

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa K014 Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa, para el año fiscal 2014.

Introducción

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, dando cumplimiento a esto y según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2015 el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa "**K014 Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa**", para el año fiscal 2014, el cual es financiado con recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Evaluar el diseño del Programa "*K014 Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa*" en congruencia con los requerimientos legales y normativos vigentes con la finalidad de tener elementos que nos permitan, construir sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional y proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.

- ▶ Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.
- ▶ Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- ▶ Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- ▶ Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- ▶ Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

Metodología de la evaluación

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con recursos de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 se efectuarán en *términos de lo que establecen los artículos 85, fracción I, y 110 de la LFPRH; 49, fracción V, de la LCF y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 (CONEVAL, 2007).*

En cuanto a la metodología de la evaluación, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en el capítulo II, que alude a los términos de referencia de las evaluaciones, en su artículo Trigésimo establece que *“Para las evaluaciones de Consistencia y Resultados, las dependencias y entidades deberán considerar en los términos de referencia respectivos, los criterios establecidos en el **lineamiento décimo octavo** del presente ordenamiento y **utilizar el modelo de términos de referencia que determinen conjuntamente la secretaría, la Función Pública, y el Consejo** en el ámbito de su competencia, mismo que deberán publicar en sus respectivas páginas de internet” (CONEVAL, 2007: 6).*

Bajo este contexto, en cuanto a lo concerniente a la estricta evaluación Consistencia y resultados en materia de Diseño, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el modelo de términos de referencia para la Evaluación en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL; el cual se

basa en el numeral Décimo octavo, apartado I¹, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. (CONEVAL, 2015).

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, donde se definieron los siguientes siete rubros de análisis:

- ▶ Justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Padrón de beneficiarias/os y mecanismos de atención.
- ▶ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El procedimiento requiere de la participación de las unidades responsables de los programas a evaluar y recaba la información que las dependencias pueden proporcionar. En ese sentido se trata de un proceso de revisión y autoevaluación. Una de las exigencias integradas al llenado de la cédula es la de sustentar documentalmente algunos temas. TECSO, como organismo evaluador, analiza y verifica la coherencia de la información. Dado el caso, solicita información no integrada por las unidades responsables del programa.

¹ En materia de Diseño:

a. Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c. Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito; d. La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal; e. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población; f. La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo; g. Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos en su caso); h. En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables; i. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal, las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales.

Paralelamente, TECSO realiza su propia investigación en bases de datos públicas para complementar o contrastar datos.

En las “Conclusiones”, los rubros anteriormente mencionados se condensan en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

1. **Análisis del marco normativo y rendición de cuentas:** Revisa los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del Programa y evalúa la alineación del Programa con la Política Pública; es decir, valora la contribución del Programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.

Además, valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas en términos de transparencia y rendición de cuentas. Aunque esta dimensión está normada, implica la realización de un análisis sobre el tipo de gastos y su coherencia.

2. **Análisis técnico:** Con base en la Metodología del Marco Lógico, se indaga la coherencia entre 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*.

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

3. **Análisis comparativo:** Compara los planteamientos del Programa con los de otros Programas Presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos Programas.

Así, este documento contiene diferentes niveles de lectura: desde un marco normativo general y un análisis general donde se presentan los principales hallazgos y conclusiones; hasta el detalle operativo de los programas. La intención es aportar un instrumento que sea de utilidad para los diferentes niveles de responsabilidad de los actores encargados de los programas.

Principales Hallazgos

El Programa tuvo un presupuesto inicial autorizado de \$244,128,500.00 y contó con cuatro proyectos:

- ▶ Adquisición de Bienes Muebles para la Administración de los Servicios Educativos.
- ▶ Dotación de Bienes Muebles para la Administración de los Servicios Educativos.
- ▶ Atención a la Infraestructura física de Educación Inicial y Básica del Estado de Tabasco
- ▶ Atención a la Infraestructura física de Educación Superior del Estado de Tabasco.

La cédula integrada por la dependencia para el análisis del Programa, fue revisada de acuerdo con la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas. Como resultado, se observa **un cumplimiento de 64%**, al obtener **61 puntos** de calificación de los 96 posibles como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Valoración CONEVAL			
APARTADO	VALORACIÓN MÁXIMA	VALORACIÓN OBTENIDA	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	6	50%
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	4	100%
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	12	60%
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	7	88%
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	25	63%
Presupuesto y rendición de cuentas	12	7	58%
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	61	64%

De los siete apartados de análisis, aquellos donde se encuentran las mayores áreas de oportunidad son:

- ▶ Justificación de la creación y del Diseño del Programa (6 puntos de 12 posibles) 50%.
- ▶ Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad (12 puntos de 20 posibles) 60%.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales, que, si bien no cuenta con una valoración cuantitativa, la dependencia no contestó los reactivos correspondientes en la cédula de evaluación.

En cuanto a la Justificación de la Creación y Diseño del Programa, no cuenta con un documento Diagnóstico que muestre causas y efectos lo que origina un planteamiento ambiguo del problema en el Árbol del Problema, además, no es claro en el planteamiento de la población Objetivo. Asimismo, la justificación teórica indicada no es consistente ya que debería basarse en la documentación jurídico normativa que sustente su creación.

Por otra parte si bien el Propósito del Programa no tiene una acción vinculante con los otros elementos de la MIR y es conveniente reformularlo a fin de expresar lo que realiza el Programa, el Fin del mismo se encuentra vinculado y contribuye al logro de los Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo.

Aún cuando se establecen las “Unidades Responsables” como la Población Objetivo, el programa no proporciona una definición de las mismas y en la definición del Problema Central del Árbol de Problemas no se encuentran establecidas. Asimismo, carece de un proceso metodológico para su identificación y cuantificación.

En cuanto al Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención a pesar de que la dependencia cuenta información sistematizada para conocer quienes son los beneficiarios del programa, no cuenta con un padrón de beneficiarios. Sin embargo, los procedimientos para otorgar los apoyos están estandarizados, y son difundidos públicamente en la Página de Transparencia de la Dependencia.

La MIR del Programa cuenta con los elementos para los cuatro niveles de acuerdo con la normativa, sin embargo presenta inconsistencias derivadas de una deficiente integración del Árbol del Problema y su traducción al Árbol del Objetivo y MIR. El problema principal que dificulta la coherencia del Árbol del Objetivo y la MIR, es que el propósito planteado, no es el resultado directo a ser logrado en la población como consecuencia de la utilización de los componentes producidos o entregados por el programa, amén de que no se utiliza la sintaxis para la construcción de los objetivos de la MIR de acuerdo a la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (SHCP, 2010). Por otra parte, la dependencia no cuenta con las fichas técnicas correspondientes a los indicadores del programa.

En cuanto a lo referente a Presupuesto y Rendición de cuentas, la dependencia únicamente relaciona el Gasto de Capital sin tomar en cuenta los gastos de operación, mantenimiento y unitarios. Asimismo, no fue posible encontrar los resultados del programa en la Página de Transparencia de la dependencia, sin embargo los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones se encuentran estandarizados en los Manuales de Procedimientos de la Secretaría y se encuentran disponibles al público en la Página de Transparencia de la SETAB.

La dependencia no proporcionó información respecto de si el programa tiene complementariedades y coincidencias con otros programas federales, sin embargo dado que el objetivo del programa es “Contribuir a establecer servicios educativos de calidad que aseguren el desarrollo integral de las personas, sus capacidades, competencias y habilidades para su incorporación a la vida productiva, mediante acciones de atención a la infraestructura educativa que favorezcan el acceso, permanencia y egreso de los educandos”, se considera que los Fondos bajo los cuales el Programa puede complementarse serían el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), ya que con los recursos de estos fondos se permite el equipamiento y la construcción de Infraestructura en Educación.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ La dependencia cuenta con información sistematizada de la demanda y beneficiarios del programa.
- ▶ El programa presupuestario contribuye al logro de los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación a nivel nacional y estatal.
- ▶ El programa cuenta con una MIR, con una relación de causalidad clara, con excepción del propósito y la mayoría de los indicadores son pertinentes.

Oportunidades

- ▶ Existe suficiente información estadística que puede retomarse para la integración de un documento diagnóstico que justifique adecuadamente el programa.
- ▶ La educación básica está catalogada como de incidencia directa en la pobreza multidimensional, por lo que se puede ampliar la inversión sin límites normativos.

Debilidades

- ▶ El Planteamiento del Problema en el Árbol de Problema es ambiguo.
- ▶ El Árbol de Problema presenta deficiencias en las relaciones de causalidad lo que provoca imprecisiones en la MIR.
- ▶ No se proporcionó evidencia de una metodología para la definición de los diferentes tipos de población
- ▶ Al carecer de un proceso metodológico no se cuenta con una definición y cuantificación precisa de las Poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida.
- ▶ La dependencia no cuenta con una estrategia de cobertura para la atención de la población objetivo.

- ▶ Si bien se cuenta con la información de los beneficiarios, no se proporcionó evidencia de un padrón de beneficiarios del programa, ni se recupera información socioeconómica.
- ▶ En cuanto a la MIR el propósito se encuentra fuera de lugar, por lo que debería eliminarse.
- ▶ Por su parte el componente debería ser el propósito ya que este se refiere al logro directamente atribuible al programa y la actividad debería ser el componente, desarrollando actividades que cumplan con la normativa.
- ▶ Los indicadores no cuentan con fichas técnicas.
- ▶ En el apartado correspondiente, la dependencia no identifica gastos de operación y mantenimiento.
- ▶ La dependencia no publicó los resultados del Programa en su página de transparencia.

Amenazas

- ▶ Se prevén reducciones en las participaciones federales a los Estados como a los Municipios en los próximos ejercicios fiscales debido a la posible contracción del presupuesto derivado de la caída de los precios del petróleo, ya que los montos de asignación de los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 33 son con base a los montos del Presupuesto Federal Programable.

Conclusiones

Del análisis del marco normativo:

- ▶ La dependencia únicamente presentó el árbol de problemas como justificación del tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la Población Objetivo. Sin embargo, existe información suficiente para desarrollar un diagnóstico que provea de insumos para la correcta integración del Árbol del Problema, Árbol del Objetivo y MIR.

- ▶ El programa se vincula a nivel de Fin de manera importante a los objetivos y estrategias de los instrumentos de planeación de los dos niveles de gobierno.
- ▶ En referencia a la transparencia y rendición de cuentas, en la página de transparencia no fue posible encontrar a menos de tres clics, ni los documentos normativos ni los resultados del programa, además no precisa si cuenta con *modificación de respuesta* a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Del análisis técnico:

Respecto al **análisis técnico** de los instrumentos de planeación establecidos por el Programa, es necesario comentar que estos *presentan imprecisiones importantes*, las cuales se enlistan a continuación:

- ▶ Aunque en la sección Población Potencial, Objetivo y mecanismos de elegibilidad, el programa obtuvo una valoración de 12 puntos de 20 posibles (60%), ya que cumple con la cuantificación de Población Objetivo, Potencial y Atendida, sin embargo, al carecer de un proceso metodológico hay una falta de precisión en la definición y cuantificación de la población beneficiaria.
- ▶ El Árbol del Problema cuenta con los elementos necesarios, aunque presenta deficiencias en la causalidad ya que como se mencionó anteriormente, presenta básicamente características del problema así como elementos externos y no causas relacionadas.
- ▶ Se presentan inconsistencias en la traducción entre Árboles y Matriz de Indicadores; es decir, los enunciados planteados en el Árbol del Objetivo no se corresponden con lo planteado en la MIR.
- ▶ En cuanto a los indicadores es importante señalar que no cuentan con fichas técnicas, argumentando que la Secretaría de Planeación y Finanzas no solicitó la formulación de fichas técnicas de los indicadores de seguimiento para el ejercicio 2014, lo cual representa

un incumplimiento a la normativa en “Materia Matriz de indicadores” establecidas por CONEVAL.

Del análisis comparativo:

- ▶ Con respecto al **análisis comparativo** con otros programas presupuestarios con características similares, la dependencia no proporcionó evidencia de si conoce otros programas ya sea a nivel Estatal o Federal que puedan complementarse con el K014 a fin de encontrar una sinergia y aprovechamiento en la aplicación de recursos para el beneficio de la población del Estado.

Recomendaciones

En cuanto a la cuantificación de las Poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, es necesario establecer la estrategia de cobertura del Programa para lo cual debe considerarse la información estadística con que cuenta la dependencia y no basarse únicamente en la demanda.

En lo referente al padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, se recomienda llevar a cabo la integración del mismo ya que se dispone de la información necesaria y publicarlo en sus páginas de internet.

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados, es importante contar con un diagnóstico que provea de información correcta para la construcción del Árbol de Problemas, dado que a partir de este se desarrollan el Árbol de Objetivos y a partir de este la MIR. Además, se debe tener especial cuidado en la integración de los resúmenes narrativos a fin de que sigan la secuencia lógica en las relaciones causa-efecto que establece la metodología para la construcción de la MIR. Así, las Actividades son las necesarias y suficientes para producir cada Componente, cada Componente es necesario para lograr el Propósito, si se logra el Propósito, el Programa contribuirá al logro de un Objetivo superior, y el Fin contribuye a un Objetivo superior.

Elo se puede resolver reasignando los niveles de objetivo:

- Eliminar el propósito
- Pasar componente a propósito

- Pasar actividades a componentes
- Y desarrollar actividades necesarias (procesos) para producir los bienes manifestados en los componentes.

Por otra parte, se recomienda la generación de las Fichas Técnicas de indicadores que contengan la información necesaria para su cálculo.

En lo referente al apartado de Presupuesto y rendición de cuentas es altamente recomendable la identificación de los gastos inherentes a la ejecución del Programa, no solo lo referente al capítulo 6000.

Por otra parte, el conocer los programas que a nivel Federal y Estatal puedan complementar el K014 a fin de lograr una sinergia entre los órdenes de gobierno y una mayor concurrencia de recursos en beneficio de la población.

Es por todo lo anterior que es altamente recomendable que el personal responsable de la integración, no sólo de este, sino de los programas presupuestarios de la Administración Pública Estatal se capacite en el Presupuesto basado en Resultados y la Metodología de Marco Lógico, lo que redundará en la creación de mejores programas y por ende en creación de valor público.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa “K014. Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa” para el año fiscal 2014

Fecha de inicio de la evaluación:

03 de septiembre de 2015

Fecha de término de la evaluación:

17 de diciembre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación.

Unidad de Auditoría Interna

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

C.P.C. y L.D. Lenin López Estrada

Principales colaboradores:

Mtro. Juan Gabriel Hernández Cruz
L.C.P. María del Carmen Estrada Velueta

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Luis David Guzmán Alanís
Marcos Rubén López Miguel
Nancy Pola Hernández Clavijo