beneficiarios, por lo que no se pueden presentar inconsistencias respecto del conocimiento y definición de la población objetivo.
- La revisión del diseño del árbol de problemas y sus relaciones de causalidad, apegados a la norma de los programas presupuestarios,

permitirá la creación de un árbol de objetivos para que la construcción de la MIR esté completamente basada en las acciones contempladas para la resolución del problema establecido. Esto se debe a que el árbol de problemas planteado considera un efecto, un problema central y seis causas inmediatas, sin embargo, cuando se traduce a Matriz de Indicadores corresponde a un Fin, un Propósito, un Componente y doce Actividades, por lo que un solo Componente es el que engloba el desagregado de las causas.

- ▶ En cuanto a la MIR, es necesaria la reestructuración de indicadores que puedan precisar la medición de los objetivos de cada nivel planteado. Por ejemplo, no es posible medir el logro pretendido para el nivel de Fin: "contribuir a asegurar la igualdad de oportunidades y la equidad", con la "eficiencia terminal por género", pues se deja de lado el tema del acceso a la educación, así como la correspondencia en términos de marginación, necesidad de educación especial y población de escasos recursos, mismas que son planteadas en el árbol de problemas. Por lo que debería elaborarse un indicador con variables de cobertura que mida la igualdad de oportunidades de acceso a la educación. El indicador de Propósito no presenta relación alguna con su Resumen Narrativo, pues no cuenta con información concerniente a alumnos inscritos, que permanecen o concluyen su educación. Para finalizar, el indicador de Componente presenta una disociación en cuanto a unidad de medida, ya que, por un lado, se plantea atender a "todos los segmentos de la población" y, por otro, se establece la unidad "planteles", lo que imposibilita observar que "todos los segmentos de la población" reciban los apoyos.

Respecto a las recomendaciones se sugiere:

Se recomienda la revisión en la estructura del Marco Lógico y que se considere la incorporación de elementos nuevos en los que se puedan englobar las acciones pretendidas por el programa. Es decir, con respecto al rediseño del árbol de problemas, la definición de un árbol de objetivos y

el rediseño de indicadores que midan los objetivos de los Resúmenes Narrativos planteados en la MIR.

Considerar los elementos proporcionados por la propia dependencia en su conjunto y por otras instituciones que aportan datos estadísticos al programa para la definición de la Población Objetivo, esta debe estar a cargo de la SETAB, ya que es quien define los apoyos y selecciona a los beneficiarios.

Se deben revisar los indicadores de medición de logros, pues estos presentan inconsistencias con sus respectivos Resúmenes Narrativos.

En cuanto a los indicadores de Actividad, aunque hay un correcto planteamiento de ellos, se recomienda la utilización de algún documento para su elaboración, como la "Guía para la construcción de la MIR" elaborada por la SHCP, esto con el fin de precisar el tipo y dimensión del indicador.

Revisar las complementariedades con otros programas para potenciar los logros y las acciones.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre del programa evaluado:

E010- Igualdad de Oportunidades de educación

Ente público coordinador del programa:

Secretaría de Educación del Estado de Tabasco

Unidad administrativa a cargo del programa:

Secretaría de Educación del Estado de Tabasco

Nombre del titular de la unidad administrativa a cargo del programa:

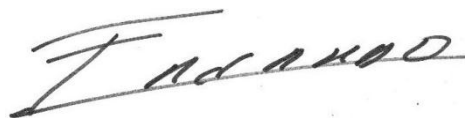
Prof. Linvano Gallego Pérez

Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación:

C.P.C. y L.D. Lennin López Estrada

Unidad administrativa a la que pertenece:

Coordinador de Unidad Responsable



Víctor Manuel Fajardo Correa

Director General de
Tecnología Social para el Desarrollo SA. De CV.