

## Resumen Ejecutivo

### Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal - FAEB 2013

#### Programa: E009 – Atención a la Demanda Social Educativa

#### 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, la coherencia que debe existir entre el marco normativo que regula el uso y el sentido de los Fondos Federales del Ramo 33 (su **congruencia** y contribución a la política pública nacional) 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.

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, en coordinación con el Consejo Estatal de Evaluación, establecieron en el Programa Anual de Evaluaciones del año 2014, el desarrollo de una Evaluación para el programa “**E009 - Atención a la Demanda Social Educativa**”, financiado con los recursos del Fondo de Aportaciones para la

---

<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.

Educación Básica y Normal (FAEB), con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en 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.

El tipo de evaluación seleccionada para este fondo fue la de **Diseño**, señalada en el artículo Décimo Octavo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal<sup>2</sup> cuyos Términos de Referencia (TdR's) son establecidos en el apartado "I" de dichos lineamientos.

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del fondo se realiza conforme a lo establecido en el artículo Décimo Cuarto de los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios:

*"Los Indicadores deberán orientarse a la evaluación de resultados de los Programas que se financien con las Aportaciones Federales."*

Así, la presente evaluación se compone de cinco temáticas en materia de Diseño:

- ▶ Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales.
- ▶ Análisis de la población potencial y objetivo.
- ▶ Análisis de la matriz de indicadores para resultados.
- ▶ Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

---

<sup>2</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;

Por último se presenta un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), además de las conclusiones y recomendaciones de mejora para el programa **“Atención a la Demanda Social Educativa”** financiado con recursos del FAEB, así como los aspectos generales de aplicación.

## ► **Objetivos de la evaluación**

El objetivo general es evaluar el diseño del programa E009 - Atención a la Demanda Social Educativa, financiado con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), conforme al numeral 1, del artículo décimo octavo de los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

El objetivo específico es analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa Atención a la Demanda Social Educativa, financiado con el FAEB, su vinculación con la planeación sectorial, estatal y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

## ► **Metodología y Técnicas utilizadas**

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del fondo se realizó conforme a lo establecido en el artículo décimo cuarto de los lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del ramo general 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, donde se establece que: "Los Indicadores deberán orientarse a la evaluación de resultados de los Programas que se financien con las Aportaciones Federales".

Se retomó el cuestionario de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL, y se adecuó con base en el numeral décimo octavo, apartado I, de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

A partir de dicho cuestionario que respeta los Lineamientos normativos, se definieron seis rubros de análisis para cada programa que son:

- Características del programa (Anexo 1)

- ▶ Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa
- ▶ Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y los sectoriales
- ▶ Análisis de la población potencial y objetivo
- ▶ Análisis de la matriz de indicadores para resultados
- ▶ Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Es necesario aclarar que TECSO distingue la valoración numérica, propuesta por CONEVAL, obtenida a partir de lo que declaran las diferentes dependencias, de una evaluación que ha implicado investigación y confrontación de fuentes.

Se tomó como base el modelo de TdR diseñados por el CONEVAL para la Evaluación de Consistencia y Resultados, inciso 1, utilizando la metodología para la valoración cuantitativa de consistencia y resultados, generando un cuestionario y anexos adaptados a la evaluación de los programas financiados por el FAEB.

Asimismo para el análisis del diseño de los programas, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico conforme a los criterios para la revisión y actualización de la matriz de indicadores para resultados elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Se confrontaron los datos obtenidos con estadísticas de referencia nacional y estatal.

Se realizó un análisis de cumplimiento de la norma del fondo conforme a la Ley de Coordinación Fiscal y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, para la entrega de los recursos del ramo general 33.

## ► Principales Hallazgos

El programa E009 Atención a la Demanda Social Educativa presenta sólida consistencia respecto a que ejerce los recursos de acuerdo con las normas de destino explicitadas en la Ley General de Educación en su artículo 13, Inciso I, "Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros".

Al analizar la información y con base en las calificaciones establecidas por CONEVAL, en relación con el tema de Diseño, se obtienen resultados positivos, ya que se observa que el programa cuenta con una justificación para su creación, está correctamente alineado con los objetivos de las políticas públicas en sus diferentes niveles, desde el federal hasta el sectorial. Las principales observaciones se concentran en lo concerniente a la traducción y la coherencia de la Matriz de Indicadores para Resultados y en el análisis de la población, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Valoración CONEVAL

	Tema	Calificación esperada	Calificación Obtenida	Cumplimiento %
<b>Diseño</b>	Justificación y creación	12	11	92
	Contribución	4	4	100
	Población	8	6	75
	Matriz	12	10	83
	Complementariedades	No procede valoración cuantitativa		
	<b>Totales</b>	<b>36</b>	<b>31</b>	<b>86</b>

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al análisis de la justificación y creación del programa se observa que el problema está identificado en su árbol, evidenciándose una relación de causalidad con el Efecto. Asimismo, las causas inmediatas están, en su mayoría, vinculadas directamente con el problema. Adicionalmente, en el diagnóstico general del sistema educativo estatal se detalla la situación que guarda cada uno de los niveles educativos, las causas y las características de cada uno de los problemas que afrontan, lo anterior gracias a la medición, descripción y ubicación territorial de la población que presenta el problema.

Sin embargo, dicho diagnóstico no se ve reflejado en su totalidad en el árbol de problemas, el cual tampoco presenta una traducción alineada con la MIR, es decir, la lógica de intervención responde parcialmente al análisis del problema.

Por otra parte, el programa se apega a las diferentes normatividades establecidas, siendo su principal eje rector el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias"; así como en la Ley general de Educación y la Ley de Educación del Estado de Tabasco, por lo que el programa tiene sustento legal y normativo; sin embargo, la dependencia no presentó documentos que sustenten teórica o empíricamente el modelo de intervención.

En cuanto a la contribución a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Sectorial de educación, el programa está orientado a contribuir con el cumplimiento de dichos objetivos. Además, está articulado con el logro de los Objetivos del Milenio.

La población está asociada al nivel educativo de los educandos y para su definición se basa en el Diagnóstico General del Sistema Educativo Estatal, donde se detallan estadísticas de la población potencial y objetivo para cada uno de los niveles, así como sus características, esto se sustenta en las proyecciones de población de CONAPO y los pronósticos de matrícula de la SEP. Sin embargo, la dependencia manifestó que no se cuenta con una metodología para definir o estratificar la población objetivo y/o potencial, ni con mecanismos para recolectar la información socioeconómica de sus beneficiarios, ello debe responder a la falta de sistematización de la información.

El programa cuenta con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en la que se identifica su Fin, Propósito, Componente y Actividades (diecinueve), así como sus respectivos Indicadores y Resumen Narrativo; dentro de este mismo documento se incluyen las fichas técnicas. Sin embargo, no hay una correcta traducción desde el árbol de problemas, pues sólo se incluyó un componente de las seis causas descritas, esto significa que los indicadores con los que se cuenta a nivel componente son insuficientes, ya que en uno solo se engloba el desagregado de las causas del problema.

Es importante destacar que en cuanto al fin y propósito, en su resumen narrativo así como indicadores para estos niveles, se observó una reproducción exacta con el programa E010 Igualdad de Oportunidades de educación, también objeto de evaluación, ello es correcto en cuanto al fin, sin embargo el propósito es la esencia que distingue un programa de otro por lo que el propósito para este programa evaluado debería referirse a coberturas generales dejando para el E010 la medición de la equidad.

El programa no tiene complementariedad con otros programas, dado que es un servicio de cobertura universal.



## ► Resumen del análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

### Fortalezas

El programa está orientado a contribuir al cumplimiento de los objetivos, tanto del Plan Nacional de Desarrollo como del Plan Estatal de Desarrollo y del Programa Sectorial de educación, y su diseño contribuye a garantizar el logro de los objetivos en los diferentes niveles educativos.

Se cuenta con un diagnóstico general del Sistema Educativo Estatal en el que se detalla la situación de cada uno de los niveles educativos: las causas y características de cada uno de los problemas que afrontan, el desempeño de los docentes, la infraestructura educativa con la que cuentan. En lo concerniente a los temas de educación especial, se cuantifican y describen las características de su población objetivo.

El programa se apega a las diferentes normatividades establecidas para garantizar el derecho a la educación en el país, siendo su principal eje rector el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley general de Educación y la Ley de Educación del Estado de Tabasco.

El indicador para evaluar el Fin: "Eficiencia terminal por género", se considera adecuado para medir la eficiencia de egreso y la permanencia; sin embargo, aunque sus características concuerdan con la naturaleza del programa, su relación con el Resumen Narrativo es parcial, ya que no mide la equidad en cuanto al acceso a la educación, pues no incluye una variable referente a este tema.

### Oportunidades

La reforma constitucional al artículo 3º, que introduce el término "calidad en la educación", es una oportunidad para reestructurar el programa y agregar dicho tema a los ejes articuladores del Marco Lógico.

Otra oportunidad es el cambio a la Ley de Coordinación Fiscal que señala de manera explícita el uso de estos recursos para gastos de operación, lo que puede aprovecharse para ampliar la cobertura del servicio de manera más integral.

## Debilidades

La principal debilidad del programa tiene que ver con el Diseño del Marco Lógico, esto debido a que el árbol de problemas tiene las causas insuficientemente establecidas y, por lo tanto, su traducción a la lógica de intervención plasmada en la MIR carece de correspondencia.

El indicador del Propósito: "Participación en la matrícula por género", no mide adecuadamente el objetivo, ya que sólo establece la proporcionalidad entre hombres y mujeres de la matrícula y no la proporción en el acceso, permanencia y egreso por género.

El indicador de Componente está claramente definido; no así en los indicadores de Actividad, de los cuales, once son prácticamente el mismo indicador de Componente, pero desagregado por modalidad educativa de educación básica. El método de cálculo de tres indicadores de educación media superior y superior (2.16, 2.17 y 2.18) no responden al objetivo de la Actividad; además, dos Actividades (2.1 y 2.13) no tienen una asociación directa con el Componente o Propósito del programa.

Se destaca que el método de cálculo de tres indicadores (2.1.2, 2.14 y 2.15) responde adecuadamente al objetivo de la Actividad. Sin embargo, la meta de dichos indicadores, en todos los casos, carece del valor del denominador, por lo que no pueden ser calculados conforme a las fórmulas establecidas en el programa.

A pesar de contar con información estadística de los beneficiarios, no se presenta evidencia de que cuenten con mecanismos para sistematizar la

información socioeconómica de estos; no obstante, la información disponible es abundante.

## Amenazas

Un factor de riesgo que presenta el programa con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal es la transformación del FAEB en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), principalmente porque el incremento de la nómina no será cubierta por este nuevo fondo, lo que limitaría la ampliación de la cobertura del servicio educativo, ya que en su artículo 27 Bis, establece la concurrencia de la federación y de los estados en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública; así las nuevas plazas que se requieran para ampliar la cobertura carecen de una definición concreta de la fuente de financiamiento que será utilizada para ellas.

Otro factor de riesgo derivado de esta reforma, afecta directamente a la actividad 2.13, ya que las remuneraciones son recentralizadas hacia la federación, lo que necesariamente implicará su redefinición.

Estos aspectos deben ser considerados ya que pueden poner en riesgo el alcance de las metas sobre todo en materia de cobertura del servicio en las regiones en las que presenta mayor dinamismo el incremento de la población.

## ► Conclusiones y recomendaciones

El programa se apega a la diferente normatividad establecida para garantizar el derecho a la educación en el país, sin embargo, la lógica de intervención no está claramente definida.

El programa cuenta con una adecuada identificación del problema que busca atender, el cual se sustenta en el diagnóstico general del Sistema Educativo Estatal, donde se definen las características de la población para cada uno de los niveles educativos, así como las de aquellos que

requieren del servicio. Sin embargo, presenta un problema importante en la aplicación del método del Marco Lógico, ya que no existe congruencia entre el diagnóstico del problema y la lógica de intervención. Incluso incorpora Actividades no asociadas al Propósito del programa.

Los indicadores de Fin y de Propósito no corresponden en su totalidad con los objetivos que pretenden medir; por su parte, el indicador de Componente está bien construido. Sin embargo, los indicadores de Actividad son, en su mayoría, un desagregado del Componente. Por otro lado, no se cuenta con información suficiente para calcular la meta establecida.

Se cuenta con un acervo importante de información estadística que no está sistematizada para poder usarse en su totalidad en la planeación y mejora del Diseño del programa.

Un factor de riesgo importante derivado de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal es la falta de claridad en las fuentes de financiamiento para el pago de la nómina que se derive de un incremento en la cobertura.

En cuanto a las recomendaciones se sugiere:

Rediseñar el Marco Lógico particularmente en lo referente a:

- ▶ El árbol de problema para establecer las causas secundarias de todas las causas inmediatas o de primer orden y revisar que la totalidad de las relaciones de causalidad tengan congruencia con el efecto.
- ▶ Traducir el árbol de problemas en un árbol de objetivos como requisito previo a la traducción a la MIR, cerciorándose de que exista una congruencia absoluta entre las Causas inmediatas y los Componentes; y entre las Causas secundarias y las Actividades.
- ▶ Revisar que los objetivos plasmados en la MIR guarden una relación lógica entre medios y fines, es decir, que exista causalidad entre Actividad – Componente – Propósito – Fin.

Incluir en el método de cálculo del indicador de Fin, variables que permitan medir la accesibilidad de la población a la educación.

En el indicador para medir el Propósito, incluir las variables que permitan evaluar los resultados en cuanto al número de alumnos inscritos, que permanecen y concluyen su educación.

Se debe especificar la cobertura a la que el indicador del Componente hace alusión pudiendo ser: “cobertura del servicio educativo” o especificando el nombre por nivel.

Para el caso de los indicadores de las Actividades estos deberán ajustarse conforme a la reestructuración del Marco Lógico. Además, deberá completarse la información de todas las variables que contienen para poder realizar el cálculo adecuadamente.

Sistematizar la información estadística de los usuarios, la cual es diligenciada en los diferentes formatos requeridos al inicio del ciclo escolar.

Diseñar, simultánea y coordinadamente, los distintos programas financiados con el fondo para que se complementen entre sí, y con ello evitar duplicidades conceptuales.

## Identificación del programa y la dependencia

Nombre del programa evaluado:

E009 - Atención a la Demanda Social Educativa

Ente público coordinador del programa:

Secretaría de Educación de Tabasco.

Unidad administrativa a cargo del programa:

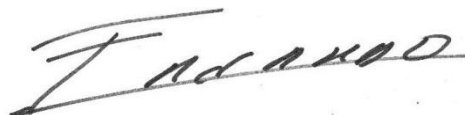
Subsecretaría de Educación Básica

Nombre del titular de la unidad administrativa a cargo del programa:

Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación:

C.P.C. y L.D. Lennin López Estrada

Unidad administrativa a la que pertenece: Coordinador de Unidad Responsable



---

**Víctor Manuel Fajardo Correa**

Director General de  
Tecnología Social para el Desarrollo SA. De CV.