

Resumen Ejecutivo

Evaluación específica para el análisis del desempeño de los resultados de los indicadores del programa presupuestario ejecutado por el IEAT del ejercicio fiscal 2014

I. Introducción

El **artículo 134 constitucional** establece que los recursos de que dispongan los 3 órdenes de gobierno se administrarán “con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para cumplir con los objetivos a los que están destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos [...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas [...]

A su vez la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)** en su artículo 85 señala que los recursos transferidos por la federación y que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes.

Por su parte, el artículo 110 de la LFPRH, señala: “La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”.

La misma ley en su artículo 78 refiere que “*Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas...por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan [...]*”

En respuesta a ello y para dar cumplimiento a las leyes mencionadas el Instituto de Educación para Adultos de Tabasco (IEAT) mediante la Dirección de Planeación y Evaluación Operativa determinó realizar una “Evaluación específica para el análisis del desempeño de los resultados de los indicadores del programa presupuestario ejecutado por el IEAT del ejercicio fiscal 2014” que está definida en el numeral décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de Política y Desarrollo Social (CONEVAL) que la definen en su inciso e del siguiente modo:

“Evaluación específica: *Aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo”*

El programa a evaluar en esta materia es:

- ▶ IA001-Programa de Atención a la Demanda de Educación para los Adultos (INEA)

Si bien la metodología de este tipo de evaluación¹ no se desagrega en los lineamientos mencionados en el párrafo anterior, para especificarla se debe considerar la definición del indicador. En esta evaluación entenderemos los indicadores como **“La expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas**

¹ Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Capítulo II, “De los términos de referencia de las evaluaciones”, Trigésimo lineamiento, DOF, 2007.

establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados”.²

Con esta perspectiva de los indicadores, se aplicará un análisis de la consistencia del diseño, tanto del Marco Lógico como de la relevancia del propio indicador en tanto instrumento para la medición del logro de objetivos y metas. Así, el presente documento se enfoca a la parte de análisis técnico de los indicadores que tiene que ver con la revisión de la lógica horizontal de la MIR.

II. Principales hallazgos

Para el análisis de los indicadores se utilizó la MIR diseñada en 2013 por el INEA a nivel federal, la MIR de 2014 no fue utilizada por instrucciones de la misma dependencia, quien a su vez solicitó se mantuviera la de 2013 y que sería la vigente para 2014. Por ello es la que se utiliza para todo el análisis la estructura del 2013.

Es importante señalar que la MIR, en términos del análisis de la lógica vertical, guarda congruencia y una adecuada estructura para medir los resultados de una política pública- Sin embargo, limita la medición de los resultados de un programa presupuestario estatal, pues el sujeto de medición está más asociado a una política pública desde el componente hasta fin que al desempeño de un solo programa, en ese sentido, el instituto deberá adaptar una matriz específica para su programa y en el fin vincularlo al propósito de la MIR federal, es decir, se recomienda hacer una MIR estatal.

En cuanto a la estructura de la MIR, para los niveles de componentes y actividades, sólo establece un objetivo para cada nivel; lo que resulta insuficiente tomando en cuenta lo establecido en la Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos emitida por la SHCP y CONEVAL en el 2011 donde se menciona que se debe plantear un objetivo por cada bien o servicio entregado y las actividades se deben ser las imprescindibles y más relevantes para la generación de los componentes. A partir de ello se

² *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos*, SHCP, 2010.

recomienda replantear el número de componentes según los servicios ofertados por el programa que en este caso serían mínimo tres (alfabetización, primaria y secundaria) y especificar las actividades necesarias para el logro de cada uno.

En cuanto a la **lógica horizontal**, se puede señalar que, en todos los niveles, los indicadores no sólo son coherentes con los objetivos que pretenden medir, sino también están comprometidos con logros de política pública, midiendo impacto y eficacia para los tres niveles (fin, propósito y componente), en el caso de los indicadores de gestión refieren a un logro en cuanto a las actividades.

Por otro lado, en la MIR (documento normativo oficial) no presenta el apartado de **supuestos**, ni en algún otro documento que sustente su existencia. Esto implicaría que, si se llegara a presentar una contingencia que afectara los resultados del programa, éste no tendría manera de justificar el porqué del resultado, en cambio sí se contara con supuestos, estos ayudarían a solventar la lectura del resultado de cada indicador y por ende del programa.

Todos los **nombres de los indicadores** son una descripción del método de cálculo, lo cual es contrario a la recomendación en cuanto al tema plasmada en la Guía para el diseño de indicadores estratégicos emitida por la SHCP y CONEVAL, es decir, los nombres de los indicadores deberían ajustarse y no describir las fórmulas.

Por otra parte, para todos los niveles de indicadores, no se presentan **medios de verificación** en el documento oficial de MIR. no obstante, que el Instituto identifica claramente cada uno de los medios de verificación por variable, los cuales son suficientes y adecuados. Adicionalmente, dichas fuentes son consistentes, ya que son fuentes únicas derivadas de un sistema nacional SASA (Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación).

En cuanto a la **frecuencia de medición**, para todos los niveles, el periodo sugerido es adecuado.

Finalmente, la MIR del programa **cuenta parcialmente con los elementos mínimos establecidos** en la Guía para la construcción de la MIR elaborada por la SHCP, ya que como se mencionó anteriormente, el número de componentes y actividades son insuficientes para el número de servicios otorgados por el programa, así como la ausencia de dos apartados, medios de verificación y supuestos.

De los 7 indicadores que compone la MIR el instituto reportó los datos correspondientes al ejercicio fiscal evaluado 2014. La información que genera dicho instituto se reporta en el SASA (Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación) y, por este medio, se controlan los registros de incorporación, atención, acreditación y certificación.

El instituto refiere que las metas son establecidas por el INEA, situación que no está relacionada con la resultados estatales, ya que éstas son de otro nivel de cumplimiento y están definidas con otra finalidad, por tanto no cumplen la cualidad de ser factibles a alcanzar. Por ello, se recomienda que el instituto haga valer una de sus facultades establecidas en los lineamientos específicos de operación de los programas: Atención a la demanda de educación para adultos (INEA) y Modelo de educación para la vida y el trabajo (INEA) en dónde señalan en apartado 4.2.1 que señala entre otras actividades sustantivas el “planear y definir metas de los servicios educativos, según las necesidades estatales y de política nacional”. Por lo que se recomienda rediseñar las metas con base a los resultados obtenidos a nivel estatal y tomando en cuenta el dato de línea base y los contextos específicos esperados para ese año.

Podríamos concluir que, en general, los indicadores son adecuados ya que miden el impacto y la eficacia del quehacer ante el problema del rezago educativo, solo que se ven limitados para expresar el desempeño específico del instituto a nivel estatal. Por ello se reitera la recomendación de adecuar la MIR nacional a una MIR estatal, que esté concatenada con la nacional, pero que reflejen el entorno y la problemática de la entidad en concreto.

III. Análisis FODA

Fortalezas:

- ▶ Se cuenta con instrumentos de planeación (arboles – MIR), que guían su quehacer institucional bajo la metodología del marco lógico.
- ▶ Se cuentan con indicadores duros para medir el impacto final en el rezago educativo.
- ▶ Se cuenta con un sistema de información consistente y estandarizado a nivel nacional, el cual es utilizado por el instituto, lo que permite una alta consistencia de los datos que proporciona.

Oportunidades:

- ▶ De acuerdo a las reglas de operación el instituto tiene la facultad de planear y definir las metas de los servicios según las necesidades estatales y de política nacional.
- ▶ Derivado de ello, tiene la facultad para estructurar una MIR a nivel estatal en congruencia con la MIR nacional, pero adaptada al contexto local.
- ▶ Con ello, se pueden establecer estrategias específicas para abatir o disminuir el rezago educativo por región, tipo de localidad, tipo de población rural o urbana, entre otros; con estrategias puntuales incluso a nivel municipal, ya que se cuenta con información detallada, tanto del rezago educativo como de las acciones del instituto en la entidad.
- ▶ Aprovechar los servicios sociales de las distintas universidades, bachilleratos y escuelas técnicas para buscar ampliar la cobertura del servicio, de igual forma que se hace con el servicio militar, ya que la distancia entre la capacidad operativa real y las metas señaladas a nivel nacional es amplia.

Debilidades:

- ▶ No se cuenta con el apartado de supuestos en la MIR (documento normativo oficial)
- ▶ No se cuenta con el apartado de medios de verificación en la MIR (documento normativo oficial)

- ▶ No contar con indicadores pertinentes para medir el desempeño específico del programa.
- ▶ En todos los niveles, el nombre del indicador es inadecuado ya que expresa el método de cálculo.
- ▶ La MIR federal contempla un solo componente, lo cual no permite visualizar diferenciadamente los 3 servicios que otorga. No obstante, en materia de indicadores si los distingue.

Amenazas:

- ▶ Que el diseño de la MIR responde a un objetivo de política pública a nivel nacional sin mostrar el desempeño a nivel estatal del programa.
- ▶ El no medir el impacto en niveles inferiores a secundaria, como alfabetización y primaria, no permiten ver los avances que se tiene para cada uno de ellos. Es importante destacar que, si bien el alfabetizarse y concluir la primaria no saca a la población del rezago educativo, si podemos decir que lo disminuye , por ello es un factor de riesgo no visibilizar los avances en la disminución del rezago educativo, es decir, los indicadores al medir el logro final, no permiten ver los avances graduales que se están teniendo.
- ▶ El que se establezcan metas nacionales puede provocar una aceleración que apesure los sistemas de acreditación, y que con ello presione la calidad del proceso formativo de las personas. Es decir, el instituto deberá tener particular atención de priorizar la atención a los procesos de acreditación, certificación y al propio proceso formativo para que la prioridad sea una formación adecuada que en realidad disminuya el rezago educativo, antes que lograr metas impuestas lejanas a la capacidad operativa histórica de la entidad.

IV. Conclusión y recomendación

Conclusiones

El programa responde a un objetivo de política pública a nivel nacional, que atiende la problemática del rezago educativo en el país, lo que

sustenta su quehacer diario con la población mayor de 15 años que presenta esta condición. En cuanto a la medición de los resultados de dicho programa, se cuenta con indicadores que miden el impacto de una política pública, no obstante, queda limitada su medición como un programa presupuestario estatal pues no mide el desempeño de éste.

En cuanto a la estructura de la MIR, existen algunas limitaciones pues sólo se presenta un componente y una actividad, lo que restringe la desagregación de los servicios que oferta el programa, a pesar de que los indicadores están debidamente distinguidos para cada servicio. Al mismo tiempo, se tiene que de acuerdo a la Guía para la elaboración de la MIR, ésta no cuenta todos los elementos mínimos, faltando por desarrollar el apartado de medios de verificación y supuestos.

Finalmente, las metas al no ser establecidas por el instituto resultan elevadas y no fueron factibles de alcanzar, lo que a su vez opacó los resultados obtenidos por el programa.

Cabe resaltar que el instituto cuenta con un sistema de información consistente y estandarizado a nivel nacional, lo que permite una alta consistencia de los datos que proporciona.

Recomendaciones

1. Ajustar sus instrumentos de planeación (árboles y MIR), elaborando una MIR estatal, en congruencia con la MIR federal, pero ampliando los componentes a por lo menos tres, con las actividades necesarias para el logro de cada uno, así como establecer indicadores que permitan ver el desempeño del programa.

2. Se recomienda que los indicadores de fin y propósito se ajusten a un enfoque para resultados de un programa presupuestario estatal; dejando al fin vinculado con el objetivo de política pública nacional, pero el propósito asociado al desempeño específico del programa.
3. Se recomienda que el instituto sea quien diseñe las metas del programa de acuerdo a sus necesidades.
4. Desarrollar estrategias puntuales diferenciadas para abatir o disminuir el rezago educativo con base en la información con la que cuenta la entidad.
5. Reestructurar todos los nombres de los indicadores siguiendo las recomendaciones en cuanto al tema, emitidas en la Guía para el diseño de indicadores estratégicos emitida por la SHCP y CONEVAL.
6. Se recomienda que a la MIR estatal que se desarrolle se le incorporen los apartados *medios de verificación* y de *supuestos* que apliquen a nivel estatal.
7. Hacer un estudio específico de la baja eficiencia terminal en los niveles de alfabetización, primaria y secundaria.
8. Establecer vínculos con instituciones que brinden el servicio social con la finalidad de ampliar la cobertura del programa.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación específica para el análisis del desempeño de los resultados de los indicadores del programa presupuestario ejecutado por el IEAT del ejercicio fiscal 2014.

Fecha de inicio de la evaluación:

02 de noviembre de 2015

Fecha de término de la evaluación:

30 de diciembre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

Dirección de Planeación y Evaluación Operativa

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

MAPP. Raúl Ochoa Bolón

Principales colaboradores:

Lic. Lorena Patricia Lázaro Castro

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Gutiérrez Ugalde

Nancy Paola Hernández Clavijo