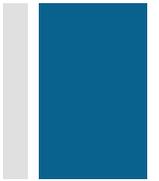


Evaluación de  
Consistencia y  
Resultados

**Programa Atención a la  
Demanda de Educación para  
Adultos. Instituto de Educación  
para Adultos de Tabasco (IEAT).**





**Nombre de la evaluación:**

Evaluación de Consistencia y Resultados al Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos para el año fiscal 2013.

**Fecha de inicio de la evaluación:**

30 de diciembre de 2015

**Fecha de término de la evaluación:**

30 de diciembre de 2015

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

Dirección de Planeación y Evaluación Operativa del IEAT

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

MAPP Raúl Ochoa Bolón

**Principales colaboradores:**

Lic. Lorena Patricia Lázaro Castro

**Coordinador de la evaluación:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

Marcos Rubén López Miguel

José Miguel Yáñez Reyes

## Contenido

Introducción .....	5
1. Desafíos frente al Rezago educativo: .....	10
2. Análisis de la consistencia y resultados del Programa de Atención a la Demanda de Educación para los Adultos – EIAT.....	21
2.1 Análisis de consistencia. ....	25
2.1.1 Diseño .....	25
2.1.2 Planeación estratégica.....	33
2.1.3 Cobertura y focalización.....	38
2.1.4 Operación.....	40
3. Análisis FODA .....	42
4. Conclusiones y recomendaciones .....	44
Conclusiones .....	44
Recomendaciones.....	46
5. Bibliografía .....	47

### Índice de cuadros

Cuadro 01. México: rezago de la población de 15 años y más en educación básica, 1970-2010	10
Cuadro02. Tabasco: rezago de la población de 15 años y más en educación básica, 1970-2010	12
Cuadro 03. Tabasco: rezago de la población de 15 años y más en educación básica a nivel municipal, 2010.	14
Cuadro 04. Categorías de rezago educativo en Tabasco, cálculos según censo 2010.	17
Cuadro 05. Gastos del programa	21
Cuadro 06. Valoración según CONEVAL	23
Cuadro 07. "Indicador de Fin"	30
Cuadro 08. "Indicador de Propósito"	30
Cuadro 09. "Indicadores de Componente"	31
Cuadro 10. Definición de la población potencial, objetivo y atendida	38
Cuadro 11. Cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida	39

### Índice de gráficas

Gráfica 01. México: porcentajes de rezago educativo de la población de 15 años y más entre 1970 y 2010	12
Gráfica 02. Porcentaje de localidades cubiertas según ámbito de la localidad	37
Gráfico 03. Cobertura del IEAT en personas con rezago educativo, 2012	38

## Introducción

En la presente evaluación se analiza el entrelazamiento de dos dimensiones complementarias que pretenden llevar a su realización el espíritu<sup>1</sup> de las políticas públicas: por un lado, en el plano general que tiene que ver con el proyecto de nación que se actualiza en cada gestión de los diferentes gobiernos federales y estatales, la **consistencia** que debe existir entre el marco normativo que regula el uso y el sentido de los recursos públicos 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 y nacional.

Es muy importante reflexionar sobre el primer punto, la actualización del proyecto de nación, en la medida que se da en un contexto de cambio nacional que afecta las estructuras administrativas gubernamentales debido a que el país se inserta en una ola de modernización que pasa del **modelo tradicional** de organización y entrega de servicios públicos basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca **eficiencia y eficacia**.<sup>2</sup>

En sintonía con esa intención, desde 2007 en México se da un proceso de reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en su versión vigente, a la letra dice:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía**, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los **resultados** del ejercicio de dichos recursos serán **evaluados** por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos

<sup>1</sup> Entiéndase como espíritu de las políticas públicas lo que la filosofía política define genéricamente como “la realización del bien común en una sociedad” y que, traducido a los marcos normativos, implica la operatividad de ese bien común dentro de marcos legales muy precisos.

<sup>2</sup> [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/gestion\\_resultados.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/gestion_resultados.aspx)

económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior.

La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las **instancias técnicas de las entidades federativas** a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.”<sup>3</sup>

Como se puede observar, esta transición hacia la *Nueva Gestión Pública* se expresa ya con claridad en los subrayados citados al plantear la eficiencia, eficacia y economía como principios de la política pública que se hacen efectivos a través de la evaluación por instancias técnicas apropiadas a cada situación. Esto ha implicado procesos de cambio paulatinos en las diferentes entidades del país para la implementación del PbR-SED y la SHCP, desde 2010, realizó el primer diagnóstico con el propósito de obtener una valoración sobre los efectos e impactos de la implementación de la iniciativa en las 32 entidades federativas, que permitiera establecer una línea basal con datos específicos a fin de definir estrategias de apoyo para su implementación.

El tipo de evaluación seleccionada para este programa fue la de **Consistencia y Resultados** señalada en el inciso “A” numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública<sup>4</sup> cuyos Términos de Referencia (TdR’s) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos<sup>5</sup> que consideran 6 rubros a evaluar:

- ▶ Diseño,
- ▶ Planeación estratégica,
- ▶ Cobertura y focalización,
- ▶ Operación,
- ▶ Percepción de la población objetivo y,
- ▶ Resultados.

<sup>3</sup> Esta versión tiene las reformas de mayo del 2008. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

<sup>4</sup> Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

<sup>5</sup> La evaluación de consistencia y resultados deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a los siguientes criterios: En materia de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, y de resultados.

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con recursos públicos se realiza también conforme a lo establecido en el artículo **110** de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** que dice: *“La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”*. En el numeral III del mismo artículo se menciona que:

**III. “Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas...”<sup>6</sup>**

De ese modo queda establecido el marco normativo que justifica este ejercicio de evaluación y su sentido en el marco del bien público.

### **Objetivos de la Evaluación**

El objetivo general es: **analizar el Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos** a cargo del IEAT, conforme al numeral 1 del artículo décimo octavo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal con la finalidad de **proveer aspectos susceptibles de mejora que retroalimenten el diseño y la gestión del programa, para propiciar mejores resultados.**

Así, la presente evaluación tiene como objetivos específicos los siguientes rubros agrupados para su análisis en dos apartados generales:

Sobre el análisis de **Consistencia** del Programa:

- Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.
- Análisis de la Planeación y orientación a resultados.

Sobre los **Resultados** como expresión del desempeño:

- Análisis de la cobertura y focalización.

---

<sup>6</sup> [http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco\\_LFPRH.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LFPRH.pdf)

- Análisis de la eficiencia y economía operatoria del programa.
- Análisis sobre la percepción de la población atendida

### Metodología y Técnicas utilizadas

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL en un cuestionario (y anexos) para recolectar la información de los cinco rubros ya mencionados.

Es necesario aclarar que TECSO distingue la valoración numérica propuesta por CONEVAL, obtenida a partir de lo que declaró la institución, de una evaluación que implica investigación y confrontación de fuentes.

Asimismo, para el **análisis**, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico (ML) conforme a los criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En la valoración numérica del Programa TECSO ubica el ámbito de la **consistencia** en la ejecución del programa con los rubros de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente –Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc.- así como en la coherencia técnica con la que se plantee la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados** incluye los asuntos operativos donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Así es como la evaluación de consistencia y resultados se convierte en un ejercicio integral mediante el cual intentamos potenciar la mejora del

programa en términos de eficacia y eficiencia social.<sup>7</sup> Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

En la última parte de este documento el lector encontrará una síntesis planteada en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

1. Análisis del marco normativo: Se hace una revisión de los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del Programa. También se evalúa la alineación con la Política Pública, es decir, se valora la contribución del Programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.
2. Análisis técnico: Con base en la Metodología del Marco Lógico (MML), se indaga la coherencia que presentan entre sí los diferentes instrumentos de planeación desarrollados para la Estructura Analítica del Programa Presupuestario: Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y Matriz de Indicadores para Resultados.

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

3. Análisis comparativo: Revisar los planteamientos de otros Programas Presupuestarios que compartan características con el que se está evaluando. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos Programas.

Con esta estructura es que se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de esta evaluación de Consistencia y Resultados.

---

<sup>7</sup> Usamos el término en el sentido de enfatizar que no se trata de una resolución de orden económico simple –costos-beneficios monetarios-, sino que se trata de integrar en las planeaciones y análisis un enfoque desde la perspectiva del bienestar público, lo cual implica integrar aspectos como la equidad, el desarrollo sustentable, etc.

## 1. Desafíos frente al Rezago educativo:

En lo que respecta a la educación para los adultos, el Rezago educativo es el problema fundamental, tal y como queda manifestado en el árbol de problemas que aporta la dependencia.

Este problema de política pública<sup>8</sup> es de larga data en México y presenta desafíos grandes para su combate. Hay que decir que el problema es de naturaleza económica, política y de justicia social, por tanto es un problema complejo.

En los años 70 del siglo XX, la proporción de población en rezago educativo, definida esta como la condición de atraso en la que se encuentran las personas que, teniendo 15 años o más de edad, no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, era del 87.1%<sup>9</sup>.

**Cuadro 01. México: rezago de la población de 15 años y más en educación básica, 1970–2010**

Año	Población total de 15 años y más	Población de 15 años o más							
		Analfabetas	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria Terminada	%	Rezago Total	%
1970	25,938,558	6,693,706	25.8	11,063,021	42.7	4,822,789	18.6	22,5790,516	87.1
1980	37,927,410	6,451,740	17.0	9,442,220	24.9	9,202,459	24.3	25,096,419	66.2
1990	49,610,876	6,161,662	12.4	11,642,527	23.5	11,921,824	24.0	29,726,013	59.9
2000	62,842,638	5,942,091	9.5	11,716,715	18.6	14,898,655	23.7	35,557,461	51.8
2010	77,818,746	5,393,665	6.9	10,099,600	13.0	16,425,148	21.1	31,900,157	41.0

Fuente: Narro Robles, José, p. 123.

Nota: Para conservar los mismos criterios, en 2010 no se incluyeron en este cuadro menores de 15 años que no asisten a la escuela, mismos que pasarán a formar parte del rezago cuando superen los 15 años de edad.

Frente a este problema, en 1975, se promulga la Ley Nacional de Educación de Adultos y establece este tipo de educación como extraescolar. El órgano operativo de esta ley lo constituye el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que se crea en 1981.

<sup>8</sup> Es decir, un problema para “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.

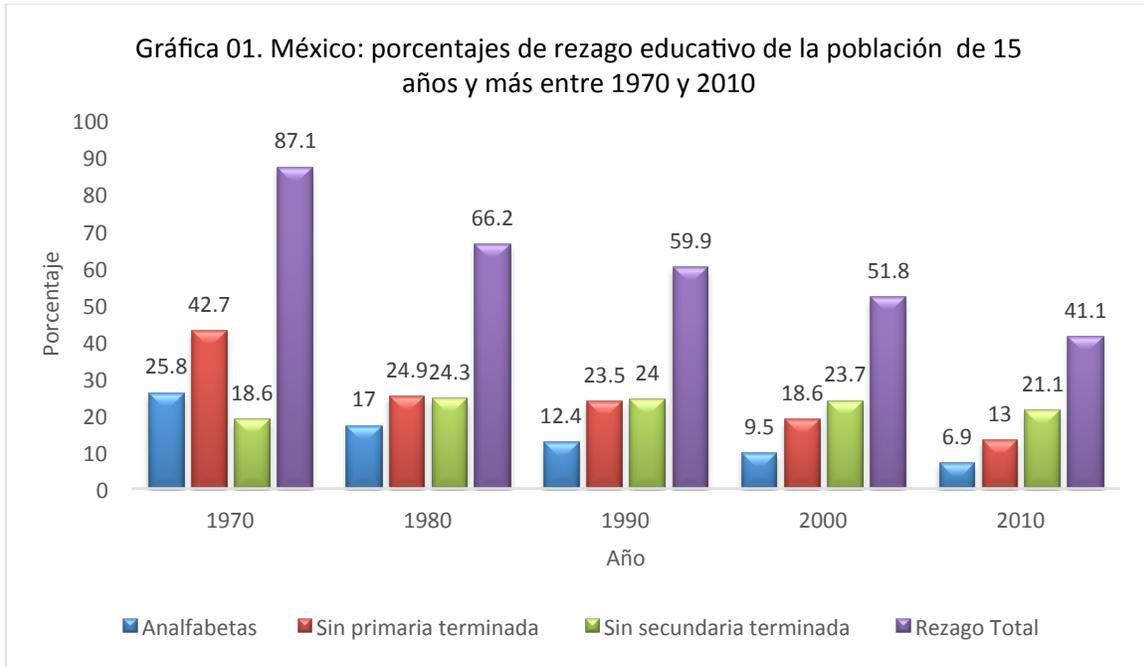
<sup>9</sup> Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (Coord.).(2012) *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM <http://www.planeducativonacional.unam.mx>, p. 123. De este estudio tomamos muchos de los datos y conceptos centrales para el análisis del problema.

Diversas causas influyen en este fenómeno social, entre las que destacan el gran crecimiento demográfico entre 1940 y 1980 y la **dispersión de la población** en pequeñas comunidades –caso que afectará particularmente a estados como Tabasco, donde hay una gran proporción de población rural. El rezago educativo también está asociado a la pobreza, la inestabilidad en el empleo, la migración y la discapacidad. El asunto se agudiza, particularmente, entre las poblaciones que conservan un idioma diferente al español, que habitan en comunidades predominantemente rurales e indígenas y de género femenino.

El actual concepto de Rezago educativo tiene su origen en 1993, año en que se decreta la obligatoriedad de la educación secundaria para toda la población en México, con lo cual la población con esta carencia se incrementa considerablemente. Así, aunque la proporción de población en rezago educativo ha disminuido históricamente, el volumen absoluto se ha incrementado, como se puede ver en el cuadro anterior. Lo cual significa que hay un desequilibrio estructural entre la dotación de educación por el sistema educativo público y privado –con coberturas insuficientes, sobre todo en el nivel secundaria- y la velocidad con que se “regulariza” a la población en rezago.

Faltaría analizar los detalles de cómo opera esta relación entre cobertura de la educación básica y atención del rezago para comprender el desequilibrio y sus causas.

Sin embargo, esto no significa que las políticas públicas del país no hayan enfrentado con cierta eficacia el asunto. En la siguiente gráfica se observa el decremento relativo de este problema a lo largo de cuatro décadas.



Fuente: Narro Robles, José, p. 123.

La importancia de combatir esta carencia social tiene que ver con el proyecto de país, en la medida que se ha establecido ya, a nivel internacional, que la educación permite alcanzar una serie de satisfactores y mejorar la calidad de vida de las personas, por ello se pone en juego el desarrollo de sociedades enteras. En el contexto internacional, México ocupa, en el grupo de países de la OCDE, el lugar 31 de 34 entre los países donde su población no ha alcanzado al menos la educación secundaria superior.<sup>10</sup>

De ahí la relevancia de comprender el problema y sus implicaciones en términos de política pública en sus diferentes niveles administrativos.

Tomar en cuenta las escalas del problema y los contextos específicos es de suma importancia para determinar la planeación de una intervención, sus estrategias y objetivos. Para poner de relieve este asunto analicemos el siguiente cuadro.

<sup>10</sup> OECD, Education at a Glance 2012. OECD indicators, OECD Publishing, 2012, en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>, p. 35. El equivalente para México sería el nivel medio superior.

**Cuadro02. Tabasco: rezago de la población de 15 años y más en educación básica, 1970 -2010**

Población de 15 años o más									
Año	Población de 15 años o más	Analfabeta	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago Total	%
1970	386,215	99,398	25.7	209,948	54.4	44,358	11.5	353,704	91.6
1980	571,791	102,841	18	212,820	37.2	116,389	20.4	432,050	75.6
1990	865,525	109,406	12.6	257,814	29.8	190,404	22	557,624	64.4
2000	1,206,897	117,350	9.7	269,106	22.3	276,961	22.9	663,417	54.9
2010	1,544,096	108,954	7.1	218,538	14.2	278,719	18.1	606,211	39.4

**Fuente:** elaboración propia con datos de las estadísticas históricas del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Si vemos el comportamiento del rezago educativo para Tabasco, históricamente el problema ha sido mayor que en el país, excepto en lo que se refiere al año 2010, lo que sugiere que se han aplicado estrategias de intervención asertivas en la entidad. No sólo se observa una tendencia a que, proporcionalmente, el problema ha disminuido década con década, sino que en la década que va del 2000 al 2010 la proporción ha sido mayor que el promedio nacional: 15 puntos de diferencia en Tabasco, mientras que en los datos de nivel nacional en la última década sólo disminuyó el problema en 10 puntos. Esta interpretación simple sugiere que el problema del rezago tiene dimensiones diferenciadas y características específicas en términos socioeconómicos, demográficos y geográficos. La decisión de intervenir en uno u otro ámbito requeriría mayor análisis e investigación.

Para percibir esto miremos el problema en general pero en una escala más reducida. Si miramos los datos a nivel municipal, el panorama se presenta en el siguiente cuadro.

**Cuadro 03. Tabasco: rezago de la población de 15 años y más en educación básica a nivel municipal, 2010.**

Rezago a nivel Municipal	Población de 15 años o más	Población de 15 años o más 2010							
		Analfabeta	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago Total	%
Balancán	38,831	4,448	11.5	8,062	20.8	7,805	20.1	20,315	52.3
Cárdenas	165,094	12,142	7.4	27,932	16.9	33,522	20.3	73,596	44.6
Centla	68,411	5,551	8.1	9,894	14.5	12,302	18	27,747	40.6
Centro	456,863	18,589	4.1	42,594	9.3	70,112	15.3	131,295	28.7
Comalcalco	131,671	9,997	7.6	22,598	17.2	25,264	19.2	57,859	43.9
Cunduacán	86,234	6,675	7.7	15,617	18.1	17,442	20.2	39,734	46.1
Emiliano Zapata	21,009	1,543	7.3	3,537	16.8	3,873	18.4	8,953	42.6
Huimanguillo	117,707	11,589	9.8	23,307	19.8	23,691	20.1	58,587	49.8
Jalapa	26,254	2,098	8	3,991	15.2	5,370	20.5	11,459	43.6
Jalpa de Méndez	56,742	4,277	7.5	7,847	13.8	9,039	15.9	21,163	37.3
Jonuta	20,347	2,325	11.4	3,514	17.3	4,598	22.6	10,347	51.3
Macuspana	105,854	8,405	7.9	14,440	13.6	20,593	19.5	43,438	41
Nacajuca	80,371	7,043	8.8	7,766	9.7	12,373	15.4	27,182	33.8
Paraíso	59,583	2,767	4.6	7,924	13.3	11,878	19.9	22,569	37.9
Tacotalpa	31,326	2,900	9.3	5,790	18.5	6,703	21.4	15,393	49.1
Teapa	37,328	4,377	11.7	6,696	17.9	6,840	18.3	17,913	48
Tenosique	40,471	4,228	10.4	7,029	17.4	7,314	18.1	18,571	45.9
<b>Total</b>	<b>1,544,096</b>	<b>108,954</b>		<b>218,538</b>		<b>278,719</b>		<b>606,121</b>	

**Fuente:** elaboración propia con datos de las estadísticas del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, departamento de prospectiva e información externa.

Sólo con el dato de **volumen de población** se puede establecer que los municipios donde la incidencia del rezago educativo es mayor son, en orden de mayor a menor, Centro, Cárdenas, Huimanguillo y Comalcalco. Otro resultado se obtiene analizando los **datos porcentuales**: el rezago total mayor se da en los municipios de Balancán, Jonuta, Huimanguillo y Tacotalpa.

Una estrategia de intervención, bajo los criterios de volumen o proporción de la población, tendría que considerar y sopesar elementos como infraestructura, capacidad operativa de acuerdo al personal, recursos económicos, etc.

Valga lo anterior sólo como ejemplo de que se requiere analizar las especificidades del problema para establecer alguna comprensión que nos permita esbozar una intervención pertinente.

A reserva de profundizar los análisis en adelante, lo que intentamos en esta parte es llamar la atención sobre la importancia de comprender el problema, tanto en términos contextuales como conceptuales.

En lo referente a lo conceptual, el problema del rezago educativo tiene una **dinámica temporal** que involucra a **grupos etarios** específicos.

Atendiendo a estos criterios, valdría la pena considerar algunos conceptos para organizar la comprensión de la complejidad del problema.

Comencemos por establecer nuestro **universo poblacional**. De acuerdo al censo de 2010, referencia que toman tanto los estudiosos del tema como diversas autoridades e instituciones, en México hay alrededor de 32 millones de personas en rezago educativo.

De este universo, hay una porción de la población que ha sido caracterizada en un estudio de la UNAM<sup>11</sup> dentro del rango de **rezago histórico** y se refiere a la generación nacida antes de 1960. Esta población, está por encima de los 50 años y constituye el 41% del rezago nacional. Es importante hacer notar que el 40% de esta población es económicamente activa.

Considerar este dato nos permite precisar el sentido que se le tendría que dar a los **servicios de asesoría educativa o de certificación** dirigidos a este grupo. En ese sentido cabe señalar que 66.5% de las personas en este rango de edad padecen un rezago educativo por analfabetismo o primaria inconclusa.

En el rango de edad que va de los 35 a los 49 años se encuentra la población en **rezago transicional**. Es la generación que nació y creció en la época del llamado “milagro mexicano” y que tuvo exigencias mayores de educación para el trabajo. Tal vez por ello el porcentaje de rezago por analfabetismo y primaria inconclusa baje, con respecto al grupo anterior, al 45%. En cambio, sube su porcentaje de población económicamente

---

<sup>11</sup> . Narro Robles, José, op. Cit. pp. Retomamos la conceptualización en general, pero realizamos algunas adaptaciones y ajustes para fines de nuestros análisis específicos.

activa al 60%. El rezago en este grupo bajaría considerablemente si se toma en cuenta que no forma parte de las generaciones donde la secundaria era obligatoria, cambio que ocurre hasta 1993. Así, es importante enfatizar que las **expectativas educativas** de la población frente a la obtención de empleo varían en relación a los **estímulos del entorno**.

La última categoría del rezago educativo en México es la que se refiere a la población en **rezago reciente** y abarca a las generaciones nacidas entre 1975 y 1995. Aunque este grupo de la población es el más numeroso (38 millones) es el que presenta un rezago menor. Sería necesario establecer hasta qué punto opera lo mencionado anteriormente acerca de la influencia del entorno. Para estas generaciones las expectativas educativas ya eran mayores por la época en la que se desarrollaron.

En este grupo, el mayor rezago educativo está en relación a la secundaria inconclusa. Como signo de época, tal vez, en estas generaciones las inequidades con respecto al género y lo indígena son menores. Con respecto a la relación con el empleo, 50% de esta población es económicamente activa, lo cual explica que las exigencias educativas tengan mayor peso para tomar una iniciativa de solución.

Una consideración importante en este grupo para considerar el cálculo de población en rezago es que, a la edad de 15 años, hay una proporción importante de jóvenes que siguen en el sistema educativo pero no han terminado su ciclo (muchos de ellos lo hacen hasta la edad de 17). A esto es a lo que se llama población en extra edad en la escuela y que se debe distinguir del rezago educativo propiamente dicho.

Es importante destacar, como recuento, que esta clasificación del rezago educativo nos está permitiendo establecer que este **problema es histórico** y se le debe poner en un contexto social temporal y espacial. Al ser histórico, abarca **universos de población con necesidades educativas diferentes** que deberían ser consideradas al momento de **diseñar políticas públicas**. Si bien es cierto que existen marcos supranacionales (Metas del Milenio, OCDE, G20, políticas sociales internacionales, etc.) que imponen metas de desarrollo homogéneas, cada responsable de diseñar y ejecutar alguna intervención social, debe analizar las **relaciones causales del mismo problema** para establecer una **comprensión contextualizada** del

mismo y establecer **estrategias de intervención pertinentes** a sus contextos. Desde esa especificidad es que la planeación y gestión para resultados debe engarzar con los fines más elevados de política pública como **contribución**.

Por estas consideraciones es que se hace necesario señalar que un mismo problema social, como lo es el rezago educativo, exige diferentes estrategias de solución para sus diferentes niveles operativos<sup>12</sup>.

Sin embargo, estacamos **dos factores determinantes que se deben considerar para cada nivel de intervención** frente a problemas sociales que son competencia de las dependencias públicas: el **factor entorno o contextual** –por ejemplo, la industrialización y su mayor exigencia educativa- y el impacto, directo o indirecto, de **medidas y decisiones públicas** establecidas como normas derivadas del entorno y que lo afectan –por ejemplo, decretar la obligatoriedad de la secundaria como parte de la educación básica.

Con estas consideraciones, presentaremos un panorama general sobre el problema del estado de Tabasco.

**Cuadro 04. Categorías de rezago educativo en Tabasco, cálculos según censo 2010.**

	Edad	Generación	Población de 15 años y más					Rezago educativo *Porcentaje respecto al rezago total					
			Total	Urbano	%	Rural	%	Rezago total	%	Rezago Urbano	%	Rezago Rural	%
<b>Rezago Histórico</b>	50 y más años	Antes de 1960	335,386	197,976	59	137,410	41	255,324	76	132,363	52	122,961	48
<b>Rezago Transicional</b>	35 - 49 años	1960 - 1974	417,348	252,943	61	164,405	39	174,181	42	78,828	45	95,353	55
<b>Rezago reciente</b>	20 - 34 años	1975 - 1995	567,105	332,957	59	234,148	41	124,879	22	52,904	42	71,975	58
	15 - 19 años		224,257	122,000	54	102,257	46	62,246	28	29,059	47	33,187	53
<b>Total</b>			1,544,096	905,876	59	638,220	41	616,630	40	293,154	48	323,476	52

<sup>12</sup> . Así, el Rezago Educativo, aunque está definido en una norma y representa un referente, requiere una aproximación concreta ligada al contexto donde el programa opera. En otras palabras, se requiere un análisis específico que le permita a los operadores del programa llegar a definiciones operacionales (Sartori, Giovanni, La Política. Lógica y método en las ciencias sociales, México, FCE, 1984, pp. 66-69). “Tanto la relación teoría-investigación, como la relación teoría-práctica, encuentran su “punto de comprobación” en los respectivos enunciados controlables.” Op cit. p. 83.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas históricas del INEA.

Lo primero que observamos es que hay una carga de rezago histórico menor que el porcentaje nacional, 22% contra 40%. Aunque este rezago histórico es mayoritariamente urbano (59%) la proporción de rezago rural es todavía alta, eso dificulta mucho su combate si consideramos que en el campo hay mayor dispersión de la población.

Otro asunto interesante a observar es lo que ocurre con las generaciones en rezago reciente. Al dividir las en dos grupos, es claro que la generación de entre 20 y 34 años es la que presenta el rezago en mayor proporción; lo cual se debe entender en el contexto de la exigencia, en el año 1993, de secundaria como parte de la educación básica.

Al tener ese grupo mezclado con la generación de 15 a 19 años, pareciera que el rezago reciente es mayor. Al separarlos, podemos inferir que el hecho de que sólo haya un rezago de 15% en el grupo más joven se explica en parte por la eficiencia del sistema educativo formal, por la intervención del IEAT y por el fenómeno de sobre edad en la escuela.

Ahora bien, si analizamos los datos de rezago total, base para calcular la población susceptible de ser atendida por el programa, encontramos que 41% del problema se concentra en el rezago histórico. Si el programa tiene entre sus objetivos combatir el rezago educativo para contribuir al mejoramiento de las condiciones para el empleo, tendría que reconsiderar su población en este segmento; puesto que la mayor proporción de población económicamente activa se encuentra en los grupos de rezago transicional y reciente. Un análisis más profundo de los números podría permitir un cálculo diferente de la población objetivo y definir estrategias diferenciadas, ya que, según estas cifras, casi la mitad de la población en rezago se encuentra en el rango de edad de 20 a 49 años.

Si atendemos al criterio de tipo de localidad dónde se localiza la población, se puede ver que el rezago es mayormente rural, aunque por muy poco, y que la tendencia es favorable en lo urbano, ya que tiende a bajar, mientras que en localidades rurales el fenómeno tiende a ser mayor. Esto tiene que ver con el asunto de la infraestructura educativa, la tecnología y la cantidad de asesores educativos destinados a cada zona,

pero también con la ya mencionada dispersión poblacional. Adicionalmente, faltaría analizar los estímulos, o la falta de ellos, en el entorno; como puede ser la escolaridad ligada al empleo. En el campo no necesariamente se requiere alta escolaridad para conseguir empleo, mientras que en las zonas urbanas la situación del empleo estimula una mayor escolaridad.

Así, haría falta poner en contexto una serie de elementos diversos para poder realizar una planeación pertinente que oriente la ejecución local del Programa de Atención a la Demanda de Educación para los Adultos. El dilema se puede presentar cuando la dependencia central exige instrumentos puntuales para la presentación de resultados.

Ante esta disyuntiva, una sugerencia de carácter técnico para resolver la alineación del IEAT es la construcción de matrices en cascada que puedan integrar los fines de política pública superiores, pero desde una lógica operativa que, siguiendo sus propias estrategias, indicadores y métodos de cálculo, logre contribuir con eficacia a los fines estatales y nacionales.<sup>13</sup>

En el manual para la *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*, se menciona que para manejar programas de distinto tamaño y complejidad que responden a objetivos diferenciados, “puede manejarse desagregando los objetivos más complejos en objetivos más simples de lo necesario y éstos en otros aún más simples, estableciendo juegos de matrices capaces de dar cuenta de cada objetivo desagregado, sin perder de vista el todo más complejo”.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> . Como plantea Luis F. Aguilar, en el mundo social de las políticas “... la implementación es el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que, si cae en defectos o en incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso de la política.” P. 46. Es posible alinear formalmente un programa a un objetivo de política pública amplio, pero existe el riesgo de “generarse conflictos, malos entendidos, confusiones, retrasos, quizá menores pero aniquiladores. No hay ruptura de los acuerdos fundamentales sobre los fines y los medios, pero los árboles de los pequeños poderes, intereses, opiniones, jurisdicciones, profesiones, costumbres, experiencias... terminan por perder de vista el bosque. Los grandes fines u objetivos son retraducidos en metas y prioridades particulares. Los grandes medios terminan desparramados en un mar de instrumentos, técnicas, artes, procedimientos, rutinas... para los diversos pasos y sobre cuya eficacia y oportunidad se tienen siempre debates...” La implementación de la políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 50.

<sup>14</sup> Aldunate, Eduardo y Julio Córdoba, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 2011. P. 111.

Más allá de la manera en que esto se pudiera hacer, es de relevarse la recomendación de que cada programa debe ser operado de acuerdo a las exigencias de su contexto y con una planeación pertinente para combatir la necesidad o carencia social. Esto permitiría no sólo la mejora de los logros, sino una comunicación asertiva de los mismos.

En los siguientes apartados haremos un análisis puntual de los diferentes instrumentos presentados por la dependencia encargada del programa y observaremos estos asuntos de manera específica.

## 2. Análisis de la consistencia y resultados del Programa de Atención a la Demanda de Educación para los Adultos – IEAT.

El modelo construido bajo los Términos de Referencia del CONEVAL tiene dos grandes ejes: el que se refiere a Consistencia y el que evalúa los Resultados operativos del programa.

Acerca del primer eje, en los rubros diseño y planeación se condensan los elementos que exigen con mayor énfasis la capacidad de llevar con coherencia las normativas de los Fondos al terreno de las instituciones o dependencias que los administran y ejercen.

En tanto que en los rubros cobertura, operación, medición y percepción de la población se enfatiza el análisis de resultados.

Bajo este esquema general es que realizamos una evaluación acorde a las exigencias normativas con la intención de que permita a las dependencias mejorar su desempeño y afinar sus procesos.

En una primera aproximación numérica, el ejercicio nos permite enfocar la percepción que de cada programa tiene cada dependencia y detectar los aspectos donde se perciben carencias o insuficiencias.

De manera tal se busca que los TdR's nos orienten en congruencia con los requerimientos legales y normativos y con ello tener elementos que nos permitan construir sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional.

El Programa es ejecutado por el Instituto de Educación para Adultos de Tabasco (IEAT) y el presupuesto<sup>15</sup> ejercido en el 2013 ascendió a un total de \$109, 514,412.27<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> El análisis de estos datos se basa en la información financiera proporcionada por la dependencia encargada del programa.

<sup>16</sup> Esta es la suma global reportada por la dependencia que integra fondos de Avanza, Por un México. y de los Ramos 11 y 33. Sin embargo, revisando los datos publicados en la página de transparencia, hay un reporte de presupuesto asignado de **\$132,683,416.00**

Es importante considerar la estructura de los costos, sobre todo para planear la capacidad de ampliación de cobertura. De este presupuesto, el 71% por ciento se destina a gastos de operación y una buena parte a sueldos del personal.

<b>Cuadro 05. Gastos del programa</b>			
<b>Gastos del programa</b>		<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Gastos de Operación</b>	Directos: Gasto en personal e incluye subsidios monetarios y no monetarios otorgados a la población atendida.	<b>\$71.420.360,52</b>	<b>65,22%</b>
	Indirectos: Gastos de supervisión, capacitación, evaluación.	<b>\$6.539.038,87</b>	<b>5,97%</b>
<b>Gastos de Mantenimiento</b>	Unidades móviles, edificios, etc.	<b>\$4.859.191,92</b>	<b>4,44%</b>
<b>Gastos de Capital</b>	Terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias.	<b>\$26.695.820,96</b>	<b>24,38%</b>
<b>Gasto unitario</b>		<b>\$109.514.412,27</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia en el anexo 14.

Sólo el 4.4% se destina a gastos de mantenimiento. Si consideramos que en este rubro se consideran los gastos del equipo móvil llama la atención que sea tan poco, cuando el rezago educativo rural, que es muy importante en la entidad, requiere movilización. También es interesante observar el porcentaje destinado a capital que llega casi al 25%, sería interesante saber el comportamiento cualitativo de la infraestructura.

Los recursos del Ramo 33 representan el 46% de todo el presupuesto del Instituto y la mayor parte (casi el 70% de sus gastos directos) se destinan al rubro de servicios personales (sueldos y salarios). Casi el 28% de gastos directos e indirectos se destina al pago de servicios generales. Para poder realizar un análisis costo-beneficio que permita a la institución evaluar su eficiencia operativa haría falta tener información sobre el personal y sus funciones para calcular, por ejemplo, el costo que tiene por persona, alfabetizada o acreditada en cada nivel escolar, dar los servicios para adultos.

Pasemos ahora a una mirada global sobre el programa a partir del modelo diseñado por CONEVAL. En una primera aproximación y según el cuadro 06, debemos explicar el diferencial numérico en la valoración de los diferentes rubros y los procedimientos con los cuales se llegan a esos resultados.

El instrumento diseñado por CONEVAL indaga el cumplimiento de ciertas directrices normativas, pero no determina cómo realizar la valoración conceptual de dimensiones cruciales en la existencia y operación del programa, como es, por ejemplo, la determinación de la población enfocada en sus diferentes perspectivas.

A continuación, se presenta el cuadro que permite ver el panorama general de esta evaluación en su parte numérica.

Es importante distanciarse de un esquema calificadorio al observar la tabla siguiente, puesto que no se trata de aprobar o reprobar sino de evaluar. En ese sentido, es tal vez más importante observar los rubros de menor valoración como nichos de oportunidad de mejora en el desempeño.

Tal es el caso, en la parte de diseño del programa, de la construcción de los instrumentos de planeación: la definición y el cálculo de la población objetivo y la construcción de la Matriz de indicadores para Resultados.

Estos dos instrumentos son determinantes, como se puede ver en la tabla, porque impactan posteriormente en la parte de la planeación estratégica y en la parte operativa; particularmente en lo referente a la cobertura y focalización y medición de resultados.

Cuadro 06. Valoración según CONEVAL					
	Apartado		Valoración Máxima	Valoración Obtenida	%
Consistencia	Diseño	Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa	12	12	100.0%
		Análisis de la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y los Sectoriales	4	4	100.0%
		Análisis de la Población Potencial Y Objetivo	8	6	75.0%
		Análisis de la Matriz De Indicadores Para Resultados	12	8	66.7%
		Análisis de Posibles Complementariedades Y Coincidencias Con Otros Programas Federales	No procede valoración	N/C	N/C
	Planeación estratégica	Instrumentos De Planeación	8	7	87.5%
		De la Orientación Hacia Resultados Y Esquemas O Procesos De Evaluación	8	4	50.0%
		De la Generación De Información	8	8	100.0%
	Resultados	Cobertura y focalización	Análisis De Cobertura	4	2
Operación		Análisis De Los Procesos Establecidos En Las ROP o Normatividad Aplicable	36	36	100.0%
		Mejora Y Simplificación Regulatoria	No procede valoración	N/C	N/C
		Organización Y Gestión	No procede valoración	N/C	N/C
		Eficiencia y Economía Operativa Del Programa	4	4	100.0%
		Sistematización De La Información	4	4	100.0%
		Cumplimiento y Avance en los Indicadores de Gestión y Productos	No procede valoración	N/C	N/C
		Rendición de Cuentas y Transparencia	4	4	100.0%
Percepción de beneficiarios		4	4	100.0%	
Medición de Resultados	20	12	60.0%		
<b>Total</b>			<b>136</b>	<b>115</b>	<b>84.6%</b>

N/C: No procede a valoración cuantitativa.

## 2.1 Análisis de consistencia.

La consistencia de un programa, desde la perspectiva de esta evaluación, está trenzada por dos dimensiones que es importante ubicar: una **normativa** que se condensa en el tema de la justificación y creación del programa, su contribución a los objetivos de política pública y su complementariedad con otros programas.

Hay una dimensión **técnica** que tiene que ver básicamente con la capacidad que cada equipo responsable de un programa tiene para realizar la traducción de los elementos normativos a instrumentos de planeación y seguimiento.

Teóricamente, la coherencia entre el alineamiento a los objetivos de política pública y una planeación asertiva que defina consistentemente el problema social donde interviene y la población a la que se dirige dará por resultado una sólida consistencia.

Enseguida iremos describiendo hallazgos puntuales de acuerdo a los diferentes rubros de análisis.

### 2.1.1 Diseño

Como ya se mencionó, el programa está a cargo del IEAT que fue creado por decreto en 1999 como organismo público descentralizado<sup>17</sup> dependiente del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

---

<sup>17</sup> . Los organismos descentralizados en México son considerados un tipo de organización administrativa indirecta, la cual tiene como función realizar actividades para el bien común, cuentan con características específicas como la de tener personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus decisiones; siempre son creados a partir de un acto legislativo. Cuentan con órganos de dirección administrativa y representación y cuentan con una estructura administrativa interna, esta dependerá de la actividad y de las necesidades del trabajo que se realice.

El objeto que puede ocupar a un organismo descentralizado es aquel que de origen el mismo Estado; la Ley de las Entidades Paraestatales reconoce tres posibles objetos que pueden tener las personas jurídicas que se constituyan como organismos descentralizados;

- Actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- La prestación de un servicio público o social.
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En ese sentido, el IEAT debe alinearse a las normativas que su organismo central esté obligado también y la que defina como parte de su intervención frente al problema de la educación para adultos. Así que tiene la exigencia de observar las normas, pero, por otro lado, tiene un decreto de creación que le otorga atribuciones que le dan cierto carácter autónomo.

En el documento referido, artículo 3 numeral III se refieren del siguiente modo algunas de sus atribuciones que consideramos estratégicas:

III. **Crear conciencia** sobre la problemática relacionada con el rezago educativo existente en la población adulta, así como **fomentar y realizar investigaciones y estudios** respecto de esta prioridad nacional y estatal, a fin de **adoptar las técnicas adecuadas para motivar y propiciar la acción comunitaria.**

Los subrayados plantean campos muy amplios de intervención y de generación de criterios específicos para trabajar el problema que le compete a nivel estatal.

La facultad otorgada para crear conciencia, ligada a la investigación y la construcción de técnicas, por ejemplo, le da al Instituto toda un área de desarrollo para definir estrategias de intervención e influir en otras instituciones formativas de la entidad y del país, al ser el IEAT la institución con mayor experticia en la materia del rezago educativo en la entidad.

Sin embargo, la manera en que el IEAT resuelve la operación de su programa, en general, es apegándose a los lineamientos del INEA. Así, la operación del programa es consistente porque sigue las normas y procedimientos de su organismo central, pero no aprovechan su autonomía relativa plasmada en el decreto de creación.

Por lo demás, el Instituto tiene una consistencia robusta al estar enmarcado en una sólida institucionalidad (Leyes constitucionales, Ley General de Educación y leyes relativas a la organización presupuestal) que deviene de 1981, año de creación del INEA, así que el problema que atiende está claramente descrito; así como la población a atender. Asimismo, están

---

A pesar de la autonomía existente para los organismos descentralizados, se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

perfectamente establecidos la mayoría de los procedimientos para otorgar los bienes y servicios que se otorgan a través del programa, entre éstos los plazos de actualización de sus instrumentos de planeación, específicamente mencionan el Programa Anual institucional 2013.

En cuanto al procedimiento propiamente de planeación, insistiremos en que se requiere realizar estudios adecuados al contexto para lograr mayor asertividad en la planeación y en la comunicación pública de sus resultados. La dependencia refiere para su operación documentos del INEA (ROP y Modelos educativos).

Esta alineación institucional hace que la operación del programa esté claramente alineado a instrumentos de planeación sectoriales y nacionales (Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018, Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y Plan Nacional de Desarrollo). En la información proveída por la dependencia responsable del programa, no se refiere el Plan Estatal de Desarrollo, lo que puede sugerir una falta de alineación con problemas más locales.

Esto también se ve reflejado en la definición de su población potencial y objetivo, para cuya precisión refieren de nueva cuenta la metodología y fuentes de INEA que, si bien es cierto, son de referencia obligada, pueden ser insuficientes o poco pertinentes para la comprensión del problema en la entidad.

El Instituto, al estar alineado a los instrumentos del INEA, cuenta con la información básica de los usuarios que se recolecta a través del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). Lo que no se precisa en la información es si pueden acceder a esas bases de datos para realizar sus propios análisis para la entidad.

Sobre las complementariedades y coincidencias con otros programas federales, la dependencia refiere los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBAS), perteneciente a la Secretaría de Educación (SE) y el Programa de Secundaria a Distancia (SEA), ambos programas a cargo del gobierno estatal. Así que el IEAT delimita claramente su ámbito de atención institucional y su identidad operativa, a partir de distinguir los modelos educativos que le son propios.

Un análisis más detallado de la cobertura de esas instituciones le permitiría al Instituto planear complementariedades, no sólo con instituciones y programas que den el mismo servicio, sino con otras que puedan potenciar el impacto en la intervención del IEAT; como podría ser el establecimiento de convenios con la SETAB para detectar y construir estímulos para que los padres de familia en rezago educativo, de niños y jóvenes en primaria y secundaria, pudieran ser captados y asesorados en esas mismas instalaciones

### **Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados.**

En las reglas de Operación 2013 se establece que “la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las metas autorizadas conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, se encuentran disponibles en la siguiente dirección electrónica: [www.inea.gob.mx](http://www.inea.gob.mx), en el portal de obligaciones de transparencia, apartado VI Metas y objetivos”. En este sentido, a partir del año 2013 el IEAT cuenta con MIR.

Dicho instrumento fue elaborado por el INEA y reportado en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Resulta importante mencionar, que debido a que representa una Matriz de orden federal, los institutos estatales, entre ellos el IEAT, deben reportar el avance de los indicadores establecidos en dicho instrumento. Sin embargo, como ya se mencionó, la utilización de objetivos correspondientes a una estrategia federal, así como la imposición de metas estandarizadas, opacan los resultados operativos en el contexto en el que se ejecuta el Programa en el estado de Tabasco, tal y como se mencionó en el apartado 1 de la presente evaluación.

En dicha Matriz de indicadores se cuenta con un resumen narrativo por cada nivel, así como su respectivo indicador y método de cálculo; también se contempla la periodicidad de medición, y la meta nacional anual.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para Resultados de la SHCP, es necesario contemplar integralmente la elaboración de la secuencia Árbol de Problemas-Árbol de

Objetivos-Matriz de Indicadores para lograr una mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados. Es decir, estos tres momentos en la creación y diseño de un programa son fundamentales no sólo en su elaboración, sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Cabe recordar que la MIR *“es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación con base en la Metodología del Marco Lógico”* (SHCP, 2010: 44), por lo que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de un ejercicio de articulación estratégico.

En este sentido derivado de que la MIR que se someterá a análisis fue elaborada desde el INEA, los instrumentos de planeación, como árbol de problemas y objetivos, elaborados desde el IEAT, no guardan correspondencia lógica ya que contemplan objetivos distintos, que, no obstante, el IEAT ha tratado de homologar. Por ello el análisis siguiente se delimita solo a la MIR y se recomienda un estudio de planeación estratégico que logre redefinir los objetivos estatales, sin olvidar la contribución a los grandes objetivos de política pública, es decir articular ambos niveles.

### **Lógica Vertical**

Una primera observación es que la MIR planteada por el INEA está compuesta por un objetivo de Fin, uno de Propósito, sólo un Componente y una Actividad. Esta estructura limita, según la metodología del Marco Lógico, el logro de Objetivos como el Propósito, ya que se recomienda que exista al menos un Componente por cada servicio otorgado para contribuir de manera integral al impacto planeado en la población objetivo; el mismo caso para las actividades, pues deben plantearse las necesarias para el logro de los Componentes.

Las principales observaciones en cuanto a lógica vertical, tomando en cuenta que este análisis permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz, son las siguientes:

- La relación causal entre Actividad-Componente es clara, ya que la gestión de recursos es propia del nivel de Actividad y ello provoca la generación de servicios. Sin embargo, es importante que el IEAT analice si sólo con gestión de recurso se logra la implementación de los servicios proporcionados por el programa o decidir si estratégicamente se debe contemplar más actividades para el correcto desarrollo de los Componentes.
- En cuanto a la relación Componente-Propósito, se observa que hay una lógica precisa entre servicio e impacto en la población objetivo. Solo es recomendable que para lograr una lógica operativa los servicios se desagreguen en un Componente por cada servicio otorgado, ello dará más operatividad al programa y considerará de manera más específica las necesidades de cada uno, por lo que se requerirá el planteamiento de más Actividades.
- Finalmente, en la relación que hay entre Propósito-Fin, se destaca el planteamiento claro del Propósito, ya que contempla población objetivo y el logro pretendido el cual es la conclusión de educación básica. Dicho acierto vislumbra una lógica causal precisa al contemplar como Fin la superación del rezago educativo.

### **Lógica Horizontal**

La congruencia entre el objetivo (Resumen Narrativo), indicadores (fórmula), medios de verificación y frecuencia de medición forma lo que se conoce como lógica horizontal de la MIR, la cual permite tener una base objetiva para monitorear y evaluar el comportamiento y los resultados del programa.

En este sentido, a continuación, se presenta por cada indicador de la MIR del Programa comenzando por el indicador de Fin.

Cuadro 07. "Indicador de Fin"			
FIN	Resumen Narrativo Texto		Contribuir a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales sin educación básica, mediante la superación de su condición de rezago educativo.
	Indicador	Nombre del Indicador	Impacto al rezago educativo.
		Método de Cálculo	$(((\text{Número de personas atendidas en el Programa que concluyen el nivel secundaria en el año } t) / (\text{El número de personas de 15 años y más en rezago educativo en el año } t-1)) * 100]$
		Frecuencia de Medición	Anual
<b>Fuente:</b> elaborado por TECSO con la MIR proporcionada por el IEAT, en el documento evidencia MIR-FAETA 2013			

Hay una clara relación entre Resumen Narrativo y Nombre del indicador, sin embargo, este último no contempla una medida de frecuencia, es decir, si de su cálculo se obtendrá un porcentaje, índice, etc.

Cabe señalar, que es un indicador correctamente planteado, que logra medir el objetivo, no obstante, la disminución del rezago se mide de mejor manera con el indicador que se estableció para el Propósito y viceversa, la conclusión de la educación básica (planteada en el Propósito) se mide claramente con este indicador.

Cuadro 08. "Indicador de Propósito"			
Propósito	Resumen Narrativo Texto		Población objetivo de 15 años y más en condición de rezago educativo Población objetivo de 15 años y más en condición de rezago educativo concluye su educación básica concluye su educación básica.
	Indicador	Nombre del Indicador	Abatimiento del incremento neto al rezago educativo.
		Método de Cálculo	$(((\text{Número de personas atendidas en el Programa que concluye secundaria en el año } t) / (\text{El número neto de personas que se incorporaron al rezago educativo en el año } t-1)) * 100$
		Frecuencia de Medición	Anual
<b>Fuente:</b> elaborado por TECSO con la MIR proporcionada por el IEAT, en el documento evidencia MIR-FAETA 2013			

En cuanto a este nivel se contempla de la misma forma una relación precisa entre indicador y objetivo. Se destaca nuevamente el método de cálculo y las variables utilizadas, no obstante, se recomienda contemplar este indicador para el nivel de Fin, como ya se dijo en el análisis anterior. También la coherencia con la frecuencia de medición es precisa para un indicador de este nivel.

Cuadro 09. "Indicadores de Componente"			
Componente	Resumen Narrativo Texto		Servicios educativos de alfabetización, primaria y secundaria otorgados a la población de 15 años y más en condición de rezago educativo
	Indicadores	Nombre del Indicador 1	Porcentaje de personas que concluyen alfabetización con respecto a las atendidas en este nivel.
		Nombre del Indicador 2	Porcentaje de personas que concluyen primaria con respecto a las atendidas en este nivel.
		Nombre del Indicador 3	Porcentaje de personas que concluyen secundaria con respecto a las atendidas en este nivel.
		Método de Cálculo 1	$(((\text{Número de personas que concluyen alfabetización en el año } t) / (\text{Número de personas atendidas en el Programa en el año } t) * 100))$
		Método de Cálculo 2	$(((\text{Número de personas que concluyen primaria en el año } t) / (\text{Número de personas atendidas en el Programa en el año } t) * 100))$
		Método de Cálculo 3	$(((\text{Número de personas que concluyen secundaria en el año } t) / (\text{Número de personas atendidas en el Programa en el año } t) * 100))$
		Frecuencia de Medición	Para cada indicador planteado la frecuencia es trimestral
Fuente: elaborado por TECSO con la MIR proporcionada por el IEAT, en el documento evidencia MIR-FAETA 2013			

Como ya se dijo, es conveniente que, si se contempla un indicador por servicio otorgado, estos contemplen un componente en la MIR y así visualizar los servicios de manera específica, ya que se destaca el correcto planteamiento de los métodos de cálculo, los cuales son coherentes con el Nombre del Indicador asignado para cada uno. Sin embargo, la frecuencia de medición no es consistente con las variables del método de cálculo, ya que esta contempla medición trimestral, cuando las variables mencionan un dato anual, se recomienda redefinirla para lograr consistencia con las variables.

## 2.1.2 Planeación estratégica.

### 2.1.2.1 Instrumentos de planeación

El IEAT menciona como instrumento de planeación del programa a las Reglas de Operación 2013, emitidas el 25 de febrero del mismo año en el Diario Oficial de la federación<sup>18</sup>. Dicho instrumento, según la definición proporcionada por la Secretaría de la Función Pública, "son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia"; en este sentido, el programa cuenta con un instrumento de planeación en el cual se describe estratégicamente su quehacer y lo orientan a resultados mediante el establecimiento de metas y objetivos, es decir, cuenta con un instrumento derivado de ejercicios de planeación institucionalizados para seguir un proceso establecido de operación. Sin embargo, estas reglas se actualizan anualmente lo que limita una visión estratégica de mediano o largo plazo.

Un instrumento de planeación para el IEAT que contempla una estrategia de mediano plazo con objetivos específicos, es el Programa Sectorial del Educación 2013-2018, el cual en su Objetivo 3, Estrategia 3.7 establece "Intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo".

Aunque también se presenta como evidencia el "Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018" como documento de mediano plazo, el cual cuenta con un diagnóstico amplio sobre la situación del rezago educativo antes y después del surgimiento del INEA, presentando cifras sobre el avance que se ha tenido a nivel nacional en el combate de esta problemática social, es necesario señalar que el programa evaluado fue ejecutado en el año 2013, cuando aún no se contaba con este instrumento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo del 2014, por lo que no es aplicable como evidencia de un documento estratégico de planeación para 2013.

---

<sup>18</sup> Para mayor información consultar la siguiente liga:  
[http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco\\_normativo/Acuerdo\\_662\\_ROPINEA\\_2013.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/Acuerdo_662_ROPINEA_2013.pdf)

Asimismo, el IEAT cuenta con un Programa Anual 2013 con el que se da cumplimiento “al artículo 27 de la Ley de Planeación del Estado, Capítulo IV al Decreto de creación del Instituto de Educación para Adultos de Tabasco (IEAT), artículo 15, fracción VI”; en este documento, se dan a conocer los proyectos que debieron operarse durante el ejercicio fiscal 2013, dividido en 4 apartados:

- Planeación
- Programación
- Presupuesto
- Evaluación

Es de destacar que estos 4 apartados son elementos que conforman el engranaje del Modelo de Gestión para Resultados (GpR), sin embargo, en los rubros de Planeación y Presupuesto no se definen acciones a desarrollar para el ejercicio fiscal evaluado, ello se infiere puede deberse a que conforman procesos precisos y establecidos en manuales de las áreas correspondientes del IEAT.

Cabe señalar, que la estrategia de operación del programa y demás acciones del instituto organizadas bajo este esquema es de fundamental apoyo para lograr un “modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación del valor público” (SHCP, 2015).

Es importante que el IEAT dé seguimiento a este proceso de planeación basado en el modelo de GpR y logre implementar para los siguientes ejercicios fiscales una planeación más sólida en la que logre establecer formalmente los dos instrumentos específicos de dicho modelo: el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y su Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

### 2.1.2.2. De la orientación a resultados y esquemas o procesos de evaluación.

El IEAT, en este rubro, obtuvo una valoración baja según lo establecido en el instrumento de CONEVAL, debido principalmente a que, hasta el ejercicio fiscal evaluado, declaran no contar con evaluaciones externas. Sin embargo, es un acierto que en 2015 se haya contemplado la realización de éstas, solo se recomienda planearlas en el año inmediato siguiente al año fiscal ejecutado.

No obstante, es importante señalar que los mismos instrumentos de planeación señalados en el apartado anterior, específicamente el Programa Anual 2013, establece entre sus apartados uno para evaluación, en el cual se dispone lo siguiente:

*La evaluación es un proceso constante de análisis y de reflexión dirigido al mejoramiento continuo de la Institución. Se realiza en función de las metas y objetivos institucionales y a partir de un conjunto de criterios y estándares definidos que se han venido retroalimentando y fortaleciendo de manera paulatina.*

*Para este ejercicio, los mecanismos de evaluación que se establecen son los siguientes: evaluaciones internas y evaluaciones externas. (PA, 2013)*

Así, el ejercicio de evaluación fue ejecutado en 2015, lo que es un acierto como proceso integral de Gestión para Resultados.

Es importante mencionar, que a nivel federal el Programa ya ha sido sometido al menos a dos evaluaciones externas de Consistencia y Resultados: una elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en marzo de 2008<sup>19</sup> y la otra publicada por la Secretaría de Educación Pública para el periodo 2011-2012<sup>20</sup>. Se recomienda a los ejecutores del programa estar al tanto de estos documentos, ya que ambos cuentan con recomendaciones que si bien son dirigidas a la operación del programa en el INEA, pueden funcionar como elementos de línea base para el IEAT. Adicionalmente el INEA ha cumplido con la

<sup>19</sup> Para mayor información visitar: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/102508/2.pdf>

<sup>20</sup> Para mayor información visitar:

[http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2561/1/images/s024\\_inea\(1\).pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2561/1/images/s024_inea(1).pdf)

normatividad respectiva al publicar tanto las evaluaciones como el instrumento de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora<sup>21</sup> derivados de las evaluaciones externas, por lo cual también se recomienda estar al tanto de ellos, pues su seguimiento es responsabilidad del conjunto de operadores del programa.

Otro aspecto es que por el lado de las evaluaciones internas, el IEAT cuenta con un Modelo de Evaluación institucional (MEI), creado por el INEA, cuya finalidad es medir el desempeño del instituto, mas no del programa, con base en indicadores de eficacia, eficiencia, operación y calidad; dicha medición se hace para cada una de las entidades federativas y en el año 2013, el estado se posicionó por debajo de las metas nacionales, ubicándose para el final del año fiscal evaluado en el penúltimo lugar a nivel nacional, sólo por encima de Jalisco, lo que lo cataloga con un “desempeño deficiente”.

Dicha evaluación no proporciona recomendaciones específicas debido a que no existe una valoración causal, es decir, sólo presenta una cuantificación del problema que no explica el fenómeno, o en todo caso un estatus del instituto de Tabasco frente a los demás, sin proporcionar relaciones de causalidad. Por lo que se recomienda al IEAT realizar un análisis de fondo para dilucidar dichos datos y a partir de ello generar y establecer estrategias de mejora.

### **2.1.2.3 Generación de la Información.**

El IEAT cuenta con herramientas informáticas sistemáticas que permiten una adecuada generación de información de sus procesos. Entre dichas herramientas cuenta con el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), diseñado e implementado por el INEA para el control escolar del Instituto. Dicho sistema vigila los registros de incorporación, atención, acreditación y certificación de 1,273,422 jóvenes y adultos que son atendidos en promedio mensual por el INEA, además genera la productividad de figuras solidarias que son los responsables de la atención

---

<sup>21</sup> Para mayor información visitar:

[http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Doc\\_Posic\\_Inst\\_INEA\\_Comp\\_censales.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Doc_Posic_Inst_INEA_Comp_censales.pdf)

educativa al ciudadano y permite llevar un seguimiento puntual de los logros institucionales<sup>22</sup>. Para ello el SASA cuenta con un módulo de reportes del cual se puede obtener la información de los siguientes temas: Educandos, Usuarios que concluyeron Nivel, Figuras operativas, Atención, Acreditación, Certificación; asimismo, cuenta con un submódulo que genera reportes sobre los procesos de control, con el cual se puede conocer los movimientos de atención y situación de educandos obtenidos en un periodo determinado por municipio; y otro sobre los pagos de productividad, que muestra las bonificaciones a las distintas figuras operativas en sus diferentes roles.

Este sistema también proporciona información base para el sistema denominado Modelo de Evaluación Institucional (MEI), a través del cual se da seguimiento al cumplimiento de metas y la provisión de servicios de las delegaciones e institutos estatales. Cabe señalar, que este modelo de evaluación divide su análisis en 4 categorías: eficacia, eficiencia, operación y calidad. Los resultados de dicha evaluación contienen un panorama general sobre el desempeño de las entidades federativas del país, correspondiente a periodos semestrales o anuales. Sin embargo, como ya se dijo en el apartado sobre evaluación, este tipo de reportes no generan recomendaciones específicas, ya que no crean información que busque causalidad en el desarrollo del fenómeno que se mide.

Es de destacar que en este tema el INEA contó con los mecanismos estratégicos para lograr herramientas de información puntual, sistemática y orientada a la transparencia.

## 2.2. Análisis de resultados.

En este rubro, lo que se evalúa es la eficiencia operativa del programa en ese sentido es una suerte de espejo del diseño y planeación del programa. Que no sólo permite cuantificar el alcance del programa a través de sus indicadores, sino evaluar la manera en que se ha hecho la traducción del diseño del programa a la operación que debe seguir una normatividad y cumplir, al mismo tiempo, sus objetivos institucionales. El tema de cobertura

---

<sup>22</sup> Para mayor información consultar: <http://www.inea.gob.mx/index.php/serviciosbc/servlinsasabc.html>

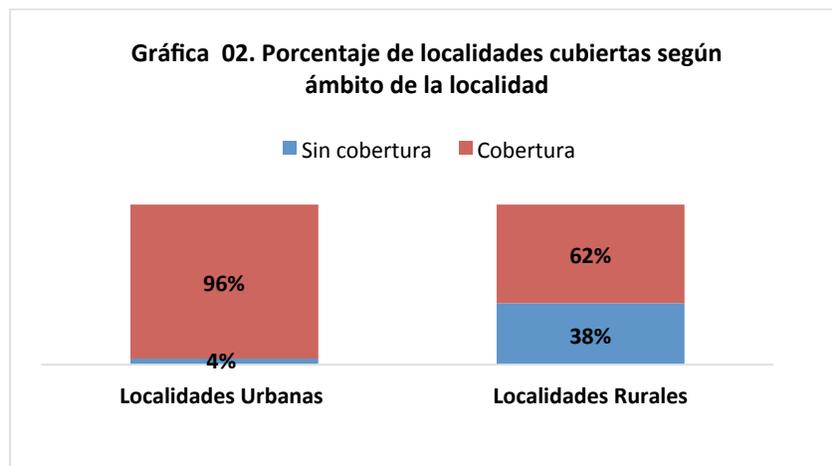
y focalización, por ejemplo, exige asertividad en la atención de la población objetivo y un buen sistema para registrar los resultados y darlos a conocer.

En tanto que la sección de operación da cuenta de la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos del programa. Por último, la evaluación sobre la percepción de la población pone en diálogo los indicadores de la institución con los beneficiarios del programa en la intención de balancear la valoración de los resultados desde el ángulo de quienes operan y quienes reciben los bienes o servicios.

### 2.1.3 Cobertura y focalización.

#### 2.1.3.1 Análisis de cobertura.

La estrategia de cobertura está señalada en las Reglas de Operación 2013 del programa y cuantificada en el Programa Anual 2013 del IEAT; en este último documento se señala la cobertura para 2012 a nivel localidad del instituto, la cual se observa en la siguiente gráfica:

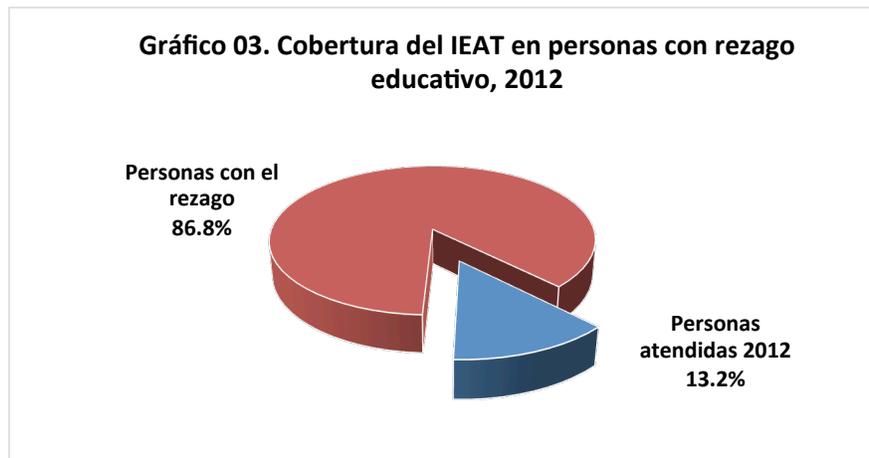


Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información del Programa Anual 2013 del IEAT.

Debido a que el estado solo cuenta con 128 localidades urbanas, la cobertura en este tipo de localidad ha sido casi del 100% con un total de 123 atendidas. Para el caso de las localidades de ámbito rural, solo 6 de cada 10 cuentan con la intervención del IEAT; logrando una cobertura de

63.3% global en el total de localidades del estado. Es importante contemplar esta característica de Tabasco, pues al ser un estado eminentemente rural aumenta la probabilidad de dispersión territorial lo que dificulta el accionar de los programas.

En cuanto a la cobertura que tuvo el IEAT para población con rezago, al cierre del año 2012, se logró atender a un total de 81,713 personas del total de 616,130 que contaban con la característica para ese año.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información del Programa Anual 2013 del

Resulta importante considerar las definiciones de los tipos de población establecidos por el CONEVAL, ya que la cuantificación de ésta en las Reglas de Operación 2013, corresponde a una estrategia federal, así el Instituto define lo siguiente:

Cuadro 10. Definición de la población potencial, objetivo y atendida		
Población potencial	Población objetivo	Población atendida
Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.	Población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.	Población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.
Fuente: elaboración con base en lo establecido por CONEVAL (CONEVAL, 2015:12)		

En este sentido el IEAT debe establecer una estrategia para la cuantificación de su población potencial y objetivo, la cual puede estar delimitada por las siguientes características

Cuadro 11. Cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida		
Población potencial, 2010	Población objetivo	Población atendida
606,121, utilizando la metodología diseñada por el INEA.	Aquella población con rezago educativo que esté interesada en el servicio y pueda ser atendida con la capacidad instalada del instituto.	Aquella que recibió el servicio, para el año 2012 son 81,173
<b>Fuente:</b> elaboración propia con base en datos del Programa Anual 2013 del IEAT.		

La estrategia de cobertura y focalización debe ser específica del programa ejecutado por el IEAT, si bien es destacado que se haga con un apego a la norma de la institución central, las estrategias federales provocan imprecisiones derivado de la diversidad de cada entidad federativa, así una cuantificación de la población objetivo estandarizada no permite observar las características esenciales del fenómeno. Se recomienda utilizar una estrategia territorial de cuantificación de la población objetivo para así también mejorar la cobertura, pues con los datos para la planeación 2013 se observa limitada su intervención a nivel rural.

### 2.1.4 Operación.

Como se mencionó en la parte sobre Diseño del programa, al estar el IEAT encuadrado dentro de una institución con más de 30 años de experiencia en el combate al rezago educativo, los procedimientos para el registro y control de la incorporación, acreditación, avance académico y certificación de adultos, está eficientemente operado en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos que cuenta con el Sistema donde se registran todos los usuarios que reciben los servicios y el tipo de servicio otorgado.

Aun cuando el IEAT es un organismo descentralizado del INEA, tiene la facultad y obligación de ejercer sus propias estrategias e instrumentos de registro de sus usuarios. En ese sentido, sería recomendable que tuvieran o reportaran, independientemente del acceso al SASA, bases de datos y padrones de sus beneficiarios para constituir un acervo que les permita establecer sus propios estudios y evaluaciones para mejorar sus estrategias de intervención. Esto sin contradecir las normas de su organismo central.

Lo anterior se sugiere porque el Instituto vuelve a referir únicamente el sistema INEA e incluso se menciona la falta de acceso a la información por parte de los usuarios del servicio.

La dependencia responsable del programa no aporta mucha información sobre si tiene estrategias diferenciadas del INEA para el acercamiento a su población potencial; sin embargo, los instrumentos del organismo central garantizan alta eficiencia en su operación y adecuada transparencia al público usuario.

Sobre la percepción de los usuarios, el INEA organiza anualmente una encuesta nacional sobre el Grado de Satisfacción del Usuario de los Servicios del INEA. Para esta encuesta, el IEAT colabora en el levantamiento de información. Para el 2013 levantaron 130 cuestionarios, pero declaran que el procesamiento de la información lo hace INEA.

De nueva cuenta, el IEAT podría generar con esos cuestionarios, u otros más completos diseñados por ellos mismos, sus propias bases de datos y análisis para mejorar sus estrategias, dar seguimiento y reportar sus resultados.

### 3. Análisis FODA

#### **Fortalezas:**

-El programa se desarrolla en un contexto institucional muy sólido gracias a un marco normativo que favorece la ejecución de los fines y propósitos del mismo.

-Establece una alineación adecuada en su contribución a fines de política pública educativa en el plano sectorial, estatal y nacional.

-Se cuenta con herramientas sólidas de generación de información a partir de los sistemas informáticos desarrollados por el INEA.

-La operatividad del programa está muy bien trazada en la normatividad aplicable, por lo que muchos de los procesos del servicio educativo funcionan con fluidez en términos administrativos y formativos, lo cual determina una buena sistematización de la información. Esa misma fluidez operativa hace que los registros financieros se reporten con claridad y agilidad.

-Existen mecanismos de diálogo con los beneficiarios del programa que permiten establecer procesos de seguimiento y mejora continua.

#### **Oportunidades:**

-La revisión de algunos aspectos normativos de nivel federal, como la precisión de la definición de la población, le puede permitir al IEAT establecer observaciones y recomendaciones de mejora normativa a la institución que encabeza el sector.

-Su MIR, al ser tomada del INEA, recupera una lógica de planeación para resultados muy adecuada al nivel de política pública del sector. Debería mantenerse esa perspectiva para ajustar su MIR al nivel y enfoque del programa.

-Aprovechar las evaluaciones realizadas a programas del INEA, como cabeza de sector, para adaptar los modelos de nivel federal al contexto estatal y enriquecer la operación del programa a cargo del IEAT.

### **Debilidades:**

-No aprovechar de mejor manera las atribuciones que tiene el instituto por decreto para influir a nivel estatal y federal en la definición de políticas públicas educativas.

-No se realiza una planeación estratégica específica para la entidad que permita mejorar los resultados del rezago educativo. Una imprecisa definición de su población le impide reportar mejores resultados.

-Retomar la MIR federal ha debilitado los logros de la institución al poner estándares demasiado altos como metas.

-El IEAT, en la información proporcionada para este análisis, no retoma una serie de instrumentos (evaluaciones externas y estudios específicos del sector) que pueden ayudar a mejorar sus procesos de operación

-El enfoque de corto plazo limita una proyección estratégica que se proponga el combate al rezago educativo en la entidad, con resultados que se observan mejor en el largo plazo.

### **Amenazas:**

-Si se considera que la planeación y programación presupuestal son un instrumento para establecer un diálogo con quienes determinan la asignación de recursos, la falta de precisión en el diseño de estos puede implicar estancamientos presupuestales.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

-El IEAT se alinea a las normas establecidas, pero no aprovecha las atribuciones que le otorga su decreto de creación para mejorar sus logros en la operación del programa y realizar aportes, observaciones y sugerencias metodológicas y de planeación a nivel estatal que podrían dar lugar a cambios normativos en las reglas de operación vigentes a nivel federal.

-Es necesario que la institución revise su definición de población y demanda educativa para mejorar su cuantificación y construcción de indicadores, así como lograr expresar mejor sus resultados de intervención. Asimismo, las imprecisiones en la cuantificación de la población afectan las estrategias de cobertura y focalización. Por un lado, se contabiliza población que no debería ser objeto del programa y, por otro, no se logran construir los criterios que precisen la población objetivo.

-El apego a las normas de operación permiten que el programa funcione eficazmente en el corto plazo, pero para el año 2013, la institución no presentó un instrumento de planeación de mediano o largo plazo que defina una orientación a resultados acordes a los problemas específicos de la entidad.

-El IEAT, en la información presentada para este análisis, menciona no contar con evaluaciones externas, lo cual genera una inconsistencia entre la planeación y la operación del programa; ya que, dichas evaluaciones son consideradas en el Programa Anual 2013. Esta evaluación externa deberá ser considerada para apuntalar un proceso de mejora de sus procesos.

-Los sistemas informáticos utilizados por la institución son adecuados para la sistematización de sus procesos y para la información pública orientada a la transparencia.

-Lo anterior define procesos sólidamente establecidos de operatividad del programa vinculados a la normatividad aplicable. En general, el programa sigue procedimientos muy bien establecidos y normados en los diferentes niveles de atención y para los diferentes servicios educativos que otorga.

-Una mejora en sus instrumentos de planeación le permitiría mejorar sus reportes de resultados si se ligan a indicadores de gestión y productos acordes al nivel operativo del programa.

-Existen mecanismos de diálogo con los beneficiarios del programa que permiten establecer procesos de seguimiento y mejora continua.

## Recomendaciones

1. Realizar estudios que permitan un replanteamiento conceptual de la población, así como una mejor cuantificación de la misma. Esto permitiría sugerir cambios normativos que permitan alinear los conceptos del sector con los que establece CONEVAL.
2. Ajustar la Matriz de Indicadores manteniendo la lógica de resultados, pero cambiando su fin, propósitos y componentes a una estrategia de operación estatal.
3. Investigar los estudios y evaluaciones realizadas al programa para tener elementos de línea base que le permita a la institución establecer parámetro de contraste y comparativos.
4. Analizar los diagnósticos establecidos en la normativa federal, con la finalidad de enriquecer las estrategias del programa en los años siguientes.
5. Diseñar estrategias de cobertura y focalización respetando las reglas de operación del programa, pero también aprovechando las atribuciones legales que le confiere el decreto de creación al IEAT.
6. Retomar el modelo de evaluación federal de la percepción de los beneficiarios, o diseñar uno específico para la entidad, que le permita al instituto monitorear entre sus usuarios la percepción del impacto de su intervención.

## 5. Bibliografía

- Aguilar, Luis F., La implementación de la políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Aldunate, Eduardo y Julio Córdoba, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 2011. P. 111.
- González Márquez, María Cristina, Fajardo Correa, Víctor Manuel, "Sistema de Evaluación al Desempeño Recursos Federalizados, Estado de Colima", México, 2013.
- Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, SHCP, 2010.
- Guía para el Proceso de Programación-Presupuestación para Resultados, SHCP, 2013.
- Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP, 2010, [en línea] Disponible: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia\\_construccion\\_mir\\_imp20100823\\_20.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf),
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del ramo general 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, D.F., 2007.
- López Delgado, José Luis, Fajardo Correa, Víctor Manuel, "Elementos para la Formulación del Presupuesto basado en Resultados bajo la Metodología del Marco Lógico. Matriz de Indicadores para Resultados y Apertura Programática para los 11 principales servicios básicos Municipales. Dirigido a los Ayuntamientos del Estado de Michoacán". México, 2013.
- Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (Coord.) (2012) Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM <http://www.planeducativonacional.unam.mx>
- OECD, Education at a Glance 2012. OECD indicators, OECD Publishing, 2012, [En línea] Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>
- Rullán Silva, Francisco José, Fajardo Correa, Víctor Manuel, "Bases generales de los Indicadores para el Sistema de Evaluación del

Desempeño Municipal del Estado de Tabasco, Órgano Superior de Fiscalización de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 2011". México, 2011.

- Sartori, Giovanni, "La Política. Lógica y método en las ciencias sociales", México, FCE, 1984

Sitios Web Consultados:

- [Inea.gob.mx](http://Inea.gob.mx)
- [inegi.org.mx](http://inegi.org.mx)
- [sep.gob.mx](http://sep.gob.mx)
- [shcp.gob.mx](http://shcp.gob.mx)
- [senado.gob.mx](http://senado.gob.mx)
- [conapo.gob.mx](http://conapo.gob.mx)