



FLACSO
MÉXICO

**EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS DEL
PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA DEMANDA DE
EDUCACIÓN PARA ADULTOS A TRAVÉS DEL MODELO
DE EDUCACIÓN PARA LA VIDA Y EL TRABAJO
DEL INEA**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO, Sede México**

Marzo, 2008

RESUMEN EJECUTIVO

El Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) es la propuesta curricular aplicada por el INEA para ofrecer la educación básica a los adultos. Su propósito principal es ofrecer a las personas mayores de 15 años de edad en situación de rezago educativo una educación básica, vinculada con temas y opciones de aprendizaje basados en sus necesidades e intereses. El modelo plantea el tratamiento de contenidos y temas educativos considerando las experiencias, saberes y conocimientos de los educandos y enfatiza que, a lo largo de su vida, las personas han desarrollado la capacidad de aprender.

El INEA identifica como su principal problema la existencia de un amplio grupo de personas mayores de 15 años de edad en situación de rezago educativo; es decir, que no cursaron o nunca concluyeron su educación básica. Este grupo —que representa la tercera parte de la población del país— incluye a 5.7 millones de adultos analfabetos, 9.8 millones sin primaria y 15.5 millones sin secundaria, lo que limita sus posibilidades de mejorar sus niveles bienestar en los ámbitos personal, familiar, laboral, social y ciudadano y los coloca en clara desventaja frente a un entorno que avanza velozmente hacia una sociedad del conocimiento.

En el proceso de construcción de una “Propuesta de Matriz de Indicadores”, se modificó la Matriz de Marco Lógico enviada a la SHCP y al CONEVAL en agosto de 2007. En la propuesta se definió como Fin de la Institución: “Contribuir a incrementar el bienestar de la población de 15 años y más de edad en condición de rezago educativo”; y como su Propósito: “Población objetivo con niveles de escolaridad mejorados mediante el modelo de educación para la vida y el trabajo”. Por su parte, los diversos componentes de la matriz original se integraron en uno solo: “Adultos asesorados mediante cada una de las estrategias del Programa del INEA”. Además, se formularon nuevos indicadores que permiten valorar mejor el resumen narrativo de los objetivos del programa.

Las principales limitaciones detectadas en la Matriz de Marco Lógico que se presentó en agosto fueron superadas en la “Propuesta de Matriz de Indicadores” que se incluye en esta evaluación como Anexo 6-A. El equipo evaluador considera que la esta matriz describe adecuadamente los elementos esenciales del programa, al tiempo que permite identificar aspectos que requieren replantearse o fortalecerse. Los indicadores que se sugieren en la Propuesta de Matriz de Indicadores se basan todos en medios de verificación accesibles. Los

supuestos permiten deslindar el grado de responsabilidad que tienen en su cumplimiento los diversos agentes involucrados en los diferentes procesos.

En el ámbito de la planeación estratégica, el INEA cuenta con planes de corto y mediano plazo, donde se establecen las metas globales a alcanzar en los próximos años y se delinear políticas y estrategias de atención, de extensión de sus servicios y de orden presupuestal. Las metas se definen a partir de diagnósticos microrregionales, zonales y estatales, mismos que dan cuenta de los logros alcanzados en años previos en términos de registro y atención de adultos, usuarios que concluyen nivel (UCN), exámenes acreditados y número de técnicos docentes. Dada la federalización del sector educativo, las entidades federativas tienen un cierto grado de autonomía para definir programas prioritarios, en función de las características locales del rezago educativo y los recursos que éstas aportan.

El Programa cuenta con adecuados sistemas de información —Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), el Monitoreo Operativo de Círculos de Estudio (MOCE) y el Modelo de Evaluación Institucional (MEI) — que recaban datos y generan indicadores para las distintas etapas de la atención a la población beneficiaria y para la evaluación del desempeño del Programa.

Uno de los aspectos que, a juicio del equipo evaluador, requiere seguir profundizándose es la delimitación de la población objetivo del programa que, con 24 millones de personas, es todavía excesiva. La mayor delimitación de la población objetivo facilitaría una gestión orientada a resultados, permitiría valorar más adecuadamente el impacto de la acción del Instituto y contribuiría a mejorar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos que se realizan.

Para avanzar en esta tarea y siguiendo la orientación del MEVyT, se requiere realizar diagnósticos a muestras de la población usuaria para evaluar cómo su perfil sociodemográfico, educativo y laboral, sus competencias iniciales y los módulos aprobados impactan su aprendizaje y su bienestar. Contar con esta información permitiría acotar a la población objetivo, seleccionando segmentos en función de consideraciones de justicia social, de igualdad de oportunidades educativas, así como de carácter estratégico.

No puede obviarse, sin embargo, que la reducida focalización se entiende a la luz de los preceptos constitucionales que establecen que todos los individuos tienen derecho a la educación y que la educación básica es obligatoria, así como el mandato que tiene el INEA

de promover, organizar e impartir educación básica para adultos, según lo establece su decreto de creación. No obstante, se debe reconocer que los programas del INEA sólo se dirigen y atienden a una parte reducida de la población en condición de rezago educativo y que, de manera implícita, el tipo de estrategia de promoción de sus servicios y de atracción de sus solicitantes determina quiénes se convierten en beneficiarios.

Es precisamente la observancia de dichos mandatos, constitucionales e institucional, lo que explica que todos solicitantes de asesorías se transformen en beneficiarios del programa, con sólo demostrar que son personas mayores de 15 años de edad que no han concluido la educación básica, o niños entre 10 y 14 años de edad que no terminaron la primaria y no la están cursando en el sistema escolarizado.

Los procedimientos de incorporación y seguimiento de los beneficiarios están estandarizados y sistematizados, lo que permite monitorear la operación del Programa a lo largo de las distintas unidades geográficas en las que está organizado. La supervisión del programa se realiza, además, a través de mecanismos federales y estatales de fiscalización, así como de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas que actualmente funcionan en el programa.

Al igual que otros programas del sector público que se encuentran total o parcialmente federalizadas, el INEA es un programa sujeto a reglas de operación. En 25 entidades federativas se han constituido institutos estatales de educación para adultos, que son responsables de la operación de los servicios; sin embargo, la normatividad que rige la federalización y los mecanismos para garantizar la concurrencia de las entidades federativas son insuficientes. Esto se traduce con frecuencia en áreas de indefinición de atribuciones y responsabilidades, lo que puede representar dificultades para la rendición de cuentas. En estas condiciones, la autoridad federal no tiene el control absoluto sobre la implementación de las políticas y debe proceder por la vía del convencimiento y la búsqueda de consensos sobre las prioridades y estrategias del INEA en el mediano y largo plazos.

El INEA ha llevado a cabo evaluaciones para verificar el cumplimiento de las reglas de operación del Programa, así como conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios y su percepción sobre los impactos que el Programa ha tenido en distintos ámbitos de su vida. En relación con esto, sería conveniente establecer un sistema interno de seguimiento de los

beneficiarios, tanto de aquellos que concluyen sus estudios, como de quienes los abandonan temporal o indefinidamente.

Es importante que el INEA cuente con instrumentos que permitan evaluar de manera rigurosa el impacto del MEVyT sobre el desarrollo de capacidades para la vida y el trabajo, así como el bienestar de los beneficiarios. Si bien las distintas evaluaciones realizadas han encontrado cambios en las condiciones de los beneficiarios en aspectos relevantes, no aportan elementos para concluir que los cambios se deban necesariamente a los servicios brindados por el INEA, ya que no aplicaron metodologías para controlar el efecto de otros factores que pudieran haber incidido en el comportamiento y en las condiciones de vida de los beneficiarios.

El programa presenta importantes fortalezas, como lo es la intención de avanzar hacia el desarrollo de capacidades y la adecuación de la oferta a las necesidades de formación para la vida y el trabajo. Pero al mismo tiempo, refleja tensiones entre formas tradicionales de abordar la problemática de la educación de los adultos y la búsqueda de fórmulas orientadas a fomentar la educación a lo largo de la vida, así como el desarrollo de competencias para la vida y el trabajo.

Índice

Introducción	vi
Descripción del Programa	vii
Capítulo 1. Diseño	1
Capítulo 2. Planeación estratégica	35
Capítulo 3. Cobertura y Focalización	49
Capítulo 4. Operación	57
Capítulo 5. Percepción de Beneficiarios	93
Capítulo 6. Resultados	96
Capítulo 7. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones	101
Capítulo 8. Conclusiones	111
Bibliografía	114
Anexos	Segundo volumen

Introducción

Se realiza esta evaluación en atención a los Términos de Referencia (TdR) establecidos por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con base en los lineamientos emitidos por la SHCP y el CONEVAL, para la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo. Esta entrega contiene la evaluación final de consistencia y resultados, así como todos los anexos requeridos, de acuerdo a dichos TdR.

La evaluación de los programas públicos es el instrumento idóneo para determinar si un programa está operando eficientemente y conforme a su normatividad, ponderar sus logros y estimar sus impactos en el bienestar de su población objetivo. El reconocimiento por parte del INEA de la relevancia de la evaluación se ha traducido en su apoyo para facilitar que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático que permita determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia e impactos resultantes de la aplicación de su Programa. Además, el carácter externo de la evaluación permite que los análisis y conclusiones se expresen con objetividad e independencia de criterio.

Esta evaluación se desarrolla mediante un trabajo de gabinete y con apoyo en la información proporcionada por los responsables del Programa, que incluye sucesivas versiones de la Matriz de Marco Lógico (MML). La evaluación que se entrega comprende las respuestas a 100 preguntas organizadas en seis temas: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. Este informe es producto de una intensa interacción entre los funcionarios del INEA y el equipo evaluador. Cabe destacar la buena disposición de la Institución para compartir la información y proporcionar los apoyos necesarios para realizar esta investigación.

Descripción del Programa

El Programa, diseñado y normado por el INEA, ofrece a personas de 15 y más años que no han concluido su educación básica, servicios educativos gratuitos de alfabetización, primaria y secundaria con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, así como servicios de acreditación y certificación de los conocimientos y aprendizajes en esos niveles. También atiende a los niños y jóvenes entre 10 y 14 años de edad sin educación primaria que no asisten a la escuela. El Programa busca aumentar el número de personas que han terminado su educación básica. Durante 2007 en el INEA concluyeron algún nivel educativo poco más de 700 mil jóvenes y adultos, de alrededor de tres millones beneficiarios que estuvieron registrados.

Considerando las características específicas de la población a atender, el Programa ha implementado las ocho estrategias siguientes: Atención a la Demanda, Cero Rezago, Jornaleros Agrícolas Migrantes, Reconocimiento CONEVyT, Oportunidades, Estrategia Indígena, Plazas Comunitarias, Atención en el Exterior. El servicio se proporciona en todas las entidades federativas del país, y en algunas ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica. El Programa opera a través de Institutos Estatales de Educación para Adultos (IEEA's), dependientes de los gobiernos de las entidades federativas, o de Delegaciones del INEA, las que integran y apoyan la labor desarrollada por instituciones públicas, privadas y sociales.

El Programa utiliza diversos criterios para determinar a la población beneficiaria, tales como tener al menos 15 años de edad cumplidos y carecer de educación básica completa. Además, pone énfasis en mujeres, indígenas, grupos vulnerables y grado de marginación de la localidad donde reside la población beneficiaria.

El INEA aplica el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), cuyo objetivo principal es ofrecer a las personas jóvenes y adultas la educación básica vinculada con temas y opciones de aprendizaje basados en sus necesidades e intereses, de forma que puedan elegir los temas que más les interese estudiar, y que les sirva para desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes básicas de la alfabetización, primaria y secundaria. El modelo plantea el tratamiento de contenidos y temas considerando experiencias, saberes y

conocimientos de las personas y enfatiza el aprendizaje sobre la enseñanza al reconocer que las personas a lo largo de su vida han desarrollado la capacidad de aprender.

El MEVYT es un modelo flexible y diversificado, que se basa en una oferta múltiple de módulos que están integrados por un paquete de diversos materiales educativos que contienen temas y actividades didácticas. Existen diferentes tipos de módulos por nivel educativo y vertiente. Entre los módulos existen los que cubren las necesidades fundamentales de aprendizaje, en torno a los ejes de Lengua y Comunicación, Matemáticas y Ciencias (tanto Naturales como Sociales); los módulos alternativos que pueden sustituir a diversos módulos básicos; los módulos diversificados abordan temas específicos para cubrir temas de interés de los diversos sectores de la población, de carácter nacional, regionales o estatales, y los que se refieren a la capacitación para el trabajo.

El MEVYT es una propuesta con bases unificadas en cuanto a enfoque, estructura general, características y metodología, pero la necesidad de ciertos sectores de población, requiere de respuestas educativas relacionadas con sus características, por lo que se han implementado diversas opciones de estudio que tienen la misma validez y en las cuales se deben inscribir las personas desde el inicio de su registro.

- a. La principal vertiente del MEVYT, por la mayoría de personas que la estudian, corresponde a la población joven y adulta hispanohablante.
- b. Para los indígenas se han conformado dos rutas bajo el concepto de MEVYT Indígena Bilingüe (MIB): el MEVYT Indígena Bilingüe Integrado (MIBI) y el MEVYT Indígena Bilingüe con Español como Segunda Lengua (MIBES).
- c. Otra vertiente es el MEVYT para la primaria 10-14, que se centra en las necesidades educativas de ese grupo de población.

El presupuesto modificado para 2007 en el Ramo 11, dentro de la Secretaría de Educación Pública, fue de 1,819.0 millones de pesos y el autorizado para 2008 fue de 1,915.5 millones de pesos. En adición, en 2007 el Programa contó con recursos del Ramo 33, participación a las entidades federativas, por 1,601.1 millones de pesos.

Capítulo 1. Diseño

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?

Sí.

El Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a Través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo identifica correctamente que la población de adultos sin educación básica completa puede tener limitadas potencialidades de desarrollo si carece de conocimientos y competencias claves para la vida y el trabajo.

Se considera a la escolaridad como el criterio para definir a las personas con rezago educativo, por lo que se trata de una definición en términos formales de obtención de un certificado. A partir de que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) adoptó el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), es menos apropiado utilizar sólo el criterio de escolaridad para definir a la población que requiere atención. El MEVYT implica concebir el problema en términos de aptitudes, actitudes, habilidades y competencias para la vida y el trabajo.

La introducción del MEVYT, tal como se describe en las Reglas de Operación (ROP), aborda el problema desde la perspectiva de la educación como un proceso permanente a lo largo de la vida, inclusivo, flexible, accesible y pertinente, en apoyo a la población en situación de rezago educativo con menores capacidades relativas en función de sus necesidades. De ahí que los contenidos estén organizados en módulos que cubren tanto habilidades básicas como temas específicos de interés para ciertos sectores de la población atendida, brindando opciones educativas equivalentes que se ajustan a las características y necesidades de los beneficiarios.

Es importante aclarar que el problema está claramente identificado y descrito en las ROP y otros documentos elaborados o consultados por el INEA, no así en el diagnóstico y árbol de problemas que acompañan a la matriz de marco lógico (MML).

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

No.

La amplia experiencia y el conocimiento que ha desarrollado el INEA sobre el problema del rezago educativo en sus múltiples dimensiones no se ven reflejados en la construcción del árbol de problemas ni en el diagnóstico que acompaña a la MML. Las causas identificadas se concentran en la baja tasa de eficiencia terminal de la educación básica y en la escasez relativa del financiamiento para la educación de los adultos, sin examinar las causas que explican las restricciones financieras del INEA y las decisiones individuales para no continuar con la educación básica o para no reincorporarse posteriormente al proceso educativo.

En otros documentos del INEA existen cuantificaciones de la magnitud del rezago educativo, medido en términos de escolaridad, así como una caracterización general de la población en esta situación, con base en rangos de edad, localización geográfica, género, nivel de ocupación y variables similares. Sin embargo, se carece de estimaciones de las competencias genéricas y las habilidades para la vida y el trabajo de la población en rezago, desagregadas por grupos de población y por regiones. Tampoco se cuenta con una valoración de los posibles beneficios individuales que recibiría esta población si terminara su educación básica, ni de los beneficios sociales y los costos no monetarios asociados a ella. En estas condiciones, no es posible identificar qué grupos obtendrían mayores beneficios del servicio y hacia quiénes es más conveniente orientar la atención de manera prioritaria.

Si bien existen diagnósticos individuales sobre los conocimientos y competencias de quienes son atendidos, no se cuenta con estudios globales de la población atendida. Con base en los exámenes individuales que se aplican a los beneficiarios del Programa, podrían realizarse diagnósticos globales sobre la situación de la población atendida, objetivo y potencial, en aspectos tales como la identificación de las competencias y las habilidades para la vida en que se observan mayores deficiencias, los factores asociados a estas deficiencias, la frecuencia con la que se presentan y los beneficios previsibles de continuar su educación básica.

Es importante destacar que el INEA reconoce esta debilidad y está de acuerdo en llevar a cabo las acciones necesarias para superarla.

3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?

Sí

El Propósito se desprende de manera directa del problema planteado en el árbol de problemas. El enunciado del Propósito puede definirse de manera más precisa si se considera la aportación del MEVYT y la población objetivo en particular. En lugar de enunciarlo como “disminución del índice de rezago educativo” sería más preciso formularlo como “población objetivo con niveles de escolaridad mejorados mediante el modelo de educación para la vida y el trabajo.”

El Fin del Programa retoma el objetivo 10 del Eje 3, Igualdad de Oportunidades, del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en lo relativo a contribuir a “reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas”. Aunque sólo se propone contribuir al logro de ese objetivo del PND, este enunciado del Fin no precisa los aspectos de bienestar y dificulta el establecimiento de sus respectivos indicadores, los cuales tienen que medir de manera objetiva y clara su impacto en el bienestar, que es un problema con múltiples dimensiones interconectadas.

El INEA ha atendido estas observaciones según se señala en la respuesta a la pregunta 12.

4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

Sí

El Propósito corresponde de manera directa a la solución del problema identificado. Como se indicó, es importante considerar la ampliación de los conocimientos y habilidades de las personas, dado que el problema no sólo es la falta de certificación sino también la insuficiencia de competencias adecuadas para la vida y el trabajo. (Véanse las respuestas a las preguntas 1 y 3).

5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.

Sí.

Existe una amplia bibliografía que respalda la estrategia de abordar la formación continua de la población adulta, dando respuesta a las necesidades y posibilidades específicas de grupos sociales e individuos, mediante una oferta orientada al desarrollo de competencias, como lo propone el INEA. Una revisión de programas de atención a la población adulta en 17 países, realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),¹ indica que con el tipo de modelo educativo adoptado por el INEA se obtienen resultados favorables. Además, el programa de alfabetización de jóvenes y adultos que forma parte del MEVYT obtuvo el primer lugar en el Concurso Latinoamericano de Experiencias de Alfabetización en 2006.²

Cabe señalar que en la construcción de la “Propuesta de Matriz de Indicadores”, que se incluye como Anexo VI-A, se aprovechó la información en materia de evidencias internacionales.

¹ OECD (2005). *Promoting adult learning*. París, OECD.

² Premio convocado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFALI).

6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?*

El INEA se propone tres objetivos generales: “Fortalecer y ampliar la atención de la población en condición de rezago educativo, con especial énfasis en los grupos vulnerables y en las personas entre los 15 y los 39 años de edad (...); “involucrar la participación, activa y comprometida, de los gobiernos federales y estatales, las organizaciones del sector productivo y social, así como de la sociedad en su conjunto, en un esfuerzo nacional que propicie la reducción del rezago educativo”; y, “asegurar que la atención de los jóvenes y adultos en rezago cuente con los recursos suficientes y necesarios, especialmente financieros, para expandir los servicios y dar mayor viabilidad a la operación de los modelos de atención, brindando el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación.”³

El INEA contribuye al logro del objetivo 2 del Programa Sectorial de Educación 2007-2010, el cual establece “ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.”⁴

Este objetivo, incluye cuatro líneas de acción (2.15 a 2.18) específicamente orientadas a la educación de adultos. Dos de estas líneas de acción atañen directamente al INEA. La línea de acción 2.15 propone: “Ofrecer servicios educativos gratuitos a jóvenes y adultos de 15 años o más que se encuentren en condición de rezago educativo con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, para la adquisición, acreditación y certificación de los conocimientos y aprendizajes, en el marco de la educación integral y en atención a su formación ciudadana.” En segundo término, la línea de acción 2.16 se orienta a “Adecuar y fortalecer el marco de acción institucional del INEA-Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT).”⁵

³ INEA, *Reflexión estratégica*. México, INEA, s/f, documento en versión electrónica, 23 pp.

⁴ SEP (2007). *Programa sectorial de educación 2007-2010*. México, SEP, pág. 11.

⁵ *Ibid.*, pág. 35-36.

7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.*

El Programa contribuye a “reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas”, que es el Objetivo 10 del Eje 3, “Igualdad de Oportunidades”. El Instituto contribuye específicamente a desarrollar la Estrategia 10.3, de dicho objetivo, la cual propone “fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo.”

Además, el INEA también contribuye a otros objetivos del mismo Eje 3, tales como el objetivo 16 que busca “eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual”, y el objetivo 17 que plantea “abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud”.

El INEA también se vincula directamente con algunos de los 10 Objetivos Nacionales establecidos en el PND; en particular, contribuye a lograr el quinto Objetivo Nacional, que propone “reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación...”, y el sexto Objetivo Nacional, que propone “reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad...”.

8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

Sí.

La larga experiencia del Instituto en el desarrollo de programas de educación para adultos le ha permitido establecer las Actividades que en la operación cotidiana proporcionan los servicios que constituyen los Componentes que apoyan la reducción de la población en situación de rezago educativo.

Cabe aclarar que en MML no se indican todas las Actividades que se desarrollan actualmente y algunas que podrían agregarse para mejorar el diseño y operación del INEA. Para conocer el impacto neto del Programa es conveniente agregar como Actividad la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación de las personas atendidas y certificadas, con el fin de valorar si mejoraron sus competencias para aprovechar las oportunidades de la vida y el trabajo.

Además, en apoyo de la rendición de cuentas, requisito de todo programa, se debe señalar de manera explícita que una Actividad es operar un sistema de monitoreo, del cual formaría parte el sistema de información con que actualmente cuenta el INEA, el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA).

Algunas actividades se plantean de manera general, lo que dificulta el establecimiento de sus respectivos indicadores. Por ejemplo, “establecer estrategias para que los gobiernos estatales aporten recursos para la atención al rezago educativo” podría enunciarse de manera más específica como “elaboración de convenios con los gobiernos estatales para la atención del rezago educativo”, con lo cual es más fácil establecer indicadores que midan los avances en esta Actividad y el compromiso de los estados con la educación de los adultos.

Sería conveniente cambiar algunos enunciados de nivel en la MML. Por ejemplo, el planteamiento del Componente “mayor participación social en la educación de adultos” estaría mejor ubicado en el nivel de Actividad, reformulado el enunciado para que la Actividad sea “realizar campañas de promoción del beneficio social de la educación de adultos”.

Las observaciones respecto a la adecuación e incorporación de actividades han sido consideradas escrupulosamente en la “Propuesta de Matriz de Indicadores” según se describe en la respuesta a la pregunta 12.

9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

Sí.

El Componente 3 “adultos en condición de rezago educativo atendidos a través de la colaboración con programas sociales” y el 4 “grupos vulnerables en condición de rezago educativo atendidos mediante proyectos específicos”, son componentes claramente definidos y constituyen los productos requeridos para que el Programa logre el Propósito que se propone: disminuir el índice de rezago educativo basado en el modelo de educación para la vida y el trabajo. Cabe aclarar que en el enunciado de estos componentes no se especifican criterios de calidad, la cual es fundamental para que realmente se logre el Propósito buscado.

Los otros componentes requieren reformularse. El Componente “educación de adultos con una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales” debe expresarse en términos de servicios o productos proporcionados, por lo que se puede enunciar como “adultos en situación de rezago educativo atendidos con recursos federales”. De manera similar, el segundo Componente debería enunciarse como “adultos en situación de rezago educativo atendidos con participación estatal y municipal”.

Como se mencionó en la respuesta a la pregunta anterior, el Componente “mayor participación social en la educación de adultos” se debe cambiar al nivel de Actividades.

Si bien se considera que los componentes, una vez reformulados, son adecuados, sería más conveniente integrarlos en uno solo, ya que todos ellos proporcionan el mismo producto aunque para poblaciones diferentes. A partir de la interacción entre el INEA y el equipo evaluador se construyó un solo Componente para este Programa, según se señala en la respuesta a la pregunta 12.

10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?

Sí.

La “disminución del índice de rezago educativo”, o como se sugiere enunciarlo “población objetivo con niveles de escolaridad mejorados mediante el modelo de educación para la vida y el trabajo”, se orienta a “a reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas”, que es el Fin del Programa. En la medida que el Programa se orienta a atender a los grupos de población con mayores rezagos en educación, el logro del Propósito mejora las competencias y habilidades de sus beneficiarios para aprovechar oportunidades de desarrollo en la vida y el trabajo, lo que reduce las desigualdades en las oportunidades educativas.

11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?

Sí.

Las Actividades que se desarrollan en el Instituto son necesarias para obtener los productos que constituyen los Componentes, aunque en algunos casos el enunciado no es suficientemente explícito, lo que podría implicar algunas ambigüedades acerca del alcance de las Actividades planteadas. Además, falta incorporar algunas Actividades para valorar los resultados del Programa, según se señaló en la respuesta a la pregunta ocho.

Para el logro del Propósito se cuenta con todos los Componentes necesarios y suficientes, aunque el enunciado de dos de ellos debe reformularse y uno de los componentes debe reubicarse a nivel de Actividad. Como ya se argumentó en la respuesta a la pregunta nueve, sería más conveniente contar con un solo Componente que integrara a los existentes.

El Propósito se dirige a reducir la falta de competencias para la vida y el trabajo de un elevado porcentaje de personas de 15 años que no terminaron la educación básica, que está identificado como el problema que busca resolver el Programa, según se señaló en la respuesta a la pregunta cuatro.

Como se indicó en la respuesta a la pregunta diez, el logro del Propósito es pertinente para contribuir a alcanzar el Fin propuesto en la MML.

12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.*

Aunque se valida en términos generales la lógica del Programa, es posible presentar varias sugerencias con el fin mejorar su diseño.

Sería conveniente precisar el enunciado del Fin para que sea más fácil aislar la contribución específica del INEA. Con base en esta sugerencia, el INEA acordó expresar su Fin como “Contribuir a incrementar el bienestar de la población de 15 y más años de edad en condición de rezago educativo”, según se observa en la “Propuesta de Matriz de Indicadores”.

También se sugiere considerar establecer el Propósito como el mejoramiento de las competencias de acuerdo al MEVYT. El INEA atendió esta sugerencia y en la “Propuesta de Matriz de Indicadores” se indicó que el Propósito es “Población objetivo con niveles de escolaridad mejorados mediante el modelo de educación para la vida y el trabajo”.

Respecto a los Componentes, se señala la conveniencia de integrarlos en uno solo que considere a los diferentes segmentos de la población. En la “Propuesta de Matriz de Indicadores” que se presenta en el Anexo VI-A, ya se considera esta recomendación; en ese documento quedó planteado como “adultos asesorados mediante cada una de las estrategias del Programa del INEA”.

Se propone incluir de manera explícita como Actividad en la MML su sistema de información y monitoreo, así como establecer un sistema de seguimiento de los beneficiarios del INEA, una vez que han dejado de ser atendidos, y un sistema de evaluación de impacto del Programa. Otras actividades podrían tener un enunciado más específico que facilitara su evaluación con indicadores objetivos y claros, como negociación de recursos federales con las autoridades correspondientes, elaboración de convenios con gobiernos estatales y realización de campañas de promoción del beneficio social de la educación de adultos. Cabe destacar que estas recomendaciones fueron consideradas en la formulación de la “Propuesta de Matriz de Indicadores”.

13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?

Sí.

Desde su origen, en el INEA han existido diversos indicadores de desempeño. Actualmente, la MML cuenta con indicadores en todos sus niveles, acompañados de sus respectivas fichas técnicas. En las ROP se plantean Indicadores de resultados e indicadores de evaluación y de gestión del Programa, tales como impacto en el rezago; cobertura; avance del grado promedio de escolaridad de los adultos atendidos; variación de la atención; variación de la conclusión de nivel; porcentaje de usuarios que concluyen el nivel inicial; porcentaje de usuarios que concluyen la primaria; porcentaje de usuarios que concluyen la secundaria y porcentaje de adultos registrados por estrategia.

En el nivel de Fin se plantea un indicador de eficacia que mide el grado promedio de escolaridad y uno de calidad que busca medir la percepción de los beneficiarios respecto al impacto del Programa en ellos mismos. En el nivel de Propósito se plantean varios indicadores de eficacia que se concentran en la evolución del número de personas atendidas y certificadas, uno de eficiencia relacionado con el costo por adulto y uno de calidad, considerada como cumplimiento de la norma referente a la integración de expedientes. En el nivel de Componente también se presentan indicadores de eficacia y eficiencia, relacionados con la fuente de los recursos utilizados. Cabe aclarar que en el caso de los componentes no se plantean indicadores que midan la calidad de los servicios y productos que brinda el INEA.

14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

No.

Falta la ficha técnica del indicador de grado promedio de escolaridad que está en el nivel de Fin. En las fichas técnicas se ha modificado el nombre de los siguientes indicadores: variación anual del índice de rezago educativo, variación de usuarios que concluyen nivel de secundaria y variación de la atención de jóvenes y adultos en condición de rezago educativo.

Dado que la amplitud del enunciado del Fin hace más difícil contar con indicadores precisos, los indicadores planteados no permiten cuantificar la contribución neta del Programa al logro del Fin. En el caso particular del indicador “impacto en la vida y en el trabajo de los jóvenes y adultos atendidos, desde la perspectiva de ellos mismos”, la inclusión del concepto “impacto” dentro del enunciado genera confusión ya que es un indicador de satisfacción. Además, no precisan qué significa “percepción positiva” y no indican a qué variables se aplicaría y cuál sería el criterio para determinar que sea positiva. Dependiendo del tipo de variable considerada podría ubicarse a nivel de Fin, Propósito o Componente.

En el nivel de Propósito, los indicadores “variación del número de educandos que concluyen la secundaria” y “variación del número de jóvenes y adultos atendidos” miden la evolución de la población atendida y certificada, pero no cuantifican la disminución de la población en rezago educativo, que es el Propósito del INEA. Además, no desagrega por el tipo de población atendida, la cual ha requerido procesos de asesoría con diferente utilización de recursos y tiempos. Tal como está planteado, el indicador “diferencia del índice de rezago educativo” no es relevante para el INEA, porque no mide la contribución de la institución al indicador, para lo cual se requeriría una evaluación de impacto.

En el indicador “porcentaje de recursos federales adicionales” la fórmula no está especificada correctamente, ya que sobra la mención de “adicionales”, tanto en el numerador como en el denominador; además falta un “-1” y la multiplicación por 100.

15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.*

En acuerdo con el INEA se proponen los siguientes indicadores, que ya han sido considerados en la “Propuesta de Matriz de Indicadores”:

Con respecto al Fin se incluyó: “Cambio en la autoestima de los beneficiarios del Programa”, “tasa de variación en el ingreso laboral de los beneficiarios con trabajo” y “cambio en el empoderamiento de los beneficiarios del Programa”.

A nivel de Propósito se acordaron indicadores que tomaran en cuenta la proporción de personas que mejoraron sus competencias para la vida y el trabajo con respecto a la población objetivo en cada nivel de escolaridad. Además, se agregó un indicador para reconocer los avances de la población beneficiaria en términos de módulos acreditados.

Los indicadores a nivel de Componente y Actividad también fueron reformulados, según se puede observar en “Propuesta de Matriz de Indicadores” que se anexa.

16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?

Sí.

En la ficha técnica aparece identificada la línea de base y la temporalidad de la medición de cada uno de los indicadores.

Con respecto a la línea de base, es importante mencionar que el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) fue establecido el sexenio pasado. Anteriormente, el INEA aplicaba un modelo educativo de enseñanza-aprendizaje con diferentes contenidos y métodos. Por lo tanto, la comparación de los actuales indicadores con los estimados con anterioridad al establecimiento del MEVYT debe considerar este cambio. Cabe aclarar que sí existe información histórica de las personas atendidas por el Programa.

Los indicadores que se presentan en las ROP también incluyen la periodicidad obligatoria con que deben realizarse las estimaciones.

17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

Sí.

Todos los indicadores planteados cuentan con medios de verificación, la mayoría de ellos basados en el SASA, pero no precisan qué variable del SASA utilizarán para calcular el indicador. En particular, el Modelo de Evaluación Institucional (MEI) está construido a partir de la información del SASA.

En la MML se indica que entre los medios de verificación están las encuestas, pero no se aclara el tipo de encuestas. En la “Propuesta de Matriz de Indicadores” ya se especifican los tipos de encuestas, entre ellas las que constituyen el Monitoreo Operativo en Círculos de Estudios (MOCE). También mencionan que otros medios de verificación son documentos, convenios, informes, etcétera.

18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

Sí.

En el INEA ya se han realizado varias encuestas de satisfacción, en las cuales se han especificado claramente los atributos estadísticos que deben cumplir las muestras definidas. En el caso de la encuesta de satisfacción propuesta, uno de los criterios para determinar sus características será que cumpla con las especificaciones de calidad estadística generalmente aceptadas.

Además, en otras evaluaciones de las actividades y resultados del INEA realizadas por despachos externos también se ha considerado el tamaño óptimo de muestra y calculado los niveles de significancia y precisión de las muestras utilizadas.

En los demás indicadores planteados no se requieren encuestas. En varios casos, el medio de verificación es el SASA, que al ser un registro administrativo a nivel censal de la población beneficiaria, para calcular los indicadores propuestos no requiere las consideraciones estadísticas propias de las muestras.

19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?*

El Programa valida su información de manera indirecta a través de dos mecanismos: auditorías internas y auditorías externas. Las auditorías internas verifican que los datos de los sistemas de información sean veraces. De esta manera, se comprueba que los recursos se hayan canalizado de forma correcta.

Las auditorías externas las realizan instancias fiscalizadoras como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación. Estas instancias examinan los informes y autoevaluaciones que proporcionan información sobre las actividades realizadas por las diferentes áreas que participan en la ejecución del Programa.

Por su parte, la Unidad de Calidad en Incorporación, Acreditación y Certificación (UCIAC) revisa la veracidad de los registros e incorporación al SASA. Dicha unidad monitorea las sedes de aplicación de exámenes, revisa la calidad del registro en las coordinaciones de Zona y la integridad del expediente del educando y su certificación en los institutos y delegaciones estatales.

También se cuenta con evaluaciones a diferentes actores del Programa, las cuales se constituyen en mecanismos de verificación. En particular, las entrevistas a beneficiarios permiten examinar la validez de los datos que sobre ellos existen en los sistemas de información.

20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?

No.

Los supuestos en el nivel de Fin, “Mayor compromiso de los diferentes órdenes de gobierno y la sociedad” y “que la educación para adultos sea considerada como una prioridad en el sistema educativo nacional”, están mal ubicados porque no son necesarios para alcanzar el Fin, siempre y cuando se logre el Propósito “disminución del índice de rezago educativo”. En ese nivel, el supuesto clave sería que las personas que aprovechan los servicios del INEA fueran las que han tenido las menores oportunidades educativas; de esta manera, sí disminuirían las desigualdades en las oportunidades de educación. Lo mismo sucede con el supuesto en el nivel de Propósito, “incremento de recursos, así como su oportuna entrega y adecuada calendarización”, el cual no es necesario para lograr el Propósito, si se cuenta con los componentes. En este caso, lo importante es contar con componentes de calidad, aunque éste no es un supuesto sino que depende de la calidad del Programa. Además, algunas de las consideraciones planteadas como supuestos no lo son en estricto sentido, porque son resultados que el propio INEA podría alcanzar mediante las actividades apropiadas. Por ejemplo, “percepción positiva del beneficio de la educación de adultos” que debe tener la sociedad, es un supuesto donde el INEA tiene control en alguna medida, a través campañas de difusión y promoción, las cuales son actividades que debe realizar para sensibilizar e incrementar la participación de los integrantes de la sociedad.

Cabe aclarar que las observaciones planteadas sobre los supuestos contenidos en la MML enviada a la SHCP tienen menor relevancia debido a los cambios que se acordaron en la construcción de la “Propuesta de Matriz de Indicadores”. Esta propuesta ya contiene supuestos que fueron acordados entre el INEA y el equipo evaluador.

21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

No.

En la pregunta 14 se indicó que faltaban las fichas técnicas para los indicadores de las Actividades. También se señaló que los indicadores no cuantifican la contribución neta del Programa al Fin. Algunos indicadores son imprecisos como el que mide la satisfacción de los beneficiarios. Además, los indicadores de eficacia sólo señalan de manera global la evolución de la población atendida. En adición, algunas de las fórmulas de los indicadores son incorrectas.

Por su parte, algunos de los supuestos están ubicados en un nivel que no les corresponde. Algunos planteamientos que se presentan como supuestos no lo son, porque dependen de actividades que debería desarrollar el propio INEA.

Debido a las respuestas negativas a las preguntas 14 y 20, no se valida la lógica horizontal debido a fallas en los indicadores y en los supuestos. Como se aclaró al responder a esas preguntas, las anteriores observaciones ya fueron subsanadas y se reflejan en la “Propuesta de Matriz de Indicadores”, que se incluye en el Anexo VI-A.

22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).*

Como se detalló en la respuesta a la pregunta 15, se propusieron una serie de indicadores que fueron acordados con las autoridades del INEA y que se incorporaron en la “Propuesta de Matriz de Indicadores”. En esta Matriz también se plantearon los medios de verificación correspondientes, aunque todavía no se cuenta con las fichas técnicas de todos los indicadores por lo que para algunos de ellos está en proceso de determinación de las líneas base.

Considerando las modificaciones a la lógica vertical que se concretaron en la “Propuesta de Matriz de Indicadores”, se propuso la readecuación o eliminación de algunos supuestos y la adición de otros. Una vez acordados, estos supuestos se incorporaron en dicha propuesta de Matriz.

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

Sí.

La población potencial se define como el grupo en situación de rezago educativo, entendido éste como la población que no completó su educación básica. Esta población potencial ha sido definida y caracterizada en diversos estudios y documentos elaborados o consultados por el INEA. La población objetivo no se distinguía de la población potencial, lo que planteaba diversos problemas. En primer lugar, la magnitud del reto, atender a más de 30 millones de personas, rebasa las posibilidades de la Institución; además, la carencia de una definición acotada de la población objetivo dificulta el establecimiento de metas de mediano plazo y la evaluación de los resultados del Programa.

Por lo anterior, el INEA ha iniciado un proceso de análisis para tener una mejor focalización de su población objetivo. A la fecha, este Instituto ha determinado que su población objetivo está conformada por cuatro segmentos: población de 15 a 39 años, sin educación básica; población de 15 a 64 años hispanohablantes y que es analfabeta; el núcleo de mujeres de 40 a 64 años de edad sin educación básica, y la población de 15 a 64 años, de extracción indígena y que es analfabeta. El conjunto de estos segmentos representa una población objetivo de casi 25 millones de personas. Esta incipiente focalización permite diferenciar entre población potencial y objetivo, pero todavía no determina una meta de mediano plazo factible para la Institución.

Una mejor focalización de la población objetivo del Programa debería considerar, no solamente los niveles de escolaridad, sino las competencias para la vida y el trabajo, adquiridas y desarrolladas por las personas a través de diversos procesos (el propio sistema educativo, el trabajo, la experiencia). Con base en esta definición, la población objetivo del INEA se centraría en los grupos con competencias insuficientes para la vida y el trabajo en función de sus necesidades y circunstancias personales y sociales.

24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes?

No.

Se cuenta con una cuantificación de la población potencial en términos de la magnitud global del rezago educativo (más de 30 millones de personas). El INEA ha desarrollado estrategias específicas para la atención de determinados grupos que conforman su población objetivo, en particular, los segmentos mencionados en la pregunta 23. Se han cuantificado estos segmentos pero no se ha avanzado en la caracterización de los universos respectivos, en términos de sus atributos, competencias para la vida y el trabajo, potencialidades de aprendizaje y beneficios previsibles de los servicios de educación básica que les brindaría el INEA. Esto es indispensable para avanzar hacia una mayor delimitación de grupos de atención o población beneficiaria con diversos niveles de desarrollo de competencias, en función de consideraciones de carácter estratégico, de análisis costo-beneficio de los servicios del INEA y de justicia social e igualdad de oportunidades educativas.

25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?*

La educación básica es un derecho que otorga la Constitución. Según lo establecido en el artículo tercero constitucional, todo individuo tiene derecho a recibir educación; y la educación básica, conformada por el preescolar, la primaria y la secundaria, es obligatoria. Mediante la educación básica, se busca que los individuos adquieran los conocimientos, habilidades y actitudes --como competencias para la comunicación, la solución de problemas y la convivencia-- que les permitan seguir aprendiendo e insertarse adecuadamente en el trabajo y en la sociedad. Reconociendo que estas competencias también se adquieren mediante experiencias de vida y procesos de aprendizaje extraescolares, la educación de los adultos busca desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes que requieran las personas que tienen insuficientes competencias para la vida y el trabajo. Esta justificación se encuentra en diversos documentos del INEA y de la Secretaría de Educación Pública.

De acuerdo al PND, la atención a la población con insuficientes competencias para la vida y el trabajo se justifica en función del objetivo de reducir las desigualdades en las oportunidades educativas, tal como lo establece en su Fin la MML del Programa.

La inclusión dentro de la población objetivo de las personas analfabetas de 15 a 64 años, tanto hispanohablantes como indígenas, responde a un criterio de equidad ya que se propone beneficiar a dos grupos que han tendido a estar excluidos del desarrollo. Se debe ofrecer mayores oportunidades educativas, que promuevan su mejoramiento económico y social, al núcleo de mujeres de 40 a 64 años de edad sin educación básica. Además, por su papel en el hogar, este grupo es clave en reducir la transmisión intergeneracional del rezago educativo. Las personas 15 a 39 años sin educación básica son consideradas parte de la población objetivo porque están en la primera etapa de su vida productiva y son actores clave en el desarrollo del país.

26. ¿La justificación es la adecuada?

Sí.

Los grupos de población que no han alcanzado niveles básicos de conocimientos, competencias y habilidades para la vida y el trabajo enfrentan mayores dificultades para aprovechar las oportunidades de desarrollo que se les presentan y se ven limitados a desempeñarse en actividades productivas precarias y a vivir sin los satisfactores necesarios para una vida digna. En este sentido, la superación de estas limitaciones para contribuir a que todas las personas alcancen mínimos de bienestar dignos es, ante todo, un imperativo de justicia.

La ampliación de capacidades de las personas y el desarrollo de competencias contribuye al crecimiento, al bienestar y al desarrollo social. Mediante la educación de los adultos se promueve la igualdad de oportunidades y el aprovechamiento de las mismas. El Estado, mediante programas como el del INEA, favorece que los individuos desarrollen sus competencias para que mejoren sus condiciones de vida, sus capacidades productivas y su bienestar.

Además, las asesorías a los adultos que proporciona el INEA tienen un efecto positivo sobre los niveles educativos de la población, debido a que la formación educativa de los padres, especialmente la de la madre, ejerce una influencia determinante sobre la escolaridad de sus hijos. Es decir, la educación de los padres es un mecanismo para evitar que el rezago educativo y sus secuelas se transmitan entre generaciones.

27. Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).

Sí.

El Programa utiliza diversos criterios para determinar a la población beneficiaria, entre las cuales podemos citar: edad (población mayor de 15 años) y escolaridad (sin educación básica completa). Además, pone énfasis en sexo (mujeres), etnia (indígenas), vulnerabilidad (condición de pobreza) y localidad (grado de marginación). Así, el Programa ha focalizado su atención en ciertos grupos, como los indígenas monolingües y bilingües, que es un grupo altamente vulnerable, y las mujeres del medio rural, que han tenido menores oportunidades educativas. De esta manera, el INEA adecua sus criterios y mecanismos de atención a su propósito de ampliar su cobertura de atención a la población objetivo.

En las ROP, se han establecido diversos mecanismos para determinar la población a atender, de acuerdo a los criterios de selección señalados: documentos probatorios de identidad (edad), exámenes de diagnóstico o boletas de grado aprobado del sistema escolarizado (escolaridad), entrevista para saber si son hablantes de lengua indígena bilingües o monolingües (etnia) e índice de marginación de la localidad. La solicitud de estos documentos es pertinente considerando los requisitos de elegibilidad del INEA y las circunstancias de vida de de la población que atiende.

28. Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

Sí.

El SASA es el sistema que lleva el registro nacional y control electrónico de incorporación, acreditación, avance académico y certificación de los adultos atendidos por el Programa; además, en él se registran los datos de las figuras institucionales y solidarias que guían y asesoran a los beneficiarios. Si bien contiene las características socioeconómicas básicas del beneficiario, para una caracterización más detallada sería conveniente ampliar el número de variables económicas, ya que actualmente sólo se conoce la ocupación, en el caso de que estén empleados. Cabe aclarar que los datos socioeconómicos se captan al momento del registro pero no se actualizan posteriormente.

La información se registra en el sistema denominado SASA-99, pero recientemente se ha puesto en funcionamiento un nuevo sistema denominado SASA EN LÍNEA que permite efectuar el control y seguimiento educativo en tiempo real. Todavía no se ha implementado en todas las entidades; hasta el momento opera ya en 17, mientras que en 15 todavía se maneja el SASA-99.

Los resultados acumulados del Programa se tabulan mes con mes para el “programa de alfabetización” y para el “programa de educación básica”, siendo posible cuantificar los educandos inscritos, los atendidos, los que acreditaron nivel, los que presentaron examen y los que acreditaron el examen. El seguimiento y control escolar se registra de manera permanente, porque los plazos para concluir los módulos varían para cada educando de acuerdo a los módulos que esté cursando y que puede haber iniciado en cualquier momento ya que el MEVyT no es escolarizado.

29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?

Sí.

El Programa ha aprovechado la experiencia adquirida a lo largo de los años, identificando deficiencias e incorporando adecuaciones para mejorar su funcionamiento, mismas que han sido consideradas en la normatividad vigente, en particular en las ROP. Sin embargo, el diseño del Programa no se plasma cabalmente en la MML, que no hace referencias explícitas al modelo de educación para la vida y el trabajo, que sustenta el diseño y operación actuales del INEA. Por su parte, las ROP contienen especificaciones que expresan un desarrollo más amplio del diseño del Programa que el plasmado en la MML enviada a la SHCP. Cabe destacar que en la “Propuesta de Matriz de Indicadores” que se anexa, ya se subsana esta observación.

30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

Sí.

Considerando la MML enviada en agosto a la SHCP, en términos formales la lógica interna del Programa, expresada en el Fin, Propósito y Componentes de la MML, era congruente con la normatividad estipulada en las ROP. Esta normatividad detalla el contenido del diseño y clarifica la lógica interna de dicha Matriz.

A partir de la “Propuesta de Matriz de Indicadores” acordada por las autoridades del INEA y el equipo evaluador, será necesario adecuar las Reglas de Operación para que consideren las modificaciones planteadas en dicha propuesta.

31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y atender a la población objetivo?

No.

En general la lógica vertical del Programa responde al logro del Fin. Además, el Propósito corresponde a la solución del problema planteado; sin embargo, su enunciado no incluye que la disminución del rezago educativo se haría con base en el MEVYT, que considera que el problema es la falta de competencias y no sólo la carencia de una certificación escolar. En la “Propuesta de Matriz de Indicadores” ya se atiende esta observación.

La falta de un diagnóstico adecuado del problema como se argumentó en la respuesta a la pregunta 2 y la falta de caracterización de la población objetivo en términos de esas competencias, según se señaló en la pregunta 24, dificulta la determinación de metas razonables en función de la dimensión del problema.

Además, como se señaló en la respuesta a la pregunta 21, debido a fallas en los indicadores y en los supuestos, no se valida la lógica horizontal del diseño expresado en la MML del Programa. A diferencia de lo señalado respecto a la Matriz que se examinó originalmente, en la “Propuesta de Matriz de Indicadores”, ya se subsanan las anteriores observaciones, por lo que con base en esta matriz propuesta la lógica horizontal del Programa ya es clara y se valida en su totalidad.

32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?

Existen diversos programas federales que podrían tener complementariedad y/o sinergia con el INEA. En virtud de que el Instituto atiende a la población en rezago de educación básica, todas aquellas iniciativas dirigidas a evitar o reducir la deserción de alumnos del sistema nacional de educación básica complementan la acción del INEA. Entre dichos programas, cabe destacar el programa Oportunidades, cuyo componente educativo ofrece incentivos a cinco millones de familias en situación de pobreza extrema para que los niños y las niñas asistan a la escuela y no abandonen sus estudios.

El INEA podría establecer sinergias con programas que atienden a las mismas poblaciones que él, porque los servicios que ofrecen son complementarios; entre estos programas pueden mencionarse los existentes en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

El Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), operado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) previene que se acreciente el rezago. Busca la continuidad de los niños en la educación inicial y básica, de tal forma que permanezcan en la escuela y que concluyan con éxito la educación básica. Sin bien este Programa coincide con el del INEA en la atención de los niños de 10 a 14 años, los objetivos de cada programa y los tipos de apoyo que brindan son diferentes. Además, la acción del PAREIB se concentra sólo en localidades en situación de pobreza y marginación extremas en las que los índices de abandono escolar y extraedad son elevados, mientras que el INEA opera en éstas y otras localidades.

Mediante el Acuerdo 286, la Secretaría de Educación Pública, junto con el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), ofrece la acreditación de algunas modalidades de educación media superior y superior a personas que cursaron y no concluyeron estos tipos educativos, o bien que por su trayectoria profesional y su estudio autodidacta demuestran que tienen los conocimientos y competencias equivalentes a estos grados. Esta modalidad de atención es utilizada con alguna frecuencia por los egresados del INEA.

33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?

Los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) y los Centros de Educación Extraescolar (CEDEX), que operan en algunas entidades federativas también van dirigidos a la población en situación de rezago educativo, aunque tienden a concentrarse en poblaciones con características, necesidades e intereses diferentes. A diferencia del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo mediante el cual opera el INEA, aquéllos son sistemas escolarizados o semi-escolarizados que exigen a los educandos el cumplimiento de un horario y la asistencia regular a clases, lo que implica diferentes poblaciones en términos de flexibilidad en el uso del tiempo. La responsabilidad de su operación y financiamiento corren por cuenta de las entidades federativas.

Existen otros programas que proporcionan servicios de educación básica extraescolar como las Misiones Culturales (MC), las Salas Populares de Lectura (SPL) y la Secundaria a Distancia para Adultos (SEA), normados por la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP o por las dependencias estatales correspondientes, que desarrollan funciones similares o equivalentes a las del Instituto. Sin embargo, por su focalización, diferente método de operación y reducido margen de acción no se puede considerar que dupliquen la acción del INEA.

34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

Sí.

El INEA ha establecido convenios con algunos programas y dependencias con las cuales se complementa, como es el caso del Programa Oportunidades o el DIF, aunque no se encontró evidencia documental que muestre que haya habido un análisis de los programas federales no educativos con los que pudieran existir complementariedades.

Dentro del sector educativo, el INEA se vincula con el PAREIB del CONAFE. Se debe agregar que el INEA ha consultado varios documentos sobre las normas de inscripción, reinscripción, acreditación y certificación de los CEBA, CEDEX, MC y SPL, aunque no se presenta un análisis de las posibles duplicidades o complementariedades que el Programa haya podido detectar.

Capítulo 2. Planeación Estratégica

35. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?

Sí.

Los Programas Operativos Anuales (POA) constituyen los planes de corto plazo; en ellos se desagregan las metas y actividades a realizar por programa y por proyecto. Tanto el INEA central como los institutos y delegaciones estatales se guían por dichos POAs.

Para el mediano término se elaboró el *Programa a mediano plazo 2007-2012*⁶ y el documento *Reflexión estratégica*⁷. Estos contienen las metas globales de atención a alcanzar en los próximos años y delinear políticas y estrategias, que pueden organizarse en 4 grupos:

- a) De atención: Programa Regular, Plazas Comunitarias, Cero Rezago y Atención a grupos vulnerables (Oportunidades, Comunidades de Mexicanos en el extranjero).
- b) Pedagógicas: desarrollo curricular e innovación académica y reformulación de los esquemas de incorporación, inducción, formación y actualización del personal solidario.
- c) Operativas para extender el alcance del INEA: difusión, coordinación con otros programas federales y estatales, y colaboración con agentes productivos y organizaciones sociales.
- d) Financieras: aumento de los recursos estatales obtenidos y promoción de esquemas alternativos de financiamiento.

Dichas estrategias reflejan los diagnósticos y propuestas actualmente discutidas en las distintas áreas del INEA y coinciden, en términos generales, con el diagnóstico de la problemática y la MML. Además, los planteamientos contenidos en estos documentos están alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y al Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Debido a la trascendencia de la educación básica para adultos, la planeación de largo plazo de la SEP y del Gobierno Federal consideran objetivos y estrategias para el INEA. En correspondencia, este Instituto contribuye con aportaciones a los ejercicios de planeación de largo plazo del Gobierno Federal.

⁶ INEA, *Programa de mediano plazo 2007-2012*, México, INEA, s/f, documento en versión electrónica, 27 pp.

⁷ INEA, *Reflexión estratégica*. México, INEA, s/f, documento en versión electrónica, 23 pp.

36. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?

Sí.

A través de los POAs se establecen estrategias de operación y metas en los niveles microrregional, zonal, estatal y nacional correspondientes a los distintos programas de atención a la población beneficiaria. En la planeación de mediano plazo también se definen los objetivos, acciones necesarias y se proponen indicadores para monitorear el cumplimiento de metas. Asimismo, en dichos documentos se establecen los lineamientos globales de las estrategias de atención, expansión de los servicios, modelo pedagógico y presupuestales. Los programas detallados de trabajo en el mediano plazo se desarrollan para cada modalidad de atención (Cero rezago, Plazas comunitarias, Oportunidades, Comunidades de Mexicanos en el Extranjero, etc.).

Desde el 2004 el INEA ha desarrollado el Modelo de Evaluación Institucional (MEI)⁸ como herramienta de planeación y evaluación de los resultados de los institutos y delegaciones estatales. El MEI colecta información sobre logros de atención y registro de adultos; usuarios que concluyen nivel (UCN) y exámenes acreditados; educandos activos, dados de baja y sin módulo; número de técnicos docentes; y, presupuesto ejercido y costo del material didáctico.

Con base en esta información se definen indicadores de evaluación que se utilizan como insumos para determinar las áreas de oportunidad, las acciones correctivas a tomar y los compromisos futuros para cada entidad⁹ en el corto y mediano plazo.

⁸ INEA, Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión, Subdirección de Evaluación Institucional, *Modelo de Evaluación Institucional. Indicadores de Evaluación (enero-junio 2007)*. México, INEA, septiembre, 2007, versión electrónica.

⁹ El procedimiento consiste en la asignación de determinada puntuación a los niveles de logro alcanzados en cada una de las categorías. La sumatoria de los puntos obtenidos, se dividió en cuatro rangos; cada entidad federativa se ubica en determinado rango, según sea la puntuación que obtenga. V. *ibíd.*, págs. 3-22.

37. ¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el programa?

Sí.

En los POAs y en los documentos de planeación de mediano plazo se establece como Propósito reducir el rezago educativo como se establece en las Reglas de Operación 2007. Los cambios sugeridos a la definición del Propósito en la Propuesta de Matriz de Indicadores ya se encuentran incorporados en la propuesta de ROP 2008 como indicador de impacto del Programa. Es de esperarse su incorporación a los otros planes de corto y mediano plazo en el 2008.

El Fin de contribuir a reducir las desigualdades sociales ha sido incorporado en la planeación de mediano plazo. Dicho Fin está alineado con el eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) que busca fomentar la igualdad de oportunidades. De la misma manera, el Programa Sectorial de Educación inscribe la tarea del INEA fundamentalmente bajo su objetivo 2 de "ampliar las oportunidades educativas para reducir la desigualdad entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad"¹⁰.

¹⁰ SEP, *Programa Sectorial de Educación*. México, SEP, 2007. versión electrónica, 35-37 pp.

38. ¿El programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores?, ¿estos mecanismos son los adecuados? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Sí.

Las metas se definen a partir de diagnósticos microrregionales, zonales y estatales, mismos que dan cuenta de los logros alcanzados en años previos en términos de registro y atención de adultos, usuarios que concluyen nivel (UCN), exámenes acreditados y número de técnicos docentes.¹¹ Además del desempeño de años previos, las metas de mediano plazo (2007-2012) se determinan desglosando el rezago por grupos de edad y condición de población. A partir de esta información se determina el número potencial de usuarios que concluirían nivel y con ello la población meta factible de salir del rezago¹². Para la definición de las metas nacionales y estatales por programa de atención se realizan reuniones anuales de planeación convocadas por el INEA.

El presupuesto disponible es un criterio central en la definición de metas por estado y programa. Ello introduce tensiones en cuanto a la manera de garantizar cierta equidad entre los estados respecto a su capacidad de atención, sus niveles de rezago educativo y sus metas propuestas. Centralmente, el área de presupuesto estima 3 medidas de equidad (recursos asignado/metras propuestas; presupuesto asignado/rezago educativo; metas propuestas/rezago) que constituyen uno de los criterios para acordar la distribución final de los recursos presupuestales.

Cabe señalar que los estados y coordinaciones de zona difieren en la forma en que definen sus metas e indicadores, mientras algunos estados establecen metas homogéneas para sus microrregiones, la mayoría las diferencian con base a los criterios mencionados en el primer párrafo. Existe un cierto grado de autonomía de los institutos estatales para definir programas prioritarios, en función de las características del rezago educativo en el estado y los recursos que las entidades aportan.

¹¹ Técnico docente: Figura institucional responsable de una microrregión. Sus funciones principales consisten en la microplaneación, así como en la realización de las actividades de promoción, incorporación de educandos y asesores, organización de unidades operativas y reforzamiento y seguimiento de la atención educativa y de la operación de los servicios. (SEP, Acuerdo número 410 por el que emiten las ROP de los programas: Atención a la Demanda de Educación para Adultos, y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA). Diario Oficial de la Federación, diciembre 28, 2007.),

¹² Ver Ejercicio para Determinar las Metas de Mediano Plazo 2007-2012; Metodología para el Cálculo del Rezago Educativo.

39. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?

Sí.

El INEA cuenta con el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), el Monitoreo Operativo de Círculos de Estudio (MOCE) y el Modelo de Evaluación Institucional (MEI). Cada sistema recoge información y genera indicadores para distintas etapas en la atención a la población beneficiaria y de la evaluación del desempeño.

El SASA recoge información en cada estado sobre adultos que concluyen nivel, educandos activos, incorporados e inactivos, produciendo reportes mensuales y totales acumulados. Ello constituye el insumo básico para el seguimiento de la operación del Programa. Para asegurar la confiabilidad y veracidad de los registros el INEA cuenta con la Unidad de Calidad de Inscripción, Acreditación y Certificación. Cabe aclarar que se han detectado algunos errores de duplicación de registros que, si no se detectan oportunamente, pueden derivar en demoras en la acreditación del beneficiario.

Con base en información proporcionada por asesores y educandos, así como por personal en los institutos estatales y delegaciones del INEA (jefes de planeación, coordinadores de zona y técnicos docentes), el MOCE colecta datos sobre la operación de los círculos de estudio, con el fin de monitorear su operación, las variaciones en su calidad¹³ y constituir una herramienta para verificar la confiabilidad y calidad de los registros en el SASA, así como el esquema de gratificaciones al personal solidario e institucional. De hecho, el MOCE ha mostrado ser un instrumento útil para rectificar la sobreestimación que tendía a generar el SASA dado que produce estimaciones de atención con base a visitas en campo y no sólo declaradas como el SASA.

Aprovechando la información producida por el SASA, el MEI proporciona información sobre indicadores de resultados de la educación de adultos, el funcionamiento de los niveles del sistema, las condiciones que afectan los procesos de instancias y el aporte de distintos actores. Con ello se evalúa la eficacia, la eficiencia, la operación y la calidad del servicio educativo en cada entidad federativa.

¹³ INEA, Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión, Subdirección de Evaluación Institucional. Monitoreo Operativo en Círculos de Estudio (MOCE). México, INEA, enero, 2007, documento electrónico, 80 pp.

40. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?

Sí.

En las Reglas de Operación 2007 se establecen indicadores para medir el impacto del Programa en el rezago educativo.

- a) Indicador de Impacto en el rezago: Usuarios que Concluyen Nivel Secundaria en el año n dividido entre el rezago total del año anterior.
- b) Avance del grado promedio de escolaridad de los alumnos atendidos: Grado promedio de escolaridad al finalizar el año n dividido entre grado promedio de escolaridad al iniciar la atención.
- c) Variación de conclusión de nivel: Usuarios que concluyeron nivel en año n dividido entre el número de usuarios que concluyeron nivel año $n-1$

El primer indicador mide el impacto del Programa en función de la población en rezago. Se podría construir un indicador complementario que considerara la población objetivo en lugar de la potencial (población en rezago), lo que permitiría contar con una medida más realista del impacto del Programa. Los otros dos indicadores proveen información sobre avances de la población hacia su salida del rezago educativo; para tener una mejor perspectiva de dichos avances, sería conveniente calcularlos respecto a la población objetivo y no con base a la población atendida. En las ROP propuestas para el 2008 se ajustan los indicadores en función de las diferentes poblaciones objetivo que atiende el INEA para contar con una medida más integral de los resultados del Programa.

41. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?

Sí.

Considerando la magnitud de los recursos presupuestales del Programa y su capacidad operativa, las metas de atención en el corto y mediano plazo son pertinentes. De hecho, éstas han aumentado gradualmente en el periodo 2001-2005.¹⁴ Más allá de las metas de población atendida, los objetivos de desempeño establecidos en los POA estatales también incluyen metas de incorporación de educandos, formación del personal institucional y solidario del Programa, así como de promoción y difusión de las acciones del Programa (entregas públicas de certificados, jornadas de incorporación masiva, participación en ferias regionales, etc.). Sin embargo, estas metas de desempeño no se encuentran incorporadas en las ROP ni se definen sus indicadores correspondientes.

Tanto las fichas técnicas de los indicadores como la propuesta de ROP 2008 establecen la frecuencia de medición de estos indicadores, en su gran mayoría anualmente. Además, por disposiciones legales vigentes, el INEA presenta informes trimestrales sobre el grado de avance en el cumplimiento de metas del MEVyT. De igual manera, los institutos y delegaciones estatales reportan trimestral y anualmente los avances en cada programa (Programa regular, Oportunidades, Cero rezago, Reconocimiento Conevyt, Plazas comunitarias, Atención a grupos especiales) y proyectos de gestión institucional (v. gr. Calidad en la inscripción, acreditación y certificación, CIAC y Modelo de evaluación institucional, MEI).

¹⁴ INEA, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006. Formato 1. Etapa 1: Informe que comprende del 01-diciembre-2000 al 31-diciembre-2005. Acciones emprendidas, programas establecidos y resultados obtenidos*, México, INEA, pág. 42 e INEA "Proyectos, metas y presupuestos 2007". Presentación del área de presupuesto. Documento electrónico

42. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base (año de referencia)?

Sí.

No se establecía línea base para los indicadores contenidos en ROP 2007 o en los POAs de este año pero esta omisión se subsanó con la elaboración y presentación a la SHCP de las Fichas Técnicas de la Matriz de Marco Lógico 2007, las cuales sí consideran la línea base. Las fichas técnicas de la propuesta de Matriz de Indicadores establecen la línea base para cada uno de los indicadores contemplados. A este respecto pueden distinguirse dos grupos:

- a) Indicadores que han sido recolectados históricamente y que tienen como línea de base el año 2006. La mayoría de éstos se estiman a partir de los datos recabados en el SASA tales como adultos atendidos por estrategia y costo per capita de las asesorías, mientras que otros más utilizan los registros administrativos del Programa, por ejemplo costos de capacitación de asesores, convenios firmados con los estados o monto de los recursos estatales. A fin de que sean realmente comparables será necesario recalcular la línea base de los indicadores estimados con base a la población objetivo (fichas técnicas) dado que esta cambia a partir del año 2008.
- b) Indicadores de nueva creación, que tendrán como línea base el 2008. Éstos requieren establecer sus fuentes de información. Así, los tres indicadores del Fin requerirán encuestas a beneficiarios, así como el indicador de Componente que mide la satisfacción de los adultos atendidos. Por su parte, aquellos indicadores relacionados con la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación harán uso de registros administrativos.

43. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?

Sí.

Los requerimientos de presupuesto están ligados a las metas que el instituto se propone alcanzar. Mediante convenios establecidos entre el INEA y los Institutos Estatales de Educación para Adultos se asignan recursos presupuestales para la operación de los distintos programas (Programa regular, Cero rezago, Oportunidades, Atención a grupos especiales, Capacitación de asesores, etc.) en los que se establecen las metas específicas a cumplir, principalmente los usuarios que concluyen nivel (UCN's) en cada modalidad.¹⁵ Dado que las metas establecidas están basadas parcialmente en los alcances de años previos, indirectamente se considera el desempeño de los estados para determinar su presupuesto actual. Sin embargo, no existe un criterio explícito para incorporar su anterior alcance de metas a los recursos asignados en el futuro. Los criterios centrales son el nivel de rezago educativo estatal y su propia estimación de la capacidad operativa en los distintos programas de atención.

Los recursos que los gobiernos estatales comprometen mediante convenios o programas específicos también están sujetos al logro de metas de atención y certificación. El resto de los recursos estatales suelen canalizarse a otras áreas donde el cumplimiento de metas de desempeño no es directamente considerado, por ejemplo difusión, infraestructura, etc.

¹⁵ INEA, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006. Formato 3* (correspondiente a la etapa 3: Informe de actualización de los resultados alcanzados al 30 de noviembre de 2006. Sección II: Políticas y estrategias generales de gobierno. Inciso 3: Programas federales que otorgan subsidios y transferencias. Subinciso: Evaluar los resultados alcanzados a través de los Convenios de Colaboración, pág. 22). México, INEA, 2006, documento en versión electrónica.

44. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?*

El financiamiento para la operación del MEVYT procede básicamente de las aportaciones federales las cuales se asignan mediante: (a) Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios;¹⁶ en particular, del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). (b) Ramo 11: Educación pública, que incluye los recursos para la educación de adultos correspondientes a las entidades federativas. Estos recursos son asignados a las entidades con base en los términos establecidos en los respectivos convenios de colaboración celebrados entre el INEA y las dependencias estatales responsables de la operación del MEVYT.

De manera complementaria, las entidades federativas han incorporado paulatinamente recursos para apoyar la operación del Programa. En la actualidad, existen institutos estatales en 25 entidades, los cuales cuentan con aportaciones de los gobiernos estatales dentro de su presupuesto total. Conviene señalar que, en general, las aportaciones de las entidades federativas no son significativas para el presupuesto total de operaciones del INEA. Ello se debe, en parte, a que no existe consenso entre las autoridades del INEA y los gobiernos locales sobre la prioridad que debe asignarse a la educación de los adultos.

A pesar de que los institutos estatales pueden recibir donaciones monetarias de particulares estas aportaciones son mínimas o inexistentes en la mayoría de los casos. Sin embargo, las contribuciones no monetarias hechas por otros programas públicos o entidades privadas son significativas para la operación. Ello se debe a que el INEA no cuenta con espacios propios para proporcionar sus servicios educativos y depende de acuerdos con otras instituciones para ofrecerlos. Así mediante convenios con escuelas, casas de cultura, gobiernos estatales y municipales, empresas o particulares puede contar con aulas, espacios para la operación de plazas comunitarias, mobiliario y computadoras, así como recursos humanos para labores específicas y otros apoyos en especie. No hay una estimación de cuánto significarían monetariamente dichas contribuciones.

¹⁶ En 1997, como parte del proceso de descentralización del gasto público, se reformó y adicionó el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Esto dio lugar a la creación de la figura de *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, que a su vez, dio origen a la creación del *Ramo 33*, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998. En 2006, el Ramo 33 comprendía siete fondos destinados a educación, salud, infraestructura social, principalmente. Uno de estos fondos es el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), administrado por el INEA y el CONALEP. El monto del FAETA se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación. (V. CEFP, *Ramo 33. Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*. México, 2006.)

45. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?

Sí.

Conforme a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se han llevado a cabo las siguientes evaluaciones externas:

1. Evaluación de los resultados de los programas del INEA sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002. Analítica Consultores Asociados, AC (2002).
2. Evaluación de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación del ejercicio fiscal 2003. Analítica Consultores Asociados, AC (2003).
3. Evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación del ejercicio fiscal 2004. Innovación, Evaluación y Estudios Prospectivos, AC (2004).
4. Evaluación de los programas del INEA sujetos a reglas de operación del ejercicio fiscal 2005. Mendoza Blanco y Asociados, SC (2005).
5. Evaluación de los programas del INEA sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2006. Consultores Especializados en Soluciones Integrales, SA de CV (2007).

Por otra parte, se han realizado evaluaciones específicas para examinar los resultados y desempeño de algunas áreas de operación en particular.

6. Seguimiento y retroalimentación para la construcción de la propuesta educativa de las plazas comunitarias del INEA-Conevyt. Centro de Estudios sobre Calidad de Vida (Cecavi), Universidad de las Américas, Puebla (2002-2003).
7. Diagnóstico del INEA para revisión de la alineación con la planeación estratégica. Instituto para el Aseguramiento de la Calidad, AC (2006).
8. Evaluación social y análisis de los actores involucrados en el Programa de Educación para la Vida y el Trabajo (PEVYT/INEA). Banco Mundial (2004).
9. Elaboración de instrumentos para evaluar el impacto del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo. Profa. Celia Solís Sánchez (2004).

46. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)?*

- Tipo de evaluación:

Las evaluaciones relativas a Reglas de Operación (1 a 5) fueron predominantemente evaluaciones de procesos y de percepción de los beneficiarios, tanto de su satisfacción como de sus resultados. Las otras son evaluaciones de diseño y de procesos de actividades específicas.

- Temas evaluados:

Las evaluaciones de las ROP analizaron temas como cobertura del Programa y resultados en la disminución del rezago educativo; eficiencia y equidad del Programa; expectativas educativas de los beneficiarios del Programa y su satisfacción con los servicios recibidos; así como el cumplimiento general de las reglas de operación. En las otras evaluaciones los temas fueron diversos y comprendieron, entre otros, clima organizacional, competencias de los beneficiarios, actitudes y valores, funcionamientos de plazas comunitarias, uso de las tecnologías de información, etc.

- Periodo de análisis:

Las evaluaciones mencionadas se realizaron entre 2002 y 2006. Las evaluaciones relativas a las ROP tuvieron una periodicidad anual. En los otros casos, se trata de evaluaciones únicas, realizadas en el año mencionado en el listado de la pregunta 45.

- Trabajo de gabinete y/o campo:

Para las evaluaciones sujetas a reglas de operación se realizó tanto trabajo de gabinete como de campo. El primero comprendió el examen de documentos institucionales, así como estadísticas de diversas fuentes (INEGI, INEA, SEP, etc.). El segundo consistió básicamente en la aplicación de encuestas una muestra de las figuras operativas y los beneficiarios del Programa, muestras que buscaron ser representativas de las diversas situaciones de operación del Programa, de los niveles de desarrollo socioeconómico de las entidades federativas y/o, de las distintas regiones geográficas del país. En las otras investigaciones predomina el trabajo de campo. Asimismo, no fueron investigaciones con representatividad nacional, sino a nivel regional o estatal.

47. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?

No.

Si bien se han realizado ajustes a la orientación y operación de algunas áreas en atención a resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas, el INEA no cuenta con mecanismos que registren en qué medida se han implementado dichas recomendaciones o que les den seguimiento de manera generalizada y sistemática.

48. ¿Existe evidencia de que el programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?

Sí.

Aunque no existen mecanismos que indiquen en qué medida se han atendido y, en su caso, implementado todas las recomendaciones de las evaluaciones externas, sí se cuenta con evidencia de que los resultados de algunas evaluaciones se han aprovechado para reorientar las actividades del INEA y mejorar el desempeño del Programa.

En atención a recomendaciones para la aplicación del modelo académico del MEVyT y garantizar que las personas puedan seleccionar los módulos con los que desean trabajar se está cambiando el instrumento y proceso de aplicación de la entrevista inicial y se están revisando los mecanismos de distribución para que no haya escasez de módulos en los círculos de estudio.¹⁷

El área académica del INEA ha considerado las sugerencias del Proyecto “Elaboración de instrumentos para evaluar el impacto del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo” (evaluación externa núm. 9, respuesta a pregunta 45) respecto a los niveles utilizados en los exámenes de acreditación, los elementos cognitivos y afectivos necesarios para seguir aprendiendo. Además, se está elaborando una nueva edición del eje de Lengua y Comunicación, del cual ya se ha distribuido nuevos materiales (¡Vamos a escribir!, Saber leer) y otros están en proceso de elaboración.

¹⁷ INEA. *Nonagésima tercera sesión ordinaria de la Junta Directiva*. México, DF, 12 de marzo 2007. Documento institucional en versión electrónica, págs. 52 y 53

Capítulo 3. Cobertura y Focalización

49. ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?

Sí.

La población potencial se estima mediante la “Metodología para el Cálculo del Rezago Educativo” desarrollada por el INEA, con base en información de los Censos y Conteos de Población de INEGI, Proyecciones de Población de CONAPO, Estadísticas Básicas de la SEP y series históricas de alfabetizados y personas que concluyeron nivel de primaria o secundaria del INEA. Se realizan cálculos para tres subpoblaciones, todas ellas referidas a quienes tienen 15 años o más:

a) Para el cálculo de la población analfabeta, al número de analfabetos al 31 de diciembre del año del Censo de Población se agrega los que posteriormente cumplen 15 años y la población que pierde por desuso las habilidades básicas para emplear la lecto-escritura; de este subtotal se elimina a quienes se alfabetizan y los analfabetas que fallecen.

b) Para el cálculo de la población sin primaria terminada, a los datos del Censo de Población, se agregan los alfabetas sin primaria terminada que cumplen 15 años, quienes se alfabetizan y quienes desertan del sistema escolarizado de educación primaria; a ello se resta los que concluyen la primaria y la población alfabetas sin primaria que fallece.

c) Para el cálculo de la población sin secundaria terminada, a los datos del Censo de Población, se agregan los jóvenes con primaria y sin secundaria terminada que cumplen 15 años, quienes terminan la primaria y quienes desertan del sistema escolarizado de educación secundaria; de este subtotal se elimina a quienes concluyen la secundaria y a quienes fallecen, sin tener secundaria pero que ya tenían primaria.

La población objetivo se integra por cuatro grupos, que se determinan a partir de la población potencial, considerando atributos de escolaridad, edad, etnia y sexo. Se considera a toda la población analfabeta de 15 años a 64 años, distinguiendo entre hispanohablantes e indígenas. El tercer grupo incluye a toda la población alfabetas de 15 a 39 años que no ha terminado la secundaria. Un cuarto grupo está conformado por las mujeres alfabetas de 40 a 64 años que no han terminado la secundaria.

50. En caso de que el evaluador determine que el programa debe modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos.*

En el marco del MEVyT es fundamental que el método para cuantificar la población objetivo considere la medida en que las personas poseen insuficientes competencias para la vida y el trabajo en función de sus necesidades y circunstancias. Para ello, se debe caracterizar a la población objetivo de acuerdo a sus atributos sociodemográficos, actuales competencias, potencialidades de aprendizaje y beneficios previsibles de las asesorías del INEA.

Para obtener las estimaciones necesarias para realizar esta caracterización, se requiere determinar los impactos del perfil sociodemográfico, educativo y económico laboral, de las competencias iniciales y de los módulos aprobados sobre las potencialidades de aprendizaje y sobre los beneficios previsibles de las asesorías. Para ello se propone la realización de diagnósticos para muestras representativas de la población usuaria en al menos dos momentos: al iniciar el proceso educativo y después de concluidas las asesorías¹⁸.

Contar con esta información permitiría acotar a la población objetivo, seleccionando segmentos poblacionales en función de consideraciones de justicia social, de igualdad de oportunidades educativas y de carácter estratégico. A partir de muestras de cada uno de los cuatro grupos de la población objetivo considerada actualmente se puede estimar el porcentaje de personas de cada grupo que tiene mayor necesidad de desarrollar dichas competencias, así como mayor oportunidad de aprovechar lo que aprendería a través de las asesorías basadas en el MEVYT. Una vez estimados dichos porcentajes, se aplican al total de personas de cada grupo de la población objetivo, con el fin de determinar una población objetivo más acotada.

Es importante reconocer que el INEA no debe asegurar que el 100% de su población atendida corresponda a la focalización adoptada, ya que tiene la obligación de brindar sus servicios a toda la población en condición de rezago educativo que los solicite, aún si no está considerada en dicha focalización. No obstante, es pertinente considerar que los programas del INEA sólo se dirigen y atienden a una parte reducida de la población en esa condición y que, de manera implícita, el tipo de estrategia de promoción de sus servicios y de atracción de sus solicitantes determina quiénes se convierten en beneficiarios.

¹⁸ En el Anexo IX se presenta una descripción más detallada de los procedimientos que se proponen en esta respuesta.

51. Cuantificar la población atendida total a nivel nacional para el periodo del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2007. Esta información deberá desagregarse por entidad federativa, por los Componentes del programa y por los atributos considerados en la pregunta 24. Para presentar esta información utilizar el Cuadro No. 1 como referencia.*

La información a nivel nacional se presenta en el siguiente cuadro y la desagregada por entidad federativa se encuentra en el Anexo X.

Cuadro No. 1
Cobertura Anual del INEA 2006-2007

Año	(PP) ⁽¹⁾	(PO) ⁽²⁾	(PA) ⁽³⁾	(PA/PPx100) ⁽⁴⁾	(PA/POx100) ⁽⁵⁾
2006	33,476,247	24,898,323	1,635,972	4.89	6.57
2007	33,476,247	24,898,323	1,370,931	4.10	5.51

Fuentes:

(1) INEA. Rezago potencial por entidades federativas 2006 para tablas.

(2) INEA. Población objetivo (2007).

(3) INEA. Tabulados a nivel nacional y por entidad federativa de los logros acumulados enero a diciembre de 2006 y tabulados a nivel nacional y por entidad federativa de los logros acumulados enero a diciembre de 2007. Programa de Alfabetización y Programa de Educación Básica.

52. ¿El avance de la cobertura que a la fecha presenta el programa, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?

No.

Dado que en las ROP 2007 el INEA no distingue entre población potencial y objetivo y se plantea atender a la población en rezago educativo definida como aquellas personas que no terminaron la secundaria, equivalente a 33 millones de personas, la población atendida representa un porcentaje muy reducido, menor al 10%. Este porcentaje sería igualmente reducido aún en el caso que se considerara la población objetivo que determinó recientemente el INEA, de alrededor de 24 millones de personas.

En relación con esto, es pertinente señalar que el INEA no ha tenido alcances para certificar a una magnitud equivalente a la de los jóvenes que año con año pasan a formar parte del rezago educativo –i.e. jóvenes de 15 años de edad que no concluyen educación secundaria. De acuerdo con la información incluida en el árbol de problemas, en 2006, aproximadamente 820 mil jóvenes pasaron a formar parte del rezago educativo. Ese mismo año, el INEA reportó que 774,145 usuarios concluyeron nivel, de los cuales 423,463 obtuvieron certificado de secundaria.

53. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?

No.

El INEA no presenta estrategias que le permitan atender en un plazo definido a toda la población objetivo que ha determinado, la cual asciende a casi 24 millones de personas. En sus programas de corto y mediano plazo propone las mismas estrategias que ha llevado a cabo en los últimos años, las cuales han sido insuficientes para lograr la cobertura planteada, como se indicó en la respuesta a la pregunta 52. La meta para el período 2007-2012, de alrededor de un millón de adultos atendidos por año, apenas cubriría a la cuarta parte de la población objetivo actual, sin considerar a las nuevas personas que se incorporen en ese período a la población con rezago educativo.

54. ¿Esta estrategia es la adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

No.

La valoración de la estrategia de cobertura debe partir de la aceptación de que la magnitud de la población objetivo determinada por el INEA implica que cualquier conjunto de estrategias que se plantee será insuficiente para lograr una cobertura adecuada. Por ello, el primer cambio que se propone es acotar la población objetivo mediante una mejor focalización, de acuerdo a lo indicado en la respuesta a la pregunta 50.

Una vez, realizada una focalización más acotada y precisa se deberán rediseñar las estrategias de atención del INEA para concentrarse en los segmentos de la población determinados como prioritarios, teniendo como horizonte de planeación cubrir en el mediano plazo a la mayoría de la población objetivo determinada según los lineamientos propuestos en la pregunta 50.

Sería conveniente aprovechar aún más las sinergias con programas que ofrecen otros apoyos a segmentos de la población objetivo del INEA, como los programas Atención a Jornaleros Agrícolas, Oportunidades y otros, a fin de facilitar captación y selección de beneficiarios, así como la ampliación de la cobertura.

55. En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.*

Si bien el Programa ha atendido a una proporción limitada de la población objetivo, esta proporción es aún menor para ciertos grupos de la población considerados como prioritarios debido a su vulnerabilidad y a su menor acceso a las oportunidades de educación. En particular, destaca el hecho de que la población indígena analfabeta representa alrededor del 4% de la población objetivo pero sólo el 1% de la población atendida por el INEA. Por el contrario, los analfabetos hablantes de español están sobrerrepresentados entre la población atendida ya que equivalen a 21% del total, mientras que en la población objetivo sólo significan el 9%.

Cabe señalar que tanto en el caso hombres como mujeres alfabetos pero que no han terminado la educación básica, su participación en la población atendida es similar a la correspondiente en la población objetivo. Ello se debe a que el INEA tiene presencia nacional, que abarca a la mayoría de las localidades donde reside su población objetivo.

56. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

Sí.

De acuerdo con las ROP 2007, el requisito para ser beneficiario del INEA es no haber terminado la educación básica (secundaria). Los registros del INEA indican que las personas atendidas no han terminado su secundaria y por lo tanto forman parte de su población objetivo.

El INEA se dirige principalmente a los mayores de 15 años en situación de rezago educativo. Sin embargo, también atiende a los niños y jóvenes de 10 a 14 años que no han concluido la primaria y que, sin la oportuna atención, previsiblemente pasarán a ser parte de la población en rezago educativo

Capítulo 4. Operación

57. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?

Sí.

En principio, para aceptar a los solicitantes de asesorías lo único que se requiere es demostrar que son personas de 15 y más años que no han concluido la educación básica o niños entre 10 y 14 años que por algún motivo no terminaron, ni están cursando sus estudios de primaria. El procedimiento de selección es estandarizado porque en todos los casos, de manera inicial, hay una entrevista entre el solicitante y el asesor y se llena un formato de registro, adjuntando documentación que compruebe la identidad y edad. Para ello, los solicitantes deben presentar copia certificada del acta de nacimiento, el CURP o el documento legal equivalente para el caso de extranjeros; en caso de carecer de la documentación anterior, se requiere una carta de compromiso de que obtendrán alguno de esos documentos. También se solicitan comprobantes de estudio, tales como la boleta del último grado cursado o el certificado de primaria. Cuando los solicitantes cumplen estos requisitos, se inicia la etapa de inscripción y se convierten en beneficiarios sin pasar por ningún otro criterio de selección.

Una vez que los beneficiarios se integran al programa, el asesor realiza diagnósticos que permiten identificar las habilidades y conocimientos de los beneficiarios y su grado de bilingüismo en el caso de los hablantes de lengua indígena, con el fin de decidir el tipo de asesoría y los materiales educativos con base en el nivel educativo y las preferencias de los beneficiarios.

En general, el procedimiento es adecuado porque permite seleccionar a quienes cumplen con los criterios de elegibilidad; sin embargo, podría estar sujeto a dolo si hubiera solicitantes con educación básica terminada y que tuvieran alguna razón para mostrar solamente niveles de escolaridad menores a los realmente alcanzados. En este caso, no existe un mecanismo establecido para evitar las posibles irregularidades, aunque en algunos estados se contrasta la información del INEA con los registros del sistema escolarizado.

58. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP o normatividad aplicable?

Sí.

Como se indicó en la respuesta a la pregunta 57, los solicitantes demuestran su edad y su nivel de escolaridad, con lo que los asesores comprueban que los solicitantes aceptados tengan 15 años cumplidos y no hayan concluido su educación básica o sean niños entre 10 y 14 años que no hayan terminado y no estén cursando su primaria, que son los únicos criterios de elegibilidad.

59 ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?

Sí.

Si bien el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) sólo registra a los beneficiarios, no distingue entre éstos y los solicitantes, ya que el Programa acepta a todos los que demanden sus servicios, quienes constituyen la demanda efectiva de apoyos, que también equivale a la población atendida. En el SASA se registran las características sociodemográficas básicas de los beneficiarios. Entre los datos contenidos en el SASA están: nombre, fecha de nacimiento, país, entidad de nacimiento, domicilio, código postal, teléfono, entidad federativa, municipio, localidad, sexo, estado civil, antecedentes escolares, lengua, número de hijos, ocupación, tipo de módulo, CURP, diagnóstico, módulos acreditados, módulos totales, módulos acreditados equivalentes, modelo, etapa, etcétera.

Por otra parte, la demanda potencial de apoyos está constituida por la población en rezago educativo, que, como se indicó en la respuesta a la pregunta 49, está claramente identificada por el INEA.

60. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?

Sí.

El procedimiento inicia con una entrevista del asesor al solicitante, donde se llena un formato de registro, adjuntando comprobantes de identidad, edad y escolaridad. Una vez reunida la documentación requerida, todos los solicitantes se convierten en beneficiarios y sus solicitudes son capturadas en el SASA. Los formatos de registro se capturan en línea o mediante cliente servidor, dependiendo de la conexión al sistema. En el primer caso, la información es cargada automáticamente, mientras que en el segundo la información se registra desde un principio pero se carga al sistema posteriormente. Aún cuando se cuenta con un servicio computarizado, subsisten algunos problemas en la transmisión de datos y en la actualización del registro de la información de las asesorías.

Si bien los procedimientos están bien definidos y estandarizados en lo referente a los documentos requeridos, los plazos de éstos varían tanto entre estados como entre coordinaciones de zona de un mismo estado, aún cuando dichos plazos están normados. Así, la frecuencia con la que los técnicos docentes visitan a los asesores, los tiempos para dar de alta a los beneficiarios y la rapidez con la que integran su expediente muestra diferencias significativas.

61. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?

Sí.

En cumplimiento a lo establecido en las ROP, todos los servicios que brinda el INEA son gratuitos, según lo confirman las auditorías realizadas.

Existen dos modalidades de asesoría: los círculos de estudio, en donde el asesor y los integrantes del grupo se ponen de acuerdo en el horario de las sesiones y la asesoría individualizada, donde el beneficiario estudia por su cuenta y recibe asesoría periódica. La normatividad que regula ambas modalidades es flexible en lo referente a tipo y duración de los módulos, así como frecuencia y horarios de las asesorías, por lo que no existen disposiciones específicas que puedan incumplirse.

Los materiales educativos se entregan de acuerdo a los módulos que cursan los beneficiarios, lo cual se define en función de los resultados de los diagnósticos, el nivel educativo y las preferencias de los educandos. Al respecto, es importante señalar que el INEA ha tenido problemas para la distribución oportuna y suficiente de material didáctico. Uno de los factores que provoca esta situación es la existencia de mecanismos informales que favorecen el acaparamiento de materiales. Con el objetivo de superar esta dificultad, a partir de junio de 2007, se estableció un modelo de control de inventarios y de distribución de materiales, junto con un sistema de incentivos, que permitió reducir significativamente el volumen de materiales excedentes y agilizar la distribución para atender de manera satisfactoria a la demanda. Dada la organización del Programa, para extender este modelo a otras entidades federativas es necesario convencerlas, ya que las decisiones al respecto corresponden a las entidades.

62. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?

No aplica.

El Programa no proporciona apoyos monetarios sino sólo en especie y de acuerdo a las necesidades de cada beneficiario.

63. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?

Sí.

Como ya se indicó en la respuesta a la pregunta 39, el SASA registra la evolución del proceso educativo de los beneficiarios, así como el avance en las acciones y en el otorgamiento de los servicios del Programa. El SASA contiene información sobre los adultos que concluyen nivel, educandos activos, incorporados e inactivos, produciendo reportes por entidad federativa, con periodicidad anual, mensual y acumulada al último mes. La información del SASA permite un seguimiento oportuno de la operación del Programa, registrando los materiales otorgados al educando (módulos vinculados), exámenes solicitados y acreditados, certificados otorgados, círculos de estudio y modalidades de atención. Esta información es aprovechada para alimentar el MEI.

Por su parte, el MOCE proporciona información sistematizada de una muestra de los círculos de estudio, lo que permite monitorear la operación de estos servicios, y detectar las variaciones en su calidad. Además, el MOCE puede ser aprovechado para verificar la confiabilidad y calidad de los registros del SASA.

64. ¿Existe evidencia documental de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?

Sí.

El INEA cuenta con reportes de avances físicos y financieros trimestrales, semestrales y anuales por áreas, que son enviados a las diferentes dependencias fiscalizadoras.

A nivel de entidad federativa, los institutos y delegaciones envían al INEA en documentos y medios magnéticos el cierre de su ejercicio programático presupuestal anual, el cual es analizado para solicitar las aclaraciones que se consideren pertinentes. Con base en ello, el INEA integra el cierre del ejercicio del Programa. Además, los institutos estatales entregan informes financieros a sus respectivas juntas de gobierno y están sujetos a la normatividad y supervisión de las contralorías estatales.

En relación con los recursos no devengados existen dos procedimientos; uno para las delegaciones estatales y otra para los institutos estatales. En el caso de las delegaciones, los recursos financieros no ejercidos, son reintegrados a la Tesorería de la Federación. En el caso de los institutos estatales, son reintegrados a las dependencias financieras de cada entidad.

65. ¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo a la normatividad?

Sí

En todos los estados se producen informes trimestrales de alcance de metas. La nómina de pagos de productividad se genera a partir de metas alcanzadas en el mes previo. Con base a esa nómina se hace la solicitud financiera correspondiente, monto exacto que transfiere al patronato, el cual genera los cheques o lo transfiere a las coordinaciones de zona para que ellas giren los cheques y entreguen los recursos al personal. Ellas son los encargados de recoger los acuses y entregarlos al patronato. Los recursos no devengados en las coordinaciones son devueltos al patronato.

Sin embargo, la contraloría interna no tiene mecanismos para auditar los recursos que se entregan a los patronatos, y los estados no están obligados a reportar el avance del ejercicio presupuestal, por lo que se desconoce el monto total de recursos ejercidos por el Programa. Tampoco se conoce el monto de las aportaciones de terceros, pues no se contabilizan las aportaciones no monetarias.

66. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.

Sí.

Se implementó el Proyecto de Calidad en Inscripción, Acreditación y Certificación (CIAC), el cual tiene como objetivo medir y examinar estadísticamente estos procesos, a fin de facilitar la instrumentación de medidas preventivas y correctivas. Este proyecto apoya los esfuerzos de certificación ISO-9000.

También se estableció el Sistema de Servicios Administrativos que integra la información de tesorería, conciliación bancaria y contabilidad, con el fin de contar con una fuente única de información que agilice los servicios administrativos en cuanto al manejo de recursos financieros y proporcione un marco para la toma de decisiones confiable.

Se actualizaron diversos manuales con el fin de mejorar el proceso de adquisición, la operación de las Plazas Comunitarias en los estados y los procedimientos para la inscripción, acreditación y certificación de estudios.

En el rubro administrativo, se unificaron los criterios para la emisión de documentos normativos y oficiales, se agilizó el proceso de comprobación de viáticos y pasajes, y se facilitó la aplicación de los criterios de racionalidad y austeridad.

67. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Enunciar únicamente el título de las acciones de mejora (Ejemplo: Reducción de tiempos de atención, disminución de cantidad de requisitos, etc.).*

- Disminución de la proporción de exámenes con errores.
- Reducción de tiempos de respuesta de los procesos administrativos.
- Eliminación de papelería en el área de presupuesto.
- Uso más eficiente de los recursos físicos y financieros.
- Aumento en la calidad de los servicios proporcionados.
- Mejoramiento en la definición de funciones y responsables.

68. ¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.

Sí.

La operación del Programa se lleva a cabo por institutos estatales y por las delegaciones del INEA, en aquellas entidades donde los servicios de educación para adultos no se han federalizado. En general, esta estructura organizacional es adecuada para el otorgamiento de los apoyos a través de las diferentes estrategias. Cabe reconocer que, si bien el Programa tiene una presencia nacional, existen localidades donde la acción del INEA es limitada.

El INEA opera con una estructura que comprende tres ámbitos: estatal, que corresponde a los institutos estatales y delegaciones,¹⁹ regional o zonal, correspondiente a las coordinaciones de zona, municipales y/o regionales; y microrregional, que es una subdivisión geográfica de las coordinaciones de zona y está a cargo de un técnico docente.

La estructura organizacional es compleja dado el territorio que cubre, la atención no escolarizada que brinda y las características de la población a la que atiende. A ello se suma el hecho de que la atención educativa está a cargo de personal voluntario del INEA: los asesores. Dado las limitaciones de formación con la cuentan los asesores, así como el corto tiempo en promedio que éstos permanecen en el INEA, es un desafío constante reclutarlos, capacitarlos y retenerlos. Estos problemas son todavía mayores en el caso de la atención a poblaciones indígenas.

¹⁹ El Programa opera también en algunas ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica. El INEA ofrece el servicio con el apoyo de los Consulados de México, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Internacionales de la SEP, y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, de la SRE. El servicio se ofrece mediante la instalación y operación de grupos educativos y de Plazas Comunitarias.

69. ¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente?

Sí.

Están claramente definidos los mecanismos de transferencia de recursos y éstos operan eficaz y eficientemente siempre y cuando la TESOFE haga depósito de recursos en las cuentas de los estados y éstos los transfieran a los patronatos; en múltiples ocasiones este proceso se realiza a destiempo, ocasionando demora en el pago a los ejecutores de los procesos operativos. Cabe aclarar que los retrasos en las transferencias se deben a falta en la disponibilidad de recursos a nivel central y no a deficiencias de los mecanismos de transferencia.

70. Considerando las complementariedades del programa, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?

Sí.

El Programa se coordina de manera efectiva con programas, instituciones y dependencias con las cuales se relaciona y complementa, como es el caso del Programa Oportunidades, el DIF y otras dependencias públicas con las cuales se establecen acuerdos para la atención de segmentos específicos de la población. Dentro del sector educativo, se vincula con el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) del CONAFE.

En el año 2005, la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades elaboró un informe sobre el proyecto de colaboración con el INEA, concluyendo que se había cumplido con los objetivos planteados. Además, señala la necesidad de incrementar la escolaridad de las beneficiarias bajo esquemas de vinculación con el INEA.

Las ventajas obtenidas mediante los diferentes convenios de colaboración dan base para señalar que sería conveniente profundizar los mecanismos de coordinación para aprovechar aún más las sinergias con esos programas en los procesos de captación y selección de beneficiarios, así como en la ampliación de la cobertura.

71. ¿Existe evidencia de que el programa utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa?

Sí.

El INEA cuenta con el Sistema de Servicios Administrativos que concentra los datos sobre presupuesto, estados de cuenta y flujos financieros, a la vez que automatiza las solicitudes de recursos, los reportes financieros y el registro de saldos, compromisos y comprobación de gastos²⁰.

Esta fuente de información única permite generar automáticamente reportes contables, presupuestales, financieros y programáticos. Con ello se da seguimiento oportuno de los avances en el ejercicio del presupuesto y en el cumplimiento de las metas en las distintas modalidades de atención del Programa. Al estar automatizado, este sistema reduce la posibilidad de errores proporcionando información más confiable.

Adicionalmente, el Sistema de Servicios Administrativos ha facilitado la reducción de tiempos de respuesta, detección de cuellos de botella en el flujo de información y eliminación de papelería en el área de presupuesto.

²⁰ Sistema de Servicios Administrativos. Documento Electrónico. Presentación realizada por la Subdirección de Programación y Presupuesto.

72. ¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?

Sí.

El objetivo central del Sistema de Servicios Administrativos es integrar la información de tesorería, conciliación bancaria y contabilidad. En el sistema participan las tres áreas fundamentales del flujo operativo de recursos: la Subdirección de Programación y Presupuesto, que gestiona y asigna el presupuesto de todo el INEA; el Departamento de Control Presupuestal, responsable de supervisar el ejercicio de los recursos de cada de las áreas del INEA, y el Departamento de Tesorería, que se encarga de la entrega de los recursos financieros a las personas y proveedores²¹. Los Departamentos de Contabilidad y de Recursos Humanos también están integrados al Sistema de Servicios Administrativos.

Una limitación del Sistema es que los institutos estatales no están completamente integrados a él, por lo que sólo se tiene información parcial de su operación financiera.

²¹ Manual del Usuario del Sistema de Servicios Administrativos del INEA.

73. Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente del programa, ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?

En comparación con el año previo, se observa que el grado promedio de escolaridad de los adultos atendidos aumentó 0.6 puntos porcentuales, la tasa de crecimiento de los adultos registrados disminuyó de 11.3% a 4.3% y el número de usuarios que concluyeron nivel registró un decremento de 8.7%. Los indicadores definidos en ROP no establecen la comparación con sus metas programadas, por lo que no se puede determinar qué tanto avanzó el Programa en el cumplimiento de lo comprometido.

**ROP: INDICADORES DE EVALUACIÓN 2006 y 2007
(Enero-Diciembre)**

INDICADOR			FÓRMULA	Indicador 2006	Indicador 2007
IMPACTO	1	Impacto en el rezago	$\frac{\text{UCN}^* \text{ Secundaria (año t)}}{\text{Rezago total (año t-1)}}$	0.01	0.01
COBERTURA	2	Cobertura	$\frac{\text{Adultos registrados en el año t}}{\text{Rezago total en el año t-1}}$	0.09	0.09
DESEMPEÑO	3	Avance del grado promedio de escolaridad de los adultos atendidos	Grado promedio de escolaridad al finalizar el año - Grado promedio de escolaridad al inicio de la atención	0.9	1.5
	4	Variación de la atención	$\left[\frac{\text{Adultos Registrados en el año n}}{\text{Adultos Registrados en el año n-1}} - 1 \right] * 100$	11.34	4.30
	5	Variación de la conclusión de nivel	$\left[\frac{\text{Usuarios que concluyeron nivel en el año n}}{\text{Usuarios que concluyeron en el año n-1}} - 1 \right] * 10$	27.29	-8.69

Fuente: INEA. Indicadores de evaluación 2007.

74. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del programa?

Sí.

Como se mencionó en las respuestas a las preguntas 8 y 12, sería conveniente establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las personas atendidas y certificadas una vez que terminan su relación con el INEA. Por otra parte, se recomienda recabar dentro de la solicitud de participación en el Programa información de las condiciones económicas y, en su caso, laborales de los solicitantes. Con base en los datos de los beneficiarios al incorporarse al Programa, los que actualmente contiene el SASA y los obtenidos en el sistema de seguimiento mencionado, se pueden realizar estudios sobre los beneficios alcanzados, de acuerdo al perfil de los solicitantes y a las asesorías proporcionadas, lo que aportaría elementos para lograr una focalización más precisa y mejorar la eficacia del Programa.

Además, sería conveniente realizar el seguimiento de quienes interrumpen por tiempo indefinido los estudios, convirtiéndose en usuarios “inactivos”. La información captada en este seguimiento permitiría valorar si el comportamiento de estos usuarios está vinculado a la eficacia del Programa.

75. ¿Se identifican Componentes, Actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?

Sí.

Si bien las estrategias de atención definidas por el INEA responden a características específicas de los grupos de población a los que se dirigen, su número y diversidad implica la dispersión de esfuerzos que sería conveniente enfocarlos a las más relevantes. En este sentido, con el propósito de focalizar la atención en la población objetivo, es posible eliminar las estrategias 10-14 y atención en el exterior; la primera porque su propósito no coincide con el del Programa, pues está más orientada a la previsión que al combate del rezago educativo, y la segunda porque es un esfuerzo relativamente costoso que rebasa el ámbito del territorio nacional.

76. ¿Existen indicadores de eficacia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Si.

Las Reglas de Operación del 2007 definen los siguientes indicadores de eficacia para los servicios que brinda el Programa:

Indicador	Definición
<i>Cobertura</i>	$(\text{Adultos registrados en el año } n) / (\text{Rezago total en el año } n-1)$
<i>Variación de la atención</i>	$(\text{Adultos registrado en el año } n) / (\text{Adultos registrados en el año } n-1)] * 100$
<i>Porcentaje de adultos registrados por estrategia</i>	$[(\text{Adultos registrados por estrategia}) / (\text{Total de adultos registrados})] * 100$

77. ¿El programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.

Sí.

El Programa cuenta con costos unitarios de la formación de asesores, de las asesorías que brinda y de los paquetes modulares que proporciona. Para 2006, los datos son los siguientes:

Costo de las asesorías por persona atendida: \$560.

Costo de la actualización y formación por asesor formado: \$315.

Costo por paquete modular producido: \$65.

Sin embargo, el INEA no ha cuantificado los costos operativos totales debido a que cada instituto estatal asigna de manera diferente recursos materiales y humanos a la operación del Programa.

78. ¿El programa tiene procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución?

No.

No existen documentos normativos que establezcan la obligación de calcular el costo efectividad, por lo que el Programa no elabora estas estimaciones ni ha requerido diseñar un método para ello. Las evaluaciones externas tampoco han proporcionado estimaciones sobre costo efectividad.

Dadas las diferencias por entidad federativa y la diversidad de estrategias del Programa, se debería contar con procedimientos de medición que proporcionaran análisis costo efectividad de cada una de ellas, a fin de poder compararlas entre sí.

79. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del programa?

No.

Con el fin de operar de manera más eficiente, el INEA ha revisado continuamente sus actividades y procesos, lo que ha resultado en la eliminación de algunos y la modificación de otros. En los últimos años, se ha enfatizado en la reducción de los costos de operación y seguimiento del Programa, por lo que, en la actualidad, los productos, actividades y procesos son los mínimos indispensables. Como parte de este esfuerzo, está el desarrollo de sistemas informáticos más eficaces y eficientes, tales como el Sistema de Servicios Administrativos que se examinó en las respuestas a las preguntas 71 y 72.

80. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?

Sí.

En algunas Plazas Comunitarias, parte de las tareas de supervisión podrían realizarse a distancia, utilizando las nuevas tecnologías de información (internet, videoconferencia, etc.), lo cual redundaría en la disminución de los costos operativos. Para la implementación de esta propuesta se deberá considerar el número de asesorías, así como la disponibilidad de condiciones tecnológicas.

Por otra parte, la captación del nivel de satisfacción de los beneficiarios, que se obtiene actualmente mediante las evaluaciones externas anuales, podría llevarse a cabo de manera más económica mediante un sistema permanente que recoja esta información en las ocasiones en que el beneficiario entra en contacto con las oficinas administrativas de las delegaciones o de los institutos estatales; por ejemplo, cuando se presenta a acreditar un módulo. En este sentido, el proceso de captación de la percepción de los beneficiarios podría ser parte del sistema de seguimiento y evaluación de las personas atendidas y certificadas que se propuso en las respuestas a las preguntas 8 y 12.

81. ¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Sí.

Aunque en las ROP 2007 no se presentan indicadores de eficiencia, la Matriz de Marco Lógico que se entregó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Agosto de 2007 contiene un indicador de eficiencia:

- variación del costo por adulto que concluye nivel.

Además, en la Propuesta de Matriz de Indicadores entregada en octubre de 2007 presenta los siguientes indicadores de eficiencia:

- Costo de las asesorías por persona atendida.
- Costo de la actualización y formación por asesor formado.
- Costo por paquete modular producido.

82. Cuantificar el presupuesto ejercido al término del presente ejercicio fiscal en relación al presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?*

El presupuesto del INEA se compone de dos partidas, la proveniente del ramo 11 y la del 33. Los responsables de la administración del Programa a nivel central cuentan con información actualizada del nivel de ejecución de la primera de ellas, la cual es ejercida directamente por el Instituto. En cambio, los recursos provenientes del ramo 33 son transferidos a las entidades federativas, las que los administran; en este caso, no existen mecanismos para que las autoridades a nivel central lleven un seguimiento actualizado de su ejercicio. Considerando el presupuesto conjunto de ambos Ramos, el presupuesto original, antes de las modificaciones del año, ascendió a 3,368.8 millones de pesos en 2007, lo que representó un incremento del 3.6% con respecto a 2006.

En el caso específico del Ramo 11, el presupuesto ejercido en 2007 fue de 1,835.2 millones de pesos, que significó un ejercicio presupuestal del 99.8% del presupuesto asignado, una vez consideradas las modificaciones realizadas en el curso del año. Un análisis por partidas indica que se ejerció el 100% del presupuesto en servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y bienes muebles e inmuebles. En el caso de la partida destinada a educadores solidarios se ejerció el 99.8% del presupuesto modificado.

83. ¿Cuál es el monto o porcentaje de aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) en relación al presupuesto ejercido?*

Las entidades federativas no están obligadas a informar al INEA los montos de las aportaciones que realizan, por lo que se desconocen cuánto es lo que efectivamente se emplea en la ejecución del Programa. Tampoco se contabilizan las aportaciones no monetarias que realizan otras instituciones que proporcionan infraestructura básica para la realización de cursos.

84. En función de los objetivos del programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del programa)?

No aplica.

Por mandato constitucional, la educación pública a nivel básico (hasta secundaria) es gratuita, por lo que los beneficiarios no deben asumir parte de los costos del Programa.

85. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa?

Sí.

Como se indicó en la respuesta a la pregunta 39, el Programa cuenta con varios sistemas informáticos vinculados entre sí para monitorear su operación y administración. El sistema central es el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) que, además de los datos sociodemográficos de los beneficiarios, contiene la información sobre los servicios que reciben y su avance académico. Este sistema también proporciona información base para el sistema denominado Modelo de Evaluación Institucional (MEI), a través del cual se da seguimiento al cumplimiento de metas y la provisión de servicios de las delegaciones e institutos estatales. Además, el INEA cuenta con el sistema de Monitoreo Operativo de Círculos de Estudio (MOCE) que provee información sobre el funcionamiento en campo de una muestra de los círculos de estudio.

Para la administración financiera, el INEA utiliza el Sistema de Servicios Administrativos, el cual integra la información de tesorería, conciliación bancaria y contabilidad, según se indicó en las respuestas a las preguntas 71 y 72.

En conjunto, estos sistemas registran adecuadamente los avances en la atención a los beneficiarios, las acciones del personal operativo, especialmente de los asesores, las metas alcanzadas y los recursos utilizados. También permiten generar automáticamente reportes contables, presupuestales, financieros y programáticos con la periodicidad y desagregación geográfica que requiere la gestión del Programa.

La limitación más importante que puede afectar la utilidad del Sistema de Servicios Administrativos es que los institutos estatales no están completamente integrados a él. En algunos institutos estatales, sus procesos administrativos locales no están tan sistematizados como lo están aquellas áreas vinculadas al financiamiento federal, el cual constituye la enorme mayoría de su presupuesto.

86. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del programa?*

1. Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación en Línea (SASA). Este sistema registra y da seguimiento a los procesos de inscripción, acreditación y certificación de la población atendida. En el SASA, se da de alta al educando, se especifica el círculo de estudios al que se asigna y la modalidad de atención. En este sistema también se almacenan los documentos probatorios entregados por el educando. Además, se registran los resultados del examen diagnóstico, la solicitud y entrega de módulos, los exámenes presentados y la acreditación de los mismos, así como la certificación del nivel correspondiente. La captura de la información se realiza en cada coordinación de zona del país, ya sea directamente en línea (SASA en línea) o con informes mensuales consolidados enviados a las oficinas estatales (SASA99). Actualmente, el SASA en Línea opera en 17 estados de la República, este sistema se empezó a manejar en enero de 2005, utilizando una arquitectura multicapa y en ambiente web.

2. Modelo de Evaluación Institucional (MEI). Con base a la información del SASA, el MEI concentra información sobre atención y registro de beneficiarios; usuarios que concluyeron nivel (UCN) y exámenes acreditados; educandos activos, dados de baja y sin módulo; número de técnicos docentes; presupuesto ejercido, y costo del material didáctico.

3. Modelo Operativo de Círculos de Estudio (MOCE). Recopila información sobre la operación de los servicios del Programa mediante visitas y entrevistas a asesores y educandos círculos de estudio, así como a personal de los institutos estatales de educación para adultos y de las delegaciones del INEA (jefes de planeación, coordinadores de zona y técnicos docentes). Contiene datos sobre las condiciones de trabajo de los círculos de estudio, el perfil de los asesores y educandos, la atención al grupo y el trabajo operativo del técnico docente. En 2007, la muestra del MOCE cubría 24 entidades.

4. Sistema de Servicios Administrativos. Este sistema integra información sobre presupuesto, solicitudes de recursos, estados de cuenta y flujos financieros,²² proveniente de 5 áreas: Programación y Presupuesto, Control Presupuestal, Tesorería, Contabilidad y Recursos Humanos.

²² Sistema de Servicios Administrativos. Documento Electrónico. Presentación realizada por la Subdirección de Programación y Presupuesto.

87. En caso de que el programa cuente con un padrón de beneficiarios, ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?

Sí.

El beneficiario se incorpora a la base de datos una vez que se registra en el Programa y entrega la documentación pertinente que permite verificar su identidad y edad, así como el grado académico logrado. Los datos de cada beneficiario se actualizan cada vez que cambia su situación académica dentro del Programa, al concluir los procesos de acreditación y de certificación.

Como parte de la depuración del padrón de beneficiarios, el SASA inactiva automáticamente a aquellos usuarios que no han presentado ningún examen en un lapso de 9 meses. En el SASA en línea existen dificultades para recuperar información de los educandos que son declarados inactivos: una vez que son identificados como tales se transfieren al catálogo general, donde se pierde la información sobre el círculo de estudio al que pertenecían y el módulo con el que estaban trabajando. Ello dificulta el seguimiento para su reincorporación. Este problema no existe en SASA 99.

88. ¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?

Sí.

Los mecanismos de actualización del padrón permiten que la base de datos refleje oportunamente los avances educativos de los beneficiarios, de acuerdo a los fines del Programa. Cabe aclarar que los datos socio-económicos no se actualizan.

Si bien son adecuados, en ocasiones estos mecanismos de actualización operan con lentitud y algunos desfases debido a que no todas las entidades trabajan con el SASA en línea y es necesario esperar a que la información recabada sea concentrada para su incorporación a la base de datos.

89. Con base en los indicadores de gestión y productos del programa, ¿el programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes en 2007?

No.

La población atendida por el Programa aumentó a más de 3 millones de personas, 4% más que el año previo; sin embargo la tasa de usuarios que concluyeron nivel en proporción a la población atendida decreció en 3.3 puntos porcentuales. En términos absolutos en 2007 todos los grupos disminuyeron el número de usuarios que concluyeron nivel.

ROP: INDICADORES DE GESTIÓN 2006 y 2007

(Enero-Diciembre)

INDICADOR	2006		2007	
	Miles de UCN / población atendida	TOTAL	Miles de UCN / población atendida	TOTAL
Porcentaje de usuarios que concluyen la alfabetización	147.5 / 1164.9	12.7%	122.4 / 882.0	13.9%
Porcentaje de usuarios que concluyen la primaria	203.2 / 445.3	45.6%	186.8 / 664.0	28.1%
Porcentaje de usuarios que concluyen la secundaria	423.5 / 1299.8	32.6%	397.7 / 1489	26.7%
Porcentaje de usuarios que concluyeron	774.1 / 2910	26.6%	706.9 / 3035	23.3%

Fuente: INEA. Indicadores de evaluación 2007.

La información reportada por los indicadores del MEI para 2007 no es comparable con la de 2006 porque para este año sólo se cuenta con datos a septiembre. Sin embargo, estos resultados preliminares confirman la tendencia manifestada en los indicadores de gestión, presentándose una disminución en el índice de conclusión.

Indicadores de Modelo de Evaluación Institucional (MEI) para 2006 y (Ene-Sep) 2007

CATEGORÍA	INDICADOR	Ene-Dic 06	Ene-Sep 07
Eficacia	Índice de conclusión	0.27	0.20
Eficiencia	Costo por UCN	3587	4708
Operación	Promedio de educandos por técnico docente	294	252
Operación	UCN'S por técnico docente	139	94
Calidad	Índice de retención de adultos	0.61	0.64
Calidad	Exámenes acreditados por adulto	1.65	1.26
Calidad	Porcentaje de adultos sin módulos	37.19	36.1
Calidad	Porcentaje de acreditación con examen diagnóstico 5ª sesión (secundaria)	6.08	4.0

Fuente: INEA. Modelo de Evaluación Institucional, Indicadores de Evaluación, Enero-Diciembre 2006 y Enero - Septiembre 2007, Informe Ejecutivo, Presentación de la Evaluación, Resultados, Evaluación de Desempeño.

90. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?

Sí.

Para llevar a cabo la rendición de cuentas y facilitar la transparencia de su administración, el INEA cuenta con el Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC). Como parte de sus acciones se han elaborado diversos documentos normativos, tales como una guía programático presupuestal y un manual de lineamientos para el reclutamiento y selección de personal. En el marco de este programa también se realizó la conciliación entre los registros contables y el inventario físico de bienes muebles y se examinó la percepción de los usuarios sobre la transparencia en los procesos de inventario y almacén.

En paralelo, el Programa es supervisado por diferentes instancias: Auditoría Superior de la Federación; el Órgano Interno de Control; Órganos Estatales de Control; y diferentes despachos externos de auditoría. Asimismo, entrega, en tiempo y forma, a las instancias fiscalizadoras los informes sobre avances programáticos y presupuestales requeridos por la normatividad.

Desde 2003 el INEA puso a disposición del público en su Portal de Obligaciones de Transparencia la información a la que hace referencia el Artículo 7° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²³. En cumplimiento del reglamento de dicha Ley, cada una de las direcciones de área y de las delegaciones del INEA cuenta con un servidor habilitado, quien es responsable de la gestión de las solicitudes que se turnen a su unidad administrativa y es el enlace para la actualización de los índices de información reservada. Además, se dispone de un espacio físico y personal para atender y orientar al público en materia de acceso a la información. También existe un Comité de Información encargado de autorizar la clasificación y listados de la información que las unidades administrativas generan, obtienen o transforman. Cabe aclarar que actualmente el INEA tiene dos sistemas que manejan información confidencial: el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación y el Sistema de Recursos Humanos (SIRH), mismos que se declararon ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

²³http://portaltransparencia.gob.mx/pot/metasObjetivos/showConsulta.do?method=showConsulta&_idDependencia=11310

91. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?

Sí.

Como se señaló en la respuesta anterior, en la página de internet del INEA se presenta la información sobre el Programa, de acuerdo con lo estipulado en las ROP.

Además, los materiales de difusión y promoción contienen una leyenda que indica el financiamiento público y el carácter apartidista del Programa.

Las ROP estipulan la operación de la Contraloría Social como un mecanismo de transparencia para incorporar a la población en el control y vigilancia de las acciones del Programa. Sin embargo, a la fecha este organismo todavía no se ha establecido.

A pesar de que está dispuesto en las ROP, el INEA no publica el listado de sus beneficiarios, aparándose en un acuerdo secretarial que lo exime de esta obligación.

92. ¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

Sí.

En el apartado de Informes del Portal de Transparencia correspondiente al INEA,²⁴ se presentan las evaluaciones externas de los programas sujetos a reglas de operación 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 (preliminar), así como los Informes de autoevaluación (trimestrales y anuales) que realiza el mismo INEA.

Por otro lado, se presentan informes a la H. Junta Directiva y dependencias fiscalizadoras sobre las evaluaciones de las ROP, así como sobre los avances en la aplicación del Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para dar a conocer a las entidades federativas los principales resultados y recomendaciones de las evaluaciones, se aprovechan las reuniones a las que asisten funcionarios de los institutos y delegaciones. No obstante, el INEA no cuenta con un mecanismo específicamente diseñado para comunicar a los funcionarios de las entidades federativas los resultados de las evaluaciones y, en especial, para discutir con ellos las medidas que se pueden tomar, en respuesta a las recomendaciones de las evaluaciones.

²⁴ http://www.inea.gob.mx/transparencia/eval_externa.html

Capítulo 5. Percepción de la Población Objetivo

93. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

Sí.

Las evaluaciones externas del Programa correspondientes a 2004, 2005 y 2006 incluyeron un apartado sobre las percepciones de los beneficiarios del Programa, específicamente sobre su grado de satisfacción y sus opiniones sobre el impacto del Programa en sus condiciones de vida. La información se ha captado a través encuestas aplicadas a una muestra de beneficiarios del Programa.

A través de la supervisión de asesorías también se puede captar el grado de satisfacción de la población objetivo. Los técnicos docentes realizan dichas supervisiones donde, además de anotar el avance del Programa, también se recogen las opiniones y sugerencias de los educandos, asesores y responsables de los puntos de encuentro. Sin embargo, no existe un procedimiento estandarizado ni sobre la frecuencia de estas visitas ni sobre la información a recabar. Tampoco es obligatorio llevar un registro puntual de estas visitas ni un seguimiento de lo encontrado durante las mismas. Las coordinaciones de zona tienen un amplio margen para definir dichas prácticas de monitoreo.

94. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Sí.

Los encuestas de opinión incluidas en las evaluaciones presentan criterios estadísticos generalmente aceptados (tamaño de muestra, niveles de precisión y confiabilidad, etc.). Además, las encuestas son realizadas por entidades externas, con el fin de garantizar su objetividad y transparencia.

Una limitante importante ha sido la falta de cuestionarios con preguntas comunes para todos los años por lo que no es posible comparar adecuadamente los resultados entre períodos, impidiendo conocer el comportamiento del grado de satisfacción de los beneficiarios.

La captación de la satisfacción de los beneficiarios como parte de las evaluaciones externas anuales permite aprovechar cuestionarios que tienen un objetivo más amplio, lo que reduce costos. Si sólo se requiere captar la percepción de quienes fueron atendidos, sería más conveniente basarse únicamente en un sistema de seguimiento a los beneficiarios, que podrían formar parte del sistema de seguimiento y evaluación de las personas atendidas y certificadas que se propuso en las respuestas a las preguntas 8 y 12.

95. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?*

De acuerdo con las evaluaciones externas de las Reglas de Operación del 2004, 2005 y 2006 existe un alto grado de satisfacción de los beneficiarios con los servicios del Programa.

- En la evaluación externa 2004 declararon estar satisfechos o muy satisfechos con el Programa 96% de los educandos activos, 90% de educandos inactivos y 98% de los egresados.
- En la evaluación externa del 2005, el 98% de los encuestados consideró buenos o muy buenos los servicios recibidos.
- En la evaluación del 2006, el 98% de los encuestados declaró que los servicios del INEA eran buenos o muy buenos.

Capítulo 6. Resultados

96. El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?

Sí.

Con base en la información que proporciona el SASA y en cumplimiento con sus ROP 2007, el Programa presenta información para los indicadores siguientes:

Indicador	Definición
<i>Impacto en el rezago</i>	(Usuarios que concluyeron secundaria en año n) / (rezago total en año n-1)
<i>Avance del grado promedio de escolaridad de los adultos atendidos</i>	(Grado promedio de escolaridad al finalizar el año) – (Grado promedio de escolaridad al inicio de la atención)
<i>Variación en la conclusión de nivel</i>	[(Usuarios que concluyeron nivel en el año n) / (Usuarios que concluyeron en el año n-1)] * 100
<i>Porcentaje de usuarios que concluyen el nivel inicial</i>	[(Usuarios que concluyeron alfabetización) / (Educandos registrados en alfabetización)] * 100
<i>Porcentaje de usuarios que concluyen la primaria</i>	[(Usuarios que concluyeron primaria) / (Educandos registrados en primaria)] * 100
<i>Porcentaje de usuarios que concluyen la secundaria</i>	[(Usuarios que concluyeron secundaria) / (Educandos registrados en secundaria)] * 100

Considerando lo señalado en la respuesta a la pregunta 39 sobre el SASA, se concluye que el Programa cuenta con información veraz y oportuna para construir estos indicadores.

97. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?

No.

Las evaluaciones externas anuales que se han realizado a partir de 2002 se han enfocado a examinar la operación del Programa, así como la satisfacción y situación de los beneficiarios mediante encuestas de percepción, sin medir los impactos con metodologías rigurosas.

Si bien en las distintas evaluaciones realizadas los entrevistados han reportado cambios en aspectos relevantes en distintos aspectos de su vida, no pueden concluir que los cambios se deban necesariamente a los servicios brindados por el INEA, ya que no aplicaron ninguna metodología para controlar por los otros factores que pudieran incidir sobre el comportamiento y las condiciones de los beneficiarios.

En la respuesta a la pregunta 99 se señalan condiciones que facilitarían estimar los impactos, siempre y cuando se aplique una de las metodologías de evaluación de impacto generalmente aceptadas.

98. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?*

Considerando las observaciones planteadas en la respuesta a la pregunta anterior acerca de la carencia de evaluaciones que estimen rigurosamente el impacto de los servicios del INEA, en esta respuesta se reportan los hallazgos plateados por dichas evaluaciones.

Las evaluaciones externas han encontrado que los beneficiarios perciben algunos cambios favorables en sus condiciones de vida, y, en general, en sus oportunidades para la vida y el trabajo. No obstante, no hay elementos suficientes para afirmar que estos cambios se deben necesariamente a los servicios que recibieron del INEA. Para ello, se requiere emplear metodologías que controlen los efectos de otros factores del entorno que pueden incidir sobre los cambios en el comportamiento y las condiciones de vida de los beneficiarios en sus distintos ámbitos.

La evaluación 2006 reporta, con base en la opinión de los educandos, que el 88% de los activos reconoce ser más responsable en su vida, 86% mejoró sus relaciones familiares, 80% organizó mejor sus gastos, 74% mejoró sus relaciones en la comunidad, 72% aumentó sus ingresos y 63% mencionó que tiene mayor oportunidad de conseguir un empleo mejor remunerado.

En la evaluación del año 2005, se destaca un aspecto distinto referente a la percepción de los educandos desertores, los que en general (72%) opinan que los conocimientos adquiridos son poco útiles para adquirir un trabajo mejor remunerado.

Las evaluaciones externas 2002-2006²⁵ reportan que los educandos perciben que el apoyo que han recibido del INEA, ha tenido efectos favorables en diversos aspectos de su vida, incluyendo el familiar, la superación personal o el laboral.

²⁵ Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2006, Consultores Especializados en Soluciones Integrales-CSI. Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2005, Mendoza Blanco & Asociados. Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2004, IEEPAC. Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2003, Analítica Consultores. Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2002, Analítica Consultores

99. ¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.

No.

El diseño y operación del Programa no están concebidos pensando en facilitar evaluaciones de impacto por lo que la metodología que se utilice debe considerar que será necesario crear condiciones claves para realizar una evaluación de manera rigurosa.

Debido a que el Programa tiene una cobertura nacional, que abarca a la mayoría de las localidades donde reside su población objetivo, y a que todos los que solicitan los servicios son admitidos y se convierten en beneficiarios, no se puede construir el grupo de control de manera directa, seleccionando una muestra aleatoria de los no beneficiarios, ya que existe alguna variable crítica que determina que unos hayan solicitado los apoyos y los otros no. Para contar con un grupo de control válido se debe neutralizar el efecto de esa variable. Para ello, se propone examinar la cobertura y operación del INEA con el fin de detectar el grado de aleatoriedad de las unidades de atención y seleccionar un grupo de control lo más similar a los beneficiarios. Ello deberá complementarse con pruebas de similitud entre los grupos tratamiento y control seleccionados para determinar los estratos en que son más parecidos.

Por otra parte, no se tiene información inicial completa respecto a las condiciones económicas y laborales de los beneficiarios, en el caso de la población económicamente activa. Los datos contenidos en la solicitud de inscripción son insuficientes para construir una línea base adecuada. Ello implica que esta información tenga que complementarse mediante encuestas con preguntas retrospectivas, lo que tiende a generar sesgos de recordación y de mortandad (no son localizables o no aceptan ser encuestados). Además, no se cuenta con un grupo de control para la línea base. En atención a esta limitante es importante que, al menos para una muestra, el INEA capte información detallada sobre el nivel de bienestar, el perfil sociodemográfico, educativo y económico laboral, y las competencias para la vida y el trabajo de los quienes se convierten en usuarios del INEA.

Una complicación adicional es provocada por la carencia de un sistema seguimiento a los beneficiarios que se convierten en inactivos o que se certifican, por lo que al momento del levantamiento de la encuesta para la evaluación, es más difícil localizarlos. Al respecto, se propone una encuesta periódica de seguimiento a este grupo de beneficiarios.

100. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

No aplica.

Como se señaló y explicó en la respuesta a la pregunta 97, el programa no “ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)”, por lo que no se cuenta con información para contestar la pregunta 100. Las distintas evaluaciones externas realizadas no tenían como objetivo estimar el cumplimiento del Propósito y Fin del Programa, ni controlaron por los otros factores que inciden en el comportamiento de los beneficiarios.

Como se indicó en la respuesta a la pregunta 52 sobre la estrategia de cobertura, en relación con la magnitud del rezago educativo o con el tamaño de la población objetivo la proporción que representa la población atendida es muy reducida, menor al 10%. En esa misma respuesta se señaló que alrededor de 800 mil jóvenes se incorporan anualmente al rezago educativo, mientras que en el mismo período el INEA solamente certifica a poco más de 400 mil personas que concluyen la secundaria (respuesta a pregunta 89). Sin embargo, tampoco existen análisis costo beneficio que permitan valorar si, con el presupuesto disponible, las cantidades de personas atendidas por el INEA y de las que concluyen nivel son adecuadas.

Capítulo 7
PRINCIPALES FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: SECRETARIA DE EDUCACIÓN PUBLICA/ INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

Nombre del programa: Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Diseño	Clara visión del compromiso de orientar las acciones del INEA hacia el desarrollo de capacidades para la vida y el trabajo, con base en el MEVyT. En este sentido, los temas y opciones de aprendizaje responden a las necesidades e intereses de los adultos y consideran las experiencias y conocimientos que han adquirido a lo largo de su vida.	Pregunta 1, segundo y cuarto párrafos del informe	No Aplica
	La atención del INEA se basa en módulos diferenciados que tienen contenidos según el sector de la población al que van dirigidos los esfuerzos (jóvenes, mujeres amas de casa, trabajadores, indígenas, etc.). Esta focalización permite contribuir al objetivo de alcanzar la equidad, mediante una oferta dirigida a grupos en situación de elevada marginación y pobreza, y que al mismo tiempo responde a los sectores donde se concentra la mayor demanda efectiva.	Pregunta 1, cuarto párrafo Pregunta 3 primer párrafo del informe	No Aplica

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
	<p>La normatividad y mecanismos para garantizar el compromiso de las entidades federativas con la educación de los adultos resultan insuficientes, lo que se traduce en diferentes alcances de las responsabilidades de las instancias operativas estatales. La diversidad entre los estados no sólo responde a realidades distintas, sino a la falta de consenso entre los funcionarios a nivel central y en las entidades federativas sobre las prioridades y estrategias del INEA.</p>	<p>Pregunta 8, párrafo cuarto</p> <p>Pregunta 44, párrafo segundo</p>	<p>Desarrollar nuevos mecanismos de coordinación entre los niveles e instancias del instituto, para contar con una orientación común sobre el Fin y Propósito del INEA y una estrategia consensuada de cobertura a corto, mediano y largo plazo.</p>

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Planeación Estratégica	El programa cuenta con múltiples sistemas de información que, además de permitir el seguimiento de los servicios que otorga, pueden convertirse en fuente de información para alimentar la planeación, evaluación y gestión orientada a resultados.	Pregunta 28, primer párrafo del informe	No Aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
Planeación Estratégica	Los datos recabados por su sistema central de información –SASA– son limitados para caracterizar el perfil socioeconómico de sus beneficiarios. Se pierde la oportunidad de contar con información valiosa para mejorar la focalización del programa y evaluar su impacto.	Pregunta 28, primer párrafo. Pregunta 88 primer párrafo del informe	Al menos para muestras representativas, ampliar el registro de las características demográficas, económicas y sociales de los educandos, particularmente sus antecedentes laborales y contexto socio-cultural.
	Existe un insuficiente aprovechamiento de la información acumulada por el INEA, la cual sería útil para la construcción de diagnósticos detallados que orienten la planeación estratégica.	Pregunta 48, primer párrafo del informe	Fortalecer y reorientar las áreas de planeación, evaluación y prospectiva para que el análisis de la información recabada retroalimente la planeación, focalización y operación del programa.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
	No existe un sistema para dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones ni para comunicarlas a los funcionarios de las entidades federativas.	Pregunta 47 Pregunta 48, primer párrafo Pregunta 92, párrafo tercero	Implementar un sistema que permita: a) valorar la pertinencia de las recomendaciones de las evaluaciones, b) comunicar los hallazgos relevantes a las distintas áreas del INEA e instancias estatales, y c) dar seguimiento puntual a las acciones derivadas de las recomendaciones que se consideren pertinentes.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Cobertura y Focalización	Cuentan con información adecuada para la definición de su población potencial, contando con estimaciones de la misma en distintos niveles geográficos y por características relevantes de la población en rezago educativo (género, grupos de edad, pertenencia étnica).	Pregunta 49, primer párrafo del informe	No Aplica
	El INEA ha buscado la coordinación y vinculación con numerosas organizaciones, dependencias e instituciones que comparten el propósito de atender a la población adulta y en condiciones de desventaja social.	Pregunta 32, primer párrafo del informe	No Aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
Cobertura y Focalización	El Programa no ha profundizado en la focalización de su población objetivo, por lo que ésta no se diferencia suficientemente de su población potencial. Es poco viable que el INEA pueda cubrir a una población objetivo de más de 24 millones de personas.	Pregunta 50	Desarrollar un método para cuantificar la población objetivo con base no sólo en sus atributos sociodemográficos, sino también en competencias para la vida y el trabajo, potencialidades de aprendizaje y los beneficios previsibles de las asesorías del INEA.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
	Si bien existen vinculación y contactos con otras instituciones y programas gubernamentales, éstos no han sido cabalmente aprovechados para mejorar la cobertura del programa.	Pregunta 54, párrafo tercero Pregunta 70, párrafo tercero	Ampliar la colaboración con programas gubernamentales existentes para aumentar la cobertura de grupos vulnerables (población en pobreza extrema, indígenas), a la vez que una estrategia conjunta aumentaría las probabilidades de que los educandos concluyan su educación básica.
	No existen procedimientos estandarizados para la promoción de los servicios del INEA y para la atracción de sus solicitantes. Por ello, las decisiones sobre a qué grupos dirigir la promoción pueden depender de factores casuísticos y circunstanciales.	Pregunta 60 del Informe	Definir criterios y procedimientos comunes de difusión y reclutamiento de beneficiarios para cada estrategia y a lo largo de las distintas instancias operativas (microrregiones, coordinaciones de zona, estados).

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Operación	A través del SASA se cuenta con información adecuada sobre la incorporación y avances educativos de los beneficiarios, misma que constituye el insumo central para monitorear la operación del programa.	Pregunta 39 párrafo segundo y Pregunta 63 primer párrafo del informe	No Aplica
	El Instituto cuenta con una extendida red de unidades operativas a lo largo del territorio nacional, lo que facilita el acceso a los potenciales usuarios del servicio.	Pregunta 68, segundo párrafo del informe	No Aplica
	La existencia de institutos estatales y delegaciones posibilita la adecuación de las metas y estructura operativa a la problemática y particularidades de cada estado.	Pregunta 68 primer párrafo y Pregunta 38 último párrafo del informe	No Aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
Operación	La atención educativa de los beneficiarios se realiza por personal que, en general, carece de un perfil adecuado para aplicar el MEVyT.	Pregunta 68, último párrafo del informe	Realizar una evaluación del perfil de los asesores, considerando su perfil deseado en función de las estrategias de atención del INEA, con el fin de mejorar los mecanismos de reclutamiento, capacitación y retención de los asesores.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
	Escasa permanencia laboral de los asesores, lo que limita su conocimiento del MEVyT, así como los beneficios de su capacitación.	Pregunta 68, último párrafo del informe	Es necesario valorar los diferentes esquemas de gratificación adoptados en los estados para identificar los que favorecen la retención del personal y el mejoramiento de su desempeño.
	Dispersión de los esfuerzos del Instituto al atender a poblaciones fuera de su objetivo central, tales como los programas 10-14 y Atención en el Exterior.	Pregunta 75 del informe	Transferir a otras instancias del gobierno el Programa 10-14 y el de Atención en el Exterior.
	El INEA no cuenta con información completa del ejercicio del Ramo 33 en los estados, ni de las aportaciones de los gobiernos estatales al presupuesto total. Ello imposibilita generar estimaciones puntuales de los costos unitarios por estrategia y estado.	Pregunta 83 cuadro y primer párrafo del informe	Que se propicie la colaboración de los institutos estatales y se adecue el marco normativo para recabar la información y estimar costos de atención y certificación por estrategia en cada estado.
	Dado que distintas áreas realizan monitoreo a círculos de estudio y/o puntos de encuentro existe el riesgo de que se dupliquen esfuerzos, a la vez que se monitorea un reducido número de ellos y con poca frecuencia.	Página 93 del informe, segundo párrafo	Unificar las tareas del monitoreo de las asesorías a la población atendida, lo que permitiría aumentar su alcance y reducir costos.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Percepción de Beneficiarios	Desde el 2002 ha realizado anualmente encuestas a sus educandos, conociendo sus niveles de satisfacción con el programa y su percepción sobre los beneficios obtenidos.	Pregunta 45 y Pregunta 46 del Informe	No Aplica
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
Percepción de Beneficiarios	No se realiza un seguimiento a las personas registradas inactivas, por lo que se carece de información valiosa para entender los motivos de su inactividad.	Pregunta 74 del informe, último párrafo	Llevar a cabo un seguimiento de los inactivos para contar con información para la planeación y para diseñar estrategias específicas para su reincorporación, cuando ello sea conveniente.

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o Amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
Resultados	No se cuenta con una evaluación a profundidad del impacto del MEVyT en la formación de competencias para la vida y el trabajo, ni de sus efectos sobre el bienestar de los educandos.	Pregunta 99 y Pregunta 100 del Informe	Realizar evaluaciones de impacto, para tomar decisiones estratégicas sobre cobertura y focalización, así como sobre los contenidos educativos asignados a los atendidos.
	El Programa carece de análisis costo beneficio de sus servicios, diferenciados por estrategia y tipo de población.	Pregunta 78 del informe, primer párrafo	Medir el costo-efectividad del programa con base en evaluaciones de impacto e información completa sobre los costos.

Capítulo 8. Conclusiones

En sus más de 25 años de existencia, el INEA ha acumulado una gran experiencia en la atención a la población adulta. El Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo identifica el problema del rezago educativo en términos de falta de aptitudes, actitudes, habilidades y competencias para la vida y el trabajo. La introducción del MEVYT, tal como se describe en las Reglas de Operación (ROP), aborda el problema desde la perspectiva de la educación como un proceso permanente a lo largo de la vida, inclusivo, flexible, accesible y pertinente, en apoyo a la población en situación de rezago educativo con menores capacidades relativas en función de sus necesidades.

Existen cuantificaciones de la magnitud del rezago educativo, medido en términos de escolaridad, así como una caracterización general de la población en esta situación, con base en rangos de edad, localización geográfica, género y variables similares. Sin embargo, se carece de estimaciones de las competencias para la vida y el trabajo de la población en rezago.

En la revisión del diseño del Programa se detecta que existe una tensión entre una orientación a la credencialización, cuyo fin es la acreditación de conocimientos, por niveles equivalentes a los del sistema escolarizado (alfabetización, primaria y secundaria); y una tendencia que busca el desarrollo de capacidades, el reconocimiento de los saberes adquiridos por diversas vías —en particular la actividad laboral— y la necesidad de insertar a la población en la lógica de la educación a lo largo de la vida. La identificación del rezago educativo —entendido como escolaridad básica incompleta— como el problema central a resolver es reflejo de lo primero; los contenidos y la organización modular del MEVYT son ejemplo de lo segundo.

Esa tensión entre dos orientaciones se manifiesta también en la dificultad que ha observado la dependencia para definir una población objetivo en armonía con las condiciones y las posibilidades reales de la institución. La ausencia de un diagnóstico adecuado del estado que guardan las competencias para la vida y el trabajo de las personas adultas, y su relación con las oportunidades de incrementar las opciones de desarrollo productivo en el caso de la

población económicamente activa y de mejorar el bienestar de toda la población atendida, contribuyen a limitar la formulación de una visión más estratégica de la institución.

Los sistemas de información que tiene el INEA permiten dar seguimiento a los servicios que otorga y pueden convertirse en fuente de información para alimentar la planeación, evaluación y gestión orientada a resultados. Sin embargo, su número de variables es insuficiente para caracterizar el perfil sociodemográfico y económico de sus beneficiarios por lo que no apoya el proceso de focalización del programa. En este sentido, es conveniente ampliar, al menos para muestras representativas, las variables demográficas, económicas y sociales que se captan. Además, para lograr un mejor aprovechamiento de la información y avanzar en la realización de diagnósticos que orienten la planeación estratégica es importante fortalecer y reorientar las áreas de planeación, evaluación y prospectiva.

De la evaluación realizada se concluye que es necesario profundizar en el acotamiento de la población objetivo, ya que ésta no se diferencia suficientemente de su población potencial. Es poco viable que el INEA pueda cubrir a una población objetivo de más de 24 millones de personas. Para ello es indispensable desarrollar un método para cuantificar la población objetivo con base no sólo en sus atributos sociodemográficos, sino también en competencias para la vida y el trabajo, potencialidades de aprendizaje y los beneficios previsibles de las asesorías del INEA.

La normatividad y mecanismos para garantizar el compromiso de las entidades federativas con la educación de los adultos resultan insuficientes, lo que se traduce en diferentes alcances de las atribuciones y responsabilidades de las instancias operativas estatales. La diversidad entre los estados no sólo responde a realidades distintas, sino a la falta de consenso sobre las prioridades y estrategias del INEA. Por ello se sugiere desarrollar nuevos mecanismos de coordinación entre los niveles e instancias del instituto, para contar con una orientación común sobre el Fin y Propósito del INEA y una estrategia consensuada de cobertura a corto, mediano y largo plazo.

Una limitante para la adecuada implementación del MEVYT es que el personal que brinda las asesorías carece en general del perfil adecuado para aplicarlo. Además, se presenta una elevada rotación laboral, lo que limita tanto su conocimiento del modelo educativo del INEA, como los beneficios de su capacitación. Por ello, es necesario realizar una evaluación del perfil de los asesores, considerando sus atributos y competencias deseadas en función de

las estrategias de atención en donde se incorporarían, con el fin de mejorar los mecanismos de reclutamiento, capacitación y retención de los asesores. Ello debe complementarse con adecuaciones en los mecanismos de retribución, a partir del estudio de los diferentes esquemas de gratificación adoptados en los estados para identificar los que favorecen la retención del personal y el mejoramiento de su desempeño.

En relación con la magnitud del rezago educativo o con el tamaño de la población objetivo la proporción que representa la población atendida es muy reducida, menor al 10%. Alrededor de 800 mil jóvenes se incorporan anualmente al rezago educativo, mientras que en el mismo período el INEA solamente certifica a poco más de 400 mil personas que concluyen la secundaria. Sin embargo, no es posible concluir si los resultados del INEA son adecuados, porque se carece de evaluaciones de impacto que le permitan conocer los beneficios logrados con el programa y determinar el análisis costo beneficio de sus diferentes estrategias.

Es importante señalar que el diseño conceptual del programa, basado en el MEVYT, es un punto de partida, pero debe ser consolidado en la operación de un Programa que busque el desarrollo de competencias y el aprendizaje como proceso permanente. El INEA tiene la oportunidad de transformarse en una institución de vanguardia, que contribuya a lograr la equidad en el acceso a la educación y a mejorar las condiciones de vida de la población adulta. Para ello, es importante que deje de percibirse, desde dentro y desde fuera, exclusivamente como una institución orientada a remediar las deficiencias del sistema educativo nacional y que avance en su orientación como una Institución encargada de la educación continua de los adultos.

Bibliografía

Analítica Consultores, *Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2002*, Analítica Consultores, México, DF, 2002

Analítica Consultores, *Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2003*, Analítica Consultores, México, DF 2003

BERUMEN/INEA, "Diseño y Prueba del Instrumento para la Evaluación del Impacto del Programa del Presupuesto al Banco Mundial". *Reporte Metodológico de la Prueba Piloto*. México, DF, 2004

Blair, Amy, J. McPake; P. Munn "New Conceptualisation of Adult Participation in Education" *British Educational Research Journal*, Vol. 21, No. 5. Diciembre, 1995, pp. 629-644.

Chambón J. *Estatuto Orgánico de Aguascalientes*. Instituto de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas. Aguascalientes, 2007.

CSI, *Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2006*, Consultores Especializados en Soluciones Integrales-CSI. México, DF, 2006

DIPRES, *Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico*. DIPRES Control de Gestión Pública. Consultado en www.dipres.cl/publicaciones, 2004..

FAEA, *Un modelo de educación de personas adultas desde la iniciativa social*. FAEA, Julio, 1996.

IEEPAC, *Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2004*, IEEPAC. México, DF, 2004

ILCE/BM, *Metodología*. 2004. www.worldbank.org/evaluation/logfram

INEA, *III jornadas estatales de educación de personas adultas*. España, 1996. www.faea.net

INEA, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006. Formato 1*. INEA, México, DF, 2007

INEA, *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006. Formato 3*. . INEA, México, DF, 2007

INEA, *Logro INEA, Dirección de Planeación y Evaluación*. INEA México, DF. 2000

INEA, *Manual del Usuario del Sistema de Servicios Administrativos del INEA*. INEA, México, DF, s/f

INEA, *Modelo de Evaluación Institucional. Indicadores de Evaluación*, INEA Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión, Subdirección de Evaluación Institucional, México, DF., 2007

INEA, *Monitoreo Operativo en Círculos de Estudio (MOCE)*. INEA, Dirección de Planeación, Administración, Evaluación y Difusión, Subdirección de Evaluación Institucional. Documento electrónico. México, DF. Enero 2007

INEA, *Programa de Educación para la Vida y el Trabajo (PEVyT)*. Febrero, 2004.

INEA, *Programa de mediano plazo 2007-2012*, INEA, México, Documento electrónico, s/f,

INEA, *Proyectos, Metas y presupuestos 2007*, INEA, Presentación del Área de presupuesto, México, DF, documento electrónico, s/f

INEA, *Reflexión estratégica*. INEA, México, documento en versión electrónica, s/f,

INEA, *Sistema de Servicios Administrativos*. INEA, Presentación realizada por la Subdirección de Programación y Presupuesto, documento Electrónico, s/f

INEA, *Acuerdo Numero 363 por el que se establece el Modelo Educación Para la Vida y el Trabajo*. INEA, México, DF, 2005.

INEA, *Criterios de operación*. INEA, Documentos de trabajo. México, DF 2005.

INEA, *Decreto de Creación del Instituto*. Diario Oficial del lunes 31 de agosto de 1981.

INEA, *Diagnóstico de la atención a la población adulta*. Documento de trabajo. México, DF 2004.

INEA, *México Nuestro Hogar Modelo Básico Nivel Avanzado*. México, DF, 2005

INEA, *Nonagésima tercera sesión ordinaria de la Junta Directiva*. INEA, México, DF, Documento electrónico, 12 de marzo 2007.

INEA/CONEVYT, *Evaluación social y análisis de actores involucrados*, INEA, México, DF, 2004.

INEA/CONEVYT, *Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados*. INEA, México, DF, 2004.

INEA/CONEVYT, *Factores de Contexto. Análisis exploratorio*. México, INEA, DF 2002.

INEA/CONEVYT, *Planeación Estratégica*. Documento de trabajo, INEA, México, DF, Noviembre 2004

INEA/CONEVYT, *Planeación Estratégica*. Documento de trabajo, INEA, México, DF, 2006.

INEA/CONEVYT, *Programa de mediano plazo del CONEVyT*. INEA, México, DF, 2006

INEA/OCDE/CONEVYT, *Borrador de Informe de Base. Educación Para Personas Jóvenes y Adultas y Educación Para el Trabajo en México*. Adult Learning en México. INEA/OCDE, México, DF, 2004.

- IPAC, *Diagnóstico del INEA para Revisión de la Alineación con la Planeación Estratégica*, Instituto Para el Aseguramiento de la Calidad. México, DF., 2006.
- Mendoza Blanco & Asociados, *Evaluación de los Programas del INEA sujetos a ROP en el ejercicio fiscal 2005*, Mendoza Blanco & Asociados. México, DF 2005
- Observatorio Ciudadano de la Educación, "Plataforma educativa 2006. VIII jornadas de educación de adultos". *Cuaderno de trabajo*. Octubre, 2005
- OCDE, *Thematic Review on Adult Learning. México Country Note*. OCDE, Consulado en <http://www.oecd.org/rights>, 2005
- OCDE, *Beyond Rhetoric Adult Learning Policies and Practices*. 2003.
- OCDE, *Promoting Adult Learning* OCDE, Consultado en www.oecd.org/edu/adultlearning, 2004
- Pieck, E. "La oferta de formación para el trabajo en México". *INEA dentro del estudio mundial de la OCDE Thematic Review of Adult Learning*, Consulado en www.uia.mx/web/files/inide3.pdf, 2003.
- SEP, *Situación actual del Programa Secundaria a Distancia para Adultos (SEA)*. Dirección de Planeación y Seguimiento de Programas. Subdirección de Coordinación y Seguimiento de Programas. México, DF., Noviembre, 2003.
- SEP, *Programa sectorial de educación 2007-2010*. SEP México, DF, 2007
- UPEPE, *Diagnóstico. Educación para jóvenes y adultos en situación de rezago educativo*. Documento de trabajo. México, DF, 2006