

**Convenio de Atención a la Demanda de  
Educación para Adultos  
Evaluación de Diseño  
Ejercicio fiscal 2018**

**Coordinador de la Evaluación**

Luis Pablo Acosta Zamora

Marzo de 2019

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
I. RESUMEN EJECUTIVO.....	3
II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN.....	7
II.1 OBJETIVO GENERAL.....	7
II.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	7
II.3 ALCANCES .....	7
III. METODOLOGÍA .....	8
IV. EVALUACIÓN.....	9
V.1 ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA .....	9
V.2 ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LAS METAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES.....	12
V.3 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELEGIBILIDAD .....	15
V.4 PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN.....	21
V.5 EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS .....	24
V.6 PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	35
V.7 ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES.....	38

## I. RESUMEN EJECUTIVO

El Convenio para la Atención a la Demanda de Educación para Adultos (CADEA) *–Convenio específico de colaboración para operar el programa denominado Educación para Adultos–*, es un instrumento que anualmente suscriben el Gobierno del Estado de Tlaxcala, el Instituto Tlaxcalteca para la Educación de los Adultos (ITEA) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). En términos generales, dicho instrumento establece que:

- su objeto consiste en que el ITEA aplique en la entidad el programa presupuestario federal Programa Educación para Adultos a cargo del INEA;
- el ITEA debe cumplir las metas descritas en el Anexo 1 del Convenio, y
- el INEA proporcionará al ITEA recursos financieros para el cumplimiento del objeto y las metas del Convenio.

Si bien es cierto que el diseño y la estrategia general de implementación del Programa Educación para Adultos están dados por el INEA, es posible y, sobre todo, deseable que en la entidad se lleve a cabo el diseño específico de ciertos aspectos técnico-operativos del Programa que permitan focalizar los recursos recibidos y lograr de manera eficiente el cumplimiento de las metas establecidas en el Convenio, así como las que sea viable establecer a nivel local.

Por lo anterior, la evaluación de diseño, objeto del presente informe, toma en cuenta los elementos del diseño del Programa Educación para Adultos a nivel federal y en Tlaxcala. El objetivo de este tipo de evaluaciones es valorar si el esquema de un programa contribuye a la solución del problema para el cual fue creado y, a partir de ello, permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna del mismo.<sup>1</sup>

A continuación se mencionan los aspectos más relevantes de los siete apartados que considera la evaluación.

### ***Justificación de la creación y del diseño del programa***

El Convenio de Atención a la Demanda de Educación para Adultos, adscrito al Programa Educación para Adultos (INEA) en el estado de Tlaxcala cuenta con algunos documentos que justifican parcialmente su creación y diseño de política educativa. El documento «Árbol del problema» «Alto rezago educativo en la población tlaxcalteca de 15 años y más», está formulado como un hecho negativo, define la población que tiene el problema o necesidad, pero en el documento no se define el plazo para su revisión y su actualización.

No existe un documento diagnóstico propio para el Programa a nivel estatal; sin embargo, el equipo evaluador señala documentos que cubren algunas de las características mencionadas, tales como el *Árbol del problema* y el *Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018*, elementos que cubren algunas de las características que se buscan en un diagnóstico.

Existen áreas de mejora en la redacción del árbol del problema: errores tipográficos y redacción de causas y efectos (se incluyen algunas causas como efectos y el problema central se traduce en un efecto de mayor rezago educativo).

Es recomendable que la Unidad Responsable del Programa elabore un documento diagnóstico en el cual se señale el problema central que busca atender, la población que enfrenta este problema, sus causas y efectos, así como un análisis de su trayectoria a través del tiempo y entre tipos de población. Un documento que no sólo enuncie estos elementos sino que

---

<sup>1</sup> [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones\\_Disenio.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx)

caracterice con mayor análisis cuando corresponda. Además, en este documento es necesaria la definición, cuantificación y caracterización de la población que enfrenta el problema.

### ***Contribución a las metas y estrategias nacionales***

El Programa se encuentra vinculado en los niveles de planeación federal y estatal. Aunque no es claro el uso de conceptos comunes, existen documentos que muestran la alineación del Programa a los objetivos de la planeación y se observa que el cumplimiento del propósito del Programa contribuye a la consecución de las metas que hacen referencia al rezago educativo, esto último en el caso de los planes y programas nacionales.

Además, el Programa tiene una vinculación indirecta con los Objetivos del Desarrollo Sostenibles (ODS) pues contribuye a la consecución del logro del ODS 4: *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.*

### ***Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad***

Los documentos “Población de 15 años o más en Rezago Educativo por Municipio” y “Asignación Programática Presupuestal 2018” atienden parcialmente el requerimiento de información sobre la poblaciones potencial y objetivo, respectivamente.

Al respecto, el primer documento señala en una tabla, con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población potencial del Programa: aquella población tlaxcalteca con 15 años y más con rezago educativo, desglosado por condición de analfabetismo, sin primaria terminada, sin secundaria terminada y por municipio. Asimismo, el documento hace explícito la unidad de medida, cuantifica la población y menciona las fuentes de información; no obstante, el documento no menciona la metodología para su cuantificación ni define el plazo para su revisión y actualización.

A su vez, el documento referente a la población objetivo no es claro en su propósito de hacer explícita la cuantificación de esta población; su título menciona la «Asignación programática presupuestal 2018» como meta de UCN's [sic] o Usuarios que Concluyen Nivel, de acuerdo a las ROP del Programa en el ámbito federal. La información se desglosa para el Programa Regular y el Programa de Certificación (PEC).

No se cuenta con información del Programa que pueda permitir al equipo evaluador conocer la demanda total de apoyos y las características socioeconómicas de sus solicitantes ni los mecanismos para identificar la población objetivo del Programa. Tampoco fue posible identificar un documento que detalle la estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.

Las ROP del Programa Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2018 señalan el procedimiento de selección de beneficiarios. Es recomendable que el ITEA considere la elaboración de un documento en el que se haga referencia a la estimación y metodología de cálculo tanto de la población potencial y objetivo en Tlaxcala.

### ***Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención***

El Programa dispone de una herramienta informática denominada Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), en la cual se sistematizan los procesos de registro de educandos, acreditación y certificación en todo el país.

Sin embargo, el ITEA no proporcionó documentación que permita evidenciar que tiene en su poder un padrón de beneficiarios con toda la información que reúne en el formato de registro y la prueba diagnóstica, así como los servicios que utiliza y los apoyos otorgados.

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios se encuentran en las ROP, además de este documento, el ITEA cuenta con su Manual de Procedimientos, mismo que incluye los procedimientos descritos en las ROP, además de otros que norman la gestión de todas las áreas Instituto.

### ***Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)***

La Matriz de Indicadores para Resultados 2018 del programa cuenta con varios elementos susceptibles de mejora. Se identifica que la versión 2019 de la MIR cuenta con elementos que explican mejor la actuación del programa a nivel estatal, con algunas observaciones del equipo evaluador.

Ninguno de los ocho indicadores de la MIR 2018 del Programa cumplen con los criterios de claridad, relevancia, que sean económicos, monitoreables y adecuados (criterios CREMA). Las deficiencias en la redacción de los objetivos y supuestos que impulsen una lógica vertical, junto con la falta de transparencia en los medios de verificación para la consulta de los datos y errores en el método de cálculo ocasionan un rompimiento en la relación entre los indicadores y los objetivos de la Matriz. Lo anterior da elementos para determinar que los indicadores no aportan información suficiente para elaborar un juicio terminal y homogéneo de los mismos,

Se propone un diseño de la MIR conforme a los «Criterios para el registro y actualización de la MIR de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2019», en particular su numeral 14, donde se solicita a los Programas Federales adecuar el resumen narrativo a nivel de Fin conforme a las directrices señaladas en los «Lineamientos específicos que se deberán cumplir para la Integración del Proyecto PEF 2019» del Manual de Programación y Presupuesto 2019 y conforme se encuentra actualmente redactada la MIR 2019 del Programa Educación para Adultos (INEA) a nivel nacional.

En la propuesta de MIR para el CADEA en Tlaxcala se retoman algunos elementos de la MIR del Programa a nivel nacional y se adecúan a la población tlaxcalteca. A su vez se reformularon algunos elementos en el resumen narrativo a nivel Componente y Actividad conforme lo sugerido en la «Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados» del Coneval.

### ***Presupuesto y rendición de cuentas***

El Programa en el estado no proporcionó documentos que muestren que se identifican claramente los gastos en los que incurre para generar los servicios que ofrece.

Por un lado, se mostró la calendarización de la aportación federal de recursos del ramo 11, por un monto de 15.2 mdp original y 17.1 mdp ejercido y muestran únicamente desglose de gastos del capítulo 4000 (transferencias, subsidios).

Por otro lado, la ficha descriptiva del proyecto, contenida en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2018, muestra un cuadro de fuentes de financiamiento que presenta un desglose por capítulo de 54.1 mdp. Este formato parece contener una inconsistencia importante: por un lado coloca 14.8 mdp en la columna *estatal* y 39.3 en la columna *otras*; pero también coloca estas mismas cifras en un región marcado con el nombre de *Recursos Federales*.

Los resultados principales del Programa en el estado son difundidos principalmente en el sitio web público INEA Números (disponible en <http://200.77.230.29:8084/INEANumeros/>). Un aspecto favorable del sitio es que contiene información actualizada de los resultados (usuarios de servicios) del INEA, sin embargo, no es fácil llegar a este sitio a partir de la página principal del INEA ([www.inea.gob.mx](http://www.inea.gob.mx)).

### ***Complementariedades y coincidencias con otros programas federales***

El diseño del Programa ya plantea estrategias de complementariedad con otros programas a través de la coordinación para la consulta de sus padrones de beneficiarios con el fin de identificar usuarios potenciales de los servicios del ITEA, los cuales no se acercan al Programa por iniciativa propia. Hasta el 2018, estos programas podrían ser Prospera, Pensión para Adultos Mayores a cargo de la entonces Secretaría de Desarrollo Social o el de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa.

Tomando en cuenta los ajustes recientes que, derivados del cambio de Gobierno Federal, se realizaron a los programas sociales, es importante identificar si los programas federales con los que se coordinaba el ITEA siguen vigentes, podría ser, por ejemplo la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

En cuanto a los programas de nueva creación, se identifican posibilidades de complementariedad con:

- La Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente,<sup>2</sup> en cuyo padrón podrían identificarse potenciales usuarios de todas las vertientes del MEVyT pero, especialmente, las diseñadas para Ciegos y Débiles Visuales.
- El Programa Sembrando Vida cuya estrategia de integración de Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) puede ser aprovechada por el ITEA.

---

<sup>2</sup> Lineamientos disponibles en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019)

## **II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN**

### **II.1 OBJETIVO GENERAL**

Evaluar el diseño del Convenio de Atención a la Demanda de Educación para Adultos con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

### **II.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del Programa,
2. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
3. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable,
6. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
7. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

### **II.3 ALCANCES**

Identificar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis de la congruencia del diseño del Programa Educación para Adultos, objeto del Convenio de Atención a la Demanda de Educación para Adultos, a partir de un análisis de gabinete con base en la documentación normativa del programa, así como de la información disponible sobre la cobertura del programa a la fecha de realización de la evaluación.

### III. METODOLOGÍA

La evaluación en materia de diseño se divide en siete apartados y 30 preguntas de acuerdo con el siguiente cuadro:

<b>Apartado</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Total</b>
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	3
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4 a 6	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	6
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	3
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	11
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	3
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	30	1
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>30</b>

La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, así como información adicional que la institución evaluadora considere necesaria para justificar su análisis. En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de operar de cada programa, se podrán programar y llevar a cabo entrevistas con responsables de los programas y/o personal de la unidad de evaluación y/o planeación de la dependencia coordinadora.



## IV. EVALUACIÓN

### V.1 ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

**1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:**

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li> <li>• El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

#### Justificación

El Programa a nivel estatal cuenta con un árbol del problema que enuncia la situación que busca resolver y la población que presenta dicho problema: *alto rezago educativo en la población tlaxcalteca de 15 años y más*;<sup>3</sup> enuncia también causas y efectos del problema, sin embargo, no define plazo para revisión o actualización.

No hay evidencia de otros documentos que describan las causas del problema, su evolución en tiempo y espacio (municipios y/o regiones) o sus efectos; ni referencias a grupos vulnerables (mujeres o población indígena) que podrían enfrentar con mayor intensidad el problema.

El INEA desarrolló el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018<sup>4</sup> para alinear el Programa Educación para Adultos a los objetivos de la planeación nacional 2013-2018. Se trata del Programa Institucional de Mediano Plazo (PIMP) que en la sección *Diagnóstico* describe de manera implícita la problemática que busca resolver: *el rezago educativo presenta una tendencia creciente, debido al número de menores que abandonan el sistema escolarizado y que, al rebasar los 15 años, alimentan la población sin educación básica concluida*. A esto se debe agregar la población analfabeta que no necesariamente ha abandonado el sistema escolarizado, sino que, en algunos casos, nunca ha formado parte.

El PIMP describe la evolución del rezago educativo en el tiempo, sin embargo, carece de una caracterización de las causas, los efectos del problema, así como de una descripción por estado; por lo que el documento resulta insuficiente para poder caracterizar el problema en Tlaxcala.

Es importante que el ITEA desarrolle una descripción completa del rezago educativo en el estado, sus causas y efectos, así como las diferencias territoriales, temporales y de grupos vulnerables; apoyándose en información cuantitativa del estado proporcionada por el propio INEA en el sitio web [www.gob.mx/inea/documentos/rezago-educativo-tlaxcala](http://www.gob.mx/inea/documentos/rezago-educativo-tlaxcala), y de otras fuentes oficiales como la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno Federal (<http://snie.sep.gob.mx>); o el INEGI ([www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)).

<sup>3</sup> Archivo: 30. *FORMATOS PROGRAMATICOS.pdf*, página 2.

<sup>4</sup> Archivo: F1. *Programa\_ALFA\_2014-2018.pdf*

**2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:**

- a) Causas, efectos y características del problema.**
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.**
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.**
- d) El plazo para su revisión y su actualización.**

Respuesta: Sí

<b>Nivel</b>	<b>Criterios</b>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y</li> <li>• El diagnóstico cumple con una de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

Justificación

El Programa a nivel estatal cuenta con **documentos que enuncian** el problema que atiende, sus causas y efectos, así como la población que lo enfrenta; sin embargo, **no hay documentos que describan mayores características de lo que se enuncia**, lo que es necesario para entender claramente los elementos del problema.

El árbol del problema muestra como causas la baja certificación de educandos, el deficiente seguimiento al proceso educativo y bajo nivel económico [sic]. Asimismo, enuncia como principales efectos del problema: menores oportunidades de trabajo, baja certificación de los adultos y bajos niveles de educación. Existen áreas de mejora en la redacción del árbol del problema, por ejemplo, ajustar algunas de las causas que también se incluyen como efectos y la redacción del efecto ulterior del problema que actualmente se lee como el **alto rezago educativo en la población tlaxcalteca de 15 años y más genera mayor rezago educativo**.<sup>5</sup>

El Programa cuenta con la cuantificación de la población a nivel estatal y municipal, proporcionada principalmente por el INEA (<https://www.gob.mx/inea/documentos/rezago-educativo-tlaxcala>), sin embargo, no hay evidencia de que estos datos sean utilizados para caracterizar el problema, sus causas y efectos, ni la población que lo enfrenta.

Los documentos y fuentes de información a los que se refieren los párrafos anteriores, no mencionan plazos para su revisión o actualización.

Es recomendable que el ITEA elabore un documento diagnóstico que no sólo enuncie, si no que describa el problema central que busca atender el Programa, la población que enfrenta el problema, así como las causas y efectos de éste. Además del análisis cualitativo, es importante considerar los aspectos cuantitativos para poder dimensionar el tamaño del problema y cómo se distribuye en los territorios de Tlaxcala y los diferentes grupos de población.

<sup>5</sup> Archivo: 30. FORMATOS PROGRAMATICOS.pdf, página 2.

**3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y</li> <li>• La justificación teórica o empírica documentada no es consistente con el diagnóstico del problema.</li> </ul>

**Justificación**

Por un lado, la sección *Diagnóstico* del PIMP identifica que:

*[...] el rezago educativo presenta una tendencia creciente, debido al número de menores y jóvenes que abandonan el sistema escolarizado y que, al rebasar los 15 años, alimentan la población sin educación básica concluida.*

A partir de ello, justifica:

*[...] el enorme potencial de la demanda de los servicios del INEA, ya que el mercado laboral exige la secundaria terminada para acceder a un trabajo mejor remunerado en la economía formal. Por ello, la conclusión de secundaria a través de un esquema con validez oficial, no escolarizado y en plazo cortos, constituyen una alternativa [...]*

Por otro lado, el INEA cuenta con algunas evaluaciones de seguimiento a egresados y de impacto que muestran algunos resultados positivos de los servicios que proporciona el Programa. Dichas evaluaciones se llevaron a cabo entre 2009 y 2012.<sup>6</sup>

No hay evidencia de que el Programa cuente con algún otro documento que muestre una justificación teórica con referencia a otras experiencias, nacionales o internacionales, de este tipo de intervenciones. Tampoco se encontraron evaluaciones recientes que puedan confirmar que la intervención continua arrojando los resultados positivos que se encontraron entre 2009 y 2012.

No hay evidencia de que el Programa en el estado haya documentado alguna justificación teórica o empírica de la intervención que se lleva a cabo. Una justificación empírica en el estado podría realizarse con los propios datos que periódicamente se reúnen con el registro de los usuarios y su trayectoria a través de los servicios que ofrece el Programa (alfabetización, educación primaria, educación secundaria, formación para el trabajo y certificación).

<sup>6</sup> Disponibles en [http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Seguim\\_Egresados\\_2012.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Seguim_Egresados_2012.pdf), [http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Seg\\_Educ\\_Egre\\_INEA2011.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Seg_Educ_Egre_INEA2011.pdf) y [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/172381/Eval\\_Impacto\\_informefinal09.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/172381/Eval_Impacto_informefinal09.pdf)

## V.2 ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LAS METAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES

### 4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional, nacional o estatal considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional, nacional o estatal por ejemplo: población objetivo.
- b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional, nacional o estatal.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y</li> <li>• Es posible determinar vinculación con uno de los aspectos establecidos en la pregunta.</li> </ul>

#### Justificación

El objetivo del Programa se encuentra vinculado en los dos niveles de planeación: federal y estatal, aunque no es claro el uso de conceptos comunes, se especifica la alineación programas-objetivos y se observa que el cumplimiento del propósito del Programa contribuye a la consecución de las metas que hacen referencia al rezago educativo, esto último en el caso de los planes y programas nacionales.

A nivel nacional, el Capítulo II del Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018 contiene la alineación a las metas nacionales. En este documento se especifica que el Programa aporta en la consecución de los objetivos de:

- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivo general: *Llevar a México a su máximo potencial*, y el objetivo 2: *Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo*.
- El Plan Sectorial de Educación 2013-2018, objetivo 3: *Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa*.
- El Programa Institucional del INEA, objetivo I: *instrumentar la campaña nacional de alfabetización y abatimiento del rezago educativo*; objetivo II: *Fortalecer el proceso educativo a fin de elevar la calidad de la enseñanza para adultos*; objetivo III: *Desarrollar estrategias y materiales para brindar servicios educativos pertinentes y diversificados, garantizando la continuidad educativa*; y objetivo IV: *Desarrollar y mejorar el Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo (MEVyT) en todas sus vertientes, respondiendo a las expectativas de desarrollo de los adultos*.

A nivel estatal, el formato PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 2018 del Anteproyecto de presupuesto de egresos 2018, establece que el Programa contribuye al logro de los objetivos 2.8 *Vinculación de la educación con el mercado de trabajo*, y 2.13 *Incrementar las oportunidades de la población joven para acceder a los sistemas escolares, productivos y de obtención de vivienda*.

**5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional, nacional o estatal relacionado con el programa?**

Considerando el Plan Nacional de Desarrollo vigente en 2018, ejercicio fiscal objeto de esta evaluación, se identifica que el Programa Educación para Adultos, está relacionado con:

Objetivo general: *Llevar a México a su máximo potencial*

Objetivo 2: *Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo*

Estrategia 1: *Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población*

Línea de acción: *Fortalecer los servicios que presta el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)*

Se identifica también vinculación con la estrategia transversal *Democratizar la Productividad*, a través de la línea de acción *Llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas*

Corresponderá al INEA identificar la alineación del Programa al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que genere en el primer semestre de 2019, así como definir si desarrollará un Programa Institucional para el mismo periodo, en cuyo caso será importante socializarlo con los Institutos Estatales de Educación para Adultos.

## 6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

El propósito del Programa está vinculado de manera indirecta con los Objetivos del Desarrollo Sostenibles (ODS), pues contribuye a la consecución del ODS 4: *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.*

Específicamente, se encuentra relacionado con tres de las 10 metas del indicador:

*4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.*

*4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.*

*4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.*

El Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021,<sup>7</sup> en la *Introducción*, menciona que los planteamientos de la visión de la educación en Tlaxcala contenidos en el capítulo 2, son *cabalmente compatibles con el logro del objetivo 4 de los ODS.*

---

<sup>7</sup> Archivo: 8. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO PED 17 21 HD.pdf

### V.3 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELEGIBILIDAD

**7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:**

- a) **Unidad de medida.**
- b) **Están cuantificadas.**
- c) **Metodología para su cuantificación y fuentes de información.**
- d) **Se define un plazo para su revisión y actualización.**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y</li> <li>• Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.</li> </ul>

#### Justificación

El ITEA entregó al equipo evaluador el documento *Población de 15 años o más en Rezago Educativo por Municipio*<sup>8</sup> como la fuente de información de la **población potencial** y el documento *Asignación Programática Presupuestal 2018*<sup>9</sup> como fuente de información de la **población objetivo**.

El primer documento contiene una tabla con datos de la población tlaxcalteca con 15 años y más, desglosada por municipio y por condición de rezago educativo: analfabetismo, sin primaria terminada, sin secundaria terminada. El documento hace explícita la unidad de medida, cuantifica la población y menciona las fuentes de información; empero, no describe la metodología de cálculo, ni define el plazo para su revisión y actualización.

El segundo documento muestra las metas 2018 del número de Usuarios que Concluyen Nivel (UNC) para el Programa regular y para el Programa de Certificación (PEC), dichas cifras coinciden con los montos incluidos en el Anexo 2 del Convenio; sin embargo, únicamente se trata de una parte de la población objetivo pues el Programa atiende otros usuarios que no concluyen algún nivel. El documento no describe la metodología para su cuantificación ni las fuentes de información utilizadas, así como el plazo para su revisión y actualización.

Por otro lado, en la sección 3.2 de las RO, se indica que la caracterización de la población potencial en el ámbito geográfico de la aplicación del Programa (región, entidad federativa y municipio) se puede consultar en [www.gob.mx/inea/documentos/rezago-educativo](http://www.gob.mx/inea/documentos/rezago-educativo), este sitio contiene un documento con la *Metodología para el cálculo de la estimación del rezago educativo anual* que realiza el INEA. La sección 3.2 también describe los tres grupos que conforman la población objetivo y cuantifica, a nivel nacional, la población objetivo para 2018: 1,026,558 personas atendidas, de las cuales, alrededor de 400,000 lograrán salir de su situación de rezago.

Es recomendable que el ITEA considere la elaboración de un documento en el que se haga referencia a la estimación y metodología de cálculo tanto de la población potencial y objetivo en Tlaxcala. Se sugiere incluir información de las características socioeconómicas y demográficas de dichas poblaciones, como lo propone CONEVAL en el documento *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Archivo: 13. POBLACION POTENCIAL.pdf

<sup>9</sup> Archivo: 14. POBLACION OBJETIVO.png

<sup>10</sup> Archivo: F2. Diagnostico\_Programas\_Nuevos.pdf

**8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)**

Respuesta: No

No hay evidencia de que el Programa cuente con registros sistematizados de la demanda total de los servicios que ofrecen y, en consecuencia, tampoco se cuenta con información de las características socioeconómicas de sus solicitantes.

De las etapas del proceso de selección de los beneficiarios descritas en la sección 3.3.2. de las ROP,<sup>11</sup> se desprende que el ITEA es responsable de buscar personas que se encuentren en rezago educativo, explicarles en qué consisten los servicios y motivarlas para que sean beneficiarias del Programa; y para ello se vale de diversas estrategias como visitas domiciliarias, identificación de beneficiarios potenciales en padrones de otros programas sociales, así como alianzas con personas físicas o morales interesadas en potenciar los servicios del ITEA.

Asimismo, el procedimiento 2.3 *Atención del educando* del Manual de procedimientos del ITEA,<sup>12</sup> indica en el paso 1 que el Técnico docente se encarga de *invitar, convencer y solicitar documentación a la persona en situación de rezago*.

Lo anterior, muestra que el ITEA es el encargado de generar la demanda. Los documentos con los que se cuenta, no muestran procedimientos a seguir en caso de que la demanda fuese mayor a la capacidad de atención del Programa.

Aunque las ROP establecen que se atenderá a todas las personas que cumplan los requisitos y estén interesadas en salir de su condición de rezago educativo, también especifican que la entrega de apoyos está sujeta a suficiencia presupuestaria, por lo que es importante conocer el tamaño de la demanda que permita tomar decisiones ante ajustes de los recursos financieros asignados al Programa.

Se sugiere aprovechar el sitio web del ITEA para informar al público en general sobre los servicios que ofrece el Programa y los pasos que se deben seguir para registrarse y tener acceso a los mismos.

---

<sup>11</sup> Archivo: 6. REGLAS DE OPERACIÓN 2018.pdf

<sup>12</sup> Archivo: 5. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS.pdf



### Mecanismos de elegibilidad

#### **9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.**

La sección 3.3.2. de las ROP,<sup>13</sup> señala tres estrategias principales para identificar a la población objetivo:

- Visita domiciliaria. Acudir al domicilio de personas que se identifiquen en situación de rezago educativo, para explicarle la manera de cómo se imparten los servicios educativos y motivarla para que sea beneficiario de Programa.
- Localización en padrones de programas sociales. Identificar a la población objetivo que no se acerca por iniciativa propia, a través de la consulta de padrones de programas sociales.
- Alianzas. Invitar a personas físicas o morales a colaborar con el INEA, los IEEA o Delegaciones del INEA, mediante instrumentos jurídicos, para potenciar el alcance de los servicios educativos ofrecidos por este último.

En la sección 3.6.1. *Instancias ejecutoras* del mismo documento, se establece que dentro de las funciones y responsabilidades del Coordinador/a de Zona se encuentran *planear y apoyar la detección de población objetivo mediante los padrones provenientes de instancias públicas y privadas, así como operar y dar seguimiento a las diferentes alianzas establecidas*, no contiene mayor descripción de los mecanismos que se siguen. El Manual de Procedimientos tampoco incluye descripción de los pasos en estas estrategias.

---

<sup>13</sup> Archivo: 6. REGLAS DE OPERACIÓN 2018.pdf

**10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:**

- a) Incluye la definición de la población objetivo.
- b) Especifica metas de cobertura anual.
- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d) Es congruente con el diseño del programa.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas.</li> </ul>

Justificación

En la sección *Diagnóstico* del PIMP se describe una estrategia simple de cobertura que incluye una definición de la población objetivo, en congruencia con el diseño del Programa. Aunque establece metas de mediano plazo, no considera metas anuales:

*En México, de 5.4 millones de personas en condición de analfabetismo, 1 millón cincuenta mil observan limitantes físicas o mentales y otras 400 mil rebasan los 80 años de edad. En este sentido, la población objeto del programa son 3.8 millones de personas entre los 15 y 79 años.*

*[...] De esta población, se estima alfabetizar a 2 millones 225 mil personas, para lograr la reducción del índice de 6.9 a 3.4% al término de la administración. [...]*

*[...] El INEA y los Institutos Estatales tienen una cobertura actualmente de 10 mil localidades con servicio de alfabetización. Se requiere llevar este servicio educativo alrededor de 50 mil localidades para incorporar a la mitad de la población que no sabe leer ni escribir y que reside en localidades rurales apartadas.*

*Para ello, se consolidan alianzas estratégicas con instancias como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Consejo Nacional de fomento Educativo (CONAFE), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), las Subsecretarías de Educación Media Superior y Superior, las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina; entre otras instancias, así como Gobiernos Estatales y municipales, lo que permitirá integrar un contingente de un millón de figuras solidarias que se suman a 200 mil asesores educativos para la consecución de esta meta nacional.*

No se cuenta con evidencia de que esta estrategia se desglosado por entidad federativa y que además se haya comunicado al ITEA. Los documentos programáticos del ITEA muestran que la planeación de cobertura y metas de corto plazo (anual, por ejercicio fiscal).

**11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios tienen las siguientes características:**

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.</li> </ul>

**Justificación**

El numeral 3.3.2 de las ROP 2018 (RO) establece que el Programa *atiende a todas las personas de 15 años o más en situación de rezago educativo que estén interesadas o motivadas por las figuras operativas, institucionales o solidarias que colaboran con [el ITEA] para alfabetizarse, cursar, concluir su educación primaria, educación secundaria o acreditar sus saberes adquiridos de educación primaria o educación secundaria.*<sup>14</sup> Así mismo, describe las etapas del procedimiento de selección:

- a) *Promoción y difusión de servicios educativos.* Difundir a través de medios de comunicación disponibles, los servicios que ofrece el INEA a su población objetivo a través de la Campaña de Difusión del INEA, así como de la Estrategia de Comunicación Social y las estrategias [del ITEA].
- b) *Visita domiciliaria.* Personal [del ITEA] acude al domicilio de personas que se identifiquen en situación de rezago educativo para explicarle la manera de cómo se imparten los servicios y motivarla para que sea beneficiario del Programa
- c) *Localización en padrones de Programas Sociales.* Personal [del ITEA] es responsable de identificar a la población objetivo que no se acerca a solicitar sus servicios por iniciativa propia, a través de la consulta de padrones de Programas Sociales.
- d) *Alianzas.* El INEA, a través de la Dirección de Concertación y Alianzas Estratégicas, y [el ITEA] son responsables de invitar a las personas físicas o morales a colaborar con el Programa para potenciar el alcance de los servicios del INEA.
- e) *Registro del beneficiario/a.* [El ITEA y el patronato], en caso de que la persona acepte incorporarse al Programa, se encargan de que el beneficiario llene el formato de Registro (anexo 1 de las RO) y de aplicar una evaluación diagnóstica para justificar su incorporación.
- f) *Incorporación al Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA).* [El ITEA] recaba los documentos establecidos en el numeral 3.3.1 de las ROP para dar de alta a la persona en el SASA. En caso de que la persona no cuenta con los documentos, firma en el registro, bajo protesta a decir verdad, que cuenta con los documentos y así queda registrado como beneficiario del Programa.

Cabe señalar que el documento no especifica los programas sociales en los que realizará la consulta del padrón a la que hace referencia el inciso c.

<sup>14</sup> Archivo: 6. REGLAS DE OPERACIÓN 2018.pdf

**12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:**

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.**
- b) Existen formatos definidos.**
- c) Están disponibles para la población objetivo.**
- d) Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí

<b>Nivel</b>	<b>Criterios</b>
2	<ul style="list-style-type: none"><li>• El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.</li><li>• Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas.</li></ul>

Justificación

El numeral 4.1. *Proceso* de la sección 4 *Operación* de las ROP 2018, señalan las etapas, actividades y responsables que se deberán llevar a cabo tanto para los solicitantes de los servicios del MEVyT como del Programa de Certificación (PEC). El Manual de Procedimientos del ITEA también describe los pasos a seguir en la incorporación de los usuarios de los servicios; estos procesos y procedimientos están apegados a las ROP.

Aunque las ROP y el Manual se encuentran disponibles en sitios web, no hay evidencia de que se pongan a disposición de la población objetivo.

#### V.4 PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN

##### Padrón de beneficiarios

**13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:**

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.**
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.**
- c) Esté sistematizada.**
- d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.**

Respuesta: No

El Programa dispone de una herramienta informática denominada Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), en la cual se sistematizan los procesos de registro de educandos, acreditación y certificación en todo el país.

El ITEA dispone de un Manual de Usuarios del SASA,<sup>15</sup> así mismo, en el Manual de Procedimientos del ITEA,<sup>16</sup> se observa que el Responsable de Planeación es quien se encarga de registrar la información en este sistema.

Sin embargo, el ITEA no proporcionó documentación que permita evidenciar que tiene en su poder el padrón de beneficiarios con toda la información que reúne en el formato de registro y la prueba diagnóstica, así como los servicios que utiliza y los apoyos otorgados.

El archivo *PADRON DE UCN's.xls* proporcionado por el ITEA, no cuenta con toda la información del formato de registro de beneficiario/a que, por procedimiento, se debe registrar en el SASA. Cuenta con 13,072 registros, de los cuales únicamente 11,828 son registros únicos, algunos nombres y CURP se repiten dos, tres y hasta cuatro veces; esto sugiere que el archivo no contiene un padrón de beneficiarios, sino un listado de servicios (acreditación de niveles) entregados.

El archivo *PADRON FORMACION.xls* proporcionado por el ITEA, contiene dos listados de lo que parecen ser los servicios que otorgaron en algún momento las figuras solidarias y no constituye, un padrón de los educandos a los que el Programa ofrece sus servicios y otorga los apoyos.

---

<sup>15</sup> Archivo: SASA.pdf

<sup>16</sup> Archivo: 5. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS.pdf

**Mecanismos de atención y entrega del apoyo**

**14. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:**

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.</li></ul>

Justificación

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios se encuentran en las ROP, además de este documento, el ITEA cuenta con su Manual de Procedimientos, mismo que incluye los procedimientos descritos en las ROP, además de otros que norman la gestión de todas las áreas Instituto.

Los procedimientos son públicos. Por un lado las ROP están disponibles en los sitios web del INEA y del ITEA, mientras que el Manual de Procedimientos del ITEA está disponible en su sitio web.

**15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.**

El Programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios a través del formato de *Registro de beneficiario/a* (Anexo 1 de las ROP). Capta las variables de si es hablante de lengua indígena y qué lengua habla, estado civil, número de hijos, condición de discapacidad, condición de empleabilidad, tipo de ocupación y antecedentes escolares.

Dicho formato se llena al momento de solicitar el servicio y se utiliza para inscribir al usuario en el SASA, una vez cotejado con los originales, las copias de los documentos que se requieren para integrar el expediente del usuario.

No hay evidencia de una periodicidad establecida para actualizar la información socioeconómica de los beneficiarios.

## V.5 EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

### De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

**16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:**

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) Están ordenadas de manera cronológica.**
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.**
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.**

Respuesta: No

Las Actividades de la MIR 2018 del Programa (1.1 Aplicación de Exámenes aplicados a los adultos; 2.1 difusión de los programas educativos, y 3.1 capacitación de asesores) aunque están claramente especificadas y que son necesarias para producir los Componentes, no están ordenadas de manera cronológica (solo hay una Actividad por Componente).

Las Actividades deben ser las suficientes y necesarias para la producción de los Componentes; tal como se encuentran especificadas en la MIR 2018, son insuficientes ya que una sola Actividad no permitiría la producción de los entregables del Programa.

Por otro lado, el planteamiento de los Supuestos no se refieren en su totalidad a situaciones externas al Programa; por ejemplo, el Supuesto asociado a la Actividad 1 (Se miden las capacidades y aprendizajes del educando) se refiere a una Actividad que está en control del Programa; es decir, los operadores del Programa deben realizar la medición de las capacidades y aprendizajes del educando. En la enunciación de los Supuestos es necesario que el Programa analice las situaciones externas que ponen en riesgo el logro del objetivo.



**17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:**

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.**
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.**
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.**
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.**

Respuesta: No

La MIR 2018 del Programa señala tres servicios que ofrece: 1) Certificar a los educandos; 2) Incorporación de los educandos al proceso educativo, y 3) Alfabetizar a los adultos.

Los Componentes 1 y 3 efectivamente se refieren a servicios que el Programa entrega a la población beneficiaria con el objetivo de disminuir el rezago educativo en la población tlaxcalteca de 15 años y más.

Respecto del Componente 2 (Incorporación de los educandos al proceso educativo), tal como se encuentra especificado, no se refiere a un servicio del Programa sino una Actividad asociada al Componente 3, lo cual hace que sea prescindible en este nivel.

Por otra parte, es preciso señalar que los Componentes de la MIR no están redactados como resultados logrados sino como un listado de servicios y acciones; además, es necesario que los Componentes sean más claros y específicos; por ejemplo, se debe puntualizar el tipo de certificación obtenida por los educandos (Componente 2). Para mejorar la redacción, se sugiere el uso de la sintaxis recomendada en cada nivel de la MIR en la *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* del CONEVAL.

Asimismo, para mejorar la claridad de los Componentes actuales del Programa y para evitar confusiones, se considera necesario que se definan los conceptos “educandos” y “adultos por alfabetizar”.

Aunque la realización de los Componentes, junto con sus Supuestos, generan de manera limitada al Propósito, parecieran no ser suficientes para disminuir el rezago educativo, se sugiere que se analicen las causas que generan rezago educativo en la entidad federativa con el fin de que se ofrezcan otros servicios que contribuya a su disminución.

**18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:**

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

**Justificación**

El Propósito de la MIR 2018 está planteado como “La población tlaxcalteca de 15 años y más presenta una disminución de rezago educativo concluyendo su educación básica”. Este objetivo puede considerarse consecuencia directa de lo que se espera que ocurrirá como resultado de la entrega de sus Componentes y los Supuestos acompañados a ese nivel. Asimismo, se considera que su logro no está controlado por los responsables del Programa.

Adicionalmente, es necesario señalar que el Propósito está redactado como una situación alcanzada aunque el Supuesto asociado pareciera más del nivel de Componentes; en el nivel de Propósito, los supuestos deben estar asociados a situaciones externas al Programa y que representan un obstáculo para que el rezago educativo disminuya en la entidad federativa.

La MIR 2019 del Programa tiene una modificación en el Resumen Narrativo a nivel Propósito en el que e indica que “La población de 15 años y más en situación [sic] de rezago educativo supera la situación de rezago educativo” lo que se asemeja más a la redacción de la MIR en el ámbito federal; sin embargo, no hace referencia a la población tlaxcalteca que presenta el problema. La primera parte del objetivo de Propósito debe contener a la población objetivo, en este caso, debe estar limitado a la población tlaxcalteca.

**19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:**

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

**Justificación**

El objetivo de Fin de la MIR 2018 estipula que el Programa busca “Contribuir a la disminución del rezago educativo de la población tlaxcalteca de 15 años y más que concluyen su educación básica” y está vinculado al objetivo específico de las ROP del Programa en el ámbito federal; asimismo, por los elementos contenidos en él, se considera que es único y que su logro no está controlado por los responsables del Programa.

Por otro lado, el planteamiento del objetivo de Fin no deja claridad en la manera en que la población logrará concluir su educación básica; es decir, es necesario un elemento que conecte el resultado esperado en la población con la intervención del Programa.

Asimismo, no se puede considerar un objetivo superior al que el Programa contribuye ya que es prácticamente el objetivo de Propósito. Además, de acuerdo con las ROP, se espera que el Programa contribuya a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población (tlaxcalteca) para la construcción de una sociedad más justa mediante la prestación de servicios educativos. La versión 2019 de la MIR del Programa a nivel estatal incluye una redacción similar a lo mencionado anteriormente, pero su resumen narrativo no acotar al ámbito tlaxcalteca.

**20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?**

Respuesta: No

Se identifica como documento normativo del Programa a las ROP del Programa Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2018 en cuya sección 6.2 *Evaluación externa* no es posible identificar los elementos del resumen narrativo de la MIR; sin embargo, brinda una liga para su consulta externa.

Asimismo, se observa una relación indirecta entre el objetivo general de las ROP con el resumen narrativo del objetivo a nivel Fin de la MIR del Programa a nivel estatal.

**De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para resultados**

**21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:**

- a) Claros.**
- b) Relevantes.**
- c) Económicos.**
- d) Monitoreables.**
- e) Adecuados**

Respuesta: Sí

<b>Nivel</b>	<b>Criterios</b>
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del 0% al 49% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.</li> </ul>

**Justificación**

Solo el 25% de los indicadores de la MIR 2018 del Programa cumple en su totalidad con los criterios de claridad, relevancia, que sean económicos, monitoreables y adecuados (criterios CREMA).

Los indicadores de la MIR deben mejorar principalmente en sus medios de verificación, donde debe haber mayor especificidad de las fuentes de información de donde se obtienen los datos para la estimación de los indicadores y en su claridad, a través de la mejor especificación de la definición y los métodos de cálculo.

Respecto a la relevancia de los indicadores es necesario que el Programa identifique de mejor manera los factores fundamentales de cada objetivo de manera que ello sea lo que se mida en cada uno de los indicadores.

Por otro lado, aunque en las Fichas de los Indicadores se establece que ninguno de ellos es económico, las variables de las mediciones a nivel de Componente y Actividad, no debieran ser onerosas al ser registros administrativos. Asimismo, las mediciones de rezago educativo a nivel de Fin pudieran ser económicas al ser recuperarlas de estadísticas nacionales con desagregación por entidad federativa.

En la medida en que se mejoren los objetivos de cada uno de los niveles de la MIR, la pertinencia de los indicadores será más adecuada para su seguimiento.

**22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:**

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del 0% al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.</li> </ul>

Justificación

De los ocho indicadores analizados, solo el relacionado al Fin de la MIR 2018 cumple con los criterios señalados en esta pregunta. Sin embargo, es cuestionable el diseño de este indicador, al no tratarse de un índice lo que reporta ni es adecuado expresar el comportamiento esperado del indicador en su nombre. Además, la línea base y las metas se expresan en términos absolutos (en personas).

Para los demás indicadores no se señala una línea base, además que las metas establecidas carecen de un punto de partida que pueda determinar su rumbo; este aspecto es primordial para sentar las bases de una planeación con orientación a resultados del Programa.

**23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:**

- a) Cuentan con unidad de medida.**
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta: No

No se considera que las metas de los indicadores de la MIR estén orientadas a impulsar el desempeño del Programa y no se tiene claridad en la forma en que se establecieron; por ejemplo, para el indicador de Fin, las metas intermedias señalan una disminución de aproximadamente 1% de manera anual; además, el Programa debiera analizar si esta tasa de disminución sería la adecuada para reducir la problemática en el estado.

Asimismo, es necesario que se establezcan los datos de numerador y denominador con el fin de que el Programa registre los datos de la magnitud de cada una de las variables a utilizar en las estimaciones de los indicadores.

Por otra parte, tampoco es posible determinar que las metas sean factibles de realizar con los plazos y los recursos humanos que cuente el Programa por la falta de elementos en su presentación puesto que falta establecer una línea base en cada uno de los indicadores (a excepción del nivel de Fin).

**24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:**

- a) Oficiales o institucionales.**
- b) Con un nombre que permita identificarlos.**
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta: No

Las Fichas Técnicas 2018 de los indicadores de la MIR y la propia MIR, refieren a los siguientes medios de verificación institucionales:

1. Sitio web del INEA (<http://www.inea.gob.mx>)
2. Sitio web del ITEA (<http://iteatlaxcala.inea.gob.mx>)
3. Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (<http://tlx.sasa.ineagob.mx>)
4. Registro Automatizado de Formación (<http://www.formacion.inea.gob.mx/SAF/>)
5. Registros administrativos

Los medios de verificación hacen referencias a sitios generales sin precisar un nombre que permita identificarlos.

Los medios de verificación 1 y 2 son públicos, sin embargo, la información de los indicadores no es accesible a cualquier persona pues se debe realizar una búsqueda minuciosa de los mismos.

Los medios de verificación 3 y 4 son sistemas de información en los que se registran diferentes procesos de la operación del Programa y no La mala calidad de acceso o el nulo acceso a los medios de verificación, no permiten reproducir el cálculo de ninguno de los indicadores proporcionan acceso al público general.

Por otro lado, los registros administrativos que se utilizan como medios de verificación no se publican periódicamente.



**25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:**

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.**
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.**
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.**

Respuesta: No

No se identifica ningún elemento establecido en la pregunta en ninguno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de Verificación; por tanto, se considera información inexistente.

Los medios de verificación del indicador de Fin, “Índice de disminución del rezago educativo en nivel avanzado” se considera necesario; sin embargo, no es suficiente por la falta de referencia a la población tlaxcalteca y por lo referido en la pregunta anterior.

En lo concerniente a nivel Propósito, “Porcentaje de personas que concluyen algún nivel básico educativo”, los medios de verificación no son suficientes para que pueda dar cuenta del cumplimiento del indicador; además la definición del indicador no da razón sobre el cumplimiento del objetivo, puesto que una persona que concluye la primaria como parte de algún nivel básico educativo no necesariamente sale de la situación de rezago educativo, por la razón que no ha terminado la secundaria. Se recomienda incorporar indicadores desagregados por nivel educativo básico, así como tasas de variación de personas de 15 años y más en Tlaxcala en situación de rezago educativo (al hacer referencia a la población objetivo del Programa a nivel estatal).

Los medios de verificación de los indicadores a nivel Componente hacen referencia a la página web del ITEA; sin embargo no señalan específicamente las fuentes de información de donde se obtienen los datos para la estimación del indicador, por lo que es importante que el medio de verificación sea lo más específico posible.

Respecto a los indicadores de Actividad, se considera que no son suficientes para su cálculo puesto que solamente hacen referencia a registros administrativos. De igual manera la misma redacción de algunos indicadores, como “Porcentaje de asesores de nuevo ingreso con formación inicial” o “Porcentaje de Certificados Entregados” deben identificar una medición del objetivo para el cual fueron planteados.

Finalmente, se considera necesario replantear la lógica horizontal de la MIR del Programa; replantear la permanencia de algunos indicadores e incorporar algunos a nivel componente y propósito que puedan otorgar un aporte marginal para medir el cumplimiento de los objetivos.

**Valoración final de la MIR**

**26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.**

Se propone un diseño de la MIR conforme a los “Criterios para el registro y actualización de la MIR de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2019”, en particular su numeral 14, donde se solicita a los Programas Federales adecuar el resumen narrativo a nivel de Fin conforme a las directrices señaladas en los “Lineamientos específicos que se deberán cumplir para la Integración del Proyecto PEF 2019” del Manual de Programación y Presupuesto 2019 y como se encuentra actualmente redactada la MIR 2019 del Programa Educación para Adultos (INEA) a nivel nacional.

En la propuesta de MIR para el CADEA en Tlaxcala se retoman algunos elementos de la MIR a nivel nacional y se adecúan a la población tlaxcalteca. A su vez se reformularon algunos elementos en el resumen narrativo a nivel Componente y Actividad conforme lo sugerido en la “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados” del CONEVAL.

## V.6 PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

### Registro de operaciones programáticas y presupuestales

**27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:**

- a) **Gastos en operación: Directos e Indirectos.**
- b) **Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.**
- c) **Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).**
- d) **Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.**

Respuesta: No

El Programa en el estado no proporcionó documentos que muestren que se identifican claramente los gastos en los que incurre para generar los servicios que ofrece.

Por un lado, proporcionó dos documentos, 23. *PRESUPUESTO ORIGINAL 2018 R11.xls* y 24. *MODIFICADO Y EJERCIDORAMO11 2018.xls*, con la calendarización de la aportación federal de recursos del ramo 11, por un monto de 15.2 mdp original y 17.1 mdp ejercido. Estos cuadros muestran únicamente desglose de gastos del capítulo 4000 (transferencias, subsidios).

Por otro lado, la ficha descriptiva del proyecto contenida en el anteproyecto de presupuesto de egresos 2018, muestra un cuadro de fuentes de financiamiento que presenta un desglose por capítulo de 54.1 mdp. Este formato parece contener una inconsistencia importante, por un lado coloca 14.8 mdp en la columna *estatal* y 39.3 en la columna *otras*; pero también coloca estas mismas cifras en un reglón marcado con el nombre de *Recursos Federales*.

Se recomienda que el ITEA documente las fuentes de financiamiento de que dispone para operar el Programa en el estado que incluya, además de los importes de los recursos financieros, la descripción cualitativa de las otras fuentes de financiamiento.

**Rendición de cuentas**

**28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:**

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.</li> </ul>

Justificación

El sitio web del ITEA:

- Tiene las Reglas de Operación del Programa a dos clics del ciudadano
- Ofrece datos para que el ciudadano pueda establecer contacto a través de tres tipos de medios: dirección de correo electrónico, números telefónicos y un domicilio.
- Pone a disposición de los ciudadanos un Formato de Solicitud de Información, sin embargo, éste no se descarga de forma ágil.
- Ofrece informes trimestrales de cuenta pública, sin embargo, el diseño y la gran cantidad de datos que contienen no facilitan la comprensión del informe de resultados.

Aunque el sitio web del ITEA contiene los elementos de transparencia listados arriba, falla con alta frecuencia y cuando funciona, lo hace con marcada lentitud, situaciones que desmotivan el uso de esta herramienta por parte de los ciudadanos y, en consecuencia, se debilita el proceso de rendición de cuentas del Instituto.

Los resultados principales del Programa en el estado son difundidos principalmente en el sitio web público INEA Números (disponible en <http://200.77.230.29:8084/INEANumeros/>). Un aspecto favorable de sitio es que contiene información actualizada de los resultados (usuarios de servicios) del INEA, sin embargo, no es fácil llegar a este sitio a partir de la página principal del INEA ([www.inea.gob.mx](http://www.inea.gob.mx)).

**29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:**

- a) **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- b) **Están sistematizados.**
- c) **Están difundidos públicamente.**
- d) **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.</li> </ul>

Justificación

Los procedimientos para la ejecución de las acciones del Programa se encuentran en las ROP, además de este documento, el ITEA cuenta con su Manual de Procedimientos mismo que incluye los procedimientos descritos en las RO, además de aquellos que norman la gestión de todas las áreas Instituto.

Los procedimientos son públicos. Por un lado las ROP están disponibles en los sitios web del INEA y del ITEA, mientras que el Manual de Procedimientos del ITEA está disponible en su sitio web.

La información de la ejecución de las acciones, se sistematiza en el SASA y las cifras se muestran en el sitio web público *INEA Números*, en el que se pueden consultar los avances en la ejecución de acciones por entidad federativa y con temporalidad mensual, a partir de enero del año 2000 (Disponible en <http://200.77.230.29:8084/INEANumeros/>).

## V.7 ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

### 30. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

El Programa se complementa con los servicios de primaria y secundaria que ofrece la Secretaría de Educación Pública, pero sobre todo aquellos proporcionados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo, en cuyo objetivo quedan claras las coincidencias con el INEA:

*Generar equidad educativa, para los niños y jóvenes de sectores vulnerables del país. Combatir el rezago educativo en educación inicial y básica.*

El diseño del Programa ya plantea estrategias de complementariedad con otros programas a través de la coordinación para la consulta de sus padrones de beneficiarios con el fin de identificar usuarios potenciales de los servicios del ITEA, los cuales no se acercan al Programa por iniciativa propia. Hasta el 2018, estos programas podrían ser Prospera, Pensión para Adultos Mayores a cargo de la entonces Secretaría de Desarrollo Social o el de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa.

Tomando en cuenta los ajustes recientes que, derivados del cambio de Gobierno Federal, se realizaron a los programas sociales, es importante identificar si los programas federales con los que se coordinaba el ITEA siguen vigentes, podría ser, por ejemplo la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

En cuanto a los programas de nueva creación, se identifican posibilidades de complementariedad con:

- La Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente,<sup>17</sup> en cuyo padrón podrían identificarse potenciales usuarios de todas las vertientes del MEVyT pero, especialmente, las diseñadas para Ciegos y Débiles Visuales.
- El Programa Sembrando Vida cuya estrategia de integración de Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) puede ser aprovechada por el ITEA. Los lineamientos describe las CAC como:

*[...] reuniones semanales de 25 sujetos de derecho para la generación de conocimiento a través del intercambio de experiencias y la formación [...] Cada CAC se reunirá al menos dos veces al mes y estará acompañada por un(a) Técnico(a) Social, un(a) Técnico(a) Productivo y 3 jóvenes becarios(as) [...]*

*Los Técnicos(as) trabajarán con los sujetos de derecho en un espíritu de compartir conocimientos y experiencias, aprendiendo de la sabiduría de las gentes que han convivido con la naturaleza, y especialmente con su territorio específico, por muchas generaciones.*

Esta figura del Programa Sembrando Vida puede encontrar complementariedades y coincidencias importantes en los servicios del Programa Educación para Adultos, ya que éste reconoce, y en su caso acredita y certifica, los saberes adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral.

<sup>17</sup> Lineamientos disponibles en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019)