

# Resumen Ejecutivo

## Evaluación de consistencia y resultados del Programa IA001- Atención a la Demanda de Educación para Adultos

### I. Introducción

En la presente evaluación se analiza el entrelazamiento de dos dimensiones complementarias que pretenden llevar a su realización el espíritu<sup>1</sup> 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 y estatales, la **consistencia** que debe existir entre el marco normativo que regula el uso y el sentido de los recursos públicos 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 y nacional.

Es muy importante reflexionar sobre el primer punto, la actualización del proyecto de nación, en la medida que se da en un contexto de cambio nacional que afecta las estructuras administrativas gubernamentales debido a que el país se inserta en una ola de modernización que pasa del **modelo tradicional** de organización y entrega de servicios públicos basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca **eficiencia y eficacia**.<sup>2</sup>

El tipo de evaluación seleccionada para este programa fue la de **Consistencia y Resultados** señalada en el inciso "A" numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública<sup>3</sup> cuyos Términos de

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/gestion\\_resultados.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/gestion_resultados.aspx)

<sup>3</sup> 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.

Referencia (TdR's) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos<sup>4</sup> que consideran 6 rubros a evaluar:

- ▶ Diseño,
- ▶ Planeación estratégica,
- ▶ Cobertura y focalización,
- ▶ Operación,
- ▶ Percepción de la población objetivo y,
- ▶ Resultados.

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL en un cuestionario (y anexos) para recolectar la información de los cinco rubros ya mencionados.

Asimismo, para el **análisis**, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico (ML) conforme a los criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En la última parte de este documento el lector encontrará una síntesis planteada en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

1. Análisis del marco normativo: Se hace una revisión de los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del Programa. También se evalúa la alineación con la Política Pública, es decir, se valora la contribución del Programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.
2. Análisis técnico: Con base en la Metodología del Marco Lógico (MML), se indaga la coherencia que presentan entre sí 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.

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

---

<sup>4</sup> La evaluación de consistencia y resultados deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a los siguientes criterios: En materia de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, y de resultados.

3. Análisis comparativo: Revisar los planteamientos de otros Programas Presupuestarios que compartan características con el que se está evaluando. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos Programas.

Con esta estructura es que se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de esta evaluación de Consistencia y Resultados.

## II. Principales hallazgos

En **materia de diseño**, el programa IA001 Atención a la Demanda de Educación para los Adultos, es consistente en el **plano normativo** ya que cumple conceptualmente con el objeto de creación del Instituto, respondiendo a la problemática identificada en diversos instrumentos de política pública (PND, PLED, Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y Programa Anual 2013 del IEAT).

En lo referente a la **estructura técnica del diseño** contiene **indicadores** estratégicos con perspectiva de resultados para políticas públicas, sólo que no están ajustados para fines del programa; lo que hace que esos indicadores sean muy difíciles de alcanzar. Sería recomendable mantener esa perspectiva de indicadores para resultado, pero realizar un ajuste que aplique a nivel de programa.

En lo referente a su **población**, la dependencia debe redefinir y recalcular su población debido a que aportaron datos contradictorios que dificultan su ubicación precisa. Este replanteamiento debe considerar una revisión detallada de las ROP del INEA porque no hay coincidencia entre los conceptos de población que manejan en este documento y los que recomiendan en el CONEVAL. Un ajuste conceptual y de cálculo permitiría afinar el reporte de sus resultados de intervención.

Adicionalmente, muestran algunas limitaciones en sus instrumentos de planeación, específicamente en la **MIR**, que presenta un solo objetivo para cada uno de los niveles. En cuanto a objetivos de resultados es correcto, pero no así en los de gestión ya que, para nivel componente, debería

elaborarse un objetivo por cada bien o servicio entregado y definir las actividades más relevantes para la generación de los mismos. De igual manera, se tienen que replantear algunos indicadores en el nivel de actividad.

Por otro lado, se identifica correctamente su **complementariedad** con otros programas que combaten el rezago educativo.

Con respecto al tema de **planeación**, el Instituto cuenta con instrumentos estratégicos que rigen su quehacer y lo orientan a resultados mediante el establecimiento de metas y objetivos. Sin embargo, debido a que establecen plazos anuales de actualización, limitan una proyección estratégica de mediano o largo plazo. Aunque se presenta el “Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018” como documento de mediano plazo, que cuenta con un diagnóstico amplio sobre la situación del rezago educativo antes y después del surgimiento del INEA, es necesario señalar que el programa evaluado fue ejecutado en el año 2013, por lo que no es aplicable como un documento estratégico de planeación para dicho año.

En el tema de **esquemas o procesos de evaluación**, la institución declaró no contar con evaluaciones externas, lo que provocó una baja puntuación en este tema. Además de ser una situación inconsistente con el rubro de planeación, ya que el instrumento de planeación denominado “Programa Anual 2013”, no solo contempla la realización de éstas, sino que además especifica cuáles instancias podrán realizarlas. Asimismo, es importante que los ejecutores estén al tanto de las evaluaciones desarrolladas a nivel Federal del programa, ya que en el año 2008 se le realizó una evaluación de Consistencia y Resultados a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; ello, es un elemento de oportunidad para que el IEAT considere las recomendaciones señaladas en esta y otras evaluaciones externas que ha tenido el INEA.

En lo referente al análisis de la **Generación de Información**, se destaca que el IEAT cuenta con adecuadas herramientas para la generación de ésta, sobresaliendo el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), el cual da muestra, entre otras cosas, del desempeño del programa. Además, el grado de adopción de este sistema es sólido al ser

operado por las coordinaciones de Zona municipales, manejar fuentes de información confiables, con periodicidad de actualización, proporcionando información por beneficiario, y todo ello bajo un esquema sistemático.

En cuanto al tema de **Cobertura y Focalización**, si bien la dependencia cuenta con documentos normativos donde se identifica y define la demanda potencial del programa, la cuantificación presentada en estos instrumentos es a nivel nacional lo que limita su uso para fines del programa ejecutado por el IEAT; asimismo el propio instituto cuenta con un documento donde se detalla su estrategia de focalización en el cual se cuantificó también la demanda potencial; sin embargo, dicha cuantificación presenta imprecisiones que opacan los resultados del programa.

En el rubro de **operación del programa**, el instituto sigue los procedimientos establecidos por el INEA, lo cual le da cierto nivel de eficacia, pero lo limita a responder a las necesidades de la entidad, objeto y atribución que le otorga su decreto de creación. En cuanto a su operatividad, las normas definen claramente los procesos de planeación estratégica que debe realizar la institución como organismo desconcentrado a nivel de **gestión** con los sectores público, privado y social, atención educativa (asesorías, promoción y difusión y registro de los usuarios de los servicios).

En general, el programa sigue **procedimientos** muy bien establecidos y normados en los diferentes niveles de atención y para los diferentes servicios educativos que otorga. Esto responde a la implementación de un Modelo de evaluación institucional que les permite dar seguimiento a diferentes procesos organizativos, administrativos y de gestión. En ese sentido, la institución logra reportar todos sus **gastos** desglosados por los conceptos exigidos por norma. En cuanto al **reporte de sus avances**, los realiza a través de indicadores de la MIR. Gracias a su alineamiento normativo, el IEAT mantiene un sistema informático que le permite **rendir cuentas de manera transparente**, aunque hay aspectos susceptibles de ser mejorados.

En lo referente a la percepción de la población atendida, la institución colabora con la instancia central (INEA) para la realización de una

encuesta a nivel nacional y declara no tener los resultados. Sin embargo, proporcionó algunos cuadros de salida que resumen datos para la muestra estatal (141 instrumentos elaborados) y permiten construir un perfil de sus beneficiarios.

#### **IV. Análisis FODA**

##### **Fortalezas:**

-El programa se desarrolla en un contexto institucional muy sólido gracias a un marco normativo que favorece la ejecución de los fines y propósitos del mismo.

-Establece una alineación adecuada en su contribución a fines de política pública educativa en el plano sectorial, estatal y nacional.

-Se cuenta con herramientas sólidas de generación de información a partir de los sistemas informáticos desarrollados por el INEA.

-La operatividad del programa está muy bien trazada en la normatividad aplicable, por lo que muchos de los procesos del servicio educativo funcionan con fluidez en términos administrativos y formativos, lo cual determina una buena sistematización de la información. Esa misma fluidez operativa hace que los registros financieros se reporten con claridad y agilidad.

-Existen mecanismos de diálogo con los beneficiarios del programa que permiten establecer procesos de seguimiento y mejora continua.

##### **Oportunidades:**

-La revisión de algunos aspectos normativos de nivel federal, como la precisión de la definición de la población, le puede permitir al IEAT establecer observaciones y recomendaciones de mejora normativa a la institución que encabeza el sector.

-Su MIR, al ser tomada del INEA, recupera una lógica de planeación para resultados muy adecuada al nivel de política pública del sector. Debería mantenerse esa perspectiva para ajustar su MIR al nivel y enfoque del programa.

-Aprovechar las evaluaciones realizadas a programas del INEA, como cabeza de sector, para adaptar los modelos de nivel federal al contexto estatal y enriquecer la operación del programa a cargo del IEAT.

### **Debilidades:**

-No aprovechar de mejor manera las atribuciones que tiene el instituto por decreto para influir a nivel estatal y federal en la definición de políticas públicas educativas. a

-No se realiza una planeación estratégica específica para la entidad que permita mejorar los resultados del rezago educativo. Una imprecisa definición de su población le impide reportar mejores resultados.

-Retomar la MIR federal ha debilitado los logros de la institución al poner estándares demasiado altos como metas.

-El IEAT, en la información proporcionada para este análisis, no retoma una serie de instrumentos (evaluaciones externas y estudios específicos del sector) que pueden ayudar a mejorar sus procesos de operación

-El enfoque de corto plazo limita una proyección estratégica que se proponga el combate al rezago educativo en la entidad, con resultados que se observan mejor en el largo plazo.

### **Amenazas:**

-Si se considera que la planeación y programación presupuestal son un instrumento para establecer un diálogo con quienes determinan la asignación de recursos, la falta de precisión en el diseño de estos puede implicar estancamientos presupuestales.

## **V. Conclusión y recomendación**

### **Conclusiones**

-El IEAT se alinea a las normas establecidas, pero no aprovecha las atribuciones que le otorga su decreto de creación para mejorar sus logros

en la operación del programa y realizar aportes, observaciones y sugerencias metodológicas y de planeación a nivel estatal que podrían dar lugar a cambios normativos en las reglas de operación vigentes a nivel federal.

-Es necesario que la institución revise su definición de población y demanda educativa para mejorar su cuantificación y construcción de indicadores, así como lograr expresar mejor sus resultados de intervención. Asimismo, las imprecisiones en la cuantificación de la población afectan las estrategias de cobertura y focalización. Por un lado, se contabiliza población que no debería ser objeto del programa y, por otro, no se logran construir los criterios que precisen la población objetivo.

-El apego a la normas de operación permiten que el programa funcione eficazmente en el corto plazo, pero para el año 2013, la institución no presentó un instrumento de planeación de mediano o largo plazo que defina una orientación a resultados acordes a los problemas específicos de la entidad.

-El IEAT, en la información presentada para este análisis, menciona no contar con evaluaciones externas, lo cual genera una inconsistencia entre la planeación y la operación del programa; ya que, dichas evaluaciones son consideradas en el Programa Anual 2013.

-Los sistemas informáticos utilizados por la institución son adecuados para la sistematización de sus procesos y para la información pública orientada a la transparencia.

-Lo anterior define procesos sólidamente establecidos de operatividad del programa vinculados a la normatividad aplicable. En general, el programa sigue procedimientos muy bien establecidos y normados en los diferentes niveles de atención y para los diferentes servicios educativos que otorga.

-Una mejora en sus instrumentos de planeación le permitiría mejorar sus reportes de resultados si se ligan a indicadores de gestión y productos acordes al nivel operativo del programa.

-Existen mecanismos de diálogo con los beneficiarios del programa que permiten establecer procesos de seguimiento y mejora continua.

## Recomendaciones

1. Realizar estudios que permitan un replanteamiento conceptual de la población, así como una mejor cuantificación de la misma. Esto permitiría sugerir cambios normativos que permitan alinear los conceptos del sector con los que establece CONEVAL.
2. Ajustar la Matriz de Indicadores, manteniendo la lógica de resultados, pero cambiando su fin, propósitos y componentes a una estrategia de operación estatal.
3. Investigar los estudios y evaluaciones realizadas al programa para tener elementos de línea base que le permita a la institución establecer parámetro de contraste y comparativos.
4. Analizar los diagnósticos establecidos en la normativa federal, con la finalidad de enriquecer las estrategias del programa en los años siguientes.
5. Diseñar estrategias de cobertura y focalización respetando las reglas de operación del programa, pero también aprovechando las atribuciones legales que le confiere el decreto de creación al IEAT.
6. Retomar el modelo de evaluación federal de la percepción de los beneficiarios, o diseñar uno específico para la entidad, que le permita al instituto monitorear entre sus usuarios la percepción del impacto de su intervención.

## Identificación del programa y la dependencia

**Nombre de la evaluación:**

Evaluación de Consistencia y Resultados al programa “**Atención a la Demanda de Educación para Adultos**” para el año fiscal 2013.

**Fecha de inicio de la evaluación:**

**Fecha de término de la evaluación:**

de 2015

**Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación**

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

**Principales colaboradores:**

**Instancia Evaluadora:**

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

**Coordinador de la evaluación:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

Marcos Rubén López Miguel

Lorena Gutiérrez Ugalde

José Miguel Yáñez Reyes