



Evaluación en Materia de Diseño
Programa E010:
Provisión de servicios de educación superior y posgrado
Resumen Ejecutivo

Coordinación:

Dra. Teresa Bracho González

Equipo evaluador:

Mtro. José Manuel Del Río Zolezzi
Mtra. Jimena Hernández Fernández
Mtro. Israel Islas Rivera

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO, Sede México

México, D. F., 24 de julio de 2009

Resumen Ejecutivo

La Evaluación en Materia de Diseño del Programa Prestación de Servicios de Educación Superior (Programa E010) responde a los criterios de evaluación establecidos en el Modelo de Términos de Referencia para la evaluación en materia de diseño, TdR (versión piloto 1.0) del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La evaluación tiene por objetivo evaluar el diseño del programa *Provisión de servicios de educación superior y posgrado* (E010), a fin de obtener un diagnóstico que retroalimente su diseño y gestión orientada a resultados.

La evaluación se realizó mediante trabajo de gabinete. En primer lugar, se analiza el problema que intenta resolver el programa, y sus objetivos y alineación con los objetivos estratégicos nacionales. En segundo lugar, se evalúa la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores. En tercero se señala si la población potencial y objetivo del programa tiene una definición clara y se encuentra cuantificada, así como si existe sustento para que el programa se dirija a esa población específica. En el cuarto apartado se realiza un análisis de vinculación entre los objetivos del programa establecidos en la normatividad aplicable y su matriz de indicadores (MIR). En el quinto se identifican posibles coincidencias, complementariedades o similitudes de acción con otros programas federales. Tras realizar un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa con base en su diseño, por último, se presenta una valoración final global del Programa.

1. El Programa E010 es una categoría presupuestaria conformada para integrar ocho instituciones relacionadas con la provisión de servicios de educación superior: (1) la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), (2) Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), (3) Universidad Pedagógica Nacional (UPN), (4) Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), (5) Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), (6) El Colegio de México, A. C. (ColMex), (7) el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), y (8) la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional (COFAA-IPN). Por tratarse, de instituciones que siguen lógicas diversas la evaluación representó un reto adicional ya es difícil interpretar cuál es el problema o necesidad prioritario que se busca atender a través de los fondos etiquetados por la SHCP bajo esta categoría presupuestal.

Por lo anterior, es difícil identificar un diagnóstico específico y es prácticamente imposible afirmar que se ha identificado el problema particular al cual se dirige. No obstante no puede identificarse de manera directa a qué problemas establecidos en el Plan sectorial (cobertura, calidad o pertinencia) se dirige el programa, en los árboles de problema elaborados para el diseño de la MI se destaca la necesidad de aumentar el número de programas de calidad a lo cual se dirige cada unidad responsable (UR). A pesar de lo anterior, a más de intuitivo, las demandas por aumentar la calidad de los programas de educación superior así como la ampliación de su oferta, pueden encontrar sustento en la bibliografía académica nacional e internacional y en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Fin del programa es el nombre del programa mismo, es decir, la provisión de servicios de educación superior y de posgrado. Como podrá advertirse ello no nos permite ningún avance significativo en la comprensión de lo que esperamos de la educación pública de nivel superior y de posgrado y de los mecanismos para lograrlo.

2. El programa E010 cuenta con una Matriz de Indicadores que cumple con los criterios establecidos en la Metodología de Marco Lógico pues su resumen narrativo incluye actividades, Componente, Propósito y Fin, indicadores para monitorear cada nivel; explicita también los supuestos identificados como riesgos para la operación del programa. La matriz de indicadores del programa, a su vez, cumple con las disposiciones señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al haber sido cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Cumple con el requisito de registrar los datos de identificación del programa y la alineación con el PND y sus programas; además de dar respuesta a los apartados específicos del PASH pues se identifican las metas a cumplir, la línea base para el cálculo de cada indicador, la frecuencia en su medición, etcétera.

3. El análisis de la MI se realizó con base en una lógica de matriz en cascada o matriz anidada la cual está diseñada para desglosar un programa complejo en varios marcos lógicos o niveles de

intervención más sencillos. A partir de la diversidad de Unidades Responsables se propone utilizar un diseño que represente una matriz general en la cual cada institución constituya un componente de la misma, y todas compartan el Propósito de la matriz general como Fin de sus matrices y proyectos institucionales. Sin embargo, no se consideró razonable llegar hasta el nivel de actividades, es decir, la propuesta es dejar el análisis hasta el nivel de los componentes de la matriz general (i.e., en el nivel de los propósitos de cada una de las instituciones incorporadas). La explicitación detallada de componentes y actividades de las instituciones son responsabilidad de cada una de ellas y la lógica de éstos hará referencia y sentido en el contexto de su propia matriz institucional. Es en el nivel de las matrices institucionales específicas en donde se debiera realizar un análisis detallado de la lógica horizontal y vertical de la matriz, incluyendo sus componentes específicos y actividades particulares, referidas a la oferta de servicios de educación superior, así como la sinergia y posibles duplicidades con otros programas. Asimismo, se juzga poco apropiado que se solicite a este programa presupuestal realizar una matriz completa dado que no parece adecuada para exponer de manera esquemática los servicios que ofrecen instituciones complejas en sí mismas y tan distintas. Los lineamientos de la metodología difícilmente pueden aplicarse al E010, puesto es un programa presupuestario bajo la modalidad de "E prestación de servicios públicos", concentra en una sola partida presupuestal una gama diversa de instituciones (las Unidades Responsables) que en común se relacionan con la educación superior pero no son homogéneas en sus funciones, poblaciones, niveles educativos y operación. Valga mencionar que, además, están incluidos en otras partidas presupuestales, lo que dificulta la posibilidad de realizar un análisis completo de la interacción de árboles de problemas, de propósitos, componentes y complementariedades implícitas.

Un problema sustantivo, que no se detalla en esta evaluación, pues no es pertinente en ninguno de los renglones, refiere a las diferencias sustantivas en el tamaño de las instituciones y de sus respectivos presupuestos. Una institución recibe más de dos terceras partes del presupuesto total del programa, presentándose posibles problemas para todas si ésta llegase a presentar indicadores negativos; de otro lado, todas las instituciones menores podrían no tener una contribución al cumplimiento del propósito y pasar por alto, si aquella tuviese resultados positivos (fee-riders). Es por este tipo de razonamientos que sugerimos utilizar una matriz anidada (o en cascada).

4. La lógica vertical y horizontal de la MI no se valida en totalidad. La lógica vertical no se valida debido a que no se cuenta con un resumen narrativo que desglose de manera ordenada y clara qué es lo que hace el programa y con cuáles objetivos, asimismo, los supuestos identificados no son todos los riesgos relevantes que se tienen que monitorear para valorar el avance del programa.

Los componentes no se consideran adecuados, ya que las Unidades Responsables que participan en el Programa E010 ofrecen servicios de educación superior diferenciados, y que se dirigen a poblaciones distintas. Se sugiere que los componentes se desglosen para cada Unidad Responsable, en función de los servicios que ofrecen en particular. Vale destacar con base en el análisis de lógica vertical que todas las unidades responsables contribuyen a realizar el propósito del programa (ofrecer servicios de educación superior) salvo la COFAA-IPN que es una instancia de planeación y financiamiento, por lo que no se incluye como componente en la matriz propuesta.

Las actividades deberán corresponder con los servicios que ofrecen cada una de las Unidades Responsables en materia de educación superior. En tanto que en este análisis propusimos una matriz anidada, para reflejar la problemática encontrada en el intento por utilizar la metodología de marco lógico en estricto sentido, no se incluyen actividades específicas en la matriz propuesta. Sin embargo, se recomienda enfáticamente que todas las actividades que incluyan las UR en sus matrices estén orientadas hacia garantizar que se fortalezca la capacidad institucional para satisfacer a la demanda por estudios de alta calidad.

La lógica horizontal de la matriz de indicadores no se valida en totalidad debido a que no todos los indicadores identificados son adecuados para medir el nivel de resumen narrativo en el que se ubican; así como que en algunos renglones de la MI no existe consistencia y/o algunos objetivos en conjunto con sus supuestos no permiten lograr el siguiente nivel de objetivos.

Dos tercios de los indicadores incorporados en la MI sometida a análisis son a la vez claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables. Originalmente la MI presenta 12 indicadores, 3 de los cuales se encuentran repetidos y no coinciden con lo expresado en el resumen narrativo.

Debido a que la matriz expresa la operación de varias instituciones, y que la información consolidada por cada una puede variar sustancialmente, no puede responderse con certeza que la línea base esté armada correctamente o que la temporalidad en la medición sea la misma para cada institución. Es posible suponer que los sistemas de información de las instituciones no sean fácilmente equiparables¹.

5. Con respecto a la población potencial y objetivo resulta relevante subrayar que el programa E010 no requiere identificar una población potencial u objetivo dado que es un programa que en principio se encarga de clasificar presupuestalmente bajo un mismo rubro sólo una parte de los recursos presupuestales transferidos a las instancias de educación superior agrupadas en él. Así también, dado que el universo de atención de los servicios de educación superior son todas aquellas personas, de cualquier nacionalidad, que decidan estudiar una licenciatura o posgrado en México y acrediten estudios de educación media superior existe un problema en la identificación o cuantificación estricta de la población potencial. La población objetivo a su vez varía de acuerdo al área de conocimiento al que se oriente cada una de las unidades participantes; así también, dependerá de los criterios que cada institución tenga para seleccionar a sus estudiantes. Por ello, la población objetivo del programa E010 se conforma por la demanda específica de cada institución. En todo podría estimarse la demanda efectiva como la población potencial de cada Unidad (solicitantes), y su población objetivo quedaría delimitada por aquellos que son seleccionados o que ingresan a sus programas. El programa E010 cuenta con información sistematizada y actualizada de los beneficiarios (los estudiantes), que para efectos de la educación se denomina como matrícula.

6. Con base en el análisis realizado del resumen de objetivos planteados en la MI para este Informe de la Evaluación en Materia de Diseño del programa E010, el diseño del programa permite alcanzar el Propósito definido (proveer el servicio de educación superior de calidad), pero se identifican aún algunas áreas de oportunidad. Las correcciones generales que se proponen en el diseño del programa se relacionan fundamentalmente con la especificación de la participación de las Unidades Responsables a través de la reformulación de los Componentes, con precisiones de redacción y con un replanteamiento y reorganización de los indicadores para el Fin, Propósito y Componentes con la finalidad de comprender con mayor claridad la relación lógica de los objetivos.

Valga reiterar, que los problemas identificados en este análisis parecen atribuibles más al carácter *ad hoc* en la integración de proyectos institucionales muy diversos que comparten además su participación en otros programas presupuestales, que a una identificación de la problemática en dichas instituciones o en sus propósitos y fines.

¹ Se anexa propuesta de Matriz de Indicadores.

Matriz de Indicadores Propuesta para el Programa E010: Prestación de Servicios de Educación Superior y Posgrado

Resumen Narrativo		Indicador	Método de Cálculo	Tipo de Indicador	Frecuencia	Meta	Medio de Verificación	Supuestos
PROPÓSITO	Se incrementa la matrícula de las instituciones contempladas en el Programa E010 que recibe educación superior (licenciatura y posgrado) de calidad.	Tasa de crecimiento anual de la matrícula en educación superior a nivel nacional	$((\text{Matrícula en educación superior año } n / \text{Matrícula en educación superior año } n-1) - 1) * 100$	Impacto: eficacia	Anual	A definir por las instituciones	Bases de datos de las instituciones	La asignación presupuestal a educación superior es creciente
		Porcentaje de programas acreditados con respecto al total de programas.	$(\text{Número de Programas de las Instituciones E010 acreditados en el PNPC} / \text{Total de programas de educación superior del E010}) * 100$	Resultados: eficacia	Anual	A definir por las instituciones	Bases de datos de las instituciones	Las políticas de evaluación de CONACYT son estables
FIN	Contribuir a la formación del capital humano en el país.	Tasa de incremento de la población de 25 años o más con algún grado de educación superior	$((\text{Número de personas de 25 años o más con algún grado de educación superior en el año } n / \text{Número de personas de 25 años o más con algún grado de educación superior en el año } n-3) - 1) * 100$	Impacto: eficacia	Trienal	A definir por las instituciones	INEGI	Existe estabilidad en los indicadores macroeconómicos

COMPONENTES	Se amplía la matrícula en programas de calidad y se consolida la calidad del servicio en la UNAM.	Porcentaje de programas acreditados PNPC de la UNAM con respecto al total de programas	(número de programas acreditados en el PNPC/ número de programas de educación superior de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	Las personas que concluyen sus estudios de nivel medio deciden continuar sus estudios de nivel superior
		Porcentaje de matrícula de la UNAM inscrita en programas de calidad.	(matrícula de los programas de calidad/ matrícula total de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
	Se amplía la matrícula en programas de calidad y se consolida la calidad del servicio en la UAM	Porcentaje de programas acreditados de la UAM con respecto al total de programas	(número de programas acreditados en el PNPC/ número de programas de educación superior de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
		Porcentaje de matrícula de la UAM inscrita en programas de calidad.	(matrícula de los programas de calidad/ matrícula total de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
	Se amplía la matrícula en programas de calidad y se consolida la calidad del	Porcentaje de programas acreditados de la UPN con respecto al total de programas	(número de programas acreditados en el PNPC/ número de programas de educación superior de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	

servicio en la UPN	Porcentaje de matrícula de la UPN inscrita en programas de calidad.	(matrícula de los programas de calidad/ matrícula total de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
Se amplía la matrícula en programas de calidad y se consolida la calidad del servicio en la UAAAN	Porcentaje de programas acreditados de la UAAAN con respecto al total de programas	(número de programas acreditados en el PNPC/ número de programas de educación superior de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
	Porcentaje de matrícula de la UAAAN inscrita en programas de calidad.	(matrícula de los programas de calidad/ matrícula total de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
Se amplía la matrícula en programas de calidad y se consolida la calidad del servicio en el INAH	Porcentaje de programas acreditados del INAH con respecto al total de programas	(número de programas acreditados en el PNPC/ número de programas de educación superior de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
	Porcentaje de matrícula del INAH inscrita en programas de calidad.	(matrícula de los programas de calidad/ matrícula total de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
Se amplía la matrícula en programas de calidad y se consolida la calidad del	Porcentaje de programas acreditados del COLMEX con respecto al total de programas	(número de programas acreditados en el PNPC/ número de programas de educación superior de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	

servicio en el COLMEX	Porcentaje de matrícula del COLMEX inscrita en programas de calidad.	(matrícula de los programas de calidad/ matrícula total de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
Se amplía la matrícula en programas de calidad y se consolida la calidad del servicio en el CINVESTAV	Porcentaje de programas acreditados del CINVESTAV con respecto al total de programas	(número de programas acreditados en el PNPC/ número de programas de educación superior de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	
	Porcentaje de matrícula del CINVESTAV inscrita en programas de calidad.	(matrícula de los programas de calidad/ matrícula total de la institución)	Servicios: eficacia	Anual	A definir por la institución	Bases de datos de la institución	