

## 1. Información del Programa

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Clave y nombre del programa          | <b>S024 MDA Atención a la demanda de Educación para Adultos</b> |
| Institución evaluadora               | Consultores en gestión pública y social sc (CIVICUS)            |
| Coordinador general de la evaluación | Mto. Ernesto Velasco Sánchez                                    |
| Responsable del programa             | Lic. Bertha Lira y Hereford                                     |
| Correo electrónico                   | blira@inea.gob.mx   |

## 2. Comentarios y Observaciones Específicas:

Considerando el Informe Final versión completa y ejecutiva dé su opinión respecto de la información plasmada y en su caso de las valoraciones realizadas por el evaluador de acuerdo a la: pertinencia, claridad, precisión y utilidad de las mismas por cada tema de los informes. Tome en cuenta que la extensión máxima del documento de posicionamiento es de dos cuartillas.

|     | Tema                             |   | Comentarios  |
|-----|----------------------------------|---|--|
|     | Informe Completo                 | Informe Ejecutivo   |  |
| 2.1 | Resultados-<br>Productos         | Indicadores   | Con relación a que se menciona que el indicador “Avance del grado promedio de escolaridad de las personas atendidas en el Programa”, no cuenta con el resultado anual registrado en SED del año 2008, es de mencionar que este indicador en ese año de referencia, aparecía como indicador de Fin y se cuenta con datos de la serie histórica desde el año 2006. |
|     |                                  | Resultados de Impacto   |  |
| 2.2 | Hallazgos Relevantes             | Valoraciones, comentarios y observaciones                     |  |
| 2.3 | Seguimiento a aspectos de mejora | Acciones de mejora derivadas de las evaluaciones externas     |  |
| 2.4 | Evolución de la cobertura        | Población, incremento en cobertura y análisis de la cobertura | En el apartado de población, respecto a la población atendida dice 4, 272,882, en 2008 se tuvo una atención de 2'409,719 y en 2009 fue de 2'176,179 adultos, por lo cual no corresponde a la cantidad señalada donde consideramos que se sumó a la del año anterior.   |
| 2.5 | Conclusiones de la evaluación    | Conclusiones del evaluador externo                            | Con relación a la observación sobre que “La cobertura de este programa es muy reducida para abatir el problema del rezago educativo de las personas de 15 años o más del país. Por ello, se considera necesario y de gran relevancia pensar  |
|     |                                  | Fortalezas, retos y recomendaciones                           |  |



| Tema             |   | Comentarios   |
|------------------|---|---|
| Informe Completo | Informe Ejecutivo                                   |   |
|                  |   | <p>en nuevas estrategias para reducir dicho rezago de forma acelerada”, es de mencionar que no solamente se trata de establecer nuevas estrategias para la atención acelerada del rezago educativo, ya que también es un problema de incremento en el presupuesto anual asignado al INEA.</p> <p>Cabe mencionar que históricamente en el INEA se han establecido diferentes estrategias con el propósito de reducir y abatir el rezago educativo, unas con más éxito que otras, como ha sido el caso del programa coordinado con la SEDESOL a través de OPORTUNIDADES, las Campañas de Acreditación y Certificación Nacionales y Estatales y, la Estrategia por un México sin Rezago Educativo, entre otras; cabe acotar que la mayor parte de estas estrategias son apoyadas en gran medida con recursos estatales, que permiten el incremento en los resultados, los cuales se verían limitados si solamente se instrumentaran éstas estrategias con recursos federales.</p> <p>En este sentido, no solo es seguir innovando las estrategias sino que es necesario replantear la forma más óptima para reducir de manera acelerada el problema del rezago educativo, por lo que desde la visión institucional, es urgente redefinir con la federación un incremento paulatino en el presupuesto, considerando como base la suma de los apoyos humanos, económicos y materiales que han brindado sostenidamente algunos gobiernos estatales, los cuales han identificado plenamente que a partir de la disponibilidad de mayores recursos es factible una mayor atención del rezago educativo.</p> |
| 2.6              | <p>Avance 2010</p> <p>Evolución del presupuesto</p> |   |

**3. Comentarios y Observaciones Generales**

## **POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA ATENCIÓN A LA DEMANDA DE EDUCACIÓN PARA ADULTOS (INEA)**

Para que los programas sociales puedan determinar el beneficio que brindan a una población carente de algún bien o servicio, deben demostrar que con su intervención provocan un impacto en la población beneficiaria, de aquí la necesidad de delimitar parte de esta población que pueden atender con base en la infraestructura y los recursos presupuestales con los que cuenta. De ahí se desprende la necesidad de los programas sociales de establecer su población objetivo.

La delimitación de la población objetivo en las Reglas de Operación de los Programas Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA) del 2000 a la fecha, se ha realizado bajo el enfoque del problema del rezago educativo en el país.

Por ejemplo de 2000 a 2007, la población objetivo se definía como la población de 15 años o más, atendida por el INEA en los niveles de alfabetización, primaria o secundaria, atendiendo también a los niños y jóvenes entre 10 y 14 años de edad sin educación primaria que no asisten a la escuela, como medida anticipada.

En este sentido, los beneficiarios eran todos aquéllos que requerían los servicios educativos, tales como: mujeres, indígenas monolingües y bilingües, jóvenes en situación de calle, personas en reclusión, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, personas jornaleras agrícolas migrantes y población mexicana que radica en Estados Unidos, todos sin educación básica completa.

Para 2008 la población objetivo determinada en las reglas de operación fue la misma que en los anteriores, sin embargo, se planteó la instrumentación de un proceso de planeación estratégica, para optimizar la aplicación de los recursos y los esfuerzos institucionales hacia la población objetivo que ha demandado la atención, sin menoscabo de los grupos marginados. Por lo cual se identificaron claramente cuatro grupos de población prioritarios:

- Grupo 1: Población sin primaria y secundaria de 15 a 39 años.
- Grupo 2: Población analfabeta hispanohablante de 15 a 64 años.
- Grupo 3: Población de mujeres sin primaria y secundaria de 40 a 64 años.
- Grupo 4: Población indígena analfabeta de 15 a 64 años.

Sin embargo, lo que en realidad se hizo fue continuar con el enfoque de proyección hacia el rezago educativo, considerando el perfil de los educandos registrados en el SASA para poder concentrarlos en 4 grandes grupos de atención. De los 33.4 millones de personas que se encontraban en esta situación, se focalizó la atención a cuatro grupos prioritarios a atender, que representaban el 74.4% del total de rezago educativo nacional, dando cumplimiento con ello a lo dispuesto en el PLANADE, con respecto a reducir las desigualdades entre los grupos sociales más marginados del país.

Esta perspectiva de focalización a cuatro grupos prioritarios de atención se mantuvo durante las reglas de operación 2009 y 2010, con la variante de actualización de las cifras respecto al comportamiento del rezago educativo en el país y al impacto que tenía en el establecimiento de los grupos de atención.

Para el ejercicio 2009, la cifra de rezago educativo con la que se trabajó fue de 33'403,374 millones de personas, planteándose que los cuatro grupos de atención englobaban 22'372,190 personas que representan el 66.9% del total de rezago educativo nacional, atendándose bajo los mismos términos que en 2008.

En este año, 33'403,374 millones de personas están en situación de rezago educativo y en las reglas de operación se estableció como población objetivo 22'052,335 personas, que representa el 66% del total de rezago educativo nacional.

Es claro que a pesar de los esfuerzos que el INEA ha realizado a lo largo de estos años para delimitar más su población objetivo, este planteamiento ha recibido observaciones de los evaluadores externos, por ejemplo, en el Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009 respecto a lo población objetivo se indicó lo siguiente:

“La población atendida está muy lejos de cumplir con la meta planeada, esto se debe a que son más de 22 millones de personas a las que se pretende cubrir al año”.

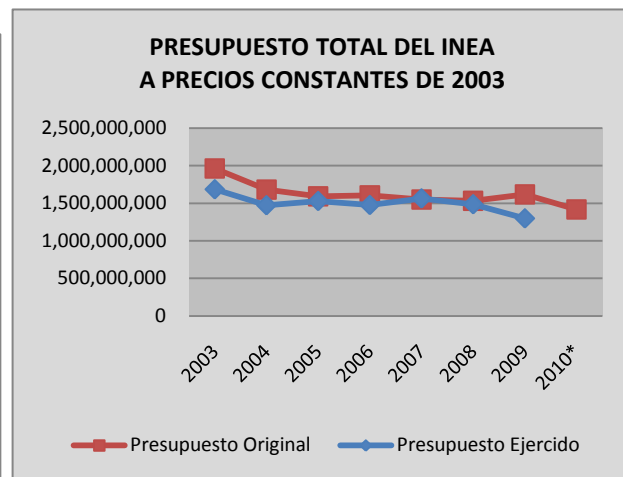
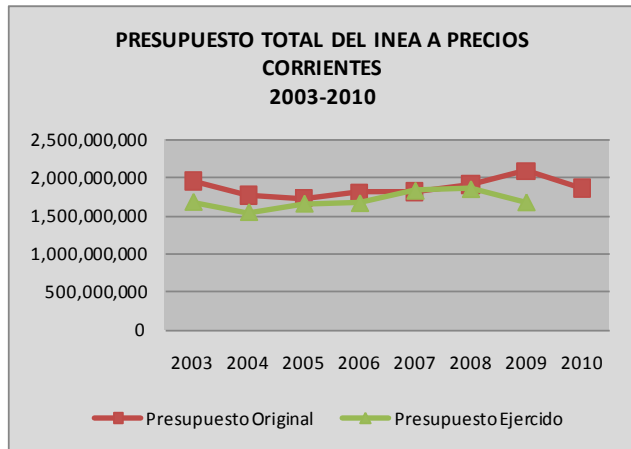
Esta observación se explica por el presupuesto que se le otorga el Instituto anualmente, el cual no es suficiente para la atención de toda esa población, por la limitada infraestructura operativa con la que se cuenta para llevar a cabo sus objetivos, así como por la dinámica de incremento que el rezago educativo presenta, en promedio 750,000 adultos se suman a dicha condición anualmente

Por ejemplo, en la siguiente tabla se muestra el presupuesto del INEA tanto en precios corrientes como en precios constantes de 2003, con lo que se observa que quitando el factor de la inflación de 2003 a 2010, el presupuesto otorgado al Instituto no sólo no ha crecido, sino que se ha visto afectado por una serie de reducciones presupuestales que sin duda ha disminuido el desempeño de la Institución. Es claro que en lugar de tener mayores recursos que sean traducidos en mejores resultados institucionales, la capacidad operativa de la Institución se ha mantenido e incluso durante 2009 y el presente año ésta se ha visto afectada a causa de los recortes presupuestales que comenzaron en 2009.

#### **PRESUPUESTO INEA 2003-2010**

| Año   | Presupuesto Original a precios corrientes | Tasa de crecimiento % | Presupuesto Original a precios constantes de 2003 | Tasa de crecimiento % | Presupuesto Ejercido | Tasa de crecimiento % | Presupuesto Ejercido a precios constantes de 2003 | Tasa de crecimiento % |
|-------|---|-----------------------|---|-----------------------|----------------------|-----------------------|---|-----------------------|
| 2003  | 1,963,604,094                             |                       | 1,963,604,094                                     |                       | 1,685,806,794        |                       | 1,685,806,794                                     |                       |
| 2004  | 1,769,821,051                             | -9.87                 | 1,682,485,768                                     | -14.32                | 1,548,693,969        | -8.13                 | 1,472,270,634                                     | -12.67                |
| 2005  | 1,730,821,521                             | -2.20                 | 1,592,342,108                                     | -5.36                 | 1,661,812,291        | 7.30                  | 1,528,854,162                                     | 3.84                  |
| 2006  | 1,814,390,075                             | 4.83                  | 1,604,201,797                                     | 0.74                  | 1,669,069,068        | 0.44                  | 1,475,715,523                                     | -3.48                 |
| 2007  | 1,819,009,577                             | 0.25                  | 1,550,020,298                                     | -3.38                 | 1,835,235,185        | 9.96                  | 1,563,846,515                                     | 5.97                  |
| 2008  | 1,915,482,133                             | 5.30                  | 1,532,202,408                                     | -1.15                 | 1,857,531,950        | 1.21                  | 1,485,847,807                                     | -4.99                 |
| 2009  | 2,095,901,745                             | 9.42                  | 1,618,676,804                                     | 5.64                  | 1,679,647,270        | -9.58                 | 1,297,201,112                                     | -12.70                |
| 2010* | 1,863,283,362                             | -11.10                | 1,419,262,950                                     | -12.32                |                      |                       |   |                       |

\*Cifra con IPC de junio de 2010



El problema de establecer bajo este enfoque a la población objetivo, ha provocado que al INEA se le considere como una institución cuya respuesta ante el gran problema social al que se enfrenta es muy limitada. Por ejemplo, en 2009 la atención anual del Instituto de los cuatro grupos de focalización, comparada con la población objetivo sólo representó el 9.73% (cuadro núm.2), lo que visto desde esta perspectiva es poco significativo, a pesar de las grandes esfuerzos que la Institución realiza en el combate al rezago educativo.

**Cuadro núm. 2**  
**POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA**  
**INEA 2000-2010**

| AÑO  | Rezago educativo (A) | Población objetivo (B) | B / A | Adultos atendidos (C) | % C/B |
|------|----------------------|------------------------|-------|-----------------------|-------|
| 2000 | 33,320,688           | -                      | -     | -                     | -     |
| 2001 | 33,361,915           | -                      | -     | -                     | -     |
| 2002 | 33,441,404           | -                      | -     | -                     | -     |
| 2003 | 33,490,148           | -                      | -     | -                     | -     |
| 2004 | 33,493,222           | -                      | -     | -                     | -     |
| 2005 | 33,509,790           | -                      | -     | -                     | -     |
| 2006 | 33,447,708           | -                      | -     | -                     | -     |
| 2007 | 33,415,703           | -                      | -     | -                     | -     |
| 2008 | 33,403,006           | 24,898,323             | 74.54 | 2,158,549             | 8.67  |
| 2009 | 33,403,374           | 22,372,190             | 66.98 | 2,176,179             | 9.73  |
| 2010 | 33,403,374           | 22,052,335             | 66.02 | 1,424,716*            | 6.00  |

Considerando las recomendaciones de los evaluadores externos y el reconocimiento de que aún se puede y es conveniente para el Instituto acotar más la población objetivo, se propone modificar el planteamiento para la determinación de ésta, pasando de un enfoque de atención al rezago educativo a uno basado en la demanda real histórica que el Instituto ha tenido de 2000 a la fecha, es decir, aquella que la Institución pueda atender considerando sus recursos e infraestructura operativa, y que realmente sea la población que se ha acercado a demandar los servicios prestados por INEA.

La variable que responde a este enfoque es la de los adultos que se registran anualmente en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), y corresponde al total de adultos que recibieron algún servicio por parte del Instituto, aún cuando no presenten una demanda constante y después de cierto período se puedan inactivar en el sistema.

La determinación de la población objetivo en las reglas de operación 2011, bajo el enfoque de demanda histórica real, debe ser la correspondiente a la variable de adultos registrados, cuyo comportamiento histórico es el siguiente:

**Cuadro núm. 4**  
**ADULTOS REGISTRADOS**  
**2005-2009**

| 2005      | 2006      | 2007      | 2009      | 2010       |
|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 2,613,505 | 2,357,335 | 2,291,853 | 2,439,448 | 1,615,274* |

\*Datos al mes de junio de 2010.

Es decir, del total de personas que se encuentran en rezago educativo, el INEA puede brindar atención a la cantidad de adultos que son registrados en el SASA, de acuerdo a los recursos con los que la Institución cuenta, siendo éste su margen de acción y respuesta ante el gran problema social que representa el rezago educativo.

#### **Población Objetivo para Reglas de Operación 2011**



Documento de Posicionamiento Institucional  
Análisis del Informe Final de la Evaluación Específica de Desempeño 09

México, D.F. julio 2010

De acuerdo con la recomendación realizada por el CONEVAL, SEP y SHCP, para redefinir la población objetivo del INEA, considerando la población atendida en años anteriores y modificar este concepto en las ROP de 2011, es pertinente mencionar que la población objetivo que se había definido anteriormente, estaba fundamentada en la atención total del rezago educativo o, en su caso, la atención de grupos prioritarios, lo que significaba tener una población amplia, excesiva y ambiciosa para los recursos presupuestales, materiales y humanos con los que cuenta actualmente el INEA.

En este sentido y considerando que la población objetivo es aquella a la cual se puede atender a partir de la infraestructura y los recursos presupuestales con los que cuenta una Institución, la determinación de la población objetivo para el 2011, se realizará a partir de la demanda real e histórica que ha tendido el INEA, es decir, la capacidad de respuesta al rezago educativo a partir del presupuesto histórico que le ha sido asignado. Por lo que la población objetivo del Instituto para 2011 sería de 2,668,089 adultos.