



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

Programa Material Escolar

Secretaría de Educación del Estado de
Durango



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Evaluación Específica



Programa **Anual** de
Evaluación 2019

Programa Material Escolar

Secretaría de Educación del Estado de
Durango

Evaluación Específica del Programa Material Escolar

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación Específica del Programa Material Escolar, Durango:inevap, 2019.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Delyana de Jesús Vargas Loaiza
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y
Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de
Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de
Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la
Evaluación

**Equipo técnico de
la evaluación** Rafael Rodríguez Vázquez
Jesús Josué Yañez Reyes
Sergio Humberto Chávez Arreola

Resumen ejecutivo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3 establece que es obligación de la federación, estados, y municipios, impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; así mismo, el artículo 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango dispone que todas las personas tienen derecho a recibir educación, siendo obligatoria la preescolar, primaria; secundaria y media superior.

La importancia de la educación radica en que es uno de los factores que más influye en el avance y progreso de personas y sociedades, además de proveer conocimientos, la educación enriquece la cultura, el espíritu, los valores y todo aquello que nos caracteriza como seres humanos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 49 de la Ley de Educación del Estado de Durango, establece que la Secretaría de Educación del Estado de Durango (SEED) promoverá la ampliación de distintas actividades y programas de apoyo a la educación implementadas por la federación para fortalecer el mantenimiento a la infraestructura educativa, así como el apoyo a la economía familiar mediante otorgamiento de becas, y la entrega, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social², de uniformes y útiles escolares a alumnos de educación básica.

Los programas, acciones y estrategias relacionadas con la educación, buscan contribuir a alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, nivelar las desigualdades económicas y sociales, acceder a mejores niveles de empleo o ampliar las oportunidades de los jóvenes. En ese tenor, y con el objetivo de apoyar la economía familiar de los duranguenses, la SEED opera en el estado de Durango desde 2014 el Programa Material Escolar (PME), el cual contempla distintos componentes como uniformes escolares, libros de texto, sudaderas y paquetes de útiles escolares. En lo particular, el alcance de la evaluación se enfoca en el último de ellos, útiles escolares; los cuales son entregados en los niveles de educación básica de preescolar, primaria y secundaria.

De acuerdo con la información disponible del Programa, no fue posible identificar su lógica causal, ya que la responsabilidad de la Secretaría de Educación del Estado de Durango consiste únicamente en la distribución de los paquetes de útiles, ya que la conformación de dichos paquetes corresponde a la Secretaría de Finanzas y de Administración.

Por lo anterior, los objetivos, así como la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) presentada por los responsables del anterior proceso distributivo mencionado, no atienden ni están relacionados con la problemática social documentada en los distintos documentos normativos de carácter estatal.

Por otra parte, el Programa no cuenta con información presupuestal detallada ni con un análisis de gastos en los que se incurrirá para la operación de este. En cuanto a los procesos

² Ahora Secretaría de Bienestar Social del Gobierno del Estado de Durango

de gestión relativos a las facultades de la Secretaría, estos se encuentran definidos de manera clara, pues se tiene identificado cuál es la tarea de la Secretaría en el funcionamiento del Programa; sin embargo, no fue posible identificar si se realizan actividades como la difusión del Programa o acciones relacionadas con la rendición de cuentas.

Finalmente, la intervención no cuenta con indicadores claros, relevantes y adecuados que permitan medir el desempeño de la intervención, ni conocer y valorar el impacto sobre la población objetivo.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	2
Antecedentes	7
Objetivos de la evaluación.....	7
Objetivo general.....	7
Objetivos específicos.....	7
Hipótesis de la evaluación.....	7
Hipótesis principal.....	7
Hipótesis adicionales.....	7
Alcance de la evaluación.....	8
I. Justificación y diseño de la intervención.....	9
II. Calidad de la intervención.....	20
III. Gestión de la intervención.....	23
IV. Resultados, transparencia y rendición de cuentas.....	26
Propuestas de Recomendaciones y Observaciones.....	31
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	32
Conclusiones.....	33
Referencias.....	35
Anexos.....	37
Anexo 1. Lógica causal.....	37
Anexo 2. Procesos de gestión.....	39
Anexo 3 Indicadores.....	40

Siglas y acrónimos

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PAE	Programa Anual de Evaluación
PME	Programa Material Escolar
SEED	Secretaría de Educación del Estado de Durango

Glosario

Análisis de gabinete	Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione la dependencia o entidad responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.
Buenas Prácticas	Aquellas iniciativas innovadoras, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y que han permitido mejorar y fortalecer la capacidad de gestión de la intervención.
Cuellos de Botella	Aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende la intervención para alcanzar sus objetivos.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Hallazgo	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.

Indicadores

Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.

**Propuesta de
recomendaciones
y observaciones**

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Antecedentes

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el organismo constitucional autónomo encargado de realizar y coordinar las evaluaciones a las políticas y programas públicos que operan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango. El objetivo del Inevap es generar información para la toma de decisiones que mejoren las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación del Inevap. De esta manera, los Lineamientos definen que los entes públicos obligados y las mismas evaluaciones deberán apegarse a los modelos de Términos de Referencia (TDR) emitidos por el Instituto, los cuales definen la intervención pública, los instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de evaluación.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Analizar los requerimientos del diseño y gestión de la intervención para alcanzar sus objetivos.

Objetivos específicos

- Identificar y analizar la definición y justificación del problema que la intervención busca atender, sus objetivos y la lógica causal que la conecta con sus resultados esperados.
- Valorar la calidad y suficiencia de los mecanismos y estrategias de la intervención, en particular, sobre la planeación y ejecución de las rutas de entrega del material escolar.
- Analizar los procesos de gestión de la intervención y su alineación con los objetivos.
- Analizar los elementos de la intervención para medir y evaluar sus resultados.

Hipótesis de la evaluación

Hipótesis principal

El diseño e implementación de la intervención a nivel local contribuye a alcanzar sus resultados esperados.

Hipótesis adicionales

1. La intervención identifica el problema o necesidad pública que justifica su creación y adopta mecanismos y estrategias para atenderlo mediante una lógica causal.

2. Los mecanismos y estrategias de la intervención, en particular, sobre la planeación y ejecución de las rutas de entrega del material escolar se alinean con sus resultados esperados.
3. Los procesos de gestión de la intervención conducen al logro de sus resultados esperados.
4. La intervención cuenta con mecanismos e instrumentos para medir y evaluar su gestión y resultados.

Alcance de la evaluación

La Evaluación Específica del Programa Material Escolar busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de los requerimientos de diseño, implementación y gestión de la intervención para alcanzar sus resultados esperados mediante la documentación normativa, de planeación y gestión de la intervención, así como toda la información disponible al momento de la evaluación.

Los hallazgos de la evaluación exponen los principales factores que explican el desempeño de la intervención; así mismo, la evaluación reconoce los logros alcanzados y las buenas prácticas implementadas y se concentra en los elementos que pueden limitar el logro de los resultados.

De esta manera, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Asimismo, el equipo evaluador puede, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos que fortalezcan la evaluación debiendo cumplir como mínimo los Términos de Referencia correspondientes. Igualmente, la información se complementa mediante entrevistas con los responsables del programa evaluado.

I. Justificación y diseño de la intervención

1. ¿La intervención justifica la intervención que realiza en función del problema o necesidad pública que pretende atender?

Dentro del documento Manual de Organización Programa de Distribución de Uniformes y Útiles Escolares Ciclo Escolar 2018-2019 se menciona que la justificación para la creación, operatividad y funcionamiento del Programa es la de coadyuvar al fortalecimiento de los valores universales de pertenencia, equidad e inclusión, lo cual se considera como un apoyo importante a la economía de las familias del estado, por motivos de canalización de recursos hacia otras necesidades básicas.

En adición a lo antes mencionado, la esencia e idea central de la justificación, es decir, el apoyo a la economía familiar, se alinea con el Eje 2 «Gobierno con Sentido Humano y Social» del Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2022, «*Combate a la pobreza y desigualdad social, grupos vulnerados, desarrollo social inclusivo, salud, educación y cultura para el desarrollo, vivienda, mujeres, jóvenes, migrantes, activación física y deporte*», específicamente las estrategias o líneas de acción 16.1 y 16.1.3.

De igual manera, se tiene en cuenta el artículo 20 del capítulo IV de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango, en el cual se menciona, *grosso modo*, cuál será la fuente de financiamiento o de presupuesto para la ejecución del PME. En el punto antes mencionado, se registra que la entrega de los beneficios del Programa se realizará con base en la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango, específicamente el artículo 49, el cual menciona lo siguiente:

«La Secretaría promoverá la ampliación de los programas sociales de apoyo a la educación, implementados por el Gobierno Federal y por los municipios duranguenses, para que se fortalezca el mantenimiento de la infraestructura educativa, así como el apoyo a la economía familiar mediante el otorgamiento de becas a estudiantes, atendiendo su nivel socioeconómico y/o sus promedios de aprovechamiento, y la entrega en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, de un uniforme escolar o deportivo y un paquete de útiles escolares a los beneficiarios de educación básica de acuerdo a lo establecido en la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango.»

A pesar de contener los puntos antes mencionados, la intervención no justifica la importancia de solucionar el problema expuesto dentro del documento. Dicho de otra manera, se menciona cuál es el objetivo de la intervención, pero no se fundamenta con argumentos sólidos el por qué es una prioridad su creación y operación. Tampoco existe algún documento donde se incluyan referencias de intervenciones similares o trabajos de investigación relativos al tema que sirvan como justificación y evidencia teórica o empírica que demuestre el logro de resultados positivos similares a los que busca el Programa de Material Escolar.

En este sentido, el gasto en educación es, en conjunto con la entrega de uniformes y libros, uno de los criterios de focalización de población potencial.³ Esta información se recoge directamente del formato 911.⁴ De forma general, los resultados que se obtienen con la información con la que cuenta la SEED es la siguiente:

Tabla 1
Promedio de gasto en útiles escolares según tipo y sostenimiento de escuela

Tipo de Escuela	Promedio de gasto en escuelas de sostenimiento estatal (Pesos)	Promedio de gasto en escuelas de sostenimiento federal (Pesos)	Promedio de gasto en escuelas de sostenimiento federal transferido (Pesos)
Especial Cam	n/d	n/d	\$366.00
Inicial Cendi	\$1,000.00	\$2,033.33	\$1,130.00
Preescolar Cendi	\$1,000.00	n/d	\$1,130.00
Preescolar General	\$332.07	n/d	\$293.02
Primaria General	\$382.48	n/d	\$393.15
Secundaria General	\$612.14	n/d	\$664.32
Secundaria P/Trabajadores	\$150.00	n/d	n/d
Secundaria Técnica	n/d	n/d	\$639.75
Secundaria Telesecundaria	n/d	n/d	\$460.23

n/d: sin información disponible

Fuente: Elaboración propia con información de formato 911, SEED.

Como se puede observar, el gasto promedio de la educación preescolar e inicial Cendi de sostenimiento estatal, es aproximadamente tres veces mayor al gasto en preescolar general y primaria general y el doble de las secundarias generales. La proporción es incluso mayor cuando son instituciones de sostenimiento federal transferido. Por lo anterior, se hace énfasis en que, si el objetivo esencial del Programa es contribuir a la economía familiar, se recomienda reconfigurar los paquetes de útiles escolares y focalizarlos hacia los niveles escolares que suelen realizar un mayor gasto.

³ Con base en la información contenida dentro del apartado *Diseño del Programa Material Escolar*.

⁴ Para visualizar el documento completo se recomienda visitar el siguiente enlace <http://www.f911.sep.gob.mx/2019-2020/Documento/PRIMARIA.pdf>

Así mismo, existen experiencias de distintos estados y países donde se llevaron a cabo intervenciones con acciones similares a la de Material Escolar. Algunos estudios que se han realizado al respecto son los siguientes:

Tabla 2
Documentos de investigación sobre programas similares

Documento	Componente	Autor	Principales hallazgos
School Inputs, Household Substitution, and Test Scores	Útiles y uniformes	Das, Jishnu, Dercon, Habyarimana, Krishnan, Muralidharan, and Sundararaman	Encontró efectos positivos significativos en los puntajes de las pruebas o <i>test</i> realizados al final del primer año, no obstante, no se encontró ningún efecto en el segundo año a pesar de que la subvención se otorgó nuevamente en el segundo año, y se gastó en artículos muy similares en ambos años. ⁵
Evaluación de Procesos del Programa Presidencial de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares.	Uniformes, zapatos y útiles escolares	Econometría, S.A. - UNESCO	Se aumentaron las tasas de matrícula y de asistencia. ⁶
Impacto y tendencia de los incentivos escolares en el nivel de educación primaria.	Útiles escolares	Rudis Manuel Salinas	Los incentivos no reflejan ningún impacto, con relación a la repitencia, deserción y cobertura escolar. ⁷

Fuente: elaboración propia

En México existen o han existido programas similares que pueden servir de aprendizaje para el Programa y así enriquecer el análisis de la cadena de resultados, con base en un mejor fundamento y justificación que permita asegurar el resultado que se busca. Algunos de estos programas son los siguientes:

⁵ Das, Jishnu, Stefan Dercon, James Habyarimana, Pramila Krishnan, Karthik Muralidharan, and Venkatesh Sundararaman. 2013. *School Inputs, Household Substitution, and Test Scores*. American Economic Journal: Applied Economics, 5(2): 29-57.

⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y Cultura, *Evaluación de Procesos del Programa Presidencial de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares para Estudiantes de Educación Parvularia y Básica de Centros Educativos Públicos y Subsidiados*, 2018. Econometría S.A

⁷ Rudis Manuel Salinas, 2007, *Impacto y tendencia de los incentivos escolares en el nivel de educación primaria del municipio de Santa María, departamento de La Paz*, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Tabla 3
Compilación sobre programas similares en México

Estado	Nombre del Programa	Objetivo
Jalisco	Mochilas con los útiles	Apoyar el ingreso familiar de los hogares de niños, niñas y jóvenes que cursan estudios en los niveles de preescolar, primaria y secundaria en las escuelas públicas del Estado de Jalisco, para contribuir a la permanencia en el sistema educativo y mitigar el abandono de sus estudios por falta de dinero para comprar mochilas y útiles escolares básicos definidos en la lista oficial de la SEP. ⁸
Oaxaca	Útiles y uniformes escolares	Mejorar las condiciones económicas y sociales de las familias. ⁹
Ciudad de México	Útiles Escolares Gratuitos	Contribuir a la equidad en el acceso a una educación formal mediante la entrega de un vale electrónico para el apoyo en la compra de un paquete de útiles escolares a todas y todos los niños y jóvenes inscritos en escuelas públicas de nivel básico en la Ciudad de México. ¹⁰

Fuente: elaboración propia

Finalmente, y con los documentos facilitados para la realización de este trabajo, el Programa opera en alineación con alguno de los ejes establecidos dentro del PED, sin embargo, no se lleva a cabo algún análisis exploratorio o empírico para la selección de esta estrategia referente a otras, o de la magnitud del problema a resolver para, en su conjunto, llevar a una conclusión mejor fundamentada de que, en efecto, el Programa atiende y en su caso, contribuye de manera sustancial a mitigar el problema público detectado.

Es de suma importancia mencionar que personal de la SEED dio a entender al equipo evaluador que se rigen por las mismas Reglas de Operación del Programa Uniformes Escolares a cargo de la Secretaría de Bienestar del Estado de Durango, por lo que en el transcurso de la evaluación se hará referencia en algunas ocasiones a este documento. En este sentido, dentro de él, tampoco fue identificado algún tipo de análisis o fundamentación empírica del PME.

⁸ Reglas de Operación Programa Mochilas Con los Útiles, 2018
<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/201803/ROP%20Mochilas%20con%20los%20%c3%batiles.pdf>

⁹ Evaluación de Diseño Programas Bienestar del Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013
http://www.jefaturadelagubernatura.oaxaca.gob.mx/files/pdf/evaluaciones_2013/informes/uniformes_evaluacion.pdf

¹⁰ Reglas de Operación Programa Útiles Escolares Gratuitos, 2019
<https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c6/eeb/e47/5c6eebe47fd5e756670267.pdf>

2. ¿Los objetivos de la intervención son claros, realistas y entendidos por todos los involucrados?

La Ley de Planeación del Estado de Durango establece en su artículo 11 que a las dependencias de la administración pública les corresponde, entre otras cosas, elaborar una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para cada programa presupuestario, a fin de asegurar una alineación con las prioridades y objetivos de la planeación estatal y los programas sectoriales correspondientes.

Algunos autores afirman que el primer paso para crear una solución de política pública es establecer de manera clara el objetivo. Dicho objetivo se define como la expresión de un fin en forma técnica en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificados en relación con el espacio que se refieren (OPS OMS, 1975 citado en Ruiz 1996, p. 23).

El objetivo general que tiene el Programa es el de *«lograr que los uniformes y útiles se encuentren en manos de los alumnos. Mientras los objetivos específicos son la distribución de lo antes mencionado con base en una matrícula real y confiable.»*

Los objetivos, pues, divergen de lo presentado en la justificación del programa, es decir, guardan poca o nula relación con la *«ayuda a la economía de las familias.»* Este objetivo, precisamente, fue mencionado dentro de las Reglas de Operación del Programa Uniformes Escolares¹¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, se esperaría que los objetivos fueran redactados como beneficios hacia la economía o planificación familiar o, en su caso, de manera agregada en el estado indicadores de pobreza, producción, consumo, etc., puesto que, en la justificación, así como en el marco jurídico del Programa se tiene ese fundamento. En cambio, la desagregación de objetivos y metas, así como de acciones atienden a un plan mayormente de logística.

Dadas las distintas dependencias que intervienen en el proceso de implementación del Programa, se puede entender que el objetivo general y, por tanto, los específicos, son los que competen únicamente a la Secretaría de Educación.

Lo anterior se identifica en las ROP del Programa uniformes escolares en el apartado número 2 llamado *«Entrega y Distribución»*, el cual establece lo siguiente:

«La Secretaría de Educación será la dependencia responsable de operar el proceso de entrega y distribución de los uniformes escolares y sudaderas de manera gratuita y oportuna a todo alumno que se encuentre inscrito y activo en las escuelas públicas de nivel de educación básico, así como los de media superior respectivamente, su entrega no podrá condicionarse a pago o circunstancia alguna.»

¹¹ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 9 con fecha del 13 de marzo de 2018.

La no similitud en el establecimiento de los objetivos se puede asumir que es por este factor, no obstante, dada la vinculación de las distintas entidades de gobierno, así como su colaboración institucional, el problema social detectado que se pretende atender es el mismo, a pesar de tener distintas facultades o ámbito de competencia.

De esta manera, es de suma importancia que los responsables del Programa identifiquen si lo que actualmente se encuentra registrado como objetivos es realmente una actividad que se desprende de atender una problemática o necesidad social, en dado caso, se recomienda incluir estos como una actividad del Programa y replantear la idea del objetivo general y específico del mismo, esto es, el problema o necesidad social que será atendida con la intervención. En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) recomienda que en la redacción de programas públicos el objetivo debe ser presentado como la situación esperada al resolver el problema o necesidad que el Programa pretende atender.¹²

¹² Para más información revisar, Coneval, 2019, *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2019.pdf

3. ¿La intervención identifica la lógica causal que la vincula con sus resultados esperados?

Las intervenciones públicas consisten en una serie de actividades que producen ciertos resultados que contribuyen a lograr impactos finales previstos. Estas etapas, en su conjunto, conforman una «teoría de cambio», la cual, dicho de otra manera, se traduce como una estrategia de trabajo donde se anticipan sus posibles efectos (UNICEF, 2014).

El estudio de la teoría de cambio aborda la coherencia de las políticas públicas a través del análisis sobre si la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada (Cejudo & Michel, 2016).

En ese sentido, la Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta para definir el diseño y la lógica interna de los programas, y a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), resumir la conceptualización de los insumos, productos y resultados esperados con el programa (Coneval, 2013).

Para lo anterior, se identificó la MIR del programa, la cual es la siguiente:

Tabla 4	
Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Material Escolar	
Fin	Contribuir al logro de una educación de calidad y con valores para formar ciudadanos íntegros y competentes mediante la obtención de elevados índices del logro académico en la educación básica general e indígena pública a través de la distribución de libros de texto
Propósito	Los alumnos de educación básica cuentan con libros de texto, materiales educativos y uniformes escolares desde el inicio del ciclo escolar
Componentes	Libros de Texto, materiales educativos y uniformes escolares distribuidos.
Actividades	Envío y conciliación de matrícula escolar a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG)
	Firma de convenios con editoriales para la adquisición de libros de educación secundaria y telesecundaria
	Compra de libros de texto gratuitos para educación secundaria y telesecundaria
	Recepción y distribución de libros de texto, materiales educativos y uniformes a alumnos de educación básica

La lógica de causalidad de la MIR permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz (resumen narrativo).

Su proceso de análisis se realiza de forma ascendente y pretende lo siguiente:

- Si se completan las actividades programadas y se cumplen los supuestos asociados a éstas, se lograrán producir los componentes.

- Si se producen los componentes detallados en la MIR y se cumplen los supuestos asociados a estos, se logrará el propósito del programa.
- Si se logra el propósito del programa y se cumplen los supuestos asociados a éste, se contribuirá al logro del fin.
- Si se contribuyó al logro del fin y se mantienen vigentes los supuestos asociados a éste, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del Programa.

4. ¿La intervención justifica la selección de su estrategia de intervención sobre otras alternativas?

Dentro del Manual de Organización facilitado por la Dirección de Servicios Regionales de la Secretaría de Educación se describe qué tipo de apoyo entrega el personal a cargo de la ejecución del Programa, esto es, uniformes escolares, útiles y sudaderas, así como vestimenta tradicional indígena.

En lo que respecta a útiles escolares, en el Contrato No. LP/E/SEED/008/2019 se describe la cantidad y los materiales que compondrán cada uno de los paquetes según grado. En este sentido, la Secretaría de Educación Pública, a nivel federal, emite una lista sugerida de útiles escolares, considerados como básicos para realizar las actividades necesarias desde inicio de clases.¹³ Al comparar los componentes que conforman ambos paquetes, si bien la mayoría de los útiles coinciden, no es así en la cantidad de este. Sin embargo, al verse el Programa como medio de apoyo o contribución, se puede decir que cumple con las necesidades consideradas como prioritarias por la Secretaría de Educación Pública Federal.

Respecto a este último tema, la evidencia sugiere que se tienen efectos positivos, pero desde diferente perspectiva. Por un lado, desde el punto de vista de rezago educativo se observa que el cambio en los indicadores referentes a matrícula, promoción, repitencia y deserción ha sido positivo y se contribuye significativamente a la permanencia de los alumnos y alumnas en las escuelas. Por otra parte, desde el punto de vista económico o de ahorro, pues la cantidad destinada del ingreso que se dedicaba a la compra de estos productos puede ser destinada a otros gastos.

Dentro de las Reglas de Operación del Programa Uniformes Escolares, publicadas en el número del Periódico Oficial del Estado de Durango, se redacta cuál es el procedimiento para que los beneficiarios sean atendidos por el programa, sin embargo, no fue proporcionado al equipo evaluador algún documento similar referente a los útiles escolares.

La falta de redacción o, en su caso, inexistencia de algún documento donde se establezcan los lineamientos antes descritos puede ocasionar que, en caso de presentarse algún factor no deseado que pudiese poner en riesgo la correcta operación del Programa y el logro de sus objetivos estará expuesto.

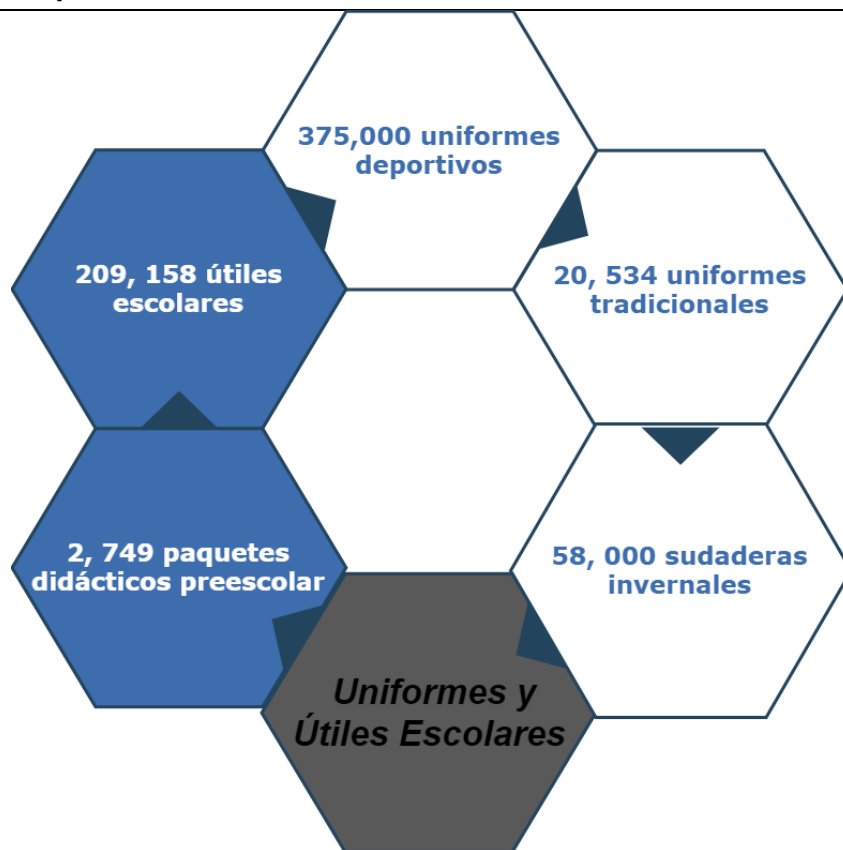
En las ROP antes mencionadas, se especifica que la cobertura del Programa será de carácter estatal, mientras que la población objetivo atiende como beneficiarios a las y los alumnos inscritos y activos en el ciclo escolar de educación básica y media superior de escuelas

¹³ Secretaría de Educación Pública, 2019, *Lista sugerida de útiles escolares para las actividades en las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria. Ciclo escolar 2019-2020.* <https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201906/201906-RSC-rjk3XQsB6G-Listaoficialdetilesescolares2019-2020.pdf>

públicas del estado de Durango. A pesar de que el componente de uniformes escolares cuenta con este documento normativo, no se proporcionó ni se logró identificar el mismo para la entrega de útiles escolares. Lo mencionado, en conjunto con lo expresado en la pregunta 2, propicia a que se pierda claridad en cuál es el objetivo que busca la entrega de útiles y el Programa en su conjunto.

A pesar de ello, la SEED sí lleva a cabo una estimación sobre las distintas cantidades de material educativo que será entregado durante el ciclo escolar 2018-2019, la cual es la siguiente:

Figura 1
Diagrama con las cantidades de uniformes deportivos, tradicionales, sudaderas invernales y útiles escolares para el ciclo escolar 2018-2019.



Fuente: Elaboración propia con información de la SEED.

Así mismo, se señala la ausencia de otras alternativas posibles que hubiesen servido para mitigar el problema detectado y, por tanto, la falta de evidencia teórica o empírica que haya llevado a las autoridades a elegir la mejor estrategia de intervención para resolver el problema o situación adversa identificada, en este caso, no se exponen cuáles son los motivos para la elección de entregar material escolar frente a otras alternativas ni motivos o evidencia que sustente los efectos positivos de la acción seleccionada.

Coneval (2016) recomienda realizar un análisis de alternativas para poder considerar la factibilidad de la implementación de dicho programa e identificar los riesgos que pudieran obstaculizar dicha factibilidad. En este sentido, si bien pudiese resultar ser la alternativa más viable para coadyuvar a la solución del problema identificado, contar con una recopilación de experiencias similares podrá contribuir a la optimización de recursos humanos, financieros, materiales, etc. con los que cuenta el Programa.

II. Calidad de la intervención

5. ¿La intervención documenta la planeación de las rutas de entrega del material escolar?

Si bien, dentro de la documentación proporcionada por la SEED, se encuentra una base de datos con el registro de cada una de las rutas establecidas para zonas rurales, urbanas o especiales necesarias para la correcta distribución y entrega de los paquetes de útiles escolares, no se logra identificar qué mecanismos, instrumentos o criterios se utilizaron para la selección de dichas rutas por ejemplo tiempo promedio, condiciones del camino o carretera, existencia de semáforos y otro tipo de señalamientos imprevistos o exógenos que pudieran retrasar la llegada o inicio a tiempo del proceso de entrega, pago de tarifas, etc. o, en su caso, si se dejó a criterio de las autoridades correspondientes. Empero, las indicaciones relacionadas a las rutas establecidas no están disponibles para los 39 municipios que componen el estado de Durango, únicamente para la cabecera municipal.

En adición, personal responsable de la entrega de útiles escolares, menciona que para la entrega de este componente no se tiene designado un presupuesto, rutas o planeación de costos necesarios para hacer llegarlos al usuario final, sino que, se aprovecha la planeación del componente de «Uniformes Escolares» así como sus rutas y transporte, de tal manera que se depende tanto en el sentido presupuestal, como de logística de la entrega de uniformes escolares.

Se desconoce cuál fue el criterio para selección de lo que se afirma anteriormente, ya que no se encuentra registrado en los documentos y bases de datos que fueron facilitados por la SEED. Por este motivo no es posible asumir algún criterio o hecho que haya llevado a las autoridades competentes a, únicamente, ser específicos y mostrar con mayor detalle las rutas en el municipio de Durango.

Sería conveniente contar con los elementos antes mencionados para poder llevar a cabo, de igual manera, la evaluación en el ámbito respectivo a rutas.

Así mismo, se señala la falta de especificación en caso de haber realizado incrementos en los plazos de entrega del material escolar respecto a lo establecido en la planeación.

6. ¿La intervención estima y asegura los recursos necesarios para su implementación?

Una de las acciones principales para la operación de un Programa, es la gestión de los recursos; es decir, contar y disponer con recursos financieros para el desarrollo de su gestión de forma oportuna

La SEED documenta que, dentro del artículo 20 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango, se establece lo siguiente:

«El Ejecutivo del estado dispondrá en el Presupuesto de Egresos Anual que corresponda, un monto específico a efecto de dotar anualmente de un juego de útiles escolares, según la lista oficial de estos, determinada por la Secretaría de Educación del Estado, así mismo se otorgará un juego de uniforme escolar, de uso ordinario o deportivo, adecuado y completo, a los beneficiarios inscritos en las escuelas de educación básica obligatoria de cada uno de los municipios del estado».

A pesar de lo anterior, en los documentos facilitados por parte de la entidad responsable del Programa no se encontró desglose por partida de los costos o proyecciones de gastos necesarios para implementar y llevar a cabo la intervención. Tampoco se especifica cuáles serán las fuentes de financiamiento. La falta de planeación en la proyección y estimación de recursos financieros, materiales y humanos puede poner en riesgo el cumplimiento del objetivo que busca el Programa.

Si los responsables del Programa llevan a cabo un análisis de experiencias similares correspondiente a los costos en que se incurre para la operación del programa y el logro de objetivos de este, tendrán mayores herramientas con las que puedan valorar distintas alternativas y comparar los resultados alcanzados con los objetivos comprometidos.

7. ¿La intervención identifica y considera los riesgos asociados a su intervención que pueden limitar el logro de los resultados esperados?

El riesgo es un término referente a la posibilidad de obtener resultados negativos o inesperados en una situación determinada. Es entonces, un factor que es necesario considerar al tomar una decisión importante y, sobre todo, cuando involucra a una cantidad considerable de posibles beneficiarios o afectados por la misma.¹⁴

El riesgo se encuentra presente en todas las acciones y/o políticas de gobierno, de tal forma que una de las maneras en que se demuestra es mediante eventos adversos que pueden provocar pérdidas directas o indirectas, insuficiencias y anomalías en los procesos, deficiencias en la administración de recursos humanos, entre muchas otras consecuencias inesperadas, por ello la necesidad e importancia de llevar a cabo una correcta planeación, delimitación de responsabilidades, áreas involucradas y una acertada detección de necesidades.

La SEED no contempla un análisis de riesgos en el proceso de distribución de útiles escolares en ninguno de sus componentes. En este sentido, la idea de llevar a cabo un análisis de riesgos es producir una descripción completa del mismo, destacando las incertidumbres más allá de los valores esperados y de las probabilidades. Este análisis permitirá identificar el curso de acción que conduce con una probabilidad mayor a que se produzcan la pérdida o los daños no deseados. En consecuencia, está indicando cuál sería el más conveniente o qué medidas podrían adoptarse para que, en el caso de que dicho curso de acción no pudiera modificarse, los efectos negativos a que pueda dar lugar se minimicen.¹⁵

Lo anterior toma aún más sentido y relevancia para el logro de objetivos y contribución al fin establecido al tener en cuenta que no se presentan alternativas a la intervención implementada. Sería de gran ayuda, pues, el integrar al menos este análisis para aumentar la probabilidad de éxito y de beneficios resultantes de esta acción.

Será importante enfocarse en los riesgos que resulten más significativos, aquellos relacionados con el desarrollo de los procesos y los objetivos del Programa, así como determinar hasta qué punto pueden ser aceptados dichos riesgos o no presentar un peligro sustancial del objetivo de las actividades que se lleven a cabo. Lo señalado, contribuirá a tener una mayor seguridad de que los resultados esperados sean obtenidos.

¹⁴ Corral H. Rubí A., 2011, *El análisis de riesgo político: Un nuevo modelo*, Universidad de las Américas, Puebla. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/corral_h_ra/capitulo1.pdf

¹⁵ Losada M. Roberto, 2013, *El análisis de riesgos en las políticas públicas: del análisis empírico al planteamiento normativo*, Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17688/losada_roberto_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

III. Gestión de la intervención

8. Describa los procesos de gestión de la intervención

A pesar de contar con una planeación eficiente, recursos suficientes, así como una justificación basada en evidencia o recopilación de políticas o programas similares con resultados positivos, contar con los procesos adecuados y claramente especificados para la implementación o desarrollo de actividades son igual de importantes, ya que es la etapa de la intervención donde proceso de administración o gestión de la política y que supone la conversión de los insumos puestos a disposición en productos o resultados consistentes con las metas establecidas en el estatuto de la política pública.

En este sentido, en el estado de Durango, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Económico, así como la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar Social) son las dependencias gubernamentales que intervienen en el proceso de financiamiento, producción y entrega de uniformes y útiles escolares.

A saber, en lo que respecta a la Secretaría de Educación, su tarea se basa principalmente en la conciliación de matrícula, calendarización y distribución de los paquetes de útiles y uniformes escolares. Este proceso, referente a las tareas que coordina el SEED, se muestra en el Anexo 2.

En adición a lo anterior, la Dirección de Servicios Regionales, tiene previamente establecidos, formatos referentes a cada uno de los procesos mostrados en el Anexo 2. De esta manera, se reconoce que la SEED tiene identificado cuál es su tarea en el proceso de la intervención, así como los subprocesos necesarios para el logro de esta.

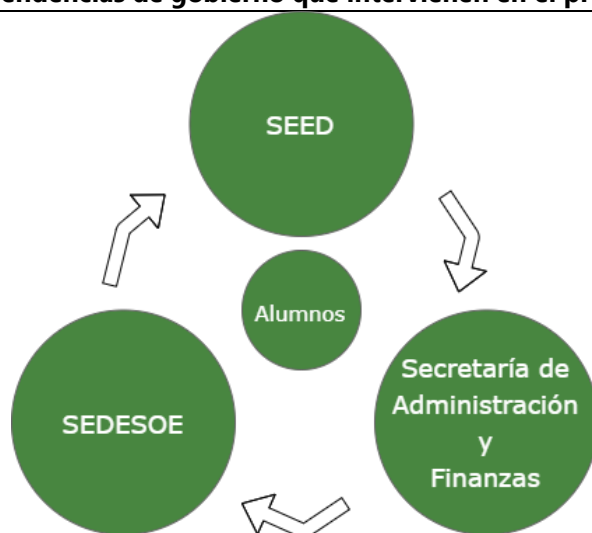
9. ¿Cómo se coordina el programa con otras dependencias/entidades para implementar la intervención?

La búsqueda de coordinación es una demanda añeja y vigente dentro del aparato de gobierno y en especial se persigue en los ámbitos políticos complejos. En general, lograr que varias organizaciones grandes, semiautónomas, complejas y multidimensionales trabajen juntas para manejar múltiples demandas es difícil. Se entiende por coordinación el grado en que las organizaciones intentan asegurar que sus actividades tomen en cuenta las de otras organizaciones (Hall et al., 1977).

El movimiento de la nueva gestión pública (NGP) que ha dominado gran parte del sector público durante los últimos 35 años aproximadamente, se caracteriza sobre todo por una estrategia de fragmentación (Christensen y Læg Reid, 2001; Pollitt y Bouckaert, 2001), que se consiguió mediante la desagregación y separando la formulación de políticas públicas de la administración. Sin embargo, la especialización vertical o desconcentración estructural parece haber minado el control político; ha debilitado los controles estructurales y disminuido la influencia real de los ejecutivos políticos sobre las instituciones y niveles subordinados. Al mismo tiempo, una mayor especialización horizontal, según el principio de organizaciones de un solo propósito, ha creado retos tanto para la capacidad como para la coordinación (Gregory, 2003).

En este sentido, si bien dentro de la normatividad interna referente al Programa se definen cuáles serán las dependencias involucradas en el proceso de la intervención, no se describe cómo será la coordinación entre ellas. El diagrama mencionado es el siguiente:

Figura 2
Diagrama con las dependencias de gobierno que intervienen en el proceso del Programa



Fuente: elaboración propia con información de la SEED.

Aparte de ser esencial en la correcta organización, lograr una coordinación alineamiento entre los actores conllevará a una mayor eficiencia e integralidad en la ejecución del Programa, lo cual aseguraría el logro de los resultados esperados, así como una disminución en la probabilidad de presentar cuellos de botella.^{16 17}

Chiroque (2018) afirma que, la manera en que la coordinación del Programa puede ser calificada, es en el grado que se evitan la duplicación y superposición de decisiones y se reducen inconsistencias de las políticas. Además, se deben asegurar prioridades, a fin de apuntar a la cohesión y coherencia de ellas, de tal forma que se atenúe el conflicto político y burocrático.

Igualmente, en este sentido se deberán considerar los posibles limitantes que pudieran afectar el desarrollo y logro de una sinergia institucional. A saber, estas limitaciones y retos son, en su mayoría, derivados de la descentralización y las consiguientes relaciones intergubernamentales, o de la tensión sectorialidad-intersectorialidad, así como la existencia de fracturas y segmentaciones organizacionales, presencia de nuevos actores, predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción, entre otros, sin embargo, la implementación de una política social es, precisamente, esfuerzos de coordinación.¹⁸

¹⁶ Vanagas Ramunas, 2014 *Impact of coordination for organization process*, INTELLECTUAL ECONOMICS.

¹⁷ Martínez, R. 2010. *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Proyecto de Modernización del Estado (ed.), Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión públicas en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros

¹⁸ <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm>

IV. Resultados, transparencia y rendición de cuentas

10. ¿La intervención cuenta con indicadores y mecanismos para monitorear y evaluar su desempeño?

Se define al seguimiento o monitoreo como una actividad enfocada principalmente en detectar de manera sistemática la calidad del desempeño desde un proceso, hasta un sistema o subsistema, con el fin de realizar los ajustes o modificaciones que sean necesarios, para el logro de los resultados establecidos. Por consiguiente, el proceso de monitoreo permite detonar una etapa de análisis cuantificable de avance y a su vez, establecer un plan de acción que permita lograr los objetivos. El monitoreo coadyuva a identificar aquellas problemáticas que se materializan en la operación del Programa y que no se tenían previstos como riesgos o bien, si se tenían identificados, pero no se pudieron mitigar en tiempo. Hay que mencionar que los avances significativos también se detectan en este proceso, por lo cual es recomendable identificarlos.¹⁹

En la actualidad, existen diversas definiciones sobre lo que es el monitoreo o seguimiento, sin embargo, estas van encaminadas hacia dos tendencias sobre el significado y el alcance de los sistemas de seguimiento o monitoreo²⁰. La primera tendencia da por hecho que, proporcionados ciertos insumos se obtendrán determinados resultados con sus posibles causas y efectos. En la segunda tendencia se busca determinar la validez de una de las hipótesis, para dar la retroalimentación correspondiente y posterior tomar las decisiones estratégicas tanto operativas y administrativas, la cual debe estar cimentada sobre una base empírica.

En este sentido, uno de los elementos más importantes en la implementación de políticas y programas públicos, es la generación de información relevante y oportuna para la toma de decisiones, así como para su monitoreo. Los indicadores mencionados en el citado artículo, sin duda constituyen una de las herramientas indispensables para el logro de este objetivo. Sin embargo, en ocasiones, su correcta construcción y aplicación representan algunos de los principales retos para los gestores y responsables de las intervenciones públicas.

Por otra parte, si se habla específicamente de «indicadores», son, sustancialmente, el principal insumo de los sistemas de seguimiento y monitoreo, ya que denotan medidas relacionadas con el actuar de las intervenciones y permiten la definición de objetivos expresados en metas.

A continuación, se presentan algunos comentarios respecto a los indicadores, por nivel, presentados para el ejercicio fiscal 2018.

¹⁹ Para mayor información sobre este tema, se recomienda consultar el documento:
<https://www.oei.es/historico/idie/MONITOREOEINDICADORES.pdf>

²⁰ Una tendencia resalta la coincidencia entre lo planificado y realizado. La otra en el conocimiento que se deriva de las acciones de seguimiento.

El fin definido se establece como «Contribuir al logro de una educación de calidad y con valores para formar ciudadanos íntegros y competentes mediante la obtención de elevados índices del logro académico en la educación básica general e indígena pública a través de la distribución de libros de texto», el cual tiene como indicador de eficacia²¹ el «porcentaje de alumnos que obtienen un nivel de logro educativo suficiente, bueno y excelente que cuentan con libros de texto gratuitos» para la cobertura del programa en las escuelas definidas. La frecuencia de medición se menciona es de un año, ya que es la duración del ciclo escolar, con un comportamiento ascendente.²²

El indicador mide el porcentaje de cobertura del programa, es decir, el porcentaje de alumnos a los que se entregaron los productos de este, considerando la matrícula establecida por la SEED, sin embargo, no contribuye a verificar los efectos sociales y económicos a los que contribuye, esto es, el problema social directo detectado que fue la razón de ser por la cual se implementó esta intervención, a saber, economía familiar, equidad, pertenencia, identidad, etc. Se asume que esto se debe a que la MIR corresponde específicamente a la tarea correspondiente a la SEED, si bien, como se mencionó en preguntas anteriores, se comentó al equipo evaluador que el programa se regía por las ROP del Programa de Uniformes Escolares, sería recomendable que se definieran estos aspectos específicamente en la normatividad del Programa evaluado.

A nivel propósito se establece «los alumnos de educación básica cuentan con libros de texto, materiales educativos y uniformes escolares desde el inicio del ciclo escolar», con el indicador de eficacia «porcentaje alumnos que cuentan con sus materiales educativos al inicio del ciclo escolar», la frecuencia se realiza, de igual manera, anualmente con un comportamiento ascendente.

A partir de lo anterior, tanto del indicador a nivel fin como a nivel propósito, surgen un par de comentarios, ambos en el mismo sentido. Uno de ellos es que, a primera instancia, no se menciona como la entrega del material escolar está vinculado al «logro educativo suficiente, bueno y excelente» y, a raíz de esto, no se logra identificar una diferencia sustancial entre los indicadores de los niveles antes mencionados.

Es conveniente establecer indicadores que permitan conocer y verificar las condiciones en que se desarrolla la implementación del Programa, así como la medición correspondiente de los indicadores establecidos.

²¹ Con base en el *Manual para el Diseño y Construcción de Indicadores* de Coneval, los indicadores de eficacia miden el grado del cumplimiento del objetivo establecido, es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos.

²² Si bien no se especifica la periodicidad para la medición de los resultados, dentro del apartado Línea Base y Meta se menciona que son el «presente año» y el «año entrante», respectivamente.

Finalmente, la intervención no cuenta con indicadores claros, relevantes y adecuados que permitan medir el desempeño de la intervención, ni tampoco el impacto que esta tiene sobre la población objetivo.

Para poder realizar una valoración técnica más profunda y, en su caso, alguna recomendación en alguno de los indicadores es necesario que se defina de manera clara cuál es el objetivo que persigue el programa y si se tomará como referencia algún otro documento, realizar las adecuaciones que resulten pertinentes.

11. ¿La intervención cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas?

Hoy en día, resulta de suma importancia transparentar el quehacer gubernamental mediante la difusión de información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral. Lo anterior con la finalidad de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño gubernamental.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destaca en su estudio sobre gobernanza pública realizado en México (2011) que los gobiernos necesitan maximizar el impacto de sus acciones para lograr generar los cambios que desean. De forma puntual, se destaca el papel estratégico del gobierno electrónico en el impacto de las acciones públicas.

La utilización de las tecnologías de la información y comunicación es un elemento crucial en los cambios del sector público, ya que permite mejorar la transparencia, facilitar el intercambio de comunicación de información, así como denotar las congruencias internas. De hecho, el gobierno electrónico apoya la buena gobernanza en todos sus aspectos, incluyendo el estado de derecho, la transparencia y la responsabilidad, la efectividad y la rendición de cuentas del sector público, el combate a la corrupción, y el creciente fomento de un gobierno orientado hacia el consenso participativo, equitativo e incluyente.

En suma, se alienta a los gobiernos a aplicar políticas de sociedades de comunicación e información abiertas y transparentes, que creen valor público y que aumenten el bienestar de la ciudadanía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 6 párrafo primero que «[...] El derecho a la información será garantizado por el Estado». La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), es el instrumento jurídico que guía la acción para promover y garantizar dicho artículo.

El artículo 3 de la LFTAIP señala que «toda información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados [...], es pública, accesible a cualquier persona [...]». El artículo 66 de la misma ley señala que en materia de «Gobierno Abierto» se deberán establecer políticas al interior de los sujetos obligados para conducirse de forma transparente; generar condiciones que permita que permee la participación de ciudadanos; y crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones.

La transparencia presupuestaria implica contar con normas y prácticas claras que guíen las diversas etapas del proceso del presupuesto. Asimismo, significa acceso a información oportuna, útil, clara y exhaustiva respecto a las finanzas públicas y sus diferentes componentes.

En adición, la rendición de cuentas es fundamental en una democracia consolidada, ya que es una forma de vincular permanentemente a gobernados y gobernantes. La rendición de cuentas implica informar, explicar y justificar sobre las acciones de los servidores públicos

en el cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de recursos, así como determinar las sanciones que se deriven de su ejercicio. Todo en un marco que permita la transparencia y la participación ciudadana.

Según Guillermo Cejudo: «La transparencia presupuestaria sirve como instrumento de rendición de cuentas, control en la discrecionalidad de los gobernantes, mecanismo para reducir la corrupción, impulsor de mejoras en las políticas públicas y contribuye para promover la participación ciudadana»²³. Sin embargo, por sí misma, no es suficiente. Requiere de un sistema integral de rendición de cuentas que funcione y permita no sólo determinar los aciertos y las fallas en el manejo de los recursos, sino implementar mejoras en el desempeño, lo que se traduce en mejores bienes y servicios en beneficio de la población.

No obstante, tras revisar la información proporcionada por la SEED, no se logró identificar instrumentos de valoración y difusión de resultados del Programa. Por lo tanto, se considera pertinente, promover la generación, documentación, publicación y socialización de información en formatos abiertos y accesibles de todas aquellas acciones realizadas durante la operación del Programa con la finalidad de tener una mayor incidencia en la población y, en consecuencia, lograr socializar su quehacer y avance en el logro de sus objetivos.

Precisamente, dentro del diseño del programa, así como en la MIR se hace énfasis en la importancia que representa la entrega de los materiales a tiempo, esto es, el primer día de clase. El contar con los mecanismos antes mencionados ayudará a los responsables del programa a poder transmitir esta importancia hacia los beneficiarios y, si es el caso, incluso disminuir la queja social que existe alrededor de la entrega de dicho material.

²³ Entrevistas para la elaboración del documento *Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas* por la Fundar.

Propuestas de recomendaciones y observaciones

Tabla 5.			
Propuesta de recomendaciones y observaciones			
#	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Identificar y delimitar la definición del problema público que se pretende atender.	Identificar el problema o necesidad pública que se pretende atender, sus causas y efectos Desagregar el problema público detectado en componentes que atiendan y contribuyan a lograr el cambio esperado en la población objetivo	Identificar la situación particular del problema que se busca atender, así como los retos para disminuirlo y las estrategias de atención.
2	Documentar la lógica causal de la intervención	Construir la lógica causal de la intervención e identificar los riesgos y supuestos asociados	Identificar los vínculos causales que conectan a la intervención con sus resultados esperados y los factores potenciales de desviación del resultado para desarrollar una estrategia para mitigarlos o evitarlos.
3	Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación del Programa	Identificar y registrar todos aquellos eventos tanto internos como externos que puedan poner en riesgo el logro de los objetivos del Programa en el estado. En adición, documentar las estrategias pertinentes para evitarlos o mitigarlos	Una respuesta más efectiva ante eventos o situaciones no previstas en la gestión del Programa
4	Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.	Habilitar en la página oficial de internet de la Secretaría una sección destinada para la difusión de información asociada al Programa (documentación normativa, requisitos para la inscripción de proyectos, padrones de beneficiarios, evidencia de entrega de apoyos, información asociada al seguimiento de las beneficiarias, etc.)	Una aceptación más amplia del Programa por parte de la ciudadanía, al estar más involucrada y tener un mejor entendimiento de éste.
5	Diseñar indicadores claros, adecuados y relevantes para medir el desempeño de la intervención.	Establecer indicadores que permitan conocer el grado de satisfacción y de contribución de la entrega de los materiales escolares al problema detectado.	Contar con elementos que permitan monitorear el seguimiento de las y los alumnos beneficiados y el impacto del programa a la población objetivo.

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 6. Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Fortalezas	*	Debilidades	*
La evidencia internacional documenta resultados positivos desde diversos enfoques.	1	No se encuentra correctamente definido el objetivo que busca el Programa	1 y 2
		La lógica causal no se encuentra identificada ni documentada	3
		Ausencia de un desglose de gastos en que incurrirá el programa	6
Se cuenta con información estadística precisa con la cual es posible identificar la población objetivo.	4	Ausencia de un análisis de control de riesgos asociados a la operación del Programa y de una estrategia para mitigarlos o evitarlos.	7
		El Programa carece de indicadores claros y relevantes que permitan monitorear el avance de sus resultados.	11 y 12
		Falta de independencia logística para la entrega de útiles escolares.	4
Oportunidades		Amenazas	
El contexto nacional e internacional favorece e impulsa la operación de diversas estrategias que contribuyan a la permanencia escolar.	-	Que el apoyo se destine para un fin diferente al establecido o no sea utilizado.	A1
		Crecimiento de la población en el estado de Durango representada por estudiantes de nivel básico.	-

Nota: el símbolo (*) señala que en la columna debe incluirse el número de la pregunta de evaluación que sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.

Conclusiones

Las tendencias educativas a nivel estatal y nacional reflejan una mejora en distintos indicadores como el abandono escolar, la alfabetización, etc. En lo particular para el estado de Durango, las tasas de abandono escolar son de 0.6 y 6.8 por ciento para nivel primaria y secundaria, respectivamente. Siendo de las más bajas del país²⁴. De igual manera, en el año 2015 se registró que el 96.2 por ciento de la población de 15 años y más, sabe leer y escribir, siendo el octavo estado con mayor porcentaje de población en este rubro.

Las causas por las que la población no asiste a la escuela son complejas y multifactoriales. La información obtenida del Módulo de Trabajo Infantil 2017, indica que la principal razón por la que los niños de 12 a 14 años abandonan la escuela es por falta de interés, aptitud o requisitos para ingresar a la escuela (48.3%) y por la falta de recursos económicos (14.2 por ciento).

Las causantes difieren por sexo; en los varones de 15 a 17 años destaca el trabajo como la segunda causa de abandono escolar (21.5%), mientras que en las mujeres esta posición es ocupada por el embarazo, matrimonio o unión y motivos familiares (18.1 por ciento).

En los adolescentes de 15 a 17 años, la principal causa de no asistencia sigue siendo la falta de interés, aptitud o requisitos para ingresar a la escuela (43.5%). En segundo lugar, se encuentran aquellos que abandonan sus estudios por trabajar (14.4%), seguidos por aquellos que lo hacen por falta de recursos económicos (12.7 por ciento). ²⁵El Programa Material Escolar tiene como principal fundamento el apoyo hacia hogares que presentan el último motivo mencionado, en otras palabras, el apoyo a la economía familiar.

Los documentos que sirven como referencia para la operatividad del Programa carecen de relación con la problemática social que busca atender. Esta situación podría afectar la obtención de los resultados esperados y, por ende, no habría un cambio significativo en la situación económica, social y cultural de la población objetivo. La intervención tuvo una cobertura estatal, de manera que se distribuyeron 209,158 paquetes de útiles escolares y 2,749 paquetes didácticos para nivel preescolar durante el ciclo escolar 2018-2019

El Programa no cuenta con normatividad específica para las distintas etapas del proceso relativas a su intervención. Así mismo, fueron identificados distintos indicadores que no guardan relación con la entrega de útiles escolares. La documentación del PME no presenta un análisis de la lógica causal de la intervención, los supuestos en la MIR no identifican los factores asociados a los riesgos que deben cumplirse para que, juntamente con los elementos de los distintos niveles se logre el nivel superior al que se está identificando.

²⁴ https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/default.html#Informacion_general

²⁵

http://snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_10_DUR.pdf

De igual manera, no fue posible identificar información financiera desagregada por capítulos de gasto, por lo que no fue posible conocer la estimación de los recursos para la implementación del Programa.

Por lo anterior, se recomienda focalizar los recursos estimados para la intervención teniendo en cuenta el gasto en que incurren los hogares según el nivel educativo en el que se encuentran inscritos los beneficiarios, así como realizar una proyección de gastos, así como una planeación de entrega independiente, incrementará las posibilidades de que los alumnos cuenten con el material al inicio del ciclo escolar.

Finalmente, rediseñar los distintos indicadores con los que cuenta el Programa enfocándose en la problemática social o el cambio esperado que se pretende obtener con la implementación de este, logrará incrementar sus posibilidades de éxito.

Referencias

Chiroque Ruiz, C. (2018). *Alcances y limitaciones de los mecanismos de coordinación gubernamental en la política anticorrupción: el caso de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción en Sunat*. Revista De Ciencia Política Y Gobierno, 4(8), 111-137.

Cejudo Guillermo M. & Michel I. Cynthia (2016) *Coherencia y políticas públicas Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*, Scielo. Volume n XXV, Número 1

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019) *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*

_____ (2013) *Manual para el diseño y construcción de indicadores*, Ciudad de México, CONEVAL.

Corral H. Rubí A., (2011), *El análisis de riesgo político: Un nuevo modelo*, Universidad de las Américas, Puebla.

Das, Jishnu, Stefan Dercon, James Habyarimana, Pramila Krishnan, Karthik Muralidharan, and Venkatesh Sundararaman. 2013. School Inputs, Household Substitution, and Test Scores. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2): 29-57.

Kremer, M., & Holla, A. (2009). Improving Education in the Developing World: What Have We Learned from Randomized Evaluations?. *Annual review of economics*, 1, 513-542

Losada M. Roberto, (2013), *El análisis de riesgos en las políticas públicas: del análisis empírico al planteamiento normativo*, Universidad Carlos III de Madrid

Martínez, R. (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias*. En *Proyecto de Modernización del Estado (ed.)*, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión públicas en América Latina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Masino Serena, Niño-Zarazúa Miguel (2016) *What works to improve the quality of student learning in developing countries?*, International Journal of Educational Development. 53-65

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y Cultura, Evaluación de Procesos del Programa Presidencial de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares para Estudiantes de Educación Parvularia y Básica de Centros Educativos Públicos y Subsidiados, 2018. Econometría S.A

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (13 de marzo de 2018).

Rudis Manuel S. (2007), Impacto y tendencia de los incentivos escolares en el nivel de educación primaria del municipio de Santa María, departamento de La Paz, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Ruíz S. César (1996) *Manual para la elaboración de políticas públicas, Universidad Iberoamericana.*

Vanagas Ramunas, (2014)Impact of coordination for organization process, INTELLECTUAL ECONOMICS.

Anexos

Anexo 1. Lógica causal

Figura 3. Lógica causal del programa Material Escolar

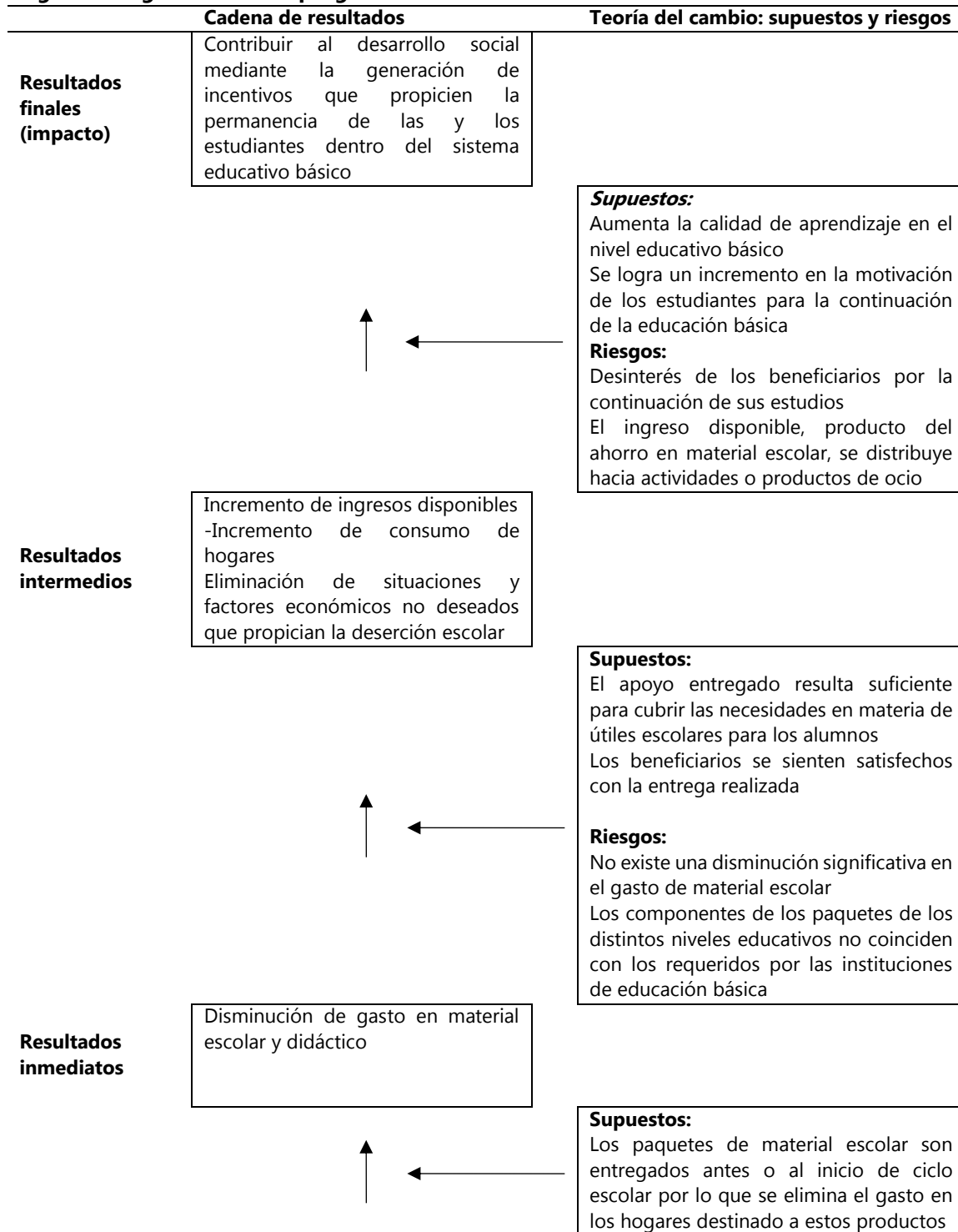
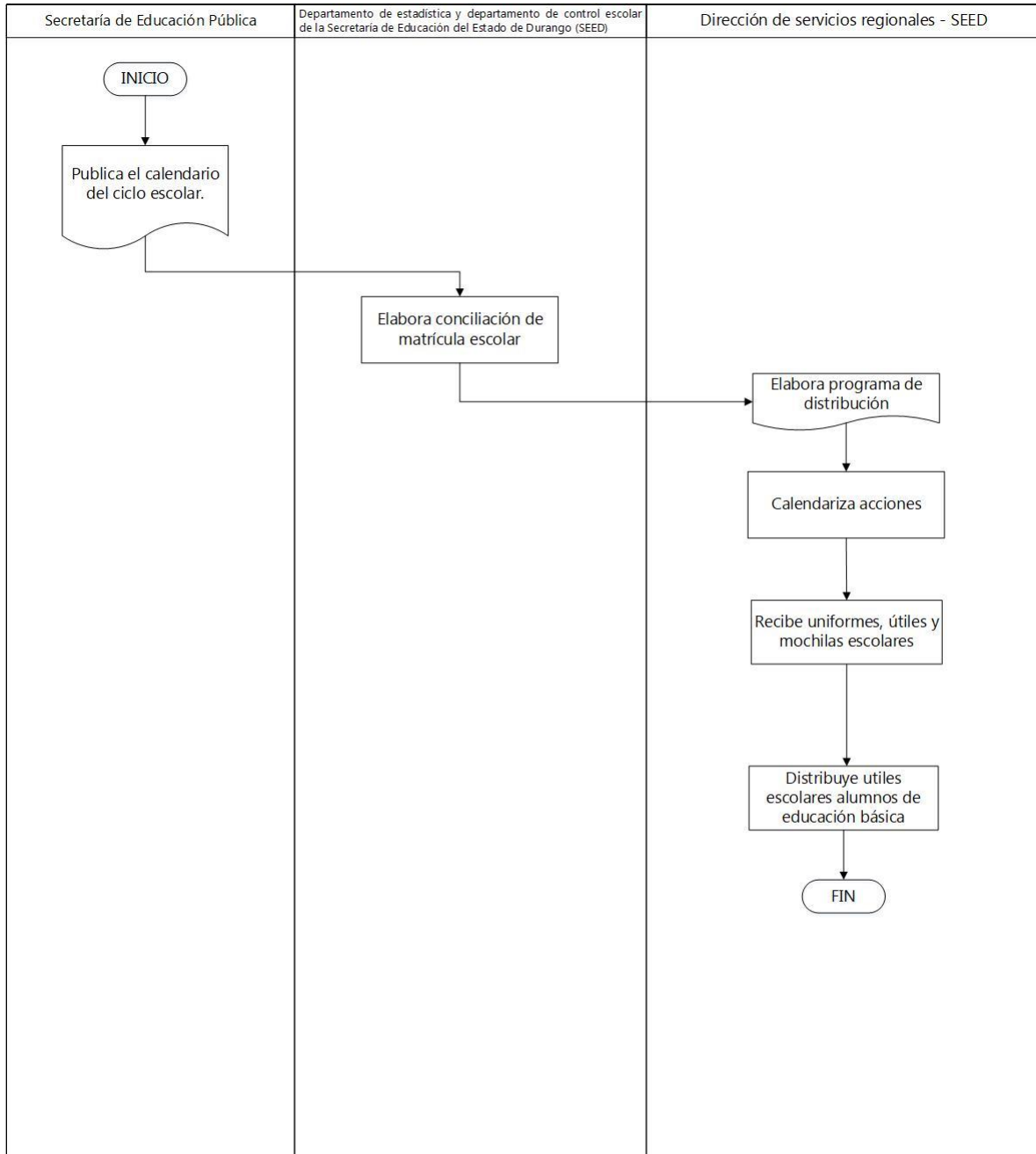


Figura 3. Lógica causal del programa Material Escolar

Cadena de resultados	Teoría del cambio: supuestos y riesgos
<p>Productos (intervención)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-left: 20px;"> <p>-Entrega de paquetes de útiles escolares a los estudiantes de escuelas públicas de nivel básico</p> <p>-Fortalecimiento en capacidades de aprendizaje inclusivo y equitativo</p> </div>	<p>Las instituciones, los padres de familia y los alumnos tienen una aceptación de los apoyos entregados por el Programa.</p> <p>Los Útiles</p> <p>Riesgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se producen retrasos en la entrega de material por lo que se tiene que incurrir en el gasto al inicio del ciclo escolar -Resistencia de los distintos actores involucrados en el objetivo del Programa para la aceptación de los paquetes de material escolar. -Insuficiencia en el presupuesto

Anexo 2. Procesos de gestión



Anexo 3 Indicadores

Tabla 7. Valoración técnica de los indicadores del programa Material Escolar

Nivel MIR	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento del indicador	Validez					Calidad					Justificación	Indicador recomendado (si aplica)
							Validez interna	Validez externa	Por valor aparente	Consistencia inter-temporal	Consistencia inter-observacional	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado		
Fin	Porcentaje de alumnos que obtienen un nivel de logro educativo suficiente, bueno y excelente que cuentan con libros de texto gratuitos	Alumnos que presentaron examen de Planea	$POE = \frac{\text{Promedio Obtenido por las Escuelas}}{\text{TE=Total de Escuelas}}$	Unidades	Anual	Ascendente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	El indicador cuenta con algunas de las características técnicas, aun así, pierde la idea central del problema público a atender.	Ver Tabla 9
Propósito	Porcentaje de alumnos que cuentan con sus materiales educativos al inicio del ciclo escolar	Los alumnos de educación básica cuentan con libros de texto, materiales educativos y uniformes escolares desde el inicio del ciclo escolar	$TAE = \frac{\text{Total de alumnos existentes}}{\text{TAEL} = \frac{\text{Total de alumnos con material educativo}}{100}}$	Porcentaje	Anual	Sin información	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	El método de cálculo que presenta el indicador no arroja un porcentaje como se menciona dentro de la MIR, por lo que pierde sentido el mismo.	Ver Tabla 9
Componente	Libros de Texto, materiales educativos y uniformes escolares distribuidos	Porcentaje de alumnos beneficiados	$TACLPP = \frac{\text{Total de Alumnos de educación básica beneficiados}}{\text{TAEL} = \frac{\text{Total de Alumnos Existentes}}{100}}$	Unidades	Anual	Sin información	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	El método de cálculo no arroja un porcentaje como se describe en la definición del mismo.	Ver Tabla 9

Actividad	Envío y conciliación de matrícula escolar a la CONALITEG	Matrículas enviadas por nivel educativo	MENE (Matrícula Escolar por Nivel Enviada) = RC(Registro de la CONALITEG)	Unidades	Anual	Sin información	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No existe relación entre el indicador y el objetivo al cual está asociado el Programa, la definición y su método de cálculo atienden solo a un dato.	Ver Tabla 9
-----------	----------------------------------------------------------	-----------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------	----------	-------	-----------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------

Continuación de Tabla 8. Valoración técnica de los indicadores del programa Material Escolar

Nivel MIR	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento del indicador	Validez					Calidad					Justificación	Indicador recomendado (si aplica)
							Validez interna	Validez externa	Por valor aparente	Consistencia inter-temporal	Consistencia inter-observacional	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado		
Actividad	Firma de convenios con editoriales para la adquisición de libros de secundaria y telesecundaria	Convenio Firmado	$EE(\text{Editorial Elegida}) = CF(\text{Convenio Firmado})$	Unidades	Anual	Sin información	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No existe relación entre el indicador y el objetivo al cual está asociado el Programa, la definición y su método de cálculo atienden solo a un dato.	Ver Tabla 9
	Compra de libros de texto gratuitos para educación secundaria y telesecundaria	Libro comprado	$LC(\text{Libro Comprado}) = MEE(\text{Matrícula Escolar Enviada})$	Unidades	Anual	Sin información	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No existe relación entre el indicador y el objetivo al cual está asociado el Programa, la definición y su método de cálculo atienden solo a un dato.	Ver Tabla 9	
	Recepción y distribución de libros de texto, materiales educativos y uniformes escolares a alumnos de educación básica	Alumnos beneficiados	$AB(\text{Alumnos beneficiados}) = MEE(\text{Matrícula Escolar Enviada})$	Unidades	Anual	Sin información	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No existe relación entre el indicador y el objetivo al cual está asociado el Programa, la definición y su método de cálculo atienden solo a un dato.	Ver Tabla 9	

Tabla 9. Propuesta de indicadores del programa Material Escolar

Nivel MR	Nombre del indicador	Definición	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Comportamiento del indicador	Fuente de información
Fin	Tasa de variación de estudiantes que permanecieron en las aulas en el periodo t respecto al periodo anterior	Contribuir al aumento de la permanencia educativa en escuelas públicas de nivel básico en el estado	$\left[\frac{\text{Número de estudiantes que permanecieron en las aulas en el año actual}}{\text{Número de estudiantes que permanecieron en las aulas en el año anterior} - 1} \right] \times 100$	Porcentaje	Anual	Ascendente	Secretaría de Educación Pública
Propósito	Tasa de variación de hogares con estudiantes de educación básica que disminuyeron el gasto en útiles respecto al año anterior	Han disminuido los gastos en útiles escolares de los hogares con estudiantes inscritos en escuelas de educación básica pública	$\left[\frac{\text{Hogares con estudiantes de en escuelas públicas de nivel básico que disminuyeron el gasto en útiles escolares del ciclo escolar actual}}{\text{Hogares con estudiantes de en escuelas públicas de nivel básico que disminuyeron el gasto en útiles escolares del ciclo escolar anterior} - 1} \right] \times 100$	Porcentaje	Anual	Ascendente	Cuestionarios aplicados a una muestra significativa de padres de familia, tutores y derechohabientes del Programa a través de las instituciones educativas que forman parte del registro de la SEED
Componente	Porcentaje de cobertura del Programa	Se han entregado los paquetes de útiles escolares a los alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica	$\left(\frac{\text{Total de estudiantes que han recibido el paquete de útiles escolares}}{\text{Total de estudiantes inscritos en la educación básica pública}} \right) \times 100$	Porcentaje	Anual	Ascendente	Secretaría de Educación Pública
Actividad	Porcentaje de días utilizados para la disposición de los paquetes de material escolar en las instituciones educativas respecto a los programados	Se refiere al tiempo que fue necesario para entregar los paquetes en los distintos centros educativos respecto a lo que había sido planeado	$\left(\frac{\text{Días utilizados para la entrega en los centros educativos de los paquetes de útiles escolares}}{\text{Días programados para la entrega en los centros educativos de los paquetes de útiles escolares}} \right) \times 100$	Porcentaje	Anual	Descendente	Secretaría de Educación del Estado de Durango
	Porcentaje de material escolar adquirido en tiempo para su entrega	Se han adquirido en su totalidad los paquetes de útiles escolares para los distintos niveles educativos con anticipo para el inicio del ciclo escolar	$\left(\frac{\text{Total de útiles escolares adquiridos}}{\text{Total de útiles programados para su adquisición}} \right) \times 100$	Porcentaje	Anual	Ascendente	Secretaría de Educación del Estado de Durango – Departamento de Finanzas
	Porcentaje de días utilizados para la creación de un plan de logística y conciliación de matrícula	Se refiere a los días necesarios en que se estableció el padrón de beneficiarios y una planeación logística para la entrega a tiempo del material.	$\left(\frac{\text{Días utilizados para la conciliación de matrícula y de un plan logístico}}{\text{Días programados para la conciliación de matrícula y de un plan logístico}} \right) \times 100$	Porcentaje	Anual	Descendente	Secretaría de Educación del Estado de Durango
	Porcentaje de actividades de difusión respecto al número de actividades programadas	Se han llevado al cabo la difusión para la activación del vale electrónico en línea	$\left(\frac{\text{Total de actividades de difusión realizadas en el periodo}}{\text{Total de actividades de difusión programadas en el periodo}} \right) \times 100$	Porcentaje	Quincenal	Ascendente	Reportes quincenales de las Direcciones Educativas por región - zona



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO