

Términos de Referencia para la Evaluación de Indicadores del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

Los términos de referencia que dicta el CIEPSE, para la Evaluación de Indicadores al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), en su ejercicio 2015, se establecen con base en las normas publicadas por el CONEVAL y contemplan los siguientes puntos:

I. Antecedentes

Con la reforma al Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 26 de febrero de 2013, misma que estableció como derecho de los mexicanos el recibir una educación de calidad, comenzó un proceso de reformas a la legislación reglamentaria, incluyendo la promulgación de dos nuevas leyes federales: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Ley del INEE) y la Ley del Servicio Profesional Docente. Este proceso de reformas también afectó a la Ley de Coordinación Fiscal, pues conllevó a la sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por uno nuevo, el de Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE). A continuación se exponen las modificaciones más importantes que se llevaron a cabo.

El 9 de diciembre de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental", documento a través del cual se crea el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, correspondiente al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, mismo que sustituye al anterior Fondo.

Con la creación del FONE se reformaron y adicionaron varios de los artículos sobre la operatividad del FAEB. Entre tales reformas, destaca como una de las más importantes, la adición de un último párrafo al Artículo 25 y la reforma al Artículo 26, pues en el primer caso se estipula que el nuevo fondo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mientras que el segundo caso establece la eliminación de las transferencias para su administración por parte de las entidades federativas, como se venía haciendo en el caso del fondo anterior. Asimismo, se establece la inclusión de recursos para gasto operativo en materia de educación básica y normal.

Otros cambios importantes en la legislación incluyen la adición de un Artículo 26 Bis, a través del cual se instruye a la federación el establecimiento de un Sistema de Administración de Nómina, mismo que deberá mantenerse actualizado con la colaboración de las entidades federativas y deberá coincidir con el Sistema de Información y Gestión Educativa. A través de este sistema, la Tesorería de la Federación realizará los pagos a la nómina, con cargo a los recursos del Fondo que correspondan

a cada entidad Federativa. En este caso la SHCP y la SEP emitirán los lineamientos que regirán el destino de estos recursos.

Asimismo, se modifican los aspectos a partir de los cuales se determina el monto anual del mismo Fondo, mismos que se establecen en el Artículo 27. Entre los determinantes anteriores se encuentran el Registro Común de Escuelas y de Plantilla Escolar, mismo que en la nueva versión de la normatividad se sustituye por las plazas registradas en el Sistema de Administración de Nómina.

Por otra parte, se adiciona un Artículo 27 BIS, mismo que establece la concurrencia de la federación y los estados en el financiamiento del gasto en servicios personales para la educación pública. El Artículo establece que la federación será la responsable de proveer los recursos para cubrir los pagos de servicios personales de todas aquellas plazas que se transfirieron de la Federación a los estados mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el DOF el 19 de mayo de 1992; mientras que los estados cubrirán los recursos para el resto de las plazas. Por otra parte, en este artículo también se establecen los criterios que se tomarán en cuenta para determinar los incrementos salariales a cargo del Fondo, entre ellos la disponibilidad de los recursos aprobados en el DOF, los objetivos, metas y resultados alcanzados del servicio profesional docente.

En conclusión, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que establecieron el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo tuvieron como uno de sus fines el transferir la administración de la nómina de los servicios educativos que prestan las Entidades Federativas, de estas últimas a la Federación.

En resumen, el FONE, que entró en vigor en el ejercicio fiscal 2015, se convierte en un mecanismo de financiamiento ordenado y transparente de la nómina del personal que ocupa las plazas transferidas a las Entidades Federativas en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, así como las plazas correspondientes a años posteriores que fueron reconocidas previa validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo con los Lineamientos del Gasto de Operación, publicado el día 14 de diciembre del año 2014, su principal objetivo consiste en apoyar a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales. Asimismo, incluye recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación en materia de educación básica y normal, mismos que son administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

II. Objetivo general.

Evaluar los Indicadores del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) del Ejercicio Fiscal 2015, con la finalidad de proveer información que retroalimente su procesos de diseño, gestión, planeación, operación y orientación de resultados.

III. Objetivos específicos:

- Analizar la lógica y congruencia de los principales indicadores que miden la consistencia, eficiencia, eficacia, impacto, economía, calidad y cobertura del FONE en el estado.
- Examinar a través de indicadores si el FONE ha alcanzado los niveles de eficiencia, eficacia, impacto, economía, calidad y cobertura establecidos en su plan estratégico.
- Identificar si el FONE cuenta con los indicadores necesarios para cuantificar sus avances.
- Evaluar la calidad de los indicadores generados por los sistemas de información con los que cuenta el FONE;
- Evaluar si el FONE cuenta con elementos necesarios para elaborar los indicadores que le permitan medir el grado de avance de los programas implementados, el costo-beneficio de los mismos y la satisfacción de los beneficiarios del programa, entre otros.
- Examinar con base en indicadores los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

IV. Alcance y enfoque.

Una evaluación de Indicadores tiene como finalidad comparar el nivel medio estimado versus el nivel medio esperado para el mismo indicador, ya sea según estándares internacionales o alguna otra métrica estandarizada. Los valores de las mediciones del FONE en Chiapas al 2015, se solicitarán a la Secretaría de Educación del estado, con la finalidad de clasificarlos como indicadores del tipo: eficacia, eficiencia, calidad, economía y cobertura, para así contrastar dichos resultados.

Específicamente se evaluarán los Indicadores derivados de la implementación y operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) para el ejercicio 2015, en el Estado de Chiapas, con la meta de Presentar los resultados de la evaluación de indicadores del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo ejecutado con recursos de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33, Aportaciones Federales para el Estado de Chiapas, 2015.

Esta evaluación consistirá en revisar la pertinencia, coherencia, nivel y alcance de la totalidad de indicadores de los programas presupuestales operados por la Secretaría de Educación tanto con recursos provenientes del FONE, reportados de forma directa o indirecta a la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Hacienda.

La evaluación tendrá una duración de seis meses. Nuestra población objetivo serán aquellos que el Gasto de Operación beneficia, tales como las Escuelas



Públicas de Educación Básica y a las Escuelas Normales Públicas de las Entidades federativas sujetas a lo dictaminado en los artículos 26, 26-A y 27 de la LCF, teniendo como cobertura geográfica el Estado de Chiapas.

V. Actos involucrados y sus responsabilidades:

Entrevistas preparatorias al personal responsable del programa
Encuesta cuantitativas
Recopilación de información por programa y acción.

Los responsables involucrados son: La Secretaria de Educación Pública del Estado de Chiapas, El CIEPSE, El personal responsables de la operación del FONE en el Estado y la Dirección de investigación y Evaluación del CIEPSE.

VI. Metodología y actividades a realizar.

La evaluación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) se realizará mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la Secretaria de Educación del Estado, responsable de la operación del FONE, así como información adicional que el CIEPSE considere necesaria para justificar su análisis. En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de operar del Fondo, se podrán programar y llevar a cabo entrevistas con responsables de los programas y/o personal de la unidad de evaluación y/o planeación de la dependencia coordinadora.

Dado que el FONE, en lo que respecta a la información sobre el ejercicio de recursos, se rige por lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como en los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013, así como bajo el enfoque de la **Metodología de Marco Lógico**. La evaluación de indicadores utilizará la MML como una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación del Fondo, ya que su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas, considerando que el fondo se sustenta en el marco de planeación estratégica.

Dentro del mismo marco subsiste una relación de coordinación técnico-funcional que es de vital importancia para que los proyectos y programas cumplan con las metas para lo cual fueron diseñados. En esta relación existen tres niveles básicos que deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente de acciones y esfuerzos: el **nivel estratégico**, asociado al diseño de los planes y estrategias nacionales de orden macroeconómico, mediante el cual se transparentan las grandes prioridades, metas o imagen-país, marcan el rumbo y la velocidad sobre lo que se quiere hacer, cómo se quiere hacer, con quién y para quién; en el **nivel programático** el rol de las instituciones es fundamental para que las políticas de carácter multisectorial, regional y local estén en armonía con los lineamientos estratégicos del nivel central, y puedan canalizarse las grandes decisiones hacia los estamentos o gobiernos subnacionales. Este nivel cumple el rol de vínculo entre la parte más alta de la institucionalidad y los niveles más bajos de la administración pública, es la conexión entre lo macro y lo micro, es la bisagra entre la base y la cúspide de las políticas públicas; por último, el **nivel operativo** es donde se ejecutan los proyectos y programas en el nivel sectorial, local o municipal con límites temporales más cortos y propósitos mucho más específicos.

Esta tarea, crucial para alcanzar las metas del desarrollo integral, presupone una sintonía con las grandes orientaciones de orden nacional o regional, presupone un financiamiento adecuado y oportuno, un respaldo técnico y humano de manera descentralizada y un esfuerzo sistémico donde las reglas, los principios, los recursos y las instituciones interactúan de manera ordenada y, por lo tanto, con visión global para que sea efectiva. Así, es posible establecer un orden o coordinación tanto vertical como horizontal entre el nivel estratégico, táctico y operacional y donde el largo plazo de las metas estratégicas se articulen con el corto plazo de los proyectos. En este proceso de planificación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba la MML puede realizar un gran aporte articulando las piezas y conceptos del sistema, entrelazando los pasos o etapas del ciclo del proyecto, facilitando la participación de los beneficiarios y reduciendo el riesgo como consecuencia de la incertidumbre.

En el contexto de los programas integrales de evaluación donde intervienen los sistemas de programación de inversiones, los sistemas de control de gestión y presupuesto por resultados asociados al ciclo del presupuesto, los sistemas de indicadores de desempeño y todo un conjunto de procedimientos, roles y responsabilidades en la programación, asignación y evaluación presupuestaria, la MML también viene adquiriendo cada vez una importancia mayor. Esto, por cuanto la herramienta ayuda a enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias, aporta argumentos valiosos para mejorar la gestión de los programas mediante el seguimiento de los compromisos institucionales, facilita el monitoreo de las metas de costo, cantidad, impacto, calidad y tiempo de los programas y, finalmente, favorece la transparencia y la accesibilidad de la información como insumo básico para el seguimiento, la efectividad, la eficacia y la eficiencia de los proyectos y programas. No menos importante que las anteriores contribuciones de la MML, es el servir de

instrumento para ligar la eficacia, la eficiencia y efectividad de los programas con las metas de los planes estratégicos nacionales.

El producto de esta metodología analítica es la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos, efectos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.

La Matriz de Marco Lógico presenta, en forma resumida, los aspectos más importantes del proyecto. Posee cuatro columnas que suministran la siguiente información:

- Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- Indicadores (Resultados específicos a alcanzar).
- Medios de Verificación.
- Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Y cuatro renglones que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

- Fin al cual el proyecto contribuye de manera significativa luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento.
- Propósito logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado.
- Componentes/Resultados completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
- Actividades requeridas para producir los Componentes/Resultados.

- **Resumen narrativo**

Es decir, el programa debe contar con un resumen narrativo que describa su Fin y Propósito, así como indicadores para cada Componente y Actividad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los indicadores evalúan diferentes dimensiones asociados a distintos logros de los programas presupuestales aprobados, por lo que cada uno puede ser clasificado como de: eficiencia, eficacia, calidad, cobertura, impacto y economía, a su vez estos indicadores cuantifican distintos aspectos de la estructura, los procesos y los resultados esperados en cada programa. Se espera además que todos los programas estén alineados a la consecución de un Fin y Propósito general, que den coherencia a la operación conjunta de la Secretaría de Educación del estado de Chiapas.

- **Indicadores**

En cuanto a los indicadores de resultados del programa, en este caso FONE, deben presentar información necesaria para determinar el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos por el Fondo.

I. Indicadores de fin y de propósito

Los indicadores del FONE deben hacer específicos los resultados esperados en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad, cobertura, impacto y economía. Para este caso, con la Matriz de Marco Lógico se podrá especificar la cantidad mínima necesaria para concluir que el Propósito definido se ha logrado. Estos indicadores deben medir el cambio que puede atribuirse al proyecto, y deben obtenerse a costo razonable, preferiblemente de las fuentes de datos existentes. Debe quedar en claro que los mejores indicadores contribuyen a asegurar una buena gestión del proyecto y permiten que sus gerentes decidan si serán necesarios componentes adicionales o correcciones de rumbo para lograr el Propósito del proyecto.

II. Indicadores de los componentes

Los indicadores de Componentes del FONE describirán los estudios, capacitación y obras físicas que suministra el proyecto. Dicha descripción debe especificar cantidad, calidad y tiempo.

III. Indicadores de actividades

El presupuesto del proyecto aparece como el indicador de Actividad en la fila correspondiente. El presupuesto se presenta por el conjunto de actividades que generan un Componente.

- **Medios de verificación**

En cuanto a la Matriz de Marco Lógico, nos indicará, como evaluadores, dónde podemos obtener información acerca de los indicadores que, para el programa que nos atañe, el FONE debe contar con la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Esto nos obliga a identificar fuentes existentes de información o a hacer previsiones para recoger información. Tenemos en cuenta que no toda información tiene que ser estadística. La producción de Componentes puede verificarse mediante una inspección visual, la ejecución del presupuesto puede verificarse con los recibos presentados para pagos de los docentes o costos de los programas financiados como justificación, con esto la evaluación nos permitirá contrastar los resultados generados en los beneficiarios en cuanto al desarrollo educativo de los niños en los distintos niveles que atiende la Secretaría de Educación Básica y Normal, los que comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria, incluyendo la indígena, especial, así como la formación de docentes de educación básica, en sus distintos modalidades y servicios, de acuerdo en los lineamientos del Gasto de Operación del Fondo.

- **Supuestos**

La Matriz de Marco Lógico requiere que el equipo de diseño de proyecto identifique los riesgos en cada etapa: Actividad, Componente, Propósito y Fin. El riesgo se expresa como un supuesto que debe ser cumplido para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos planteados.

Los supuestos son importantes también durante la ejecución de los programas asociados a la implementación del Fondo. Indican los factores que la gerencia del proyecto debe anticipar, tratar de influir, y/o encarar con adecuados planes de emergencia. Con esto se observará si el Fondo cuenta con estos indicadores, pues denotará la alineación desde su estructura hasta los objetivos, sin dejar de lado los riesgos que previenen el incumplimiento de su Fin y Propósito.

VII. Las facilidades que se deberán otorgar al CIEPSE para la realización de la evaluación.

La Secretaria de Educación del Estado de Chiapas, deberá en todo momento facilitar la información que le sea solicitada por parte del CIEPSE, así mismo deberá proporcionar todas las facilidades que le sean requeridas para concluir con éxito la evaluación.

VIII. Productos a entregar.

Después de la evaluación el CIEPSE entregará: un resumen ejecutivo, documentos de evaluación y bases de datos de indicadores de resultados.

IX. Duración de la Evaluación.

Con el fin de tener los resultados esperados de la evaluación de indicadores del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gastos de Operación, el CIEPSE contempla una duración de 6 meses, que comprende del 1 de junio al 31 de diciembre del año en curso.

X. Glosario para las definiciones, términos o palabras clave para evitar interpretaciones ambiguas.

-AEL: la Autoridad Educativa Local, que corresponde al Ejecutivo de cada una de las Entidades Federativas, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la fundación social educativa;

-Escuela Básica y Normal: el tipo educativo que comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria, incluyendo la indígena, especial, así como la formación de los docentes de educación básica, en sus diferentes modalidades y servicios;



- Entidades Federativas: los 31 Estados de la República mexicana;
- FAEB: al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- FONE: al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y gasto Operativo, establecido en el Artículo 25, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal;
- Matriz de Marco Lógico: El producto de la Metodología de Marco Lógico es la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados;
- Metodología de Marco Lógico: La Metodología contempla el análisis del problema, el análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima;
- PEF: el Presupuesto de Egresos de la federación;
- SEP: la Secretaría de Educación Pública de la Administración Federal;
- SHCP: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Administración Pública Federal;