

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados del programa presupuestal E008-Atención a la Demanda Social Educativa de la UJAT, para el año 2014.

I. Introducción

En la presente evaluación se analiza el entrelazamiento de dos dimensiones complementarias que pretenden llevar a su realización el espíritu¹ de las políticas públicas: por un lado, en el plano general que tiene que ver con el proyecto de nación que se actualiza en cada gestión de los diferentes gobiernos federales 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**.²

Para el caso de Tabasco, la instancia técnica encargada para designar un Programa de evaluaciones es el Consejo Estatal de Evaluación (CEE) creado en noviembre de 2011. En este contexto y en cumplimiento a lo previsto en los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el CEE de Tabasco, en su Programa Anual

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

² http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/gestion_resultados.aspx

de Evaluación para el ejercicio fiscal 2015 (PAE 2015) seleccionó a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT) como Ente a ser evaluado a través del programa **"E008-Atención a la Demanda Social Educativa"**.

El tipo de evaluación seleccionada para este programa fue la de **Consistencia y Resultados**.

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.

En esta evaluación se introdujo, además, una breve pero necesaria perspectiva histórica debido a la naturaleza institucional de la dependencia. Eso hace forzoso mencionar que mientras las evaluaciones realizadas sólo desde una perspectiva técnica, como lo es la del ML, dan cuenta de desempeño a corto plazo, la evaluación del Programa E008 representó un desafío de comprensión histórica porque implica un proyecto de largo plazo y no sólo de objetivos anuales.

Vale la pena mencionar que el carácter de ente autónomo de la Dependencia responsable del programa evaluado y su especificidad como Universidad y proyecto cultural complejo que la distingue de otros programas y dependencias de la Entidad nos permite afirmar que no es suficiente comprender este proyecto, menos aún evaluarlo, sólo a través de un programa presupuestal.

Por ello, en el análisis se puso énfasis en el asunto de la Autonomía Universitaria y se sugieren líneas de trabajo para que la Institución pudiera entrar en un **diálogo presupuestal** de un modo más amplio.

II. Principales hallazgos

La Institución ha consolidado una **estructura operativa sólida y eficaz** que deviene de su inserción en procesos de mejora continua, con lo que ha logrado posicionarse con fuerza en la región Sureste del país como la

tercera Institución de Educación Superior más importante. Y no sólo se trata de los procesos administrativos, que han sido modernizados e insertado en procesos muy eficientes a lo largo de la última década, sino que también han realizado un notable esfuerzo de elevar la **calidad educativa** a través de su inserción en redes académicas y el mejoramiento permanente de su planta docente a través de programas de actualización. También tienen procesos de revisión de sus programas académicos que contribuyen a mantener un proyecto académico vital.

Es en el plano del **diseño del programa** donde se observan limitaciones importantes que afectan la consistencia del programa. En primer término, una ausencia en la reflexión sobre lo que implica la Demanda Social Educativa (oferta educativa y proyecto cultural UJAT, población potencial y objetivo, su traducción a la MIR, análisis de la demanda de otros sectores sociales, etc.) que impacta la organización de sus instrumentos de planeación y de reporte de resultados.

Estas imprecisiones, sin embargo, representan una **oportunidad** para que la Institución replantee su proyección institucional en el diálogo presupuestal destacando más sus funciones sustantivas y reestructurando su lugar en el ámbito del gobierno estatal.

III. Análisis FODA

Fortalezas:

La UJAT no solo ha establecido procedimientos de alineación sólidos y claros con sus diferentes marcos normativos sino que, además, ha establecido procesos de modernización y revisión de los mismos que se expresa en la construcción de diversos instrumentos que sostienen su funcionamiento.

La UJAT funda su solidez Institucional en el cumplimiento de las normas y una permanente búsqueda de mejora continua, tanto en su organización operativa como en el mejoramiento permanente de su oferta educativa.

La institución cuenta con una tradición evaluativa en sus diferentes aspectos –procesos administrativos, académicos, de gestión, etc.- que le ha permitido insertarse en un proceso permanente de mejora.

La mejora continua de sus procesos de administración ha permitido a la institución estructurar un sistema de información sólido de gran transparencia.

Asimismo, los objetivos institucionales se *plasman adecuadamente en documentos normativos vigentes* que sustentan jurídicamente la creación del programa, como el Plan de Desarrollo Institucional de la UJAT. La solidez de la Institución para alinearse con el marco normativo otorga a la operación del programa una consistencia robusta que no se ve afectada por las imprecisiones que pudieran existir ni en el plano técnico de la construcción de instrumentos de planeación ni en los resultados obtenidos.

A diferencia de muchas instituciones la UJAT cuenta con estudios del grado de satisfacción de su población atendida que le permite afinar sus procesos académicos y administrativos.

Oportunidades:

La solidez de la Institución para alinearse con el marco normativo otorga a la operación del programa una consistencia robusta que no se ve afectada por las imprecisiones que pudieran existir ni en el plano técnico de la construcción de instrumentos de planeación, ni en los resultados obtenidos.

Es necesario que la institución valore la pertinencia de replantear los elementos fundamentales de sus instrumentos de planeación para darle mayor profundidad a sus estrategias de intervención. Un replanteamiento del problema puede dar lugar a modificaciones importantes en la estructura de planeación vigente pero también puede darle mayor asertividad a la operación del programa. El replanteamiento no significa que cambie todo en los diferentes instrumentos (árboles, MIR, fichas técnicas, indicadores) sino que se tendrían que reorganizar de otro modo.

El prestigio regional de la institución le permitiría posicionarse en el campo de la educación superior –pública y privada- como factor de liderazgo; lo cual se podría traducir en la capacidad de la UJAT para definir el campo educativo privilegiando propuestas para la entidad, pero sin perder de vista las aportaciones que ello podría dar en el ámbito nacional e internacional.

Plantearse un estudio que le permita comprender el entorno estatal del Sistema de Educación Superior público y privado, le permitiría afinar algunos de los conceptos centrales de planeación -demanda, población, etc.- y diseñar una estrategia para posicionarse con mayor liderazgo en la región.

La institución cuenta con elementos muy consistentes de organización y gestión que le podrían permitir un posicionamiento como institución líder en su campo.

Debilidades:

La falta de consistencia lógica entre los diversos instrumentos de planeación dificulta una traducción del quehacer de la UJAT en indicadores que agrupen la complejidad e importancia de la institución.

No se observa coherencia entre Árboles y Matriz de Indicadores; es decir, los enunciados planteados en el Árbol de Objetivos no corresponden ni en la acción pretendida ni en la población susceptible de atención.

En cuanto a los indicadores también se presentan inconsistencias, debido a que la MIR despliega una serie de subconjuntos que tienen que ver exclusivamente con el asunto de la cobertura y no aparecen problemas de calidad educativa y otros que están sugeridos en el Árbol de problemas.

Amenazas:

Mantenerse como programa presupuestario y no lograr comunicar la riqueza de su proyecto institucional.

Plantearse un estudio que le permita comprender el entorno estatal del Sistema de Educación Superior público y privado, le permitiría afinar algunos de los conceptos centrales de planeación -demanda, población, etc.- y diseñar una estrategia para posicionarse con mayor liderazgo en la región.

IV. Conclusión y recomendación

Conclusiones

A continuación se retoman los 3 perfiles analíticos en los que se condensan los 5 rubros evaluados. Esto con el afán de presentar de manera concreta y puntual las conclusiones más importantes de esta evaluación.

Del análisis del marco normativo:

- El programa *justifica sólidamente* su creación mediante una amplia documentación que incluye un contexto internacional sobre la educación superior y se respalda con diversos textos de diagnóstico oficiales. Asimismo, los objetivos institucionales se *plasman adecuadamente en documentos normativos vigentes* que sustentan jurídicamente la creación del programa, como el Plan de Desarrollo Institucional de la UJAT. La solidez de la Institución para alinearse con el marco normativo otorga a la operación del programa una consistencia robusta que no se ve afectada por las imprecisiones que pudieran existir ni en el plano técnico de la construcción de instrumentos de planeación ni en los resultados obtenidos.
- Otro punto a destacar tiene que ver con la alineación del programa con los objetivos puntuales de la política pública sectorial e institucional. Al respecto debe reconsiderarse que la vinculación con el objetivo 3 del Plan Sectorial de Educación 2013-2018, "*Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa*", no es precisa. Sin embargo, sí se alinea con el objetivo 2 del mismo plan, referente a "**Fortalecer la calidad** y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México". La relación es más

clara y precisa. Con respecto a la inclusión y la equidad, se necesita una definición más puntual de la demanda social educativa, ya que está demostrado que no se puede incluir a toda la población en los estudios superiores y no se puede atender del mismo modo –si se entiende por eso equidad– a todos los jóvenes.

- En cuanto al *Plan de Desarrollo Institucional 2012-2016*, se observa mayor vinculación efectivamente con la Función Sustantiva – Docencia, Línea de Desarrollo 7.1.1 Cobertura, Calidad y Oferta Educativa; Subtema Atención a la Demanda, con el **objetivo 1**: “Diversificar y reestructurar la oferta educativa de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado, con **programas de calidad** que respondan a las necesidades del estado, la región y del país, y que, en concordancia con los planes nacionales y estatales de desarrollo, garanticen la sólida formación de los estudiantes”. Es importante considerar que este instrumento ha llegado a su fin de ciclo y debe ser evaluado en sus logros y límites para reestructurar otro instrumento de largo plazo y potenciar el desarrollo institucional retomando los logros de los últimos 10 años.
- La UJAT funda su solidez institucional en el cumplimiento de las normas y una permanente búsqueda de mejora continua, tanto en su organización operativa como en el mejoramiento permanente de su oferta educativa, ambos aspectos evaluados de manera permanente desde el año 2001. Sin embargo, podría proyectarse con mayor fuerza dentro de ese mismo alineamiento institucional, pero fortaleciendo su capacidad propositiva desde las facultades que le otorga su estatus de entidad autónoma. Esto significa incidir directamente en el diseño de políticas públicas educativas, así como en la proposición de modelos de reorganización de los sistemas de educación públicos, tal como se sugiere en su Árbol de Problemas al ubicar la educación básica como raíz de problemas de orientación vocacional.

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

- Es necesario que la institución valore la pertinencia de replantear los elementos fundamentales de sus instrumentos de planeación para darle mayor profundidad a sus estrategias de intervención. Un replanteamiento del problema puede dar lugar a modificaciones importantes en la estructura de planeación vigente, pero también puede darle mayor asertividad a la operación del programa. El replanteamiento no significa que cambie todo en los diferentes instrumentos (Árboles, MIR, Fichas Técnicas, indicadores) sino que se tendrían que reorganizar de otro modo y que en el caso de los componentes debe existir un objetivo por cada bien o servicio entregado por el programa y para el nivel de actividades deberán plantearse las que sean imprescindibles y más relevantes para la generación de estos componentes.
- Derivado de la revisión de los distintos documentos mencionados por la UJAT, la población objetivo del programa presenta inconsistencias en su definición, lo que deriva en una cuantificación imprecisa.
- Tanto en el Árbol de Problemas como en el de Objetivos, las relaciones de causalidad entre sus distintos niveles son parciales; es decir, los planteamientos no expresan una relación directa de impacto, sino que la mayoría de éstas sólo expresan una relación descriptiva.
- No se observa coherencia entre Árboles y Matriz de Indicadores; es decir, los enunciados planteados en el Árbol de Objetivos no corresponden ni en la acción pretendida ni en la población susceptible de atención. Sólo el Componente 3 mantiene coherencia.
- En cuanto a los indicadores también se presentan inconsistencias, debido a que la MIR despliega una serie de subconjuntos que tienen que ver exclusivamente con el asunto de la cobertura y no aparecen problemas de calidad educativa ni otros que están sugeridos en el Árbol de Problemas.

Con respecto al **análisis comparativo** con otros programas presupuestarios con características similares, una manera de potenciar la eficiencia y la

eficacia en el cumplimiento de los objetivos de los programas sería ubicar las complementariedades en tres niveles:

- Uno, en lo que se refiere a programas que ofrezcan servicios educativos que sean de la misma índole del programa. Esto es relevante porque puede establecer prioridades de la universidad en términos de la definición de su identidad institucional. No se trata sólo de satisfacer la demanda social educativa, sino también de definir el tipo de demanda educativa que la UJAT quiere satisfacer de acuerdo a los principios institucionales y culturales que le otorga la ley como entidad autónoma.
- En un segundo nivel, la ubicación de obras y actividades realizadas con fondos federales a través de un catálogo de programas complementarios le permitiría a la UJAT hacer más eficiente y de mayor impacto el ejercicio de los recursos.
- Por último, la detección de programas cuyos recursos estén destinados a contribuir con la calidad educativa le permitiría a la universidad establecer sus propios criterios de calidad y fortalecer su posición como referente de IES a nivel estatal y nacional. No se olvide que, según la encuesta de satisfacción, el 80% de sus estudiantes eligió la institución por su prestigio regional. Esta característica debería ser posicionada en el campo de la educación superior –pública y privada– como factor de liderazgo, lo cual se podría traducir en la capacidad de la UJAT para definir el campo educativo privilegiando propuestas para la entidad, pero sin perder de vista las aportaciones que ello podría tener en el ámbito nacional e internacional.

Recomendaciones:

- Desarrollar una reflexión profunda sobre lo que se considera demanda social educativa para traducirla en instrumentos de planeación y procesos operativos que les permitan plasmar un sello distintivo que fortalezca la identidad y el proyecto de la institución.
- A reserva de que sean replanteados los instrumentos de planeación, del análisis realizado emanan sugerencias que pueden ser tomadas en cuenta en el momento de rediseñarlos:

*Alinear el programa con el objetivo 2 del Plan Sectorial de Educación, referente a "**Fortalecer la calidad** y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México", ya que su relación es más clara y precisa.*

Alinear el programa con el objetivo 1: "Diversificar y reestructurar la oferta educativa de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado con programas de calidad que respondan a las necesidades del estado, la región y del país, y que, en concordancia con los planes nacionales y estatales de desarrollo, garanticen la sólida formación de los estudiantes", de la Línea de Desarrollo 7.1.1 Cobertura, Calidad y Oferta Educativa, Subtema Atención a la Demanda, del Plan de Desarrollo Institucional 2012-2016, con el que se observa mayor vinculación.

- Realizar un replanteamiento de los instrumentos de planeación (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR) con la finalidad de que el robusto diagnóstico elaborado por la UJAT se visualice tanto operacional como sistemáticamente con base en la Metodología del Marco Lógico. Además de establecer un componente por cada bien o servicio entregado por el programa.

- Una mejora en el diseño del programa debería estar acompañada por una mejor capacidad de comunicar y difundir tanto los procesos institucionales como los resultados obtenidos.
- Revisar los instrumentos tanto externos como internos que recolectan información sobre la población potencial, para *lograr una precisa cuantificación* que muestre la eficiencia de la intervención del programa. Asimismo, TECSO propone la cuantificación con base en la información estadística de la ANUIES.
- Elaborar un catálogo de las instituciones educativas que tienen programas con los cuales se complementa el E008, con el fin de dar un adecuado enfoque a las necesidades y requerimientos de la sociedad. Asimismo, ampliar los estudios sobre el campo de la educación superior –la UJAT tiene investigadores especialistas en el tema que han sido consultados en esta evaluación– para establecer estrategias de impacto en tiempos diferenciados, de corto, mediano y largo plazos.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados al programa "E008 Atención a la Demanda Social Educativa" para el año fiscal 2014.

Fecha de inicio de la evaluación:

17 de Septiembre de 2015

Fecha de término de la evaluación:

20 de Octubre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

Dirección General de Planeación y Evaluación Institucional

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

Clara Luz Lamoyi Bocanegra

Principales colaboradores:

Perla Karina López Ruíz
Ana Laura Priego Pérez

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Marcos Rubén López Miguel
Lorena Gutiérrez Ugalde