



Evaluación en materia de Diseño, Ejercicio Fiscal 2014

Programa S 244
Equidad e Inclusión educativa

Documento de Posicionamiento

México D. F, octubre 2015.

I. Comentarios y Observaciones Generales:

De acuerdo con el artículo 28 del Presupuesto Egresos de la federación (PEF-2015) y en específico el numeral 25 del Programa Anual de Evaluación (PAE-201), se señala la realización de las evaluaciones de diseño, con base en el modelo de términos de referencia (TDR) que establezcan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La evaluación de diseño es una evaluación de gabinete con información proporcionada por el programa y se realiza en apego a los TDR, que si bien, son una herramienta homogénea que pretende recabar información del diseño, gestión y resultados de diferentes Programas de la Administración Pública Federal, requieren revisarse y/o actualizarse a la luz de los cambios derivados en la estructura programática 2014 de la SEP y otras Dependencias, que incluyan criterios más adecuados y flexibles a las características de los Programas operados por diferentes unidades administrativas y subsistemas.

Desde 2012 se ha expresado las dificultades para la aplicación de los TDR a los programas presupuestarios, sobre todo de aquellos que son operados por diferentes Unidades Administrativas con diferentes propósitos, población beneficiaria, procesos, etc.

Se considera que dado el proceso de fusión de programas en 2014, las instancias coordinadoras debieron establecer un proceso de evaluación diferente tomando en cuenta que muchos Programas Federales fueron compactados. No obstante, en el contexto de la fusión de 2016, la solicitud antes expresada se vuelve vital, ya que en el proceso de la evaluación de diseño se identificaron inconsistencias en los TDR (presentadas en el siguiente apartado). Somos conscientes de la importancia de ofrecer información útil para la toma de decisiones, para lo cual, también se requiere ajustar las herramientas de planeación y evaluación que ocupan los programas de acuerdo con la perspectiva de mejora en toda cultura de evaluación.

Además, las Matrices de Indicadores se realizan con la metodología de marco lógico la cual refiere a un único propósito y una población objetivo, lo cual, no corresponde a la realidad de los programas fusionados. Los TDR incorporan criterios de valoración ocupando esta metodología.

Los resultados de las evaluaciones de diseño se consideran un insumo relevante, tanto para la mejora del programa, como de los procesos inherentes a la formulación de los documentos de planeación y operación del programa que reflejan su diseño, como: las Reglas de Operación, las Matrices de Indicadores, las Fichas de Indicadores, entre otros. Así como de las áreas participantes en estos procesos en la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En relación a la evaluación, las valoraciones en las áreas que contempla la evaluación del Programa S244 se encuentran por debajo de lo que corresponde, en buena parte debido a la compactación de Programas que involucra a tres Subsecretarías con características especiales que difieren de contar con una homogeneidad de procesos.

Se considera que el equipo evaluador realizó aportaciones valiosas para los operadores del mismo; así como comentarios útiles, también, se observa que en algunos casos no considero los comentarios, así como, las aclaraciones que se hicieron en la reunión para la revisión del informe preliminar; por lo que hubiera sido conveniente que hubieran tomado la opción que se planteó de realizar reuniones intermedias que permitieran el intercambio de información, ya que es una evaluación de gabinete hecha a partir de los documentos publicados en 2014 de la reciente fusión, lo cual, puede resultar insuficiente para dar cuenta de las actividades y acciones que lleva a cabo el Programa en los tres niveles educativos que atiende.

Si bien la Descripción General del PIEE que realiza la institución evaluadora define la fusión de siete programas, los comentarios generales hechos a lo largo del informe final deberían tener mucho más presente esta fusión. Asimismo debería quedar constatado para que futuras evaluaciones lo consideren al inicio de los procesos de evaluación definidos en el PAE. De igual manera, también se hace necesario la precisión de las fortalezas y debilidades por componente y para cada una de las subsecretarías pues son quienes operan el programa. Al respecto, algunas de las recomendaciones se aprecian poco viables de

atender, por la intervención de más de una Unidad Responsable en su operación. Sin embargo, en otros temas se planteará la posibilidad de un plan de trabajo entre los diferentes niveles educativos y establecer las acciones a realizar para dar respuesta a las recomendaciones.

En general la evaluación poco se refiere a los componentes de telesecundaria y educación especial, ya que la Dirección General de Desarrollo Curricular no aporta evidencia documental solicitada para esta evaluación.

II. Comentarios y Observaciones Específicas:

La Dirección de Superación Académica de la Subsecretaría de Educación Superior considera que la mayoría de la información programática se encuentra desagregada por subsecretarías por lo cual, revisará la propuesta de contar con un módulo de información general del programa que también incluya las bases de datos de los beneficiarios.

En cuanto a la MIR se trabajará de manera conjunta para validar la lógica vertical y horizontal e integrar la información programática que apoyará la orientación hacia resultados, además, éstos se vean reflejado en los indicadores, apoyaría mucho contar con especificaciones de la metodología para programas fusionados.

Si bien para Educación Superior en las Reglas de Operación 2016 se precisan las poblaciones potencial y objetivo será necesario sistematizarla, establecer la periodicidad para su revisión y actualización.

La Subsecretaría de Educación Media Superior, considera que los términos de referencia no son aplicables en su totalidad, como ejemplo, si se atienden diferentes poblaciones es difícil generar un solo padrón de beneficiarios, con una sola definición de poblaciones junto con su cuantificación, si se desarrollan diferentes procesos para la atención de esa poblaciones no es posible homogeneizar o estandarizar los procesos, más aún cuando no se tiene un área coordinadora del Programa, que conjunte y genere la información de las distintas Unidades Responsables.

Sobre las características del Programa para el componente de educación básica se debe precisar que las Unidades Responsables otorgan apoyo técnico y financiero, dentro de este último se consideran criterios generales de gasto, los cuales representan diversas formas de ejercer el recurso (numeral 3.4 ROP 2014) debido a ello y a que en pleno respeto del federalismo educativo; serán las Autoridades Educativas Locales las que determinen a través de sus estrategias locales las prioridades de atención para las poblaciones vulnerables y las acciones a implementar en cada entidad definiendo a la población objetivo y atendida.

En cuanto a la definición de la población potencial y objetivo se le asigna un nivel de valoración bajo; por lo que la UR no lo considera adecuado, ya que en su momento se explicó al equipo evaluador que las UR norman a través de las RO (reglas de operación) las acciones que deberán llevar a cabo las propias AEL, no obstante, corresponde a estas últimas la definición de la población que se atenderá de acuerdo a las propias necesidades de la entidad, por lo tanto no se puede especificar desde la DGEI/DGDC como instancias normativas. Cabe mencionar que el PIEE se concibió a partir de la integración de diferentes programas que planteaban distintas estrategias para mitigar problemas de equidad y vulnerabilidad por lo que resulta difícil el establecimiento de características generales en la población objetivo.

Con la integración del padrón de beneficiarios sucede algo similar, pues la operación de las tres subsecretarías presenta diferencias; en el caso de educación básica los apoyos no sólo son recursos destinados a un plantel sino intervenciones, asesoría, formación y capacitación, por lo que la integración de una base que conjunte a los tres niveles estaría en construcción; al ser esta una evaluación de diseño se debería tomar en cuenta al realizar las valoraciones.

En el informe se puede observar que en muchos casos las valoraciones de las preguntas disminuyen por insuficiencias de información en alguna de las subsecretarías implicadas, lo que afecta directamente la calificación general de la pregunta y disminuye el promedio, los TDR no consideran las peculiaridades de este tipo de fusiones.

Hallazgos sobre los Términos de Referencia en materia de Diseño:

- En la pregunta 10, Incluyen como horizonte de mediano plazo la visión del plan que abarque la presente administración y de largo plazo que trascienda la administración. El periodo considerado para el largo plazo es complicado de plasmar en los documentos oficiales de los programas, cuando de acuerdo a Ley de Planeación deben guardar consistencia y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben los programas sectoriales. Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales se elaboraran los programa anuales, como lo refiere el nombre, regirán, durante el año de que se trate. Por estas razones el horizonte de largo plazo definido en los TDR, se presta a una interpretación inadecuada y mal aplicada en el momento de la evaluación.
- En las preguntas 11, 14 y 29 se solicita la característica de estandarizados, es decir, que son utilizados por todas las instancias ejecutoras (definición en los TDR). Su definición da lugar a diferentes interpretaciones. Su aplicación puede ser comprensible cuando un programa es operado por sólo una unidad responsable. Pero no aclara que cuando diferentes unidades responsables con diferentes beneficiarios y diferentes apoyos participan en un programa presupuestario, deben entre ellas contar con un único procedimiento. Criterio que hasta hoy, en ninguna normatividad especifica que los programas deban realizarlo de esta manera, sobre todo cuando provienen de una fusión o compactación de estructuras programáticas.
- Pregunta 12. La pregunta solicita formatos definidos, no aclara que deben ser los mismos para unidades administrativas participantes en un programa presupuestario con diferentes apoyos y beneficiarios, ni se cuenta con una normatividad al respecto. Mismo argumento anterior.

- Pregunta 18. Menciona que el propósito de la MIR cuenta con las siguientes características y una de ellas b) su logro no está controlado por los responsables del programa. La redacción es inconsistente con lo definido en la página 33 de la **Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de CONEVAL**: “Es importante aclarar que, a diferencia del objetivo de fin, el programa es responsable del cumplimiento total del objetivo de propósito; por lo tanto, el cambio deseado en la población objetivo dependerá de las acciones desarrolladas por el programa.”

La definición en los TDR da lugar a diferentes interpretaciones y aplicación inadecuada. La característica requiere precisión o bien la guía.

- Pregunta 27. El programa identifica y cuantifica los datos en los que incurre...y desglosa en los siguientes conceptos. a) gastos en operación: directos e indirectos. En el Formato del Anexo 8. Gastos desglosados del programa, se menciona lo siguiente: “Gastos en operación: Directos: Gasto derivado de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida. Considere capítulos 2000 y/o 3000”.

De acuerdo **con el Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal** emitida por la SHCP es el capítulo **4000** TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, **SUBSIDIOS** Y OTRAS AYUDAS. Esto es inconsistente con el documento emitido por SHCP. Por lo cual, los subsidios no son asignados en los capítulos 2000 y 3000. Asimismo, la SHCP asigna los recursos en partidas específicas, la mayoría de los programas no cuenta con recursos en gastos de capital. Por lo cual, que las valoraciones califiquen que los programas identifican y cuantifican los gastos de operación y los conceptos establecidos como lo solicita los TDR, da lugar a interpretaciones inadecuadas y mal aplicación de los mismos, penalizando a los programas por algo que no está en su ámbito de decisión.

- Respecto a los mismos TDR y en conversación con el equipo evaluador se identifica la diferencia de la cantidad de preguntas acerca de una misma área a valorar (poblaciones, padrón, presupuesto y rendición de cuentas, MIR, creación y diseño del Programa, metas y estrategias nacionales) por lo que no hay una ponderación uniforme entre los promedios

que surjan de las valoraciones de cada área, es decir, no es adecuado que la valoración de un área se haga con cinco preguntas y la valoración de otra con dos.

- Con referencia a los usos de la evaluación, se considera que los hallazgos de las instituciones evaluadoras son de gran utilidad para los Programas sin embargo, están fuera de tiempo para que se atiendan las recomendaciones de inmediato debido a los calendarios en la Programación y Planeación de actividades de cada ejercicio fiscal. Para el caso específico de esta evaluación de diseño se hacen valoraciones del ejercicio fiscal 2014 y recomendaciones, cuando que ya se ha concluido el proceso de Planeación del 2016 por lo que es difícil incluir los comentarios y sugerencias de mejora en los documentos normativos y MIR del Programa. Lo anterior puede ocasionar un círculo en el que las evaluaciones posteriores señalan que los aspectos a mejorar no se atienden por parte de los Programas, siendo que por lo general, las evaluaciones se hacen en épocas posteriores a la planeación de la operación de los Programas.

III. Referencia a las fuentes de información utilizadas:

- Reglas de Operación del Programa S244
- Diagnóstico 2014 del Programa S244
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Programa Sectorial de Educación 2013-2018
- Ley de Planeación (DOF-20/06/2011)
- Guía para la Elaboración de Indicadores para Resultados (CONEVAL)
- Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal (DOF-27/12/2011)

IV. Referencia a las unidades y responsables:

Responsables del Programa:

(Componentes migrantes e indígena de Educación Básica)

Dr. Edgar Yesid Sierra Soler. Director para la Formación y Desarrollo Profesional de Docentes de Educación Indígena. UR 313.
eysierra@sep.gob.mx 36 01 10 00 ext. 68021

Educación Media Superior

Lic. Daniel Ávila Fernández. Coordinador Sectorial de Operación Técnica y Financiera, davilaf@sep.gob.mx ,Teléfono 36 01 10 00 ext. 50706.

Educación Superior

M. en C. Guillermina Urbano Vidales, Directora de Superación Académica, UR: 511, urbano@sep.gob.mx; ext. 65923

Participaron en la elaboración del presente documento:

Mtra. Ma. De Lourdes Girón López. UR 313, Lic. Edgar Iván Ochoa León. UR 313

Lic. Juan López Mendoza. UR 500, Lic. Martha Barbarena Mendoza. UR 500, Lic. Martin Montalvo González. UR 500

M. en C. Guillermina Urbano Vidales, UR: 511, Arq. Hugo Flores Félix, UR: 511

MAO. Rocio López Guerra, UR 212