

DPE-002/19

“Estudio para orientar el diseño de
indicadores y propuesta de índices e
indicadores de la educación de jóvenes y
adultos”

Noviembre de 2019

Siglas y acrónimos

ASM Aspectos Susceptibles de Mejora

APF Administración Pública Federal

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

INEA Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

MIR Matriz de Indicadores para Resultados

MML Metodología de Marco Lógico

MSD Modelo Sintético de Información del Desempeño

PA Población Atendida

PAE Programa Anual de Evaluación

PO Población Objetivo

PP Población Potencial

Pp Programa presupuestario

SED Sistema de Evaluación del Desempeño

Glosario

Indicador. - Expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del Programa, monitorear y evaluar sus resultados.

Matriz de indicadores para resultados. - Herramienta de planeación que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y sus resultados esperados. También identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Metodología de Marco Lógico. - Metodología empleada en la APF para diseñar a los programas presupuestarios, a través de ella se elabora la matriz que describe el fin, propósito, componentes y actividades de un programa público; así como los indicadores, metas, medios de verificación y supuestos correspondientes.

PRESENTACIÓN

El programa presupuestario (Pp) “E064.- Educación para Adultos” (E064) es operado por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) quien es su única Unidad Responsable (UR) dentro del Ramo 11.- Educación Pública¹.

Con el objetivo de que el INEA cumpla con los objetivos que establece su Decreto de creación, y el Pp E064 se encuentre en condiciones de medir los resultados en cuanto a dichos objetivos a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), se realizaron los siguientes trabajos:

Diagnóstico sobre las características de los indicadores de la MIR del Programa presupuestario “E064.- Educación para Adultos (INEA)”;

Criterios para la construcción de indicadores para el Programa presupuestario “E064.- Educación para Adultos (INEA)”; y

Propuesta de indicadores para el Programa presupuestario “E064.- Educación para Adultos (INEA)."

Por lo que, en el presente entregable, se señalan las principales conclusiones y observaciones derivadas de dichos análisis.

¹ SHCP, “Portal de transparencia presupuestaria - Observatorio del gasto”, <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=11E064> (Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2019).

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

Hallazgos

Respecto al ámbito de desempeño y redacción de los objetivos de la MIR 2020 del E064, se encontró que los del Pp están alineados con los ámbitos de desempeño correctos, sin embargo, la redacción de dos objetivos a nivel Componente y uno a nivel Actividad, no se encuentra alineada con lo que establece la Metodología de Marco Lógico (MML). En específico:

- El objetivo a nivel Componente “Conclusiones de nivel educativo entregadas a usuarios del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) vertiente 10-14, vertiente Indígena Bilingüe e Indígena Bilingüe Urbano” (C1) no se encuentra redactado en apego a la MML. De acuerdo con la MML, la redacción de los objetivos a nivel Componente debe plantearse como: (productos terminados o servicios proporcionados) + (verbo en participio pasado).
- El objetivo a nivel Componente “Conclusiones de nivel educativo entregadas a los usuarios del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) vertiente hispanohablante” (C2) no se encuentra redactado en apego a la MML. De acuerdo con la MML, la redacción de los objetivos a nivel Componente debe plantearse como: (productos terminados o servicios proporcionados) + (verbo en participio pasado).
- El objetivo a nivel Actividad "Vinculación de módulos con el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA)" (A2) presenta términos técnicos que no son interpretables por el ciudadano común.

En referencia al cumplimiento de las características básicas de los indicadores de la MIR del E064 se concluyó que los métodos de cálculo de todos los indicadores cuentan con dos o más variables (el tipo de valor de la meta es relativo), no obstante, únicamente los 3 indicadores a nivel Actividad cumplen con la característica básica de estar contextualizados geográficamente. Específicamente:

- El indicador a nivel de Fin "Tasa de variación anual de la población de 15 años o más en condición de rezago educativo" no se encuentra contextualizado geográficamente.

- El indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel de primaria" no se encuentra contextualizado geográficamente.
- El indicador a nivel Propósito "Tasa de variación de Educandos Alfabetizados" no se encuentra contextualizado geográficamente.
- El indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel de secundaria" no se encuentra contextualizado geográficamente.
- El indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que es alfabetizada" no se encuentra contextualizado geográficamente.
- El indicador a nivel Componente "Porcentaje de usuarios que concluyen nivel educativo del grupo en condición de vulnerabilidad de atención en el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)" (C1) no se encuentra contextualizado geográficamente.
- El indicador a nivel Componente "Porcentaje de usuarios hispanohablantes de 15 años y más que concluyen nivel en Alfabetización y/o Primaria y/o Secundaria en el Modelo de Educación para la vida y el Trabajo" (C2) no se encuentra contextualizado geográficamente.

En alusión a la dimensión de los indicadores de la MIR 2020 del E064, a pesar de que los indicadores miden adecuadamente los objetivos a los cuales se encuentran asociados en la MIR, y corresponden, en su mayoría con las dimensiones que sugiere la MML para cada nivel; se considera que algunos indicadores hacen referencia a dimensiones distintas. En especial:

- La dimensión que pretende medir el indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel de primaria" es la eficiencia. Sin embargo, de acuerdo con la MML, el indicador mide eficacia.
- La dimensión que pretende medir el indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel

de secundaria" es la calidad. Sin embargo, de acuerdo con la MML, los indicadores a nivel de Propósito deben medir únicamente eficacia o eficiencia. Para este caso, el indicador mide eficacia.

- La dimensión que pretende medir el indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que es alfabetizada" es la eficiencia. Sin embargo, de acuerdo con la MML, el indicador mide eficacia.
- La dimensión que pretende medir el indicador a nivel Componente "Porcentaje de usuarios que concluyen nivel educativo del grupo en condición de vulnerabilidad de atención en el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)" (C1) es la eficiencia. Sin embargo, de acuerdo con la MML, el indicador mide eficacia.
- La dimensión que pretende medir el indicador a nivel Componente "Porcentaje de usuarios hispanohablantes de 15 años y más que concluyen nivel en Alfabetización y/o Primaria y/o Secundaria en el Modelo de Educación para la vida y el Trabajo" (C2) es la eficiencia. Sin embargo, de acuerdo con la MML, el indicador mide eficacia.
- La dimensión que pretende medir el indicador a nivel Actividad "Porcentaje de asesores con más de un año de permanencia con formación continua" es la eficiencia. Sin embargo, de acuerdo con la MML, el indicador mide eficacia.

Los indicadores a nivel de Fin y Propósito se registraron en la tipología de estratégicos, mientras que aquellos a nivel Actividad fueron clasificados como de gestión. Lo cual es correcto. Sin embargo, 3 indicadores no cumplieron con la totalidad de los criterios CREMAA establecidos por la SHCP. En particular:

- El indicador a nivel Propósito "Tasa de variación de Educandos Alfabetizados" no cumplió con el criterio de Claridad, en términos de que no se especifica la periodicidad de la tasa.
- Este mismo indicador, no cumplió con el criterio de Aportación marginal, debido a que no provee información adicional a los otros tres indicadores en el nivel Propósito.
- El indicador a nivel Actividad "Porcentaje de exámenes en línea aplicados en el trimestre del MEVyT" no cumplió con el criterio de Claridad, en el sentido de que

no se especifica si la aplicación de exámenes en línea hace referencia a exámenes diagnósticos a la Población potencial (PP), o bien, exámenes de acreditación de nivel educativo.

- El indicador a nivel Actividad "Porcentaje de exámenes en línea aplicados en el trimestre del MEVyT" no cumplió con el criterio de Claridad, en el sentido de que no se especifica si la aplicación de exámenes en línea hace referencia a exámenes diagnósticos a la Población potencial (PP), o bien, exámenes de acreditación de nivel educativo.
- El indicador a nivel Actividad "Porcentaje de vinculación de módulos del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)" no cumplió con el criterio de Claridad, en el sentido de que no se especifica a qué hace referencia la vinculación de módulos.

De la valoración de la Lógica vertical de la MIR 2020 del E064, se desprende que:

- Es necesario incorporar una actividad más en el orden 2 de la MIR.
- No es clara la lógica entre las actividades de orden 1 y 2 y los componentes respectivos.
- Se deben modificar los supuestos de la actividad "Formación continua de asesores educativos" en términos de que sean cronológicamente anteriores a la actividad misma, y no se encuentren en el ámbito de acción del Pp.
- Es necesario aclarar si es claro si la aplicación de exámenes es anterior o bien, se aplica para la conclusión de niveles educativos.
- Se debe considerar la viabilidad de establecer un objetivo a nivel Propósito, que se alcance una vez que los componentes han sido entregados y se han cumplido los supuestos, mismos que también son susceptibles de modificarse para adecuarse a la cronología que establece la MML.
- Establecer el supuesto a nivel de Propósito como una condición que tiene que presentarse para que se consiga contribuir al objetivo de Fin.

De la valoración de la Lógica horizontal de la MIR 2020 del E064, se desprende que:

- La Lógica horizontal de la MIR es consistente, en términos de que la frecuencia de medición y las unidades de medida de los indicadores coinciden con la de los medios de verificación planteados en cada nivel. Asimismo, se considera que los indicadores son suficientes y necesarios para realizar un monitoreo de los objetivos.

Una debilidad de la *Metodología para el Cálculo de la Estimación del Rezago Educativo Anual* es que utiliza los datos generados por el propio Instituto para el cálculo de los indicadores a nivel Propósito, por lo que se corre el riesgo de que estos no cumplan con el criterio de Monitoreabilidad. Así mismo, representa un obstáculo para el cálculo de las metas 2021 de los indicadores propuestos.

Recomendaciones

Alinear la redacción de los objetivos del resumen narrativo de la MIR de acuerdo con lo que establece la MML. En específico:

- Se sugiere modificar la redacción del objetivo C1 para adecuarla a la redacción de la MML. (Ejemplo: Certificados de conclusión de nivel educativo en el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) vertiente 10-14, vertiente Indígena Bilingüe e Indígena Bilingüe Urbano expedidos).
- Se sugiere modificar la redacción del objetivo C2 para adecuarla a la redacción de la MML. (Ejemplo: Certificados de conclusión de nivel educativo en el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) vertiente hispanohablante expedidos).
- Se sugiere incluir en la casilla de Definición del indicador A2 de la MIR, lo que se entiende por "vinculación de módulos".

Modificar la redacción de los indicadores a nivel Fin, Propósito y Componente, para que se encuentren contextualizados geográficamente, tal como lo marca la MML.

Específicamente:

- Se recomienda modificar el nombre del indicador de Fin para que sea clara la contextualización de la población. (Ejemplo: Tasa de variación anual de la población de 15 años o más en condición de rezago educativo en México) o, en su caso, especificar el contexto geográfico al que hace referencia "la población de 15 años o más en condición de rezago educativo" en la casilla de Definición del

indicador de la MIR, ya sea que corresponda a México únicamente, o contemple las plazas comunitarias exteriores.

- Se recomienda modificar el nombre del indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel de primaria" para que sea clara la contextualización de la población. (Ejemplo: Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo en México que concluye el nivel de primaria) o, en su caso, especificar el contexto geográfico al que hace referencia "la población de 15 años o más en condición de rezago educativo" en la casilla de Definición del indicador de la MIR, ya sea que corresponda a México únicamente, o contemple las plazas comunitarias exteriores.
- Se recomienda modificar el nombre del indicador a nivel Propósito "Tasa de variación de Educandos Alfabetizados" para que sea clara la contextualización de la población, así como la periodicidad de la tasa (Ejemplo: Tasa de variación anual de Educandos Alfabetizados en México) o, en su caso, especificar el contexto geográfico al que hace referencia "los educandos alfabetizados" en la casilla de Definición del indicador de la MIR, ya sea que corresponda a México únicamente, o contemple las plazas comunitarias exteriores.
- Se recomienda modificar el nombre del indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel de secundaria" para que sea clara la contextualización de la población. (Ejemplo: Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo en México que concluye el nivel de secundaria) o, en su caso, especificar el contexto geográfico al que hace referencia "la población de 15 años o más en condición de rezago educativo" en la casilla de Definición del indicador de la MIR, ya sea que corresponda a México únicamente, ya sea que corresponda a México únicamente, o contemple las plazas comunitarias exteriores.
- Se recomienda modificar el nombre del indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que es alfabetizada" para que sea clara la contextualización de la población. (Ejemplo: Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más en México que es alfabetizada) o, en su caso, especificar el contexto geográfico al que hace referencia "la población de 15 años o más en condición de rezago educativo" en la casilla de Definición del indicador de la MIR, ya sea que corresponda a México únicamente, o contemple las plazas comunitarias exteriores.

- Se recomienda modificar el nombre del indicador C1 para que sea clara la contextualización y caracterización de la población. (Ejemplo: Porcentaje de usuarios vulnerables y en condición de rezago educativo en México que concluyen nivel en Alfabetización y/o Primaria y/o Secundaria en el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)) o, en su caso, especificar el contexto geográfico al que hace referencia "los jóvenes 10-14 en Primaria y la población Indígena Bilingüe e Indígena Bilingüe Urbano" en la casilla de Definición del indicador de la MIR, ya sea que corresponda a México únicamente, o contemple las plazas comunitarias exteriores.
- Se recomienda modificar el nombre del indicador C2 para que sea clara la contextualización de la población. (Ejemplo: Porcentaje de usuarios hispanohablantes de 15 años y más en rezago educativo en México que concluyen nivel en Alfabetización y/o Primaria y/o Secundaria en el Modelo de Educación para la vida y el Trabajo (MEVyT)) o, en su caso, especificar el contexto geográfico al que hace referencia "los usuarios hispanohablantes de 15 años" en la casilla de Definición del indicador de la MIR, ya sea que corresponda a México únicamente, o contemple las plazas comunitarias exteriores.

Modificar la dimensión que pretenden medir seis indicadores, especialmente:

- Se propone que cambiar la dimensión del indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel de primaria" por: eficacia.
- Se propone cambiar la dimensión del indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel de secundaria" por: eficacia.
- Se propone cambiar la dimensión del indicador a nivel Propósito "Porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que es alfabetizada" por: eficacia.
- Se propone cambiar la dimensión del indicador C1 por: eficacia.
- Se propone cambiar la dimensión del indicador C1 por: eficacia.

- Se propone cambiar la dimensión del indicador a nivel Actividad "Porcentaje de asesores con más de un año de permanencia con formación continua" por: eficacia.

Adicionalmente, se deberán incorporar indicadores que midan las dimensiones de calidad y economía, con ánimos de fortalecer la MIR.

En relación con la valoración de indicadores de la MIR 2020 del E064 respecto a los criterios CREMAA, establecidos por la SHCP, se deberán realizar modificaciones. En particular:

- Se sugiere cambiar la redacción del indicador a nivel Propósito "Tasa de variación de Educandos Alfabetizados" por: Tasa de variación anual de Educandos Alfabetizados en México. O, en su caso, valorar la viabilidad de eliminar el indicador, considerando que este se desarrolló a petición de la Junta de Gobierno del INEA en 2017.
- Se sugiere valorar la viabilidad de cambiar el indicador "Porcentaje de exámenes en línea aplicados en el trimestre del MEVyT" de nivel Actividad a Componente.

En lo referente a la Lógica vertical de la MIR 2020, se recomienda:

- La Actividad "Formación continua de asesores educativos" puede establecerse como Actividad transversal, con la intención de que el orden 2 de la MIR cumpla el criterio de suficiencia.
- Cambiar la redacción de los supuestos asociados al objetivo a nivel Actividad "Formación de asesores educativos" para que obedezcan a la cronología adecuada. (Ejemplo: Los asesores utilizan las habilidades aprendidas en la formación para brindar un mejor servicio educativo).
- Cambiar la redacción del objetivo a nivel Actividad "Aplicación de exámenes en línea el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)" para que, en su caso, se especifique que se hace referencia a exámenes de acreditación de módulo de los participantes del Programa. (Ejemplo: Aplicación de exámenes en línea el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)). Y modificar el supuesto asociado a ese nivel, en consecuencia.

- Establecer como objetivo a nivel Propósito "Población en rezago educativo en México cuenta con acceso a opciones educativas de calidad para superar esta situación".
- Modificar el supuesto a nivel Propósito con la siguiente redacción "Los usuarios de los servicios educativos que superan su condición de rezago educativo hacen uso de los conocimientos y habilidades adquiridos para conseguir un empleo o cursar estudios en otros niveles educativos".

En lo referente a la Lógica horizontal de la MIR 2020, se recomienda:

- Observar las recomendaciones para que los indicadores de Actividad y Propósito, den cumplimiento a los criterios CREMAA.

Incorporar indicadores que midan las dimensiones de Eficiencia, Calidad y Economía en la MIR.

Contar con indicadores que midan objetivos a los que el Programa contribuye, generados por instancias ajenas al INEA, a manera de opciones de medición del nivel de Fin.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, “Diagnóstico sobre las características de los indicadores de la MIR del Programa presupuestario “E064.- Educación para Adultos (INEA)”, 2019.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, “Criterios para la construcción de indicadores para el Programa presupuestario “E064.- Educación para Adultos (INEA)”, 2019.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, “Propuesta de indicadores para el Programa presupuestario “E064.- Educación para Adultos (INEA)”, 2019.