

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Para la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Presupuestal E009- Igualdad de Oportunidades de Educación

Instituto de Educación para Adultos de Tabasco IEAT

ANTECEDENTES

La implementación del modelo de Gestión para Resultados es el resultado de reformas legales ocurridas a partir del año 2008 en varios ordenamientos jurídicos.

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 predestinados.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al consejo que la regula (CONAC). En esta ley se señala la integración de la cuenta pública en las entidades federativas en su artículo 53: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo: III. Información programática, con la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; c) Indicadores de resultados, y IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual.

En términos de lo dispuesto en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); 48 y 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y 56 de esta Ley, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán informar de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquéllos erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado.

El Artículo 110 de la LFPRH, señala que: “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” y en su artículo 111 donde especifica que: “El sistema de evaluación del desempeño... permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público,... dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto”.

La LFPRH en su Artículo 78 también 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 [...]

Igualmente, el artículo 85 destaca que los recursos transferidos por la federación 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.

El CONEVAL emite los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, y en el numeral décimo sexto menciona que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, se aplicarán los siguientes tipos de evaluación:

- a) 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;
- b) Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;
- c) Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
- d) Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
- e) Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

PROGRAMA PRESUPUESTARIO A EVALUAR

El instituto de Educación para Adultos de Tabasco, determino que el tipo de evaluación seleccionada fue la de Consistencia y Resultados señalada en el inciso “A” numeral 1 del artículo décimo sexto de los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Publica la cual 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 cuyos términos de referencia son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos que consideran los siguientes rubros a evaluar:

- Diseño
- Planeación estratégica
- Cobertura y focalización
- Operación
- Percepción de la Población objetivo y
- Resultados.

OBJETIVO

Analizar el Programa E009- Igualdad de Oportunidades de Educación conforme el numeral 1 del artículo décimo octavo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública federal con la finalidad de reconocer los aspectos susceptibles de mejora que retroalimenten el diseño y la gestión del programa para propiciar mejores resultados.

OBJETIVO ESPECÍFICO

Así la presente evaluación tiene como objetivos específicos los siguientes rubros agrupados para su análisis en dos apartados generales:

Sobre el análisis de Consistencia del Programa:

- Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.
- Análisis de la Planeación y orientación a resultados.

Sobre los Resultados como expresión del desempeño:

- Análisis de la cobertura y focalización
- Análisis de la eficiencia y economía operatoria del programa.
- Análisis sobre la percepción de la población atendida.

METODOLOGÍA

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.

Es necesario aclarar que TECSO distingue la valoración numérica propuesta por CONEVAL, obtenida a partir de lo que declaró la institución, de una evaluación que implica investigación y confrontación de fuentes.

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 valoración numérica del Programa TECSO ubica el ámbito de la consistencia en la ejecución del programa con los rubros de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente –Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc.- así como en la coherencia técnica con la que se plantea la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los resultados incluye los asuntos operativos donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Así es como la evaluación de consistencia y resultados se convierte en un ejercicio integral mediante el cual intentamos potenciar la mejora del programa en términos de eficacia y eficiencia social.⁷ Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

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.

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.

PRODUCTOS A ENTREGAR

- Informe final detallando:

Resultado de la evaluación de consistencia cubriendo los requerimientos de los contenidos previstos en las normas correspondientes

Anexos de los instrumentos aplicados y soporte documental y estadístico.

- Resumen Ejecutivo
- Prellenado del formato para la difusión de resultados conforme a la norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos Federales ministrados a las entidades federativas (Ley General de Contabilidad Gubernamental, Abril de 2013).
- Conclusiones y recomendaciones.