

Resumen Ejecutivo

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

Programa: E011 – Fortalecimiento de los Procesos de Superación Profesional y Mejora Continua

Introducción

En la presente evaluación se analiza el entrelazamiento de dos dimensiones complementarias que pretenden llevar a su realización el espíritu¹ 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 “ **E011 - Fortalecimiento de los procesos de**

¹ . 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.

Superación Profesional y Mejora Continua", financiado con los recursos del Fondo de Aportaciones para la 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 Federal² 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.

² 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 “**Fortalecimiento de los procesos de Superación Profesional y Mejora Continua**” 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 E011 - Fortalecimiento de los procesos de Superación Profesional y Mejora Continua, 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 Fortalecimiento de los procesos de Superación Profesional y Mejora Continua, 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 E011 - Fortalecimiento de los Procesos de Superación Profesional y Mejora Continua presenta sólida consistencia en la medida en que los recursos se ejercen de acuerdo a las normas de destino explicitadas por la Ley de Coordinación Fiscal vigente al 2013, especialmente en lo referente a la Ley General de Educación, en su artículo 13, apartados I y IV. El programa también está correctamente alineado a los objetivos de las políticas públicas en sus diferentes niveles, del federal al sectorial.

En cuanto a la justificación del problema, el programa cumple formalmente con lo establecido en la norma, pero hay imprecisión en la definición de su problema en los diferentes instrumentos solicitados para tal fin, de tal modo que hay una necesidad de realizar ajustes en este rubro. Esto también se refleja en la manera de plantear el diagnóstico y sustentar teóricamente sus funciones, que aunque tienen un buen nivel de consistencia, podrían mejorar con algunos ajustes en cuanto a presentación de estrategias de intervención e impacto del programa.

Respecto a la contribución del programa a los objetivos de política pública, se señalan con claridad los principales objetivos y algunos sólo quedan a nivel declarativo, porque no se anexaron documentos de sustento. Podrían igualmente enriquecer su contribución si realizaran una indagación más cuidadosa del impacto de sus acciones y de sus vínculos con objetivos de política pública plasmados en los documentos que nos facilitaron.

En cuanto a la definición de su población objetivo, la información proporcionada por la dependencia involucra información sólida en los registros, pero presenta algunas confusiones de orden metodológico que determinan reportes de impactos imprecisos.

Las principales observaciones se concentran en relación con la traducción operativa del programa en cuanto a justificación y creación del mismo, así como la coherencia lógica de la Matriz de Indicadores para Resultados. Por lo tanto, se necesita hacer una revisión que le dé mayor coherencia a la estructuración analítica del programa presupuestario.

Como se puede ver en el cuadro de abajo, los rubros con menor calificación fueron los de justificación de la creación y diseño del programa, y el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados. Valga una aclaración: la diferencia entre la calificación esperada y la obtenida se explica porque lo que solicita CONEVAL se cumple de manera declarativa. La calificación que asigna TECSO es resultado de un análisis de la información.

Cuadro 1. Valoración CONEVAL

	Tema	Calificación esperada	Calificación Obtenida	Cumplimiento %
Diseño	Justificación y creación	12	7	58
	Contribución	4	3	75
	Población	8	7	88
	Matriz	12	7	58
	Complementariedades	No procede valoración cuantitativa		
	Totales	36	24	67

Fuente: Elaboración propia

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

Fortalezas

Una alineación normativo Jurídica que le dota de horizonte de largo plazo y una tradición consolidada en el terreno que le compete, Fortalecimiento de los procesos de Superación Profesional y Mejora Continua Educativa. Por la información proporcionada, esta tradición en la formación de docentes le ha dado una capacidad para superar su meta en un 6%.

Cuenta con las condiciones necesarias, en términos de elementos de diseño, que le posibilitan potenciar sus logros a través de un re-encuadre de Diseño de su programa.

Oportunidades

Con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, este programa cobra relevancia, ya que explícitamente en el artículo 27A, fracción III, considera como criterio para los incrementos a las remuneraciones: "b) Los objetivos, metas y resultados alcanzados del servicio profesional docente". Así, las actividades del programa estarán vinculadas al ingreso de los docentes.

Una mejor estructuración analítica del programa le ayudará a sortear los cambios en la estructuración de los fondos presupuestarios que ocurren en el entorno federal y desarrollar una selección con enfoque territorial que podría aprovechar mejor para apoyar su posicionamiento en el contexto estatal por su buena focalización.

Debilidades

Falta de encuadre de la lógica interna de sus indicadores que le permita una mejor presentación de sus resultados.

La falta de coherencia en el manejo técnico de su diseño, especialmente en la definición de su problema, donde se confunde población estudiantil como población objetivo -por poner como meta sustancial el Rezago educativo- cuando el magisterio debería ser su población de atención directa. Esto también afecta la definición de su problema de intervención, lo cual emerge en la elaboración del árbol de problemas y las diferencias de manejo de indicadores en su Matriz de Marco Lógico. En el árbol de problemas aparece la población estudiantil en el centro, mientras que los docentes son un componente único al que están ligadas de 6 a 12 actividades (6 actividades se plantean en el anexo seis y 12 actividades en su Matriz de Indicadores para Resultados). Por lo tanto, hay una

organización confusa del Marco Lógico que afecta la coherencia en la presentación de sus resultados. En ocasiones eso deriva en la exposición negativa de resultados que, organizados de manera más eficiente, serían mejores.

Amenazas

La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, donde el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) se transforma en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), la cual, si bien permite el gasto operativo, no precisa el uso de recursos para el financiamiento de las actividades de este programa. Adicionalmente, la separación de la nómina en las plazas que centraliza la federación -señaladas en el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal- de aquellas que serán financiadas por las entidades -como se señala en el artículo 27A de la misma ley- implica un replanteamiento en el manejo de este programa.

► Conclusiones y recomendaciones

La experiencia institucional, en cuanto a la alineación del programa con los objetivos de política pública, puede ser utilizada para afrontar los cambios del entorno. La experiencia institucional en cuanto a la alineación del programa con los objetivos de política pública puede ser utilizada para afrontar los cambios del entorno nacional y lograr adaptaciones sin perder la perspectiva de largo plazo que caracteriza a la institución. Es en ese sentido que se puede afirmar que la consistencia en el manejo del programa es una fortaleza importante.

En cuanto a la contribución a los objetivos de las políticas públicas educativas que significa la operación del programa, hay una alineación clara con el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo que a su vez concuerda con el Plan Sectorial. Ahí radica la fortaleza que la Dirección de Superación Académica del Magisterio le dota al manejo del programa en

cuanto a mantener una alineación con planes de largo plazo, entendida ésta en un plazo sexenal.

Aunque hay sólidas prácticas de registro de sus usuarios, la dependencia debe afinar la definición de los tipos de población para hacer más eficiente su desempeño. Sin embargo, sólo es un problema de ajustar el buen acervo de información registrado en sus bases de datos con la formulación de indicadores de población más precisos. En general, la acertada alineación normativa del programa no se corresponde con una organización y definición técnica igualmente consistente, lo cual afecta los resultados de sus acciones.

Los aspectos susceptibles de mejora se observan en los rubros de justificación de la creación y diseño del programa, particularmente en lo que se refiere a la poca consistencia en el planteamiento del problema y la definición de su población objetivo. En este punto deberá replantearse el análisis del problema a través de la herramienta del árbol y corregirse las inconsistencias entre éste y la elaboración del Marco Lógico que define con claridad en su Matriz algunos aspectos fundamentales del programa que no aparecen desde el origen del planteamiento del problema y la definición de la población objetivo.

Otro aspecto relevante es la definición de sus indicadores de desempeño, donde se observa confusión o incomprensión de la lógica con la que se construyen. Por ello habría que reajustarlos.

En cuanto a las recomendaciones se sugiere:

Revisar la consistencia del diseño y creación de su programa para darle mayor coherencia y eficacia, sobre todo para informar con claridad de sus resultados.

Utilizar con mayor asertividad las herramientas del árbol de problemas y de objetivos para analizar y plantear claramente su problema y su población objetivo.

Alinear la estructuración analítica de su programa vinculando con coherencia lógica el planteamiento de su problema con el diseño de su Marco Lógico y su Matriz de Indicadores. En la información que nos presentan para 2013, estos ámbitos están desconectados. Pareciera que ambos procesos de construcción se realizaron por separado.

Realizar un proceso de revisión de sus indicadores para, en caso de ser necesario, renombrarlos y/o construir nuevos. Esto es necesario para no caer en contradicciones ni reportes deficientes, sobre todo considerando que tienen bases de datos bien consolidadas y estructuradas.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre del programa evaluado:

E011 - Fortalecimiento de los procesos de Superación Profesional y Mejora Continua

Ente público coordinador del programa:

Secretaría de Educación de Tabasco

Unidad administrativa a cargo del programa:

Dirección de Superación Académica del Magisterio

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

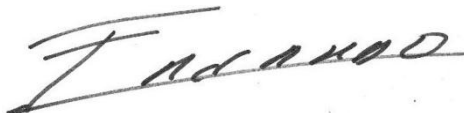
Profr. Diosdado Virgilio Fuentes Gómez

Director de Superación Académica del Magisterio

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

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.