

INSTITUTO EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Evaluación del Desempeño 2011

FAETA-IEEA

Contenido

<u>INTRODUCCIÓN</u>	3
<u>PROCESO DE EVALUACIÓN</u>	5
<u>SUSTENTO NORMATIVO PARA REALIZAR EVALUACIONES ESPECÍFICAS DE DESEMPEÑO</u>	6
<u>CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO</u>	7
<u>ALINEACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO ESTATALES</u>	13
<u>ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS</u>	16
<u>ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL</u>	20
<u>ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL FONDO</u>	26
<u>ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO PROGRAMÁTICO</u>	30
<u>COMPORTAMIENTO DE COBERTURA</u>	34
<u>TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL</u>	36
<u>CONCLUSIONES Y FODA</u>	38
<u>DOCUMENTOS DE REFERENCIA</u>	43
<u>DATOS DE LA INSTITUCIÓN EVALUADORA</u>	45

INTRODUCCIÓN

Actualmente en México ha incrementado el interés y la preocupación por parte de la ciudadanía y de los integrantes de las organizaciones públicas respecto del tema del ejercicio de los recursos públicos. Esta tendencia es justificada ya que México cuenta aún con altos niveles de rezago y pobreza que impiden el pleno goce de los derechos fundamentales para un número importante de la población. Por esta razón, y para dar una respuesta positiva ante este tipo de preocupaciones, es imperante que en la administración pública se diseñen e instrumenten políticas públicas que maximicen el logro de sus objetivos, al tiempo que se instrumenten amplios mecanismos para informar sobre el desempeño presupuestal y programático, tanto a las autoridades competentes como a la ciudadanía.

Aunado a esto y con el fin de conocer la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el logro de los objetivos fijados, el cumplimiento de las metas programadas, así también para mejorar los instrumentos de política pública, es necesario evaluar y monitorear de manera permanente la evolución de las actividades del sector público. Por esa razón, la evaluación externa y el monitoreo se articulan de manera integral con la planeación, además de ser instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.

Realizar evaluaciones externas a programas gubernamentales y acciones del gobierno en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño tiene por objetivos: mejorar las prácticas de rendición de cuentas en las organizaciones públicas, mejorar el desempeño de programas y políticas públicas e informar el proceso de presupuestación.

La Evaluación de Desempeño al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) destinado al Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos (IEEA) del Estado de Quintana Roo, tiene como propósito:

1. Reportar los resultados y productos a partir de la administración y gestión realizadas por la parte que ejecuta el FAETA, mediante el análisis de resultados, de servicios y gestión;

2. Analizar los avances en el ámbito presupuestal a través del tiempo acorde a la información disponible (Análisis longitudinal); e
3. Identificar las principales fortalezas y retos en la aplicación del FAETA.

En esta evaluación se pretende entonces identificar el grado de convergencia entre el objetivo que pretende el FAETA y la forma en que ejecuta el recurso federal el IEEA a partir de ese fondo. Esto significa que se realiza en una primera fase un análisis del contenido normativo y de diseño, tanto del fondo como del propio IEEA, a fin de identificar si existe alineación entre estos ordenamientos. En una segunda fase se realiza un análisis al comportamiento presupuestal, en relación con el origen y destino de los recursos. Posteriormente se revisa y analiza el diseño programático y sus implicaciones en los resultados del instituto. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Para el presente documento fue necesario llevar a cabo un proceso de recolección, análisis e interpretación de información. Esta serie de pasos elementales para generar fiabilidad en los datos presentados dio inicio con una reunión de formalización.

Posterior a la formalización, se llevó a cabo la reunión con actores responsables para la entrega/recepción de información previamente enlistada y solicitada, lo que permitió durante todo el proceso ratificar y solventar los datos, revisar todos los documentos oficiales necesarios y analizar la información referencial.

La sistematización de información y obtención de los resultados se dio a partir de: a) análisis cualitativo: derivado de las reuniones de trabajo realizadas y la información documental y b) análisis cuantitativo: cuadros, bases de datos, estadísticas y gráficas que expresan la realidad referente a la población potencial-objetivo, cobertura, focalización y el presupuesto.

Por último y para propiciar mayor legitimidad a este proceso, se realizó una reunión con los actores involucrados, con el objetivo de presentar un primer informe de avance y también generar un proceso de retroalimentación. Con base en los resultados de la reunión fue posible la conciliación de información para el presente informe final.

SUSTENTO NORMATIVO PARA REALIZAR EVALUACIONES ESPECÍFICAS DE DESEMPEÑO

Con fundamento en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 78 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); 303 del Reglamento de la LFPRH; 49 fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal; 18, 72, 74 y 78 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS); 77 del Reglamento de la LGDS; 8 fracción V, 9 y 29 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011; numeral décimo sexto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; 6, 11, 18, 22, 24, 25 y 26 del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales, y los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se emite la presente Evaluación Específica de Desempeño para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos en el periodo 2011.¹

¹ Los documentos normativos que sustentan la evaluación externa se encuentran en los anexos electrónicos que forman parte del presente informe.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) fue modificada en 1999 para incorporar dentro de los conceptos del Ramo General 33 al FAETA, permitiendo a las entidades federativas la administración y otorgamiento directo de los servicios educativos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), así como del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), para fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en los estados y contribuir a la formación de adultos. A partir de 2011 el FAETA se integra a la rendición de cuentas señalada en el artículo 9 del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, cada uno de los ocho fondos que componen las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios emplean criterios de asignación, distribución y aplicación de recursos que tienen el objetivo normativo de incidir compensatoriamente² en necesidades sociales relacionadas principalmente con la educación, salud, seguridad pública e infraestructura social.

Los criterios que presenta esta ley son contenidos en fórmulas para repartir recursos hacia los estados y municipios. En algunos casos las fórmulas emplean variables que miden grados de rezago, marginación o de pobreza, y a partir de éstas se pretende generar una repartición que beneficie principalmente a las regiones que más desventajas observan. En algunos otros casos no es posible identificar una expresa intención compensatoria en el diseño de dichas fórmulas de reparto, es decir, las fórmulas emplean criterios que no privilegian las condiciones de desventaja y que por el contrario, sólo refuerzan los escenarios de desigualdad.

Además de la distribución es necesario analizar la ejecución de recursos. Para esta etapa la ley es menos nutrida, pues sólo provee información sobre el tipo de acciones o proyectos que podrán ejecutarse, pero no abunda, a un nivel técnico, en la

² En términos del Manual de Transferencias Federales, criterios compensatorios son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales.

estrategia pertinente que aumente la probabilidad de que dicho ejercicio incida en la compensación.

En cuanto a la distribución de los fondos, es posible detectar importantes inconsistencias en el grado con que se precisan estas condiciones, es decir, entre los fondos no existe homogeneidad en la profundidad o precisión con que establecen los criterios de reparto. La consecuencia de esto es que existan fondos que desde su diseño estén en discordancia con la intención de distribuir compensatoriamente. Si a esto se añade que claramente los criterios de gasto son aún más laxos, no sería extraño identificar que el resultado final arroje escenarios pobres en términos de compensación.

Para aclarar mejor este punto se ha realizado una revisión de las condiciones normativas que poseen cada uno de los fondos, además de retomar algunos de los hallazgos que existen respecto al comportamiento de estos fondos en los últimos años.

Del análisis a los criterios de reparto que señala la LCF es posible generar una clasificación de los fondos de aportaciones, tanto por la existencia de criterios compensatorios, como por la existencia de criterios para el gasto de inversión. La dimensión más relevante para los motivos de este documento es la de gasto de inversión, y el siguiente cuadro presenta la diversidad cualitativa que ofrecen ambos criterios:

CON criterios compensatorios	FAIS FAFEF	FAM	FASSA FAEB* FAETA**
SIN criterios compensatorios	FASP	FORTAMUN-DF	
	CON gasto de inversión específico	CON gasto de inversión no específico	SIN gasto de inversión

*Sólo uno de los cuatro componentes de la fórmula de reparto utiliza criterio compensatorio.

**Sólo la vertiente de servicios de educación para adultos utiliza criterios compensatorios y son definidos por la SEP.

En este cuadro, la dimensión vertical discrimina aquellos fondos cuyos criterios de reparto hacen explícita la intención de compensar, esto es, las fórmulas con las que se reparten los recursos priorizan los estados y municipios con mayores desventajas. Lo que resulta de esta primera revisión es que seis de los ocho fondos contienen enunciativamente criterios compensatorios para su reparto. En el caso particular de FAETA la ley establece que precisamente para los servicios de educación para adultos se contemplarán criterios compensatorios.

En la dimensión horizontal se separan los fondos por el grado de especificidad con que se establece el destino de gasto de inversión, es decir, si la ley sólo enuncia la posibilidad de ejercer gasto de inversión o si establece los tipos de proyecto o acciones que se pueden ejecutar con esos recursos. Así, es posible identificar que tres de los ocho fondos hacen específico el tipo de gasto de inversión que se puede ejercer (FAIS, FAFEF y FASP), mientras que otros dos (FAM y FORTAMUN-DF), aunque señalan el rubro de inversión, no lo hacen de manera específica. Finalmente, en los fondos restantes (FASSA, FAEB y FAETA) no se hace referencia a la posibilidad de ejercer gasto de inversión. Si bien en estos últimos fondos la LCF no contempla explícitamente este tipo de gasto, esto no significa que exista un impedimento para que se eroguen en ese sentido.

Como consecuencia y como se puede observar en el cuadro de arriba, el FAETA se puede clasificar como un fondo que contempla criterios de reparto con un matiz compensatorio, en uno de sus componentes, y que además está pensado para cubrir costos asociados con el gasto corriente de los programas y proyectos.

Aunada a esta clasificación, generada a partir de la ley, se debe señalar que ya diversos trabajos han indagado en el comportamiento distributivo que estos fondos presentan en los últimos años. Por ejemplo, la experta en temas presupuestales Laura Sour (Sour, 2004) realiza un análisis centrado en las estrategias de reparto de aportaciones y señala que las fórmulas y criterios de distribución de los diversos fondos que integran el Ramo 33 no están necesariamente enfocados en promover el

desarrollo de los estados y municipios. Llega a esta conclusión después de realizar una revisión a la estructura legal que sostiene el reparto de los recursos, con lo que subraya que la existencia de lagunas legales es el principal incentivo para que se generen espacios de discrecionalidad en el reparto de estos recursos entre los gobiernos estatales. Sin lugar a dudas el texto de Laura Sour logra visualizar una importante problemática en torno al manejo de las aportaciones, la etapa distributiva de los recursos, pero no analiza, aunque sí soslaya, la necesidad de indagar en aspectos institucionales y legales a nivel estatal y municipal que permitan mejorar la etapa de ejercicio de los recursos.

En este mismo tenor, la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2010) a los ocho fondos de aportaciones, al tiempo que realiza un análisis crítico de la intencionalidad de las fórmulas de distribución, muestra que el más serio problema consiste en el desfase entre la estrategia del gasto y las capacidades de las instancias institucionales y normativas, en los tres órdenes de gobierno. En otras palabras, esta evaluación reconoce que en la actualidad la atención debe enfocarse principalmente en la manera en que los gobiernos locales están tomando las decisiones de gasto, sin dejar de reconocer que el tema distributivo aún no termina de solidificarse.

Por su parte, en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2011 (PNUD 2011) se señala que en términos de distribución las aportaciones tienen un carácter ligeramente progresivo, con un valor de coeficiente de concentración³ de -0.0943. Lo que el informe subraya es que estos recursos logran una distribución que promueve el bienestar a través de asignaciones equitativas. Esto se traduce en que al 25% menos desarrollado de la población se le transfiere el 34.1% de las aportaciones, mientras que el 25% más desarrollado recibe el 24.6% de las aportaciones.

Como se puede advertir, los tres documentos analizan la etapa distributiva de los recursos, sin embargo, hay una percepción diferenciada sobre la problemática. Es

³ El coeficiente de concentración o pseudo-gini toma valores en el rango de [-1, 1], donde -1 significa total progresividad en el ejercicio o distribución de los recursos y 1 significa que el gasto o distribución es regresiva.

posible advertir que mientras el texto de Sour, que es del año 2004, aún expone una grave preocupación por la manera en que la estructura de reparto podría estar alterando la meta compensatoria de los recursos, el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 logra demostrar que ya existen avances cuantificables en la dimensión del reparto. Ya con la atención puesta en el ejercicio de los recursos, el documento de CONEVAL voltea definitivamente su preocupación al tema de las capacidades locales en el eficiente ejercicio de los recursos. En conjunto, estos documentos resumen que la atención prestada en los últimos años a la manera de repartir los recursos ha generado, al parecer, mayor eficiencia en su reparto, pero sigue pendiente analizar con mayor minuciosidad y ofrecer respuestas al tema de la eficiencia en el ejercicio de estos recursos, a la luz de criterios compensatorios.

Más allá de las condiciones generales que expresa la LCF para los ocho fondos, y sin dejar de valorar los hallazgos de los documentos citados, en el caso particular del FAETA esa ley a la letra indica en su artículo 43:

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,
- b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y
- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

III.- Adicionalmente, en el caso de **los servicios de educación para adultos**, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. **Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.**

Lo que especifica este artículo son los criterios para conformar los montos que se distribuyen a estados, y se especifica la existencia de criterios de reparto que visibilizan la compensación, pero sin hacer explícitos los mecanismos y establece esa responsabilidad a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Aquí debe dejarse muy claro que lo que señala la ley es que específicamente para el rubro de educación para adultos se deja el ordenamiento de realizar el reparto con base en fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

ALINEACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO ESTATALES

FEDERACIÓN	ESTADO QUINTANA ROO
Ley General de Educación	Ley de Educación del Estado de Quintana Roo
Capítulo III De la equidad en la educación	Título tercero De la equidad en la educación/ Capítulo único
Artículo 32.- Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta Ley.	Artículo 19.- La Autoridad Educativa Estatal elaborará y aplicará un Plan Integral de Equidad, por medio del cual coordine a todas las instituciones que operen programas que incidan en la función educativa, sin distinción por su fuente de financiamiento -federal, estatal, municipal o privado-, para apoyar el acceso, la permanencia y la conclusión de la educación básica de niños y jóvenes en condiciones de mayor desventaja social, especialmente a personas en condición de pobreza extrema; en reclusión; habitantes de zonas urbano marginadas, rurales, indígenas, asentamientos irregulares; migrantes; personas con capacidades diferentes y sobresalientes; jóvenes y adultos en rezago educativo; madres solteras y jóvenes desamparadas.
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016
Eje 3 de la política Pública Igualdad de Oportunidades	Parte 1 Quintana Roo Solidario
3.3 transformación educativa	1.5 Educación con resultados
Objetivo 10	Estrategia 1 Ampliar las oportunidades con equidad
Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.	Ampliar las oportunidades de acceso a la educación, con especial atención a la población vulnerable, con espacios físicos adecuados a los nuevos enfoques de la educación.
Objetivo 13	Estrategia 5 Fomento a la Investigación Científica, Tecnológica y a la Innovación
Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.	Fomentar la actividad científica, tecnológica y de innovación que incidan en el desarrollo social y económico con equilibrio entre las regiones de la entidad, de manera sostenida y sustentable.
Programa Sectorial de Educación 2007-2012	<p>IEEA: promover, organizar e impartir educación básica a la población joven y adulta de Quintana Roo que por diversos motivos no pudo aprender a leer y escribir o no ha logrado concluir sus estudios de primaria o secundaria.</p> <p>CONALEP: Educación de Calidad para la Competitividad, sustentada en valores institucionales para la formación de Profesionales Técnicos y Profesionales Técnicos Bachiller.</p>
Objetivo sectorial 5	
Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.	
FAETA	
Fin	
Contribuir al desarrollo de competencias laborales	
Propósito	
Que la población mayor a 15 años tenga acceso a los servicios de educación tecnológica y de adultos	

En el diseño del FAETA, con base a la metodología de marco lógico, se identifica una adecuada alineación con los objetivos establecidos en los documentos que enmarcan las acciones de la administración pública federal. A partir de ésta logra justificar claramente la contribución que desea realizar al objetivo de desarrollo a nivel fin “Desarrollo de competencias laborales”, a través de cumplir con el propósito “Que la población mayor a 15 años tenga acceso a los servicios de educación tecnológica y de adultos”.

Por otro lado, se observa de manera paralela que los objetivos de desarrollo identificados en los documentos normativos del estado de Quintana Roo logran una buena alineación y convergencia con lo establecido por el FAETA a nivel fin y propósito. A partir de este respaldo normativo toman sentido los objetivos que buscan lograr el IEEA y el CONALEP, los cuales al ser instrumentados por estas instituciones, permiten hacer cumplir el propósito del FAETA en el estado de Quintana Roo: el IEEA al cubrir a la población con rezago educativo (jóvenes y adultos) y el CONALEP a la población con demanda en educación tecnológica.

El IEEA es parte del diseño de la política pública del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), es decir, colabora con sus acciones y resultados locales para el cumplimiento de objetivos nacionales establecidos en el INEA.

La misión y visión del instituto son las siguientes:

Misión: Mejorar las condiciones de vida de los quintanarroenses, ofreciendo servicios educativos de calidad a los jóvenes y adultos que no hayan concluido su educación básica, propiciando el desarrollo integral de las personas, mediante la adquisición de competencias y el uso de tecnologías útiles para su vida diaria.

Visión: Alcanzar un posicionamiento institucional de reconocido prestigio con una amplia cobertura estatal en la cual se privilegie la equidad y la pertinencia en la oferta del servicio con modelos educativos innovadores que atienden una demanda específica de los diferentes grupos sociales y de manera muy especial de la etnia maya de Quintana Roo.

Poniendo la lupa en el IEEA, objeto de análisis para identificar niveles de cumplimiento en el destino y ejecución del gasto financiado por el FAETA, se debe entender a partir del *“Decreto que reforma integralmente el decreto por el que se crea el Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos”*⁴, en donde se presenta al Instituto como un organismo público descentralizado del poder ejecutivo del estado, obteniendo personalidad jurídica y patrimonio propios, además de ser sectorizado a la Secretaría de Educación.⁵

En el mismo, menciona que el Instituto se regirá principalmente por la Constitución Política, La ley de Educación y la ley de entidades de la administración pública paraestatal, todas del estado de Quintana Roo, así como por el mismo Decreto, Reglamentos, Manuales y demás leyes aplicables.

Además de lo anterior, el Decreto marca en su artículo 4, cuáles serán los objetivos que deberá hacer cumplir el IEEA en el estado, encabezando el de *“Impartir educación básica para Jóvenes mayores de 15 años y adultos”*. Así también, con respecto al patrimonio, dice en el artículo 6, refiriéndose al presupuesto, *“estará integrado por los recursos, partidas y subsidios que el gobierno federal, estatal y municipal le otorgue”*.

Las bases antes mencionadas permiten reiterar que existen fundamentos normativos para aseverar que, en el aspecto de planeación gubernamental, el IEEA en el estado de Quintana Roo hace cumplir el objetivo principal del FAETA al atender a una parte de la población objetivo identificada *“Población mayor de 15 años con acceso a la educación.”*

⁴ Publicado en el periódico oficial del Estado de Quintana Roo el 17 de enero del 2006.

⁵ Capítulo 1: De su naturaleza; Artículo 1.

ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Si bien en México en los últimos años se ha logrado reducir significativamente el analfabetismo y alcanzado gran cobertura de la educación básica, aún existe la problemática en algunos sectores de la población, con énfasis en el medio rural, principalmente entre los pueblos y comunidades indígenas.

Por esta razón y por el hecho de que al no saber leer ni escribir es más difícil salir de una situación de pobreza, en términos generales el FAETA es creado con el fin principal de fortalecer las acciones de dependencias de gobierno estatal enfocadas en atender a la población con servicios de educación tecnológica y que combatan el rezago de educación en los adultos. Por su parte el IEEA, en coordinación con el INEA, está orientado a implementar los programas de alfabetización y los programas de estudio y conclusión de la primaria y secundaria para jóvenes y adultos fuera de edad escolar para evitar el rezago en este nivel.

Para efectos de análisis de diseño y convergencia de objetivos entre el FAETA y el IEEA, a partir de una visión con base en resultados y la metodología de marco lógico, se presenta la lógica vertical de las matrices de indicadores para resultados (MIR) del FAETA y del INEA, esto a razón de que el IEEA no contempla en su planeación estatal el diseño de la matriz de indicadores:

FAETA		
Nivel	Objetivo	Indicador
FIN	Contribuir al desarrollo de competencias laborales.	Porcentaje de personas con educación técnica y básica para adultos incorporadas a un empleo.
PROPÓSITO	Población mayor de 15 años tenga acceso a los servicios de educación tecnológica y de adultos.	Eficiencia terminal en el nivel educativo básico del grupo de edad 15-39 años.
COMPONENTE	Servicios de calidad proporcionados en educación básica y educación tecnológica de adultos.	Porcentaje de servicios educativos que se proporcionan conforme a la norma en educación básica para adultos.
ACTIVIDADES	1.- Recursos del FAETA en educación básica de adultos y 2.-Recursos del FAETA en educación tecnológica.	Porcentaje de recursos del FAETA proporcionados a educación básica de adultos.

INEA		
Nivel	Objetivo	Indicador
FIN	Contribuir a la inserción de educandos a través de las tecnologías de la información para la vida y el trabajo.	Número de personas de la población objetivo atendidas a través de las tecnologías de la información en el año.
PROPÓSITO	Espacios educativos con opciones tecnológicas de comunicación e información ofrecidos por el INEA a las personas jóvenes y adultas que no han concluido su educación básica.	Porcentaje de plazas comunitarias en operación.
COMPONENTE	Establecimiento de estrategias entre Instituciones Públicas y Privadas dirigidas a los jóvenes y adultos en condiciones de rezago.	Convenios firmados.
ACTIVIDADES	Integración de los Estados y Municipios en las estrategias creadas por el Instituto.	Porcentaje de Estados integrados a las estrategias.

Con base en estas dos matrices se analiza el grado de congruencia de los objetivos, en el entendido de que ambos, el fondo y el instituto, establecen en su misión atender los temas de rezago educativo y analfabetismo.

Objetivo	FAETA (MIR FEDERAL)	INEA (MIR FEDERAL)
Fin	Contribuir al desarrollo de Competencia Laborales.	Contribuir a la inserción de educandos a través de las tecnologías de la información para la vida y el trabajo.
Propósito • Cobertura • Efic. Terminal	Que la población mayor a 15 años tenga <u>acceso</u> a los servicios de educación tecnológica y adultos.	<u>Espacios educativos</u> con opciones tecnológicas de comunicación e información ofrecidos por el INEA a las personas jóvenes y adultas que no han concluido su educación básica.
Componente	<u>Servicios de calidad (NORMA)</u> proporcionados en educación Básica y educación tecnológica de adultos.	Establecimiento de estrategias entre Instituciones Públicas y Privadas dirigidas a los jóvenes y adultos en condiciones de rezago.
Actividades	1.- Recursos del FAETA en educación básica de adultos. 2.- Recursos del FAETA en educación Tecnológica.	Integración de los Estados y Municipios en las estrategias creadas por el Instituto.

Comentarios para MIR del FAETA en su lógica vertical:

- Para el nivel de Propósito es necesario mejorar la redacción y la sintaxis, si el FAETA quiere impactar en la cobertura de la educación debe ser más específico e indicar hasta dónde se quiere llegar y medir, si sólo a que la población mayor de 15 años tenga la oportunidad de estudiar educación básica o tecnológica (acceso), o hasta el

compromiso de que exista mayor número de la población objetivo que concluye sus estudios en esos niveles. Una vez que se defina congruentemente el propósito será posible establecer la medición.

- En el caso del componente se requiere reformular, ser más preciso con respecto a “servicios de calidad”, de manera que se logre identificar el servicio o bien que el Fondo pretende sea entregado a la población objetivo.
- En el nivel de actividades, se considera que es conveniente reformular el resumen narrativo de manera que puedan responder ¿cómo se van a entregar los bienes y servicios del programa? Se entiende que para lograr mayor cobertura en educación para adultos y tecnológica es necesaria la transferencia de recursos a esos dos rubros, y metodológicamente es necesario que en este nivel se refleje la acción “**transferir**”, para evitar ambigüedades y malas interpretaciones de la información.

Comentarios para la MIR del INEA en su lógica vertical son:

- Se recomienda rediseñar los objetivos de todos los niveles para asegurar la lógica Vertical, cuidar la relación causa-efecto (apoyarse con el árbol de objetivos que pide la metodología para el diseño de la MIR)
- La anterior recomendación es porque se identifica que el propósito presentado realmente es considerado un bien/servicio (componente) “*La población Objetivo cuenta con espacios educativos*”, y el componente como la primera de dos actividades, pues “Establecimiento de estrategias entre instituciones públicas y privadas...” es más bien una acción, no un bien o servicio; esto repercute en que no se tenga identificado el resumen narrativo a nivel propósito (impacto del programa).

Es necesario tener la lógica vertical, que se refiere a la categoría de objetivos, consistente internamente, para entonces poder diseñar la lógica horizontal que radica en el diseño de su medición a través de indicadores de gestión y resultados.

Por último es conveniente considerar que si se reformula, tanto la MIR de FAETA así como también la del INEA, estarían enfocadas al logro de impactos convergentes de largo y mediano plazo (Fin y Propósito), estableciendo bases federales en cuestiones de diseño metodológico para que el Instituto diseñe su matriz de indicadores para resultados con base al contexto estatal, lo que mantendría congruencia y solidez, entre el sentido del gasto y la ejecución del mismo.

Indicadores de Desempeño con base a la Matriz de Indicadores de Resultados:

FAETA

Fin.- el indicador a nivel fin que se refiere a inserción laboral, a nivel de diseño es posible que permita reflejar el impacto que se espera con relación a las competencias laborales, sin embargo el IEEA no cuenta con los medios de verificación para reportar este indicador;

Propósito.- el indicador de eficiencia terminal ofrece resultados muy útiles ya que refleja un servicio completo entregado a la población objetivo, por tal motivo y para asegurar una relación lógica entre la medición y lo que se busca lograr, es conveniente que el resumen narrativo de este nivel se reformule de manera que priorice la conclusión del estudio y no solo el acceso.

Para el caso del ieea este indicador con la formula expresada es complejo poder reportarlo pues no operan enmarcados estrictamente en un ciclo escolar, o periodos homogéneos, ya que sus servicios son flexibles a las diferentes características de su población objetivo. Se recomienda diseñar un indicador específico con medios de verificación adecuados para el Instituto que pueda reflejar eficiencia terminal, para este caso el Instituto deberá establecer parámetros y tiempos límites para la conclusión de los estudios, este control servirá además para tener actualizada la lista de beneficiarios.

Componente.- el indicador no guarda relación clara con el resumen narrativo, es importante replantearse el objetivo en primer momento para poder establecer una medición adecuada. Es adecuado integrar medición sobre criterios de calidad en el servicio en este nivel de la matriz. El IEEA no reporta calidad del servicio.

Actividad.- el indicador económico a nivel federal es útil, los medios de verificación para este indicador no la reporta el colegio, ya que es información que la federación la controla.

ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL

En esta sección se pretende dilucidar la manera en la que el funcionamiento del IEEA se lleva a cabo a la luz de los objetivos del FAETA. Esto significa realizar un análisis de la alineación y congruencia normativa entre el instituto y el fondo, lo cual consiste en decantar del funcionamiento del instituto aquellas características que son directamente trastocadas por el diseño normativo y ejercicio presupuestal del fondo.

Inicialmente se deben establecer las características de los elementos legales que significan el vínculo funcional entre el nivel federal y el local en términos del ejercicio de los recursos transferidos.

En este sentido, lo primero es reconocer que si bien la LCF establece las directrices de inicio sobre el ejercicio de los recursos de este fondo, no establece de forma pormenorizada toda la relación. Lo que se obtiene de esta ley son los criterios para la conformación del fondo, además del claro señalamiento de que la SEP es la responsable de publicar los criterios técnicos para el reparto de los recursos entre los gobiernos estatales. Como complemento de esta ley existen los lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. En este documento, además de dar a conocer las disposiciones para la entrega de los recursos, se definen las dependencias coordinadoras de los fondos de dicho ramo y la mecánica para el establecimiento de indicadores por resultados de los mismos, y se establece el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio de los recursos y las evaluaciones de resultado de cada fondo.

Debe mencionarse que el decreto de Presupuesto de Egresos de la federación, en su artículo 9º, fracción IV se constituye como un vínculo que aporta el elemento de transparencia para el ejercicio de los recursos. Este artículo señala lo siguiente:

"IV. Transparentar los pagos que se realicen en materia de servicios personales en aquellos fondos que tienen ese destino, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

A. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se sujetarán a lo siguiente:

- b) La Secretaría de Educación Pública deberá:
- i. Conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año;
 - ii. Conciliar el número, tipo de plazas docentes, administrativas y directivas, y número de horas, de nivel básico y normal, por escuela, con las entidades federativas, determinando aquéllas que cuentan con registro en dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas;
 - iii. Incluir en su página de Internet: la información que sea remitida en términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, particularmente respecto a:
 1. Número y tipo de las plazas docentes, administrativas y directivas existentes, el nombre y la Clave Única de Registro de Población y el Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave de quienes las ocupan, así como número de horas de nivel básico, normal, de educación tecnológica y de adultos, por centros de trabajo, y el pago que reciben por concepto de servicios personales;
 2. Movimientos que se realicen a dichas plazas, tales como altas, bajas y cambios en su situación;
 3. Relación de trabajadores comisionados por centro de trabajo, identificando sus claves de pago, el centro de trabajo de origen y destino, así como el inicio y la conclusión de la comisión, el pago que en su caso reciben por concepto de servicios personales, y el objeto de la comisión otorgada al trabajador para desempeñar temporalmente funciones distintas para las que fue contratado originalmente sin afectar por ello sus derechos laborales;
 4. Relación de trabajadores con licencia por centro de trabajo, identificando sus claves de pago, tipo de licencia, el centro de trabajo y fechas de inicio y conclusión de la licencia otorgada por la autoridad para que el trabajador se ausente legalmente de sus labores por un tiempo determinado otorgándose a solicitud del mismo o por dictamen médico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o de la institución de seguridad social respectiva;
 5. Relación de trabajadores jubilados y con licencia prejubilatoria tramitadas en el periodo, especificando cuáles han sido las últimas dos plazas que ocuparon previas a la jubilación, sus claves de pago, el último centro de trabajo al que estuvieron adscritos, así como las fechas de inicio y fin de cada una de las plazas que ocuparon;
 6. Relación de trabajadores contratados por honorarios, por centro de trabajo, identificando sus claves de pago, así como el inicio y conclusión de su contrato, el pago que reciben por concepto de servicios personales y la función para la que fueron contratados, y
 7. Analítico de plazas, tabuladores y catálogos de conceptos de percepciones y deducciones por cada entidad federativa;
- ...
- a. Enviar a la Cámara de Diputados y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública durante el primer semestre del año, el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente, cuando la ocupación sea igual o superior a dos plazas en municipios no colindantes, o temporalmente, cuando el trabajador ocupe una cantidad de plazas que superen el número de horas hábiles en un plantel; y reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre del año, y
 - b. Vigilar el monto de las remuneraciones con cargo al fondo respectivo, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial correspondiente a cada entidad;
- a) Las entidades federativas deberán entregar a la Secretaría de Educación Pública de manera trimestral, a más tardar dentro de los veinte días naturales siguientes a la terminación del

trimestre correspondiente, así como publicar en su respectiva página de Internet la siguiente información:

- i. El número total del personal comisionado y con licencia, con nombres, tipo de plaza, número de horas, funciones específicas, claves de pago, fecha de inicio y conclusión de la comisión o licencia, así como el centro de trabajo de origen y destino;
- ii. Los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos, debiendo precisar el tipo de plaza y el periodo que comprende.

Los pagos retroactivos, con excepción de los correspondientes a los incrementos salariales, únicamente procederán hasta por 45 días naturales, siempre y cuando se acredite la asistencia del personal beneficiario durante dicho periodo en la plaza respectiva.

Otro elemento que vincula a este fondo y al IEEA, y que se traduce en un mecanismo también de transparencia y rendición de cuentas, es la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 85, fracción II señala las responsabilidades sobre la entrega de información del ejercicio presupuestal de las aportaciones:

- ii. Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la Secretaría, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que le sean transferidos.

Para los efectos de esta fracción, las entidades federativas y, por conducto de éstas, los municipios y las democracias territoriales del Distrito Federal, remitirán al Ejecutivo Federal la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La Secretaría incluirá los reportes señalados en esta fracción, por entidad federativa, en los informes trimestrales; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en la que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere esta fracción en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.»

En términos educativos, en el orden federal el ordenamiento directo son las Reglas de Operación del INEA, en las cuales queda claramente asentado que el funcionamiento de los programas a cargo de este instituto se consolidan con la operación de las

acciones realizadas tanto por el nivel federal, como por las Delegaciones y los Institutos Estatales de Educación para Adultos.

Este ordenamiento federal se materializa en el orden estatal en diversas normas. En primer lugar es posible identificar que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo establece en su artículo 37 la responsabilidad que tiene la Secretaría de Educación del Estado de fungir como coordinador sectorial y regional de la Dependencia, transfiriendo a los órganos desconcentrados y a las entidades paraestatales del sector, la operación de los servicios a cargo de los mismos, asimismo, proporcionarles la asistencia y apoyo técnico que requieran para el funcionamiento de los servicios. Además señala que esta Secretaría deberá instrumentar, fomentar y coordinar programas en el Estado para elevar el índice de escolaridad de la población; asimismo, procurar e impulsar acciones de apoyo pedagógico, de educación especial y de adultos, entre otras actividades.

Por su parte, la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo, en su artículo 24 establece entre una de sus obligaciones la de desarrollar, fomentar y evaluar las actividades de alfabetización de adultos y niños con retraso escolar.

Estas normas quedan reflejadas en el Decreto de creación del instituto, publicado en el mes de enero de 2006, el cual especifica que sus dos principales tareas son las de impartir educación básica y alfabetización a jóvenes mayores de quince años y adultos.

En cuanto a las directrices estatales en materia presupuestal y de fiscalización se tiene que mencionar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2011 y la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo.

A partir de este conjunto de normas se puede identificar que las de nivel federal, en particular la LCF y los lineamientos del Ramo 33, son claras en especificar los mecanismos para la distribución de recursos (haciéndose énfasis en las estrategias

compensatorias para abatir el rezago), así como los mecanismos para reportar su ejercicio (implementando un formato único para informar). En particular el FAETA, ejercido desde el ámbito estatal por parte del IEEA, adquiere una mención especial en la LCF pues se señala que la determinación y distribución de los recursos responderá a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo⁶.

A pesar de la claridad a nivel federal en lo referente a la distribución de los recursos con criterios compensatorios -salvo la imposibilidad de conocer los criterios específicos con los que la SEP determina la distribución-, cuando se analiza la existencia de criterios de este tipo en la lógica de gasto del estado la condición es diferente. Es decir, la normatividad estatal no hace mención explícita sobre la necesidad de ejercer estos recursos bajo una lógica de compensación, aunque claramente una de las variables que determina el quehacer del instituto es la condición de rezago educativo, lo que indirectamente se trata de una visión compensatoria.

Dado que el análisis de la normatividad estatal permite identificar la incorporación de la transferencia federal en el presupuesto del estado y luego en el presupuesto del instituto, y al ser este recurso utilizado primordialmente para cubrir los costos de los servicios personales, la evaluación de su ejercicio puede ser analizado desde dos enfoques complementarios. El primero como una evaluación del funcionamiento del personal que es cubierto por el fondo, es decir, evaluar lo que realiza el personal cuyo salario proviene del fondo. Otro sería el cumplimiento de los criterios de entrega de información de que son sujetos los ejecutores de gasto federal. En el caso particular de este fondo, existe una serie de requisitos de información sobre el personal que es

⁶ En particular la LCF indica que será la SEP quien realice la distribución de los recursos destinados a servicios de educación para adultos con base en criterios que consideren las prioridades específicas y estrategia compensatorias. Estos criterios no fueron identificados en la información proporcionada por el ente evaluado, ni fueron ubicados en el portal de internet de la institución a nivel federal.

cubierto con estos recursos, y que deben ser enviados a la SEP, para que sean integrados en la “Matriz de Envío de Información FAETA 2011”.

Dada esta circunstancia lo que se procura analizar no sólo es el comportamiento del fondo en su flujo y destino presupuestal, sino también su papel como coadyuvante en el cumplimiento de los objetivos programáticos del instituto, y el cumplimiento de los criterios de transparencia, pues son los incentivos para que el destino de los recursos sea más adecuado. Para abordar estos diferentes matices se presenta el apartado de Administración y Gestión del Fondo, con sus tres componentes, Análisis del desempeño programático, Comportamiento de cobertura y Transparencia presupuestal.

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL FONDO

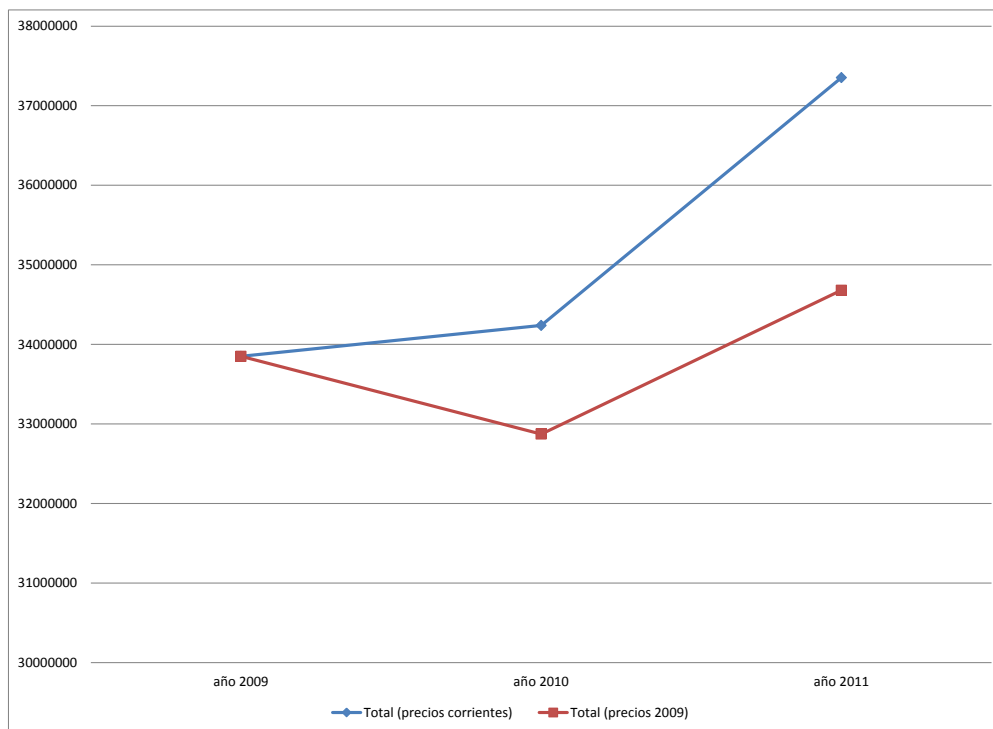
En esta sección se pretende dar claridad sobre el comportamiento presupuestal del FAETA, en su vertiente de educación para adultos. Esto significa que se expondrá el comportamiento y composición presupuestal del fondo, no sólo para el año de evaluación, sino a manera de comparación con los años 2009 y 2010. Es valioso que se pueda analizar a partir de años anteriores el comportamiento del presupuesto, en todos sus componentes de origen y destino, pues permite tener un criterio base desde donde se inicie un ejercicio crítico de evaluación.

En primer término es necesario conocer la composición presupuestal, en cuanto al origen, con el fin de establecer la importancia que representa el rubro federal. De acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2011 correspondió al Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos, incluyendo el subsidio federal, \$53,355,343.00. El monto de recursos correspondiente a FAETA fue de 37,352,385.84. Esto significa que el 70% del presupuesto inicial del instituto está conformado por este fondo.

Respecto de los años 2009 y 2010, los respectivos decretos de presupuesto de egresos publicados en el portal de transparencia del Estado de Quintana Roo no presentan la información particular del IEEA. Sin embargo, a partir de la información proporcionada por la propia institución se ha desarrollado el presente análisis.

En este sentido, si se aísla el componente federal para el periodo 2009-2011, a manera de ejercicio comparativo, se obtienen resultados interesantes. El comportamiento global del presupuesto FAETA-IEEA, haciendo una comparación del mismo a precios constantes y corrientes, queda de la siguiente manera:

GRÁFICO 1: PRESUPUESTO TOTAL IEAA-FAETA



Lo que de inmediato debe destacarse es que el comportamiento del presupuesto a precios corrientes expresa un incremento continuo durante los tres años. Sin embargo, cuando se le analiza a precios constantes (base 2009) lo que en realidad sucede es que para el año 2010 existe una disminución real respecto al año 2009 y finalmente en el 2011 se observa un crecimiento real.

De este monto agregado se toma únicamente el que se refiere al subsidio federal FAETA para analizar los componentes de gasto, es decir, los rubros en los que se ha destinado el presupuesto.

TABLA 1: DISTRIBUCIÓN DEL FAETA-IEEA (PRECIOS 2009)

	2009	2010	2011
Servicios personales	22,050,220.00	21,889,140.45	23,255,813.61
Materiales y suministros	784,920.18	844,325.96	523,908.52
Servicios generales	4,435,762.76	4,527,005.20	4,870,931.12
Bienes Muebles e Inmuebles	0.00	25,527.74	34,095.58
Ayudas	6,001,831.07	5,059,064.94	5,995,282.91
total	33,272,734.01	32,345,064.29	34,680,031.74

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS PROPORCIONADOS POR EL IEAA

Lo que muestra la tabla son los montos presupuestales a precios constantes (base 2009) para cada uno de los rubros en los que se destinó el fondo. Lo que llama la atención es que la mayor proporción del fondo se destina a servicios personales, después al rubro de ayudas y servicios generales. En estrictos términos porcentuales el comportamiento es el siguiente.

TABLA 2: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL FAETA-IEEA

	2009	2010	2011
Servicios personales	66.27%	67.67%	67.06%
Materiales y suministros	2.36%	2.61%	1.51%
Servicios generales	13.33%	14.00%	14.05%
Bienes Muebles e Inmuebles	0.00%	0.08%	0.10%
Ayudas	18.04%	15.64%	17.29%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS PROPORCIONADOS POR EL IEEA

A lo largo de los tres años revisados los porcentajes no tienen variaciones relevantes, y como se observó desde la primera tabla, el rubro de servicios personales representa alrededor del 67% en los tres años. De manera gráfica se aprecia mejor el comportamiento de estos recursos, para lo cual se presenta la gráfica de los montos y de los porcentajes.

GRÁFICO 2: RUBROS PRESUPUESTALES 2009-2011

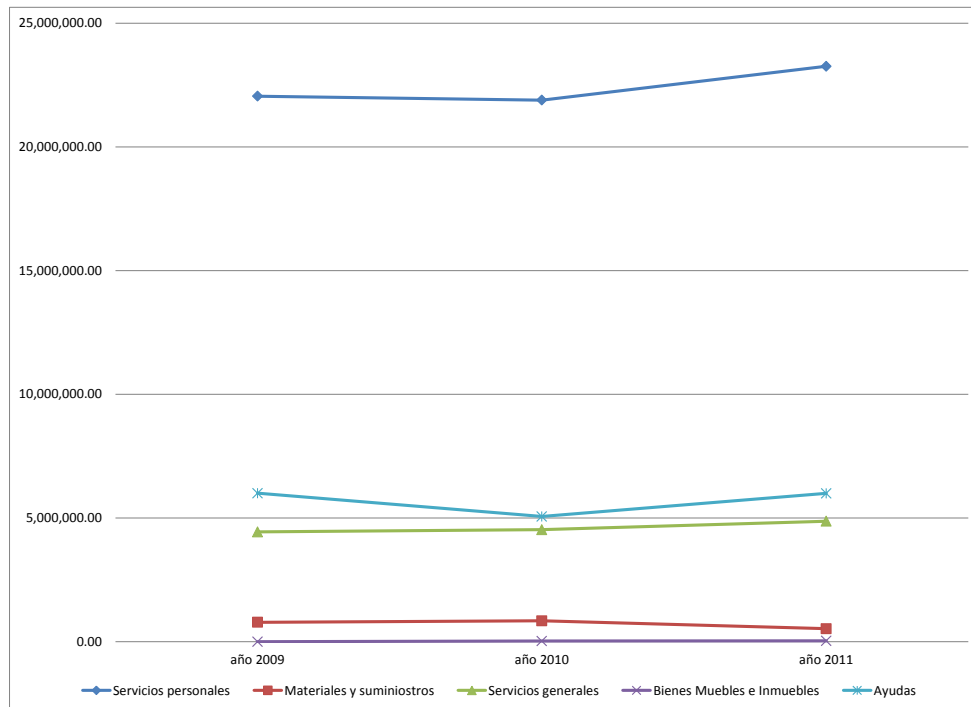
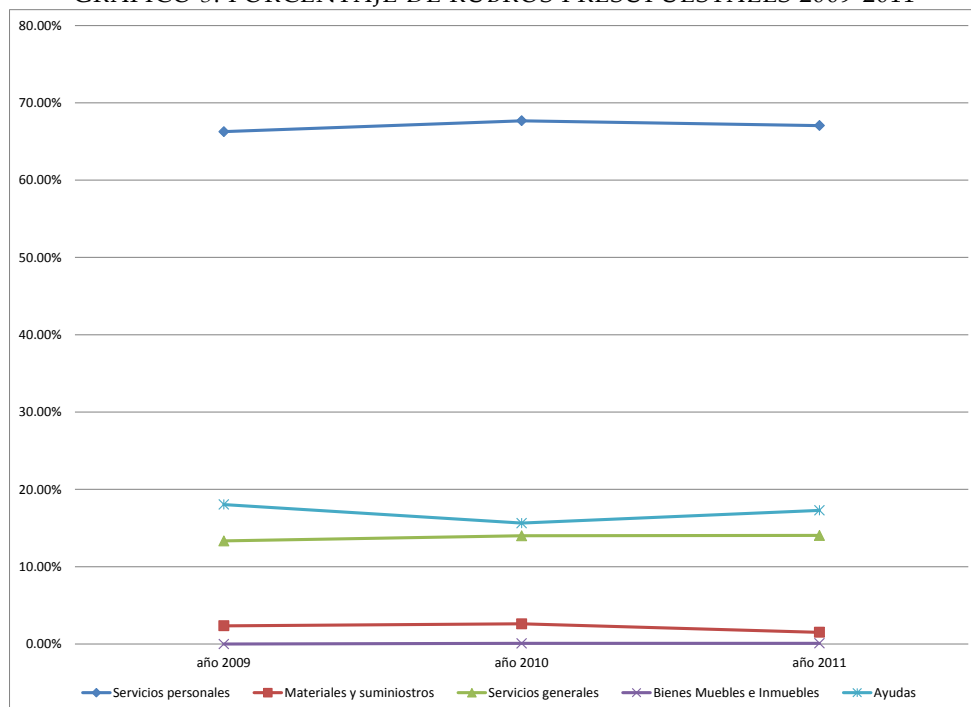


GRÁFICO 3: PORCENTAJE DE RUBROS PRESUPUESTALES 2009-2011



Lo que se constata con estos dos gráficos es la importancia del fondo para el rubro de servicios personales. Sin embargo, mientras el monto de recursos para servicios

personales crece entre los años 2010 y 2011, cuando se le observa en términos porcentuales éste pierde peso entre la distribución que se realiza hacia los otros rubros.

ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO PROGRAMÁTICO

En esta sección se pretende realizar una revisión comparativa del modelo programático para el periodo 2009-2011, a fin de reconocer las modificaciones, mejoras u obstáculos en el desempeño de los programas que lleva a cabo el instituto.

Con este objeto se presenta la siguiente tabla que contiene el diseño programático para este periodo de años:

TABLA 3: ESQUEMAS PROGRAMÁTICOS 2009, 2010, 2011

2009	2010	2011
PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN	PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN	PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN
MEVyT Indígena Bilingüe Integrado (MIBI) MEVyT Indígena Bilingüe con Español como Segunda Lengua (MIBES) Modelo de Educación para la Vida Inicial	Población Indígena Español como 2a. Lengua (MIBES) Modelo de Educación para la Vida Inicial	Población Indígena Español como 2a. Lengua (MIBES) Modelo de Educación para la Vida Inicial
PROGRAMA DE EDUCACIÓN BÁSICA	PROGRAMA DE EDUCACIÓN BÁSICA	PROGRAMA DE EDUCACIÓN BÁSICA
Modelo de Educación para la Vida Jóvenes 10-14 Intermedio Modelo de Educación para la Vida Avanzado	Población Indígena Español como 2a. Lengua (MIBES) Modelo de Educación para la Vida Jóvenes 10-14 Intermedio	Población Indígena Español como 2a. Lengua (MIBES) Modelo de Educación para la Vida Jóvenes 10-14 Intermedio
	Población Indígena Español como 2a. Lengua (MIBES) Modelo de Educación para la Vida Avanzado	Población Indígena Español como 2a. Lengua (MIBES) Modelo de Educación para la Vida Avanzado Exámenes Diversificados Indígena Hispanohablante

En general la modificación del diseño programático ha sido en el sentido de incorporar de manera transversal a la población indígena, es decir, a partir de la problemática diferenciada que enfrenta esta población se han incorporado acciones afirmativas que pretenden generar en cada nivel escenarios de equidad entre todos los usuarios de los servicios que proporciona el instituto. En particular la modificación principal es que en 2009 aún aparece en el esquema programático el MEVyT Indígena Bilingüe

Integrado (MIBI), pero para los años siguientes se modifica y en lugar de este apartado se incorpora tanto para el programa de alfabetización, como para el programa de educación básica, en sus dos etapas, el apartado de población indígena. En el caso particular del ejercicio 2011 se observa una modificación adicional en el registro programático, que consiste de igual manera en identificar diferenciadamente el rubro de exámenes diversificados.

A pesar de estas modificaciones es posible establecer juicios comparativos respecto del desempeño del instituto para cada uno de los elementos de los programas. La siguiente tabla integra los valores agregados de los elementos que conforman los programas que lleva a cabo el instituto.

TABLA 4: RESULTADOS TOTALES IE EA

	año 2009	año 2010	año 2011
Alfabetización			
Incorporados	7,345	5,073	6,157
Educandos atendidos	4,009	3,175	2,467
Educandos que concluyeron nivel	1,399	1,404	1,813
Primaria			
Incorporados	6,477	5,410	6,772
Educandos atendidos	4,703	4,291	4,908
Educandos que concluyeron nivel	4,267	3,427	4,582
Secundaria			
Incorporados	12,229	11,065	13,411
Educandos atendidos	11,006	9,706	11,395
Educandos que concluyeron nivel	6,226	5,926	7,973

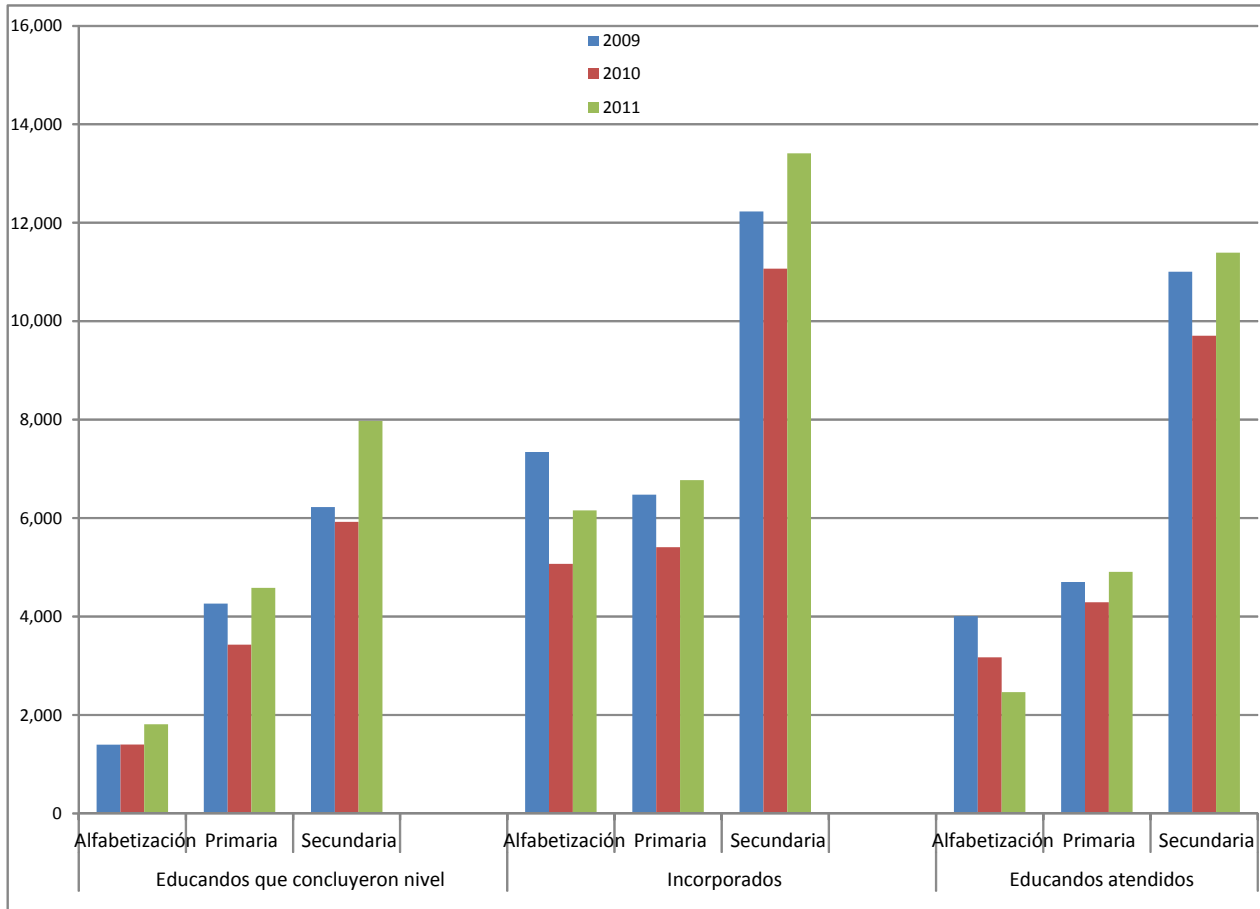
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS PROPORCIONADOS POR EL IE EA

Lo que presenta esta tabla es el comportamiento de tres elementos que son medidos dentro de los programas del instituto, a saber: Incorporados, Educandos atendidos y Educandos que concluyeron nivel. A partir de estos elementos es factible reflejar parte de la eficiencia en el desempeño del instituto, sin embargo no es posible generar tajantes conclusiones causales. Esto porque algunas variables descritas en la tabla, tales como la subpoblación de educandos atendidos no pertenece en su totalidad a la

población de Incorporados. Esto significa que intentar establecer relaciones directas, con muestras de población diferente genera conclusiones poco fiables.

No obstante esto, si se analizan estos elemento de manera individual pueden generarse algunos interesantes razonamientos. En este sentido la gráfica siguiente expresa lo contenido en la tabla.

GRÁFICO 4: AGREGADO DE COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS IEEA



Se han agrupado en esta gráfica los niveles de atención del instituto y las condiciones en las que un usuario se puede encontrar. Lo que llama la atención es el generalizado descenso de usuarios para el año 2010 y la recuperación en la mayoría de los casos para el año 2011. Si bien algunos de estos rubros no se pueden controlar con la sola intervención o funcionamiento del instituto, por existir variables externas, sí es interesante reconocer que las condiciones en 2010 se generalizaron al grado de

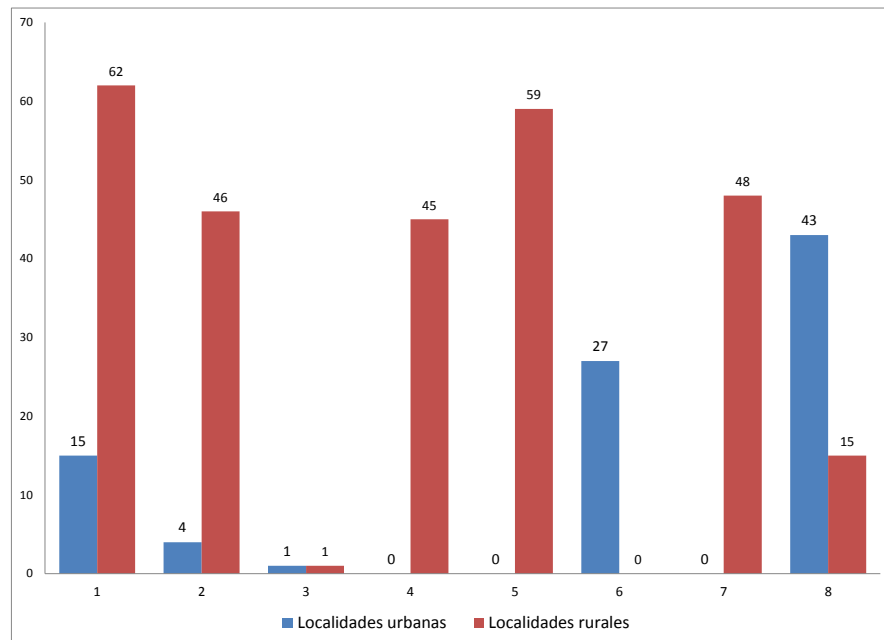
observar un decremento. Este decremento se asocia directamente con el comportamiento presupuestal para ese mismo año, pues como se hizo notar en el análisis presupuestal, el comportamiento real para ese año implicó una disminución y no un incremento como se observa si se le mide a precios corrientes.

Adicionalmente debe señalarse que la existencia del programa o esquema de incentivos para los técnicos docentes ha significado el alcance de las metas de cobertura establecidos para 2011. Este esquema de incentivos, que ha sido instaurado como una respuesta a la necesidad de incrementar la cobertura, funciona sobre la lógica de premiar económicamente a aquellos docentes que alcancen determinada cantidad de población cubierta.

COMPORTAMIENTO DE COBERTURA

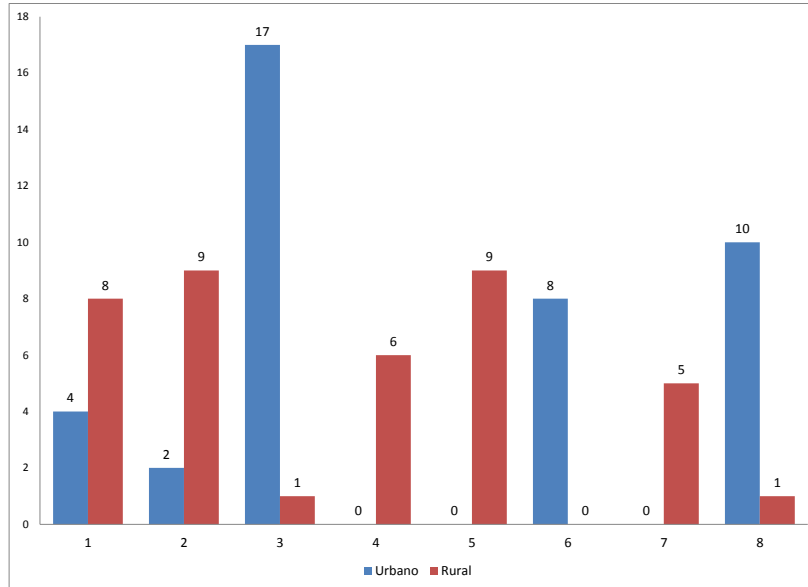
El IEEA se encuentra coordinado por ocho zonas en el estado a efectos de tener mayor control en su cobertura, la cual pretende cubrir toda su demarcación geográfica. Como se nota en el grafico existen mayor número de localidades rurales que urbanas, sin embargo, la mayoría de la población se encuentra concentrada en las zonas urbanas.

GRÁFICO 5: TIPO DE LOCALIDAD POR ZONA



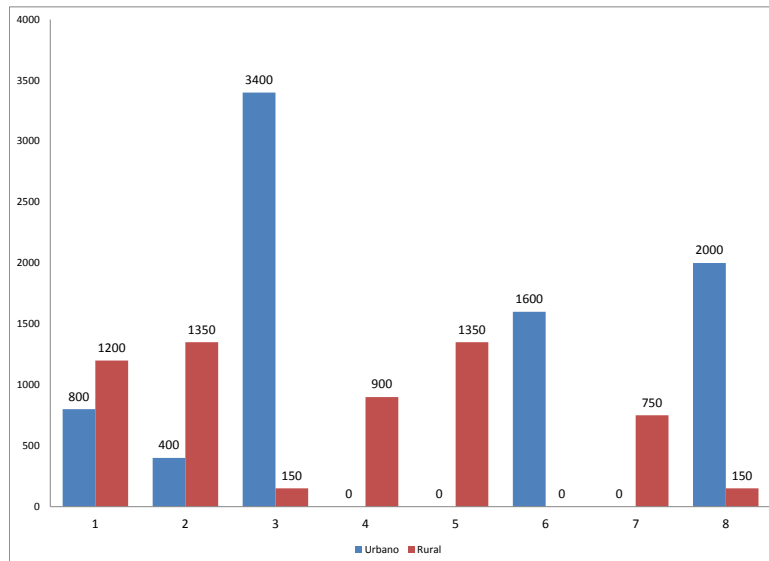
El IEEA distribuye a sus técnicos docentes con base en el número de población con rezago educativo en las localidades, ya sea zona urbana o rural. Es interesante observar que en la zona 3, que corresponde a una localidad urbana y una rural, el mayor número de técnicos docentes están ubicados en la zona urbana. Con base al análisis de ambos gráficos se puede dar cuenta que el mayor número de población objetivo está ubicada en las zonas urbanas; sin embargo, hay que reconocer que este comportamiento se da por la distribución poblacional en las localidades urbanas y rurales y a partir de ésta al número de personas con rezago educativo.

GRÁFICO 6: CANTIDAD DE TÉCNICOS DOCENTES POR ZONA



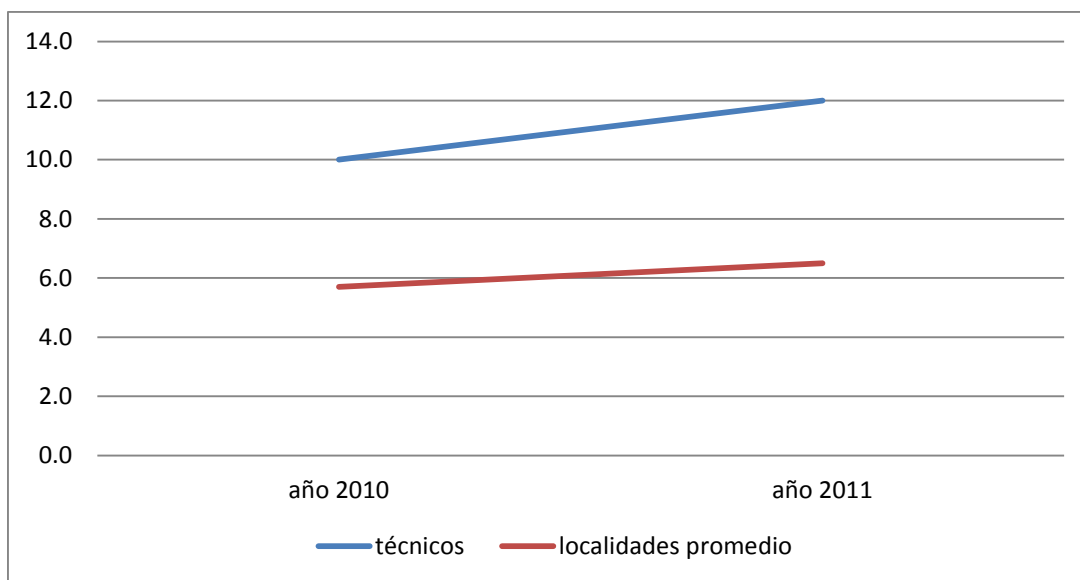
La proyección de la población atendida se realiza con base en las coordinaciones por zona y como muestra la tendencia de las gráficas, la zona 3 sigue siendo la que tiene mayor número de personas jóvenes y adultas con rezago educativo, de ahí le sigue la zona 8 y la 6, todas en sus localidades urbanas.

GRÁFICO 7: POBLACIÓN POR ZONA



A partir de la información de estos rubros se puede generar una conclusión parcial. Por un lado, se ha observado un incremento en el promedio de técnicos por localidad entre los años 2010 y 2011 y además se han incrementado las localidades. Es decir, la estrategia de cobertura ha permitido que se integren más técnicos docentes, con lo cual ha sido posible subdividir regiones, con el objetivo de brindar una cobertura más eficiente. Este comportamiento se reporta en esta gráfica.

GRÁFICO 8: LOCALIDADES VS TÉCNICOS



TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL

Además del análisis al comportamiento presupuestal frente a algunas de las actividades que constituyen los servicios de educación técnica, es necesario abordar los elementos alrededor de la transparencia presupuestal.

En este caso se recurre a los lineamientos que se establecen en el inciso a) de la fracción IV del artículo 9 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011. A partir de este artículo se estipula que la SEP será el destinatario y recopilador de información enviada por organismos locales. Este mecanismo para presentar información se traduce en el documento “Matriz de Envío de Información FAETA 2011”, en el cual se puede observar que los rubros de

información que se requieren a los organismos locales son: *Analítico de plazas; Categorías y Tabuladores; Nómina de Honorarios; Nómina Extraordinaria; Nómina Ordinaria; Pagos Cancelados; Percepciones y Deducciones; Trabajadores Comisionados; Trabajadores con Licencia; Trabajadores Jubilados.*

De estos rubros, de acuerdo con la matriz, y como lo ratifica el documento “Comentarios a los Informes del Resultado de las Auditorías practicadas por la ASF al FAEB y al FAETA, en el marco del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012”, realizado por la unidad de evaluación y control de la comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, el caso de Quintana Roo, particularmente el rubro del IEAA, presenta algunos incumplimientos en el envío de dicha información. La información se presenta para los cuatro trimestres del año y se registra si fue entregada o no la información. Esta matriz registra que en el primer trimestre el IEAA Quintana Roo no dio a conocer los conceptos: Nómina extraordinaria, Pagos cancelados, Trabajadores con licencia y Trabajadores jubilados. Para el segundo trimestre no se entregó información de ninguno de los conceptos. Para el tercer trimestre se incumplió en la entrega de información de los conceptos: Nómina Extraordinaria, Nómina Ordinaria, Pagos Cancelados, Trabajadores Comisionados, Trabajadores con Licencia y Trabajadores Jubilados. En el último trimestre no se entregó la información de los conceptos: Nómina de Honorarios, Nómina Extraordinaria, Pagos Cancelados, Trabajadores Comisionados, Trabajadores con Licencia y Trabajadores Jubilados.

La carencia de esta información genera un incumplimiento a lo que estipulan los lineamientos presupuestales aplicables, y también se convierte en un obstáculo para el mejor análisis del comportamiento presupuestal.

CONCLUSIONES Y FODA

Conclusiones:

Respecto de la convergencia normativa y de objetivos

- La cadena conceptual que se construye desde las normas educativas federales, hasta el propio decreto de creación del instituto local, permite identificar con toda claridad el objetivo sustantivo que se persigue, y éste empata con la expectativa del fondo. Esto significa que la alineación de los propósitos es correcta y clara.
- En cuanto a la convergencia normativa en términos presupuestales, por un lado la LCF logra ser muy clara respecto al reparto y criterios compensatorios. En el ámbito local, aunque no es explícita la intención compensatoria en las normas, la lógica de atender el rezago educativo y el analfabetismo es en sí misma un factor que se traduce en compensación. Esto significa que la alineación en los hechos es correcta y clara.
- A pesar de existir avances por parte del FAETA al contar con un diseño de la matriz de indicadores de resultados, ésta no logra coherencia entre los niveles de objetivos para poder decir que existe lógica vertical consistente, por lo que imposibilita tener indicadores de desempeño adecuados que logren reportar principalmente los resultados y el impacto del fondo federal.
- En el caso de la matriz de indicadores de resultados del INEA se identificó, de la misma manera en la lógica vertical, que no existe una relación causa-efecto entre sus niveles de objetivos, lo que provoca incongruencia en todo el diseño metodológico e inconsistencias al momento de reportar resultados e impacto con base en la matriz.
- El IEEA no contempla en su planeación estatal el diseño de la matriz de indicadores, lo cual se entiende como una limitación a nivel estatal, pues al presente año fiscal no se está trabajando con base en la metodología que norma la federación para las dependencias y programas presupuestarios.

- No existen elementos para analizar desempeño con base a indicadores que debe establecer el FAETA dentro de la MIR, esto a razón de que el estado no está reportando resultados trimestrales con base a la fórmula de los indicadores, a pesar de esto, se presentó información estadística que refleja niveles de logro con respecto a cobertura y atención a la población objetivo.
- El FAETA no contempla criterios para asegurar la calidad del servicio, tampoco identifica algún indicador que permita medir la dimensión de calidad en el logro de su propósito.

Respecto del comportamiento programático-presupuestal

- Se observó una evolución en la estructura programática, la cual se tradujo en la incorporación transversal de la población indígena, es decir, se incorporó la medición e identificación de esta población en todos los niveles, con lo cual se facilita la identificación diferenciada de sus problemáticas y necesidades.
- Se utilizó el comportamiento de los conceptos “Incorporados, Educandos atendidos y Educandos que concluyeron nivel” para poder identificar si el funcionamiento del instituto se correspondía con el comportamiento presupuestal. Aquí se identificó que el crecimiento presupuestal está claramente relacionado con el incremento en estos conceptos. Y se reconoce que parte de esta correspondencia se explica por la incorporación del esquema de incentivos a los técnicos docentes.
- Aunque la tendencia de la cobertura es sensiblemente favorecedora, pues se observa un incremento en el número de técnicos y el número promedio de localidades que atiende cada técnico, no queda claro que esto conduzca a mejores resultados en la calidad de los servicios, pues el programa de incentivos para los técnicos docentes es para incrementar cobertura no para mejorar el servicio.⁷

⁷ Se entregó al equipo evaluador un esquema de incentivos para los técnicos docentes.

Respecto de la transparencia

- Se identificó que existe incumplimiento en la entrega de información que sustente el ejercicio del fondo, en particular se trata de información respecto de la plantilla de personal, con lo cual la SEP da seguimiento y justifica el presupuesto transferido.

FODA

		Fortalezas	Debilidades
Análisis Interno		Existe convergencia entre los objetivos de logro del FAETA y los objetivos del IEEA establecidos en el Decreto que reforma integralmente el decreto por el que se crea el Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos.	La MIR del FAETA requiere varias modificaciones para asegurar la consistencia interna en su diseño y establecer objetivos de logro congruentes con la naturaleza del fondo.
		Se cuenta con un primer diseño de Matriz de Indicadores de Resultados para el FAETA, que sirve como base para direccionar las futuras mejoras de coordinación federación/estado.	No se cuenta con reporte de resultados de los indicadores que establece la MIR del FAETA, ya que no son congruentes con las especificidades de la información del Instituto (la eficiencia terminal no es con base a un ciclo escolar).
		En los hechos, la atención a la población con rezago educativo es por sí misma una estrategia compensatoria.	Existe población que a pesar de encontrarse en rezago no les interesa iniciar o continuar un programa y no se le da mayor seguimiento.
		El esquema de incentivos logra incrementar la cobertura al premiar a los técnicos docentes.	El esquema de incentivos premia el incremento de cobertura pero no aborda el tema de la calidad del servicio.
			No existen criterios o mecanismos internos que permitan identificar la efectividad, eficiencia y calidad del gasto del fondo respecto a los objetivos de colegio.
		Oportunidades	Amenazas
Análisis Externo		Diseñar la planeación estatal con base en la metodología de marco lógico, alineándose a objetivos de desarrollo tanto estatales como federales.	Se carece de coordinación entre INEA-FAETA, FAETA-IEEA, lo que impide una adecuada planeación estatal.
		Convergencia entre las matrices futuras del FAETA e IEEA para asegurar mejor aplicación y resultados con respecto al presupuesto otorgado.	No se cuenta con marco normativo a nivel estatal que obligue a las entidades gubernamentales a diseñar sus programas y proyectos con base a la matriz de indicadores de resultados.

RECOMENDACIONES

Se recomienda que para la MIR del FAETA se definan componentes necesarios y suficientes (desagregar en **productos o servicios**) para que el programa alcance su Propósito, además de describir las actividades adecuadas para cada componente.

Para la MIR del INEA se recomienda rediseñar los objetivos de todos los niveles para asegurar la lógica Vertical, cuidar la relación causa-efecto (apoyarse con el árbol de objetivos que pide la metodología para el diseño de la MIR).

Si se reformula, tanto la MIR de FAETA como la del INEA, estarían enfocadas al logro de impactos convergentes de largo y mediano plazo (Fin y Propósito), estableciendo bases federales en cuestiones de diseño metodológico para que el Instituto diseñe su matriz de indicadores de resultados con base al contexto estatal, lo que mantendría congruencia y solidez, entre el sentido del gasto y la ejecución del mismo.

Revisar el esquema de incentivos para no sólo tomar en cuenta el incremento de la cobertura, sino también el mejoramiento en la calidad.

Es importante que el FAETA cuente con criterios o mecanismos internos que permitan identificar la efectividad, eficiencia y calidad del gasto del fondo respecto a los objetivos de colegio, para que de esta forma se puedan diseñar indicadores que midan y reporten resultados en estas tres dimensiones

Se recomienda cumplir con la entrega de los informes trimestrales por medio de los que se reporta el ejercicio presupuestal del FAETA, pues es muestra de cumplimiento a los objetivos del fondo en el estado.

Se recomienda que, para este fondo federal en el estado, se realice una evaluación de impacto para determinar si cumple el fin y el propósito que se establece en su MIR, pues ésta, a través del análisis de indicadores adecuados, utiliza metodología rigurosa para poder observar si existe un impacto principalmente en cuestiones económicas y con relación al cambio esperado en su población objetivo.

Por la recomendación anterior, el fondo debe cumplir con criterios de diseño e información con base a la metodología de marco lógico para que sea posible desarrollar la evaluación, existe un documento denominado Guión de Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto (CONEVAL) que contiene los elementos necesarios para la elaboración del análisis de factibilidad y referencias bibliográficas de evaluación de programas en distintos ámbitos, se recomienda complementar y fortalecer su diseño y operación con base a este guión.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Bibliografía, Documentos y Leyes

- El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, México, D.F. CONEVAL, 2010.
- Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados.
- Sour, L. (coord.), (2004), Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México, CIDE, México.
- Comentarios a los Informes del Resultado de las Auditorías practicadas por la ASF al FAEB y al FAETA, en el marco del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, Comisión de vigilancia de la ASF, Unidad de evaluación y control, octubre de 2012.
- Decreto que reforma integralmente el decreto por el que se crea el Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Reglas de operación INEA 2011.
- Manual de organización del IEEA.
- Información estadística diversa respecto a: Productos, servicios, presupuesto, población objetivo, personal técnico docente.⁸

⁸ Documentos, leyes e información estadística se integra en archivo electrónico denominado “Anexos”.

Sitios en internet

<http://www.inea.gob.mx>

<http://ieeaqroo.inea.gob.mx/>

www.shcp.gob.mx

<http://web.coneval.gob.mx>

<http://dof.gob.mx/>

<http://www.qroo.gob.mx/qroo/Transparencia/>

DATOS DE LA INSTITUCIÓN EVALUADORA

Nombre de la Institución Evaluadora:

Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C.

Equipo Evaluador:

Lic. María de los Ángeles Domínguez García

Dr. (c) Alberto Cañas García

Dirección:

Av. Ignacio Zaragoza #231-A, Col. Centro, C.P. 77000, Chetumal, Quintana Roo.

Teléfono:

(983) 28 5 3132

Página web: www.iapqroo.org.mx