



ecr

Evaluación de
Consistencia y
Resultados

Fondo de Aportaciones para la Educación
Tecnológica y de Adultos

Programa Presupuestario: Educación para Adultos

Ejercicio fiscal a evaluar: 2016

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Educación para Adultos.

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

13 de junio de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana

L.A.E. Rogelio Rodríguez Zapién

Ing. Joel Guillermo Salazar Herrera

Ing. Lino Camacho Huerta

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Marcos Rubén López Miguel

María Cristina González Márquez

Sandra Adriana Cruz Mendoza

Adrián López Alcalá

Contenido

La Atención de la Educación para Adultos en México: Análisis de la Política Pública.....	8
Introducción	8
Metodología y Técnicas utilizadas.....	12
El rezago educativo.	16
Del derecho a la educación básica (Marco Normativo).	17
El problema del rezago educativo en México	18
Creación del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA).	20
1. Características del Programa Educación para Adultos en Colima.	23
2. Diseño	28
2.1 Análisis de la Justificación de la creación y del diseño del programa	28
2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.	32
2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.	35
2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.	39
2.4.1. De la lógica vertical de la MIR del Programa Educación para Adultos ..	40
2.4.2. De la lógica horizontal de la MIR del Programa Educación para Adultos	48
2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.	62
3. Planeación y orientación a resultados	67
3.1 Instrumentos de planeación.	67
3.2. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación..	68
3.3. De la generación de información.....	71
4. Cobertura y focalización.....	72
4.1. Análisis de cobertura.....	72
5. Operación.....	77
5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable..	77
5.2. Mejora y simplificación regulatoria.....	86

5.3. Eficiencia y economía operativa del programa.	88
5.4. Sistematización de la información.	90
5.5. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.	91
5.6. Rendición de cuentas y transparencia.	94
6. Percepción de la población atendida.	97
7. Medición de resultados.	98
8. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA) y Recomendaciones.	102
9. Conclusiones.	105
10. Bibliografía.	108

Índice de cuadros

Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.	13
Cuadro 1.1. Fuentes de Financiamiento para el Programa de Educación para Adultos de Colima, 2016.	26
Cuadro 2.1.1 Población de 15 años o más en Rezago Educativo en el estado de Colima, 2015.	30
Cuadro. 2.1.2. Distribución de la Población de 15 años o más en Rezago Educativo, Colima 2015.	31
Cuadro. 2.2.1. Alineación del Propósito de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.	33
Cuadro. 2.2.2. Alineación del Propósito de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos con los objetivos del Programa Sectorial de Educación Nacional y Estatal.	34
Cuadro. 2.2.3. Alineación del Propósito de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos con los objetivos del Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018.	34
Cuadro. 2.2.4. Alineación del Propósito de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.	35
Cuadro 2.3.1. Tipo de servicios otorgados por el Programa de Educación para Adultos del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016.	38
Cuadro 2.4.1.1 Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del FAETA para el Programa Educación para Adultos de Colima para el Ejercicio fiscal 2016, con base a la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.	42
Cuadro 2.4.2.1 Análisis de la lógica horizontal del Programa Educación para Adultos, Colima, 2016.	49
Cuadro 2.5.1 Complementariedades y coincidencias con otros Programas Federales.	63
Cuadro 3.2.1. Resumen de incorporaciones al Programa de Educación para Adultos Colima, 2014 y 2015.	69
Cuadro 3.2.2. Resumen de registros al Programa de Educación para Adultos Colima, 2014 y 2015.	69
Cuadro 3.2.3. Resumen de UCN 2014,2015.	70
Cuadro 4.1.1. Población Analfabeta de 15 años o más Atendida en Colima, 2016.	73
Cuadro 4.1.2 Población Atendida Sin Primaria de 15 años o más en Colima, 2016.	74

Cuadro 4.1.3. Población Atendida Sin Secundaria de 15 años o más en Colima, 2016.	75
Cuadro 4.1.4. Cobertura del Programa Educación para Adultos del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016.	76
Cuadro. 5.1.1. Proceso de Operación del Programa Educación para Adultos del estado de Colima, 2016.	79
Cuadro 5.3.1 Clasificación del presupuesto, 2016.	89
Cuadro 5.3.2. Gastos desglosados por capítulo del Programa Educación para Adultos, Colima, 2016.	89
Cuadro. 7.1. Índice del rezago educativo en el estado de Colima, durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016.	99

Índice de gráficas

Gráfica 1. Histórico de rezago educativo en población de 15 años o más, nacional (Porcentajes).	18
Gráfica 1.1. Histórico de la población con 15 años o más en Rezago Educativo en Colima (Porcentajes).	23
Gráfica 5.5.1. Índice del Rezago Educativo en el estado de Colima, 2014,2015 y 2016 Avance.	92
Gráfica 5.5.2. Porcentaje de Servicios Educativos (Alfabetización, Primaria y Secundaria).	93

Índice de figuras

Figura 1.1. Esquema de Operación del Instituto Estatal de Educación de Colima, 2016.	26
Figura 2.1.1. Planteamiento del Problema del Programa Educación para Adultos, Colima 2016.	29
Figura 2.4.1.1. Metodología de la lógica vertical aplicada al Programa Educación para Adultos, Colima 2016.	41
Figura 2.4.1.2. Relación causal de las Actividades 1 y 2 con el Componente 1 de la MIR del Programa de Educación para Adultos, Colima, 2016.	43
Figura 2.4.1.3. Relación causal de las actividades 3 y 4 con el Componente 2 de la MIR del Programa de Educación para Adultos, Colima, 2016.	44
Figura 2.4.1.4 Relación causal del Componente 1 y 2 con el Propósito de la MIR del Programa de Educación para Adultos, Colima, 2016.	45
Figura 2.4.1.5 Relación causal del Propósito con el Fin de la MIR del Programa Educación para Adultos, Colima, 2016.	46
Figura 2.4.1.6 Relación del Fin con su supuesto de la MIR del Programa Educación para Adultos, Colima, 2016.	47

Figura 2.4.2.1. Análisis de la lógica horizontal del Fin de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.	51
Figura 2.4.2.2. Análisis de la lógica horizontal del indicador 1 para el Propósito de la MIR del Programa Educación para Adultos	52
Figura 2.4.2.3. Análisis de la lógica horizontal del indicador 2 para el Propósito de la MIR del Programa Educación para Adultos	53
Figura 2.4.2.4. Análisis de la lógica horizontal del indicador 3 para el Propósito de la MIR del Programa Educación para Adultos	54
Figura 2.4.2.5. Análisis de la lógica horizontal del indicador 1 para el Componente 1 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.	55
Figura 2.4.2.6. Análisis de la lógica horizontal del indicador 2 para el Componente 1 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.	56
Figura 2.4.2.7. Análisis de la lógica horizontal del indicador 1 para el Componente 2 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.	57
Figura 2.4.2.8. Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 1 de la MIR para el Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.	58
Figura 2.4.2.9. Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 2 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.	59
Figura 2.4.2.10. Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 3 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.	60
Figura 2.4.2.11. Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 4 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.	61
Figura 5.1.1 Diagrama de Flujo de los Componentes y Procesos Claves del Programa Educación para Adultos, Colima 2016.	78
Figura 5.1.2 Diagrama de Flujo de los Componentes y Procesos Claves del Programa Educación para Adultos, Colima 2016.	82

Índice de Tablas

Tabla 1. Valoración CONEVAL	27
-----------------------------	----

Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos a través del Programa Presupuestario Educación para Adultos

La Atención de la Educación para Adultos en México: Análisis de la Política Pública.

Introducción

El Sistema de Evaluación de Desempeño en nuestro país es el resultado del cumplimiento de una serie de disposiciones emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **artículo 134**, y replicada en las Constituciones Estatales.

Para el caso del estado de **Colima**, el **artículo 108** de su Constitución Política, espejo del referido artículo 134, reza que:

“Los recursos y fondos públicos que administren, custodien o ejerzan los poderes del Estado, los municipios, los órganos autónomos previstos por esta Constitución, los organismos descentralizados contemplados en las leyes, empresas de participación pública, fideicomisos públicos del Estado y municipios, así como a cargo de cualquier persona física o moral, pública o privada, **se manejarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.**

El ejercicio de dichos recursos será objeto de evaluación, control y fiscalización por parte del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado previsto por esta Constitución, con el propósito de que los recursos que se asignen en los respectivos presupuestos, se administren y ejerzan en los términos del párrafo anterior.”

Por su parte la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)** En el **artículo 27** establece que:

“La estructura programática del PEF debe incorporar indicadores desempeño con sus correspondientes metas anuales, que permitirán la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED”.

El **artículo 85** se refiere a que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, **serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley**, con base en indicadores estratégicos y de gestión **por instancias técnicas independientes** de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes.

En tal sentido, el **Artículo 110** de la **LFPRH**, señala:

“La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.”

En su **Artículo 111** especifica que:

“...el sistema de evaluación del desempeño... [permitirá]... identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público,... dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto”.

Por su parte, la **Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)** señala la **obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno**, lo que da origen a la armonización contable y al Consejo que la regula (CONAC). En esta ley se señala la forma en que se realizará la integración de la cuenta pública en las entidades federativas.

Para dar cumplimiento a la LFPRH, se constituye el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). A través de este Consejo se lleva a cabo el mandato expresado en el Artículo 79 de la LFPRH que dice:

“Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.”

De tal modo que el **numeral 9** de la *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*, a cargo del CONAC, establece que:

El Programa Anual de Evaluaciones tiene por objeto establecer los programas de los entes públicos sujetos a evaluación, los tipos de evaluaciones que se aplicarán a estos programas y el calendario de ejecución de las evaluaciones.

Para los entes públicos de la Administración Pública Federal, el Programa Anual de Evaluación que deberán publicar en sus páginas electrónicas a más tardar el último día hábil de abril de cada ejercicio fiscal, será el emitido por la Secretaría, la Función Pública y el CONEVAL.

Los entes públicos no considerados en la Administración Pública Federal deberán emitir su programa anual de evaluaciones, tomando como referencia los presentes lineamientos así como los Lineamientos de Evaluación de la APF.

Con base en estas disposiciones es que el gobierno de Colima, a través de la Dirección General de Planeación y Finanzas, emitió el Programa Anual de Evaluaciones para el año fiscal 2017 donde se definieron los programas a evaluar.

La Dirección General de Planeación y Finanzas realizó una licitación pública para que una instancia externa realizara la evaluación. De ese modo se designó a Tecnología Social para el Desarrollo S.A de C.V. (TECSO) para tal fin; dada su experiencia probada en el tema a evaluar en los ámbitos internacional, nacional y en la entidad.

De tal modo que la evaluación a desarrollarse tiene las siguientes características:

Objetivo General: evaluar la consistencia y orientación a resultados del **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, FAETA** por medio del **Programa Presupuestario Educación para Adultos** con la

finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- ▶ Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado;
- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados, y
- ▶ Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

La presente evaluación se divide en 8 apartados siguiendo el orden y lineamientos contenidos en los Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL.

Al final se establecen el **Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas**, y por último las principales “ *Conclusiones*” .

Metodología y Técnicas utilizadas.

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de “**Términos de Referencia**” (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL utilizando cuestionario y anexos que sirve para recolectar la información de los primeros seis capítulos del proceso de evaluación mencionados anteriormente.

Asimismo, para el análisis se utiliza los criterios diseñados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el método Marco Lógico (ML), para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

La perspectiva de análisis del Programa TECSO ubica el ámbito de la **consistencia** en la ejecución del programa con los capítulos de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal). Esto a su vez se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente bien sean Leyes, Lineamientos, Reglamentos, etc. así como en la coherencia técnica con la que se plantee la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados** incluye los asuntos operativos donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Así es como la evaluación de consistencia y resultados se convierte en un ejercicio integral mediante el cual intentamos potenciar la mejora del programa en términos de eficacia y eficiencia social.¹ Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

¹ Usamos el término para enfatizar que no se trata de una resolución de orden económico simple –costo-beneficio monetario-, sino que se trata de integrar en las planeaciones y análisis un enfoque desde la perspectiva del bienestar público, lo cual implica integrar aspectos como la equidad, el desarrollo sustentable, etc.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y su relación con el Programa Educación para Adultos.

En el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se plasma la naturaleza de los Fondos de Aportaciones Federales que establecen que los recursos del Gobierno Federal se transfieren a estados y municipios para su ejercicio, condicionando su gasto a los fines específicos para los que fueron creados.

Dentro de los fondos de aportaciones destaca el denominado Ramo 33 que tiene el objetivo de que las entidades federativas reciban recursos económicos complementarios en una serie de aspectos que buscan promover el desarrollo social².

El Ramo 33, desde el ejercicio fiscal 2006, se compone de ocho fondos, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.				
Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
*Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Educación Básica	*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	*2014	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *(FORTAMUN-DF)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998 *(En 2001 se incorpora la figura de DF)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23 *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: CONEVAL, 2011. *Modificaciones y actualización propias.

² De acuerdo con el artículo 6 de la LGDS, los derechos para el desarrollo social —o derechos sociales— son los relativos a la no discriminación, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2009).

Desde 1998 el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), se introduce como uno de los estos fondos en el marco de la creación del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de abatir el rezago en alfabetización, educación básica para adultos y formación para el trabajo, así como para la prestación de servicios de educación tecnológica descentralizados (CONALEP)³.

En el artículo 42 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se señala que los recursos del FAETA se destinaran hacia el otorgamiento de los siguientes servicios:

- ▶ Educación Tecnológica a través del CONALEP y;
- ▶ Educación para Adultos a través de los Institutos Estatales para la Educación de los Adultos (IEEA), que tienen como objetivo abatir el rezago en materia de Alfabetización Educación Básica y Formación para el Trabajo.

En el caso de los servicios de educación para adultos, “la determinación de los recursos del Fondo y su distribución responderán a fórmulas que incluyan prioridades específicas y estratégicas compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo”⁴.

Por lo que, con el fin de establecer las medidas contra el analfabetismo y sentar las bases para que todo mexicano alcanzara como mínimo el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes a la educación general básica en 1975 se publicó la Ley Nacional de Educación para Adultos (LNEA), donde se estableció la alfabetización como fase introductoria a la primaria y la competencia entre el Gobierno Federal, los estados y municipios para promover, establecer, organizar y sostener servicios permanentes de educación para adultos e investigar las necesidades de los diversos grupos

³ El artículo 42 de la ley de Coordinación fiscal establece que con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

⁴ Las fórmulas, así como las variables consideradas y la fuente de información correspondiente, a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública, a más tardar el 31 de enero de cada año en el Diario Oficial de la Federación (Artículo 43, Ley de Coordinación Fiscal).

sociales para definir el contenido de los planes y programas de estudio para adultos.

En este mismo año la Secretaría de Educación Pública (SEP) crea la Dirección General de Educación para Adultos, con el fin de normar y administrar la modalidad abierta y semiescolarizada. Sin embargo, es hasta 1981 cuando se crea el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), organismo descentralizado, que establece la planeación y operación del programa. El INEA se encuentra sectorizado a la Secretaría de Educación Pública (SEP), la cual es la dependencia coordinadora del FAETA⁵.

El objeto del INEA es proveer y realizar acciones para organizar e impartir la educación para adultos, a través de la prestación de los servicios de alfabetización, educación primaria, secundaria y la formación para el trabajo y los demás que determinen las disposiciones jurídicas y los programas aplicables, apoyándose en la participación y la solidaridad social.

Derivado del proceso de descentralización que experimentó el país en la década de los noventa⁶, se suscribieron convenios de coordinación con la mayoría de los gobiernos estatales para la descentralización de los servicios de educación para adultos.

Es así que en 1997 se adiciona el artículo 25 a la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establece que las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (DOF, 1998).

Para los años 2000, el INEA se asume como un organismo técnico, normativo y rector de la educación para adultos que acredita la educación básica

⁵ Lineamiento Décimo de los "Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33".

⁶ "El caso mexicano se califica como un proceso de descentralización lineal, que parte del centro hacia la periferia, en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, [...] así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y acaso la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo. Por todo esto, el mexicano es un modelo muy peculiar en el contexto de otros procesos de descentralización en América Latina (Fierro Evans, 2009, pág. 4).

proporcionada por los Institutos Estatales de Educación para Adultos (IEEA)⁷, y es promotor de este beneficio entre los diferentes sectores sociales.

Es decir, con el proceso de descentralización se pretende reforzar y multiplicar las posibilidades de acción, pues al transferir a los gobiernos estatales los recursos y facultades para la toma de decisiones en la atención del rezago educativo dentro del ámbito de su respectiva competencia, con el Propósito de lograr una mayor participación de las instancias estatales y municipales con mejor conocimiento de las necesidades y expectativas de sus comunidades en materia de educación para adultos (...) (ASF, 2009)⁸

Así con la descentralización de los recursos que las entidades federativas, pasaron a otorgar y administrar directamente los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), para fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en los estados y contribuir a la formación de adultos mediante una enseñanza que contribuya a un mejor desarrollo para la vida y el trabajo.

El rezago educativo.

El papel que juega la educación en la población es relevante dado que brinda oportunidades para un mejor bienestar individual, familiar y social, lo que conlleva a una mejor calidad de vida y a una equidad social, así como influir en la capacidad y creatividad de las mujeres y los hombres que además les proporciona una herramienta fundamental para gozar los beneficios del desarrollo, así como para tener la capacidad de enfrentar los retos del futuro.

Es considerable el esfuerzo en materia educativa que se ha tenido en el país durante las últimas décadas, sin embargo, los logros se limitan sólo a temas de cobertura de la población en los primeros niveles de instrucción, pero aún falta mucho por atender en rubros como **equidad, permanencia, eficiencia, absorción y calidad educativa**. Es por ello que las acciones encaminadas para atender estas necesidades de educación cobran mayor

⁷ Actualmente 30 de las entidades federativas presentan convenios de coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos.

⁸ Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009.

importancia, encaminándose a los nuevos retos que tiene que enfrentar una sociedad cada vez más globalizada.

Del derecho a la educación básica (Marco Normativo).

Para establecer acciones concretas en busca de atender la problemática del rezago educativo, se tiene que partir por lo establecido en el artículo tercero constitucional que menciona que: "Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias". Bajo este mandato constitucional, el 13 de julio de 1993, se crea y se publica la Ley General de Educación, misma que regula la educación que imparte la Federación, entidades federativas, el estado y los municipios, así como sus organismos descentralizados y los particulares con autorización con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Además, entre todos sus artículos y competencias, se puede destacar que es una legislación que promueve y fomenta la atención a la educación de los adultos, pero no sólo de las instituciones del gobierno, sino también establece un papel importante que juega la sociedad en pro de proporcionar la educación necesaria para las personas adultas, pero aún más importante fomenta que la población adulta, que no cuenta con los niveles de educación básica cuente con un espíritu autodidacta.

En México, ya con la nueva Ley General de Educación⁹, se reformaron los artículos 3 y 31 fracciones I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que en el Artículo 31 fracción I que "Son obligaciones de los mexicanos, hacer que sus hijos o pupilos asistan a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria..." Así, la educación básica obligatoria comprendía los seis años de primaria, pero para 1993 esta obligatoriedad se extendió a los nueve años correspondientes a la educación primaria y secundaria.

De esta manera se espera que en el país la población deba ingresar a primero de primaria a la edad de seis años y posteriormente continuar con

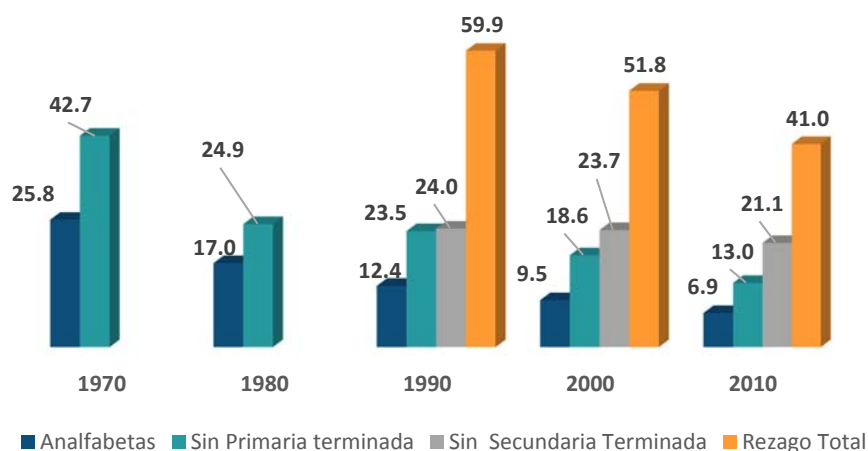
⁹ Diario Oficial de la Federación, 1993.

la educación secundaria para que, de este modo las mujeres y los hombres al cumplir los 15 años tengan sus estudios básicos terminados, de no ser así, se considerará dentro de la situación de rezago educativo.

El problema del rezago educativo en México

De acuerdo con estadísticas presentadas en la encuesta intercensal del INEGI, México al 2010 contaba con una población de 15 años o más que ascendía a 77, 818,746 personas, de estas el 6.9% se encontraba en condiciones de analfabetismo, es decir, 5,393,665 personas no sabían leer ni escribir. En tanto que el 13% (10, 099,600 personas) no contaban con la primaria concluida, mientras que el 21.1% no contaban con la secundaria concluida (16, 452,148 personas). Esto nos deja que, en el país, había 31, 900,157, (41%) personas de 15 años o más en condiciones de rezago educativo.

Gráfica 1. Histórico de la población de 15 años o más en Rezago Educativo en México (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Censo de población y Vivienda, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010 INEGI., INEGI., Estadísticas del Sistema Educativo Nacional, SEP. ¹⁰

En la gráfica se muestra, la evolución del rezago educativo y sus variantes a lo largo de cinco décadas donde se resalta de manera importante la reducción que han tenido los porcentajes de población tanto en

¹⁰ Véase en: http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/rez_censo_edos/rez_hist_nal.pdf

analfabetismo, sin primaria completa y sin secundaria completa, así como el rezago total.

Para fines de contexto es importante recordar que la educación primaria se volvió obligatoria en 1934 mientras que la secundaria toma este valor en 1993. En la década de 1970 prácticamente una de cada cuatro personas en el país no sabía leer ni escribir, en tanto que poco menos de la mitad de la población adulta, no contaba con la educación primaria concluida a pesar de que para ese periodo ya era de carácter obligatorio. Es durante la década de 1980 donde se percibe un incremento en la población que cumple con la primaria y el porcentaje de analfabetas se reduce al 13.9%. Puede entenderse que este cambio se da debido al aumento en el acceso a la educación y a la participación de los distintos gobiernos estatales en la mejora educativa.

Una vez que la educación secundaria toma su carácter de obligatoriedad es observable el decremento en el rezago educativo en los distintos niveles de educación, pasando del 59.9% en 1990 al 41% en 2010.

Las causas del rezago social, principalmente en adultos pueden estar ligadas a “factores objetivos como el costo de oportunidad que representa el dedicarle espacio de la vida adulta al estudio, por exigencias de tiempo, necesidad de generar un ingreso para el sustento propio y de familiares, además de la falta de información acerca de las opciones disponibles para completar su educación básica en el sistema de educación de adultos” (Núñez Barboza, 2005).

La Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México planteada por CONEVAL señala que las distintas dimensiones de la pobreza están asociadas con la limitación de sus derechos fundamentales que pueden repercutir en la satisfacción de sus necesidades básicas imposibilitando el disfrute de una vida plena e integra y al desarrollo de sus habilidades sociales. En este aspecto es importante señalar que la educación es un elemento básico para asegurar que la población puede desarrollar habilidades a partir de la obtención de conocimientos, actitudes y valores “Ser incapaz de leer, escribir o realizar las operaciones matemáticas básicas e incluso no tener un nivel escolaridad que la sociedad considera básico, limita las perspectivas culturales y económicas

de todos ser humano, lo que restringe su capacidad para interactuar , tomar decisiones y funcionar activamente en su entorno social" (CONEVAL, 2009).

Creación del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA).

Ante tal situación y considerando: " Que existía un alto número de mexicanos adultos que no tuvieron acceso a la educación primaria y secundaria, o no concluyeron estos niveles educativos y por consiguiente ven limitadas sus oportunidades de mejorar por sí mismos la calidad de su vida" (DOF, 1981). El Gobierno Federal, el 31 de agosto de 1981, promulga el decreto por el cual se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, cuyo principal objetivo es "promover, organizar e impartir educación básica para adultos" (DOF, 1981).

Las facultades otorgadas al Instituto para atender el problema del rezago educativo son:

- ▶ Promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria para adultos en cumplimiento de la Ley Nacional de Educación para Adultos y disposiciones reglamentarias, de acuerdo con los objetivos, contenidos y programas de estudios que establezca la Secretaría de Educación Pública, conforme a su competencia;
- ▶ Promover y realizar investigación relativa a la educación;
- ▶ Elaborar y distribuir materiales didácticos aprovechables en la educación para adultos;
- ▶ Participar en la formación del personal que requiera para la presentación de los servicios de educación para adultos;
- ▶ Coadyuvar a la educación comunitaria para adultos, conforme a las disposiciones legales y administrativas correspondientes;
- ▶ Acreditar cuando proceda, los estudios que se realicen en el Instituto conforme a los programas aprobados;

- ▶ Dar oportunidad a los estudiantes de cumplir con el servicio social educativo;
- ▶ Coordinar sus actividades como instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoyar, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas afines que desarrollen;
- ▶ Participar en los Servicios de Educación General Básica para Adultos;
- ▶ Realizar actividades de difusión cultural que complementen y apoyen sus programas;
- ▶ Difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que preste y los programas que desarrolla, así como proporcionar orientación al público sobre los mismos y;
- ▶ Las demás consignadas en este decreto, así como las que requiera para el cumplimiento de su objetivo, congruentes con la legislación educativa.

Con esto, lo que se plantea es que, a partir del decreto de creación del INEA, se establezcan acciones para tratar de proporcionar educación para la población que no pudo concluir o ni siquiera pudo asistir a cursar la educación básica para contar un mejor desarrollo social.

Dentro de las encomiendas asignadas al momento de su creación¹¹, el INEA tiene el siguiente:

Objetivo General:

- ▶ Revertir el rezago educativo en el nivel secundaria, concentrando acciones en grupo de 15 a 40 años con educación primaria completa

¹¹ El decreto de Creación del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima fue emitido en 1999 y ahí se plantea que, de acuerdo con su artículo 1, se crea como un organismo descentralizado para brindar servicios de educación básica a adultos del estado de Colima bajo los planes y programas del sistema educativo nacional regido por el INEA. El IEEA tiene la facultad de promover, organizar y ofrecer educación básica para adultos y “contribuir a la formación de una cultura que dimensione la problemática relacionada con el rezago educativo existente en la población adulta” (Gobierno del Estado de Colima, 1999).

o educación secundaria incompleta, así como reducir substancialmente el rezago de la población analfabeta, con el compromiso y la participación de los gobiernos estatales y municipales a través de la movilización de todas las fuerzas sociales.

Objetivos Específicos:

- ▶ Motivar y lograr que los adultos con educación básica terminada se comprometan a sacar a más personas del rezago educativo;
- ▶ Probar un esquema de participación social para abatir sustancialmente el rezago, con énfasis en la educación secundaria y población analfabeta;
- ▶ Fortalecer el proceso de federalización, mediante el compromiso de estados y municipios.

Estrategias:

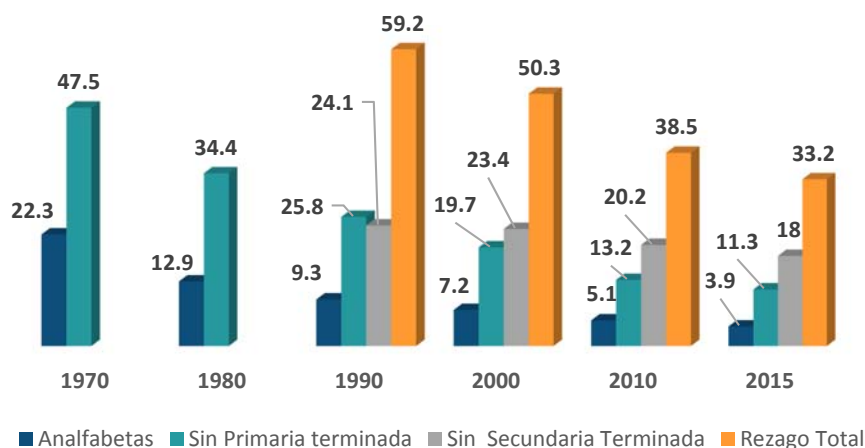
- ▶ El principal campo de atención de este programa con los grupos de jóvenes y adultos entre 15 y 40 años de edad que cuentan con educación primaria o que cuentan con algún grado de secundaria, pero no la han concluido;
- ▶ Coordinar acciones con los programas federales de atención a la población con menos desarrollo humano para disminuir el número de analfabetas en el país;
- ▶ Rescatar a jóvenes mayores de 15 años que abandonaron la escuela después de haber cursado uno o más años, o incluso de aquellos que sólo requiera algunas materias para concluir. (INEA, 2010).

Tal como se plantea, tanto en los objetivos como en las estrategias, la participación tanto de la sociedad como de diversas instituciones públicas es un factor esencial en busca de subsanar la problemática del rezago educativo. Sin embargo, el INEGI segmenta la población adulta, de 15 años o más entre grupos; el primer grupo de 15 a 29 años al que se denomina como población joven, de 30 a 44 años, como población joven adulta, de 45 a 59 población adulta. Los esfuerzos se canalizan mayoritariamente en la población, joven y población joven adulta, aunque no se limita a excluir al resto de la población adulta.

1. Características del Programa Educación para Adultos en Colima.

Como se mencionó en el capítulo anterior, con la descentralización de los recursos que se dio a principios de los noventa, en 1999 se emite el decreto de creación del Instituto Estatal de Educación para Adultos del Estado de Colima, como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Educación del estado y cuyo objeto es “prestar los servicios de educación básica para adultos en el Estado, los cuales comprenden la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo” (Decreto de Creación del Instituto Estatal, 1999).

Gráfica 1.1. Histórico de la población de 15 años o más en Rezago Educativo en Colima (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Censo de población y Vivienda, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010 INEGI., Encuesta Intercensal 2015, INEGI., Estadísticas del Sistema Educativo Nacional, SEP.

Históricamente Colima presenta una reducción en el rezago educativo comparando con el porcentaje nacional. Para la década de 1970 se registra que la población analfabeta en el estado era de 28,362 habitantes mientras que 60,393 no contaban con la primaria terminada. Al entrar en operaciones el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, se observa que al menos la mitad de la población de 15 años o más presenta algún nivel de rezago educativo. Sin embargo 10 años después esta cifra se reduce a 179,060 personas en el estado. De acuerdo con la última encuesta Intercensal se estima que para 2015, 20,305 personas no saben leer ni escribir,

58,957 no concluyeron la primaria y 94,182 no terminaron sus estudios de secundaria.

Para el cumplimiento de su objeto el Instituto, en su artículo 3 del decreto de creación tiene las siguientes atribuciones:

- ▶ Promover, organizar, ofrecer e impartir alfabetización, educación básica para adultos y formación para el trabajo;
- ▶ Elaborar, reproducir y distribuir en el estado, materiales didácticos aplicables en la educación para adultos;
- ▶ Prestar servicios de formación, actualización y capacitación del personal;
- ▶ Establecer delegaciones y coordinaciones en los municipios y regiones del estado;
- ▶ Expedir constancias y certificados que acrediten el nivel educativo que se imparta en el Instituto, conforme a los programas de estudio, normatividad y procedimientos vigentes en el INEA;
- ▶ Coordinar sus actividades con instituciones que ofrezcan servicios educativos similares o complementarios;
- ▶ Auspiciar y **organizar** el servicio social educativo y dar oportunidad a los estudiantes para que participen voluntariamente en los programas de educación para adultos, etc. (Decreto de Creación del Instituto Estatal, 1999).

Para la ejecución de los programas, el IEEA utiliza del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica de los Adultos, con base a lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que señala que los recursos del Fondo se destinarán hacia el otorgamiento de los siguientes servicios:

- ▶ Educación Tecnológica a través del CONALEP y;
- ▶ Educación para Adultos a través de los Institutos Estatales para la Educación de los Adultos (IEEA), que tienen como objetivo abatir el rezago en materia de Alfabetización Educación Básica y Formación para el Trabajo.

En lo que respecta al Programa de Educación para Adultos, tiene como objetivo "Elevar el porcentaje de la población de 15 años y más que aprenda a leer y escribir, así como que concluya su educación básica, generando las condiciones normativas, académicas, tecnológicas y de

gestión que permitan brindar servicios educativos permanentes con calidad y equidad a fin de contribuir a abatir el rezago educativo en la entidad". (Programa Anual 2016).

Por lo que, para asegurar la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, anualmente el INEA emite las Reglas de Operación (ROP) del Programa Educación para Adultos, donde se plantean el objetivo general y los objetivos específicos del programa, así como también los lineamientos de cobertura, población objetivo, beneficiarios/as, la coordinación interinstitucional, la mecánica de operación, el ejercicio de los recursos y la evaluación. El IEEA replica los lineamientos planteados por el INEA y los opera a nivel estatal.

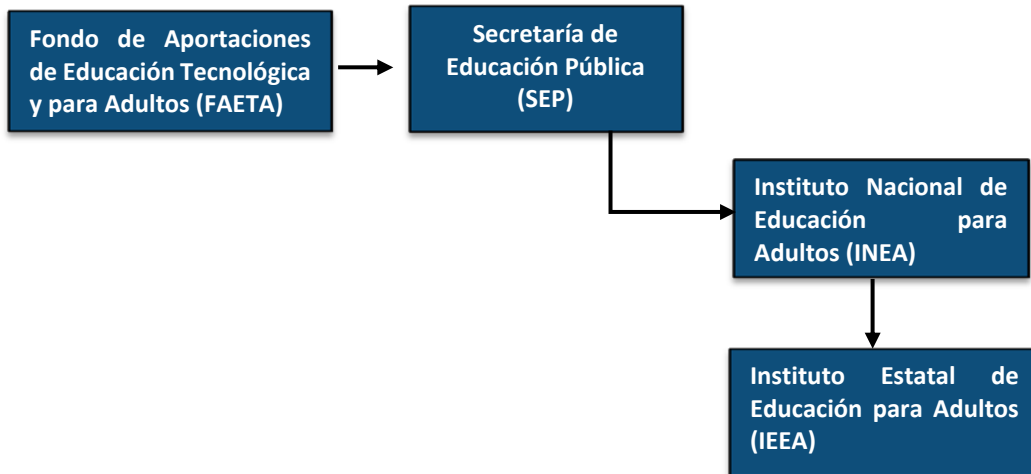
Durante el ejercicio fiscal 2016 el Instituto de Estatal de Educación para Adultos de Colima (IEEA) colaboró, con otros programas que brindan servicios de alfabetización y educación básica para personas en rezago educativos algunos de estos programas fueron:

- ▶ Atención a la Demanda;
- ▶ PROSPERA;
- ▶ Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT);
- ▶ Jóvenes de 10-14;
- ▶ El Buen Juez;
- ▶ Plazas Comunitarias;
- ▶ Programa Especial de Certificación (PEC).

El objetivo general de los servicios que proporciona el IEEA es: "contribuir a asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante servicios educativos para la población de 15 años o más destinados a la reducción del rezago educativo" (Reglas de Operación, 2016).

El IEEA opera bajo una lógica descentralizada, lo que implica una relación institucional con el INEA y la Secretaría de Educación Pública y cuya operación es solventada bajo el Fondo de Aportaciones de Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) como se ilustra en la siguiente figura.

Figura 1.1. Esquema de Operación del Instituto Estatal de Educación de Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base a información en las Reglas de Operación del Instituto Nacional de Educación para Adultos, 2016.

Para el ejercicio fiscal 2016 el IEEA tuvo un presupuesto de \$32,537,148.34 provenientes del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), así como también recibió recursos del Ramo 11 por un monto de \$13,422,634.00.

Cuadro 1.1. Fuentes de Financiamiento para el Programa de Educación para Adultos de Colima, 2016.	
Fuente de Financiamiento	Monto
Ramo 33	\$32,537,148.34
Ramo 11	\$13,422,634.00

Fuente: Elaborado por TECSO con base al Anexo A proporcionado por el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En una aproximación general al Programa presupuestario, la Tabla 1, presenta una valoración por rubro analizado:

Tabla 1. Valoración CONEVAL			
Apartado	Valoración máxima	Valoración obtenida	%
Diseño	36	31	86.1
Planeación y orientación a resultados	24	17	70.8
Cobertura y Focalización	4	4	100.0
Operación	48	47	97.9
Percepción de la población atendida	4	0	0
Medición de resultados	20	4	20.0
TOTAL	136	103	75.7

2. Diseño

2.1 Análisis de la Justificación de la creación y del diseño del programa¹²

Para el desarrollo de este apartado es importante recuperar la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, ya que ahí queda establecido claramente el procedimiento para el diseño de los programas presupuestarios.

En la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se plantean que los aspectos a considerar para la definición del problema son los siguientes:

a) ¿Cuál es su objetivo?

Es decir, en el planteamiento del problema se debe considerar, establecer de manera clara, objetiva y concreta, cuál es el problema que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental y cuál es la población o área de enfoque que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace.

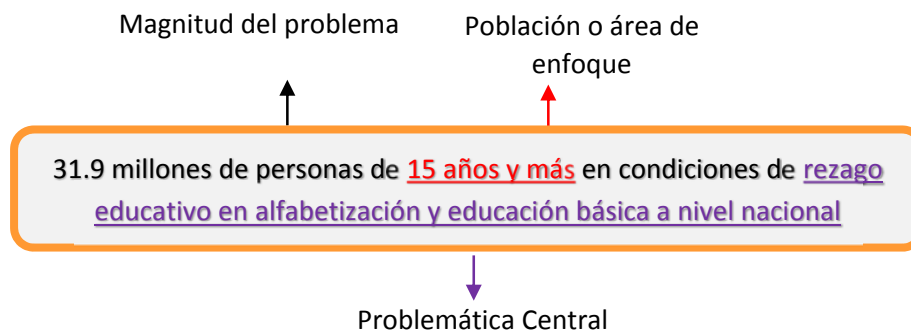
b) ¿En qué consiste?

Se requiere identificar, de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados. En este apartado se contemplan dos aspectos el análisis de los involucrados y un diagnóstico de la problemática identificada; esto con el objetivo de orientar la acción gubernamental a resultados específicos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población o área de enfoque, o bien que representan oportunidades de bienestar y progreso.

¹² Para fines de la presente evaluación lo referente apartado 2.1 denominado "Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa", es importante señalar que TECSO hace modificaciones en la metodología para desarrollar el análisis puesto que los TdR emitidos por CONEVAL solamente contemplan el diseño mas no la operación bajo lineamientos centrados. Es por esta razón que en el apartado se abordara el Análisis de la implementación y operación del programa, dado que el Instituto Nacional de Educación para Adultos es el responsable de la creación del "Programa de Educación para Adultos", mientras que los Institutos Estatales de Educación para Adultos, son las instancias encargadas de implementarlo en los estados.

Bajo la metodología establecida por la SHCP, se analizará, el problema planteado en el Árbol de Problemas del Programa de Educación para Adultos de Colima.

Figura 2.1.1. Planteamiento del Problema del Programa Educación para Adultos, Colima 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016.

Visto de manera general, aunque el problema cuenta con los elementos para la definición del problema, dado que se identifica la problemática central, la población y la magnitud, no se redacta como un problema sino como una condición; además de que la problemática planteada responde al contexto del rezago educativo a nivel nacional, dado que la magnitud de la población con el problema es de 31.9 millones de personas, cuando en Colima la población de 15 años o más es de 523 mil 309¹³ habitantes. Por lo que se infiere que el IEEA replica el Árbol de Problemas del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

Al considerar el Árbol de problemas de una instancia federal, este puede presentar una serie de limitaciones, pues responde a metas y objetivos nacionales, por lo cual se hace imprescindible que la dependencia diseñe su propio árbol de problemas que le permita identificar de manera más clara el problema del rezago educativo en Colima.

Por ello se sugiere que el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima tome como referencia su Programa Institucional 2017-2021 del IEEA, ya que en este documento se identifican los elementos suficientes para plantear la problemática del rezago educativo en el estado.

¹³ Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Se tiene que atender el hecho de que en el numeral 3.6.1 de las Reglas de Operación se menciona que la Instancias ejecutoras del Programa de Educación para Adultos son responsables de planear y definir metas de los servicios educativos, según las necesidades estatales de la política nacional. (ROP, 2016).

El Programa Institucional del IEEA, cuenta con un diagnóstico sobre la situación del rezago educativo en Colima en el cual se destacan datos de la encuesta intercensal 2015 realizada por el INEGI¹⁴, en la que se muestra que de 523 mil 309 habitantes en edad de 15 años y más, 173 mil 444 de estos se encontraban en rezago educativo¹⁵.

Cuadro 2.1.1 Población de 15 años o más en Rezago Educativo en el estado de Colima, 2015.								
Población de 15 años o más	Analfabetas	%	Sin primaria concluida	%	Sin Secundaria Concluida	%	Rezago total	%
523,309	20,305	4	58,957	11	94,182	18	173,144	33

Fuente: Elaborado por TECSO con base a la información de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI. Estadísticas del Sistema Educativo Nacional ciclo 2014-2015, SEP.

En el cuadro anterior se observa que en 2015 el 33% (173,144) de la población de 15 años o más del estado de Colima se encontraba en rezago educativo, en donde el 4% de la población era analfabeta, mientras que el 11% no contaba con la educación primaria concluida y en mayor magnitud el 18% no contaba con la educación secundaria concluida.

En el diagnóstico, también se analiza las principales causas que generan rezago educativo, y entre las principales se encuentran las asociadas a la situación económica de los sectores de la entidad, el abandono a temprana edad de los estudios o, en el peor de los escenarios, muchos de ellos ni siquiera asisten a la escuela.

El programa institucional cuenta con una matriz de desempeño anual de metas institucionales del Programa Educación para Adultos, la cual contempla metas y objetivos planteados a corto y mediano plazo.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

¹⁵ Es importante señalar que la población que se encuentra en rezago se refiere a aquella que no ha iniciado o concluido la educación básica.

Sin embargo, en el diagnóstico no se presenta información desagregada con respecto a la ubicación territorial de la población, por lo que se recomienda que el estado retome datos de la estimación de la población en rezago educativo por municipio de 2015 y el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de Colima 2015, con el objetivo de mejorar la focalización de los servicios educativos que brinda el IEEA.

A continuación, se presentan datos sobre la estimación de la población en rezago educativo por municipio en Colima.

Cuadro. 2.1.2. Distribución de la Población de 15 años o más en Rezago Educativo, por municipio en el estado de Colima 2015.

Municipio	Población de 15 años y más	Analfabetas	Sin Primaria Terminada	Sin Secundaria Terminada	Rezago Total
Manzanillo	133,904	4,049	11,980	26,341	42,370
Tecomán	86,617	6,332	16,716	18,145	41,193
Colima	115,693	3,300	10,431	18,028	31,759
Villa de Álvarez	102,329	1,745	6,062	12,699	20,506
Armería	21,054	1,828	4,411	5,032	11,271
Cauhtémoc	22,469	784	2,943	4,801	8,528
Comala	15,864	631	2,262	3,699	6,592
Coquimatlán	14,858	819	2,509	3,122	6,450
Minatitlán	6,411	383	926	1,461	2,770
Ixtlahuacán	4,110	434	717	854	2,005
TOTAL	523,309	20,305	58,957	94,182	173,444

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI. Estadísticas del Sistema Educativo Nacional Ciclo 2014-2015, SEP.

En el cuadro se muestra que, en 2015, los municipios de Manzanillo, Tecomán, Colima y Villa de Álvarez, era donde se concentraba el 78% (135,828) de la población en rezago educativo, mientras que Armería, Cauhtémoc, Comala, Coquimatlán, Minatitlán e Ixtlahuacán sólo se concentraba el 22% (37,616).

Se recomienda que la dependencia tome en cuenta esta información dentro de su diagnóstico, con la finalidad de mejorar la planeación y focalización de los servicios educativos que se brindan a la población adulta.

2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.

Actualmente la planeación nacional, como marco de las acciones gubernamentales, se encuentra regulado por la Ley de Planeación. De ahí se deriva el Plan Nacional de Desarrollo (PND), rector de los programas que emanan de éste (institucionales, sectoriales, especiales y regionales), y que orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los Poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal. (Sistema de Evaluación de Desempeño, 2007).

El PND se sustenta en gran medida en la perspectiva del futuro deseado. Así, el Plan establece ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno. Los objetivos nacionales planteados en el PND son la base para el diseño de los programas que se derivan de éste. En consecuencia, los objetivos de esos programas deben ser congruentes y estar alineados con los de los ejes de la política pública del PND.

Por ello es importante comprender hacia qué sector y cuáles son los planes y programas a los que debe de alinearse el Programa Educación para Adultos. Las Reglas de Operación para el Programa Educación para Adultos para el ejercicio fiscal 2016 establecen su fundamento con los siguientes documentos nacionales:

- ▶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- ▶ Programa Sectorial de Educación 2013-2018.
- ▶ Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo (Programa Institucional de Mediano Plazo 2014-2018).

En relación con la alineación con programas estatales, para el ejercicio de esta evaluación, el IEEA se encuentra alineado a los siguientes programas.

- ▶ Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.
- ▶ Programa Sectorial de Educación de Colima 2016-2021.

A nivel internacional el programa se encuentra alineado a los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030.

En los siguientes cuadros se analizan los conceptos comunes entre el Propósito de la MIR de FAETA en lo que se refiere al Programa Educación para Adultos, con los planes y programas nacionales estatales e internacionales a los que se vincula.

Cuadro. 2.2.1. Alineación del Propósito de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.		
FAETA	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021
Propósito	Objetivo	Objetivo
La población de 15 años y más con rezago educativo y los jóvenes en edad de cursar bachillerato tienen acceso a la educación para adultos y a los servicios de educación tecnológica.	III. México con Educación de Calidad. Proveer educación de calidad para que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, en los ámbitos intelectual, efectivo, artístico y deportivo.	Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo, creando competencias para el capital humano mediante educación de calidad.
Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.		

En la alineación del Propósito con el Programa Educación para Adultos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo de Colima se encuentran alineados, pues en las líneas de acción se contempla “Fortalecer los servicios que presta el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA)” así como “Establecer alianzas con instituciones de educación superior y organizaciones sociales, con el fin de disminuir el analfabetismo y rezago educativo” mientras que en la línea de acción 2.3.1.1.3 del PED se encuentra enfocada a “Intensificar acciones dirigidas a personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir”. Es decir se observa que los objetivos cuentan con acciones específicas para la atención del rezago educativo.

A continuación se presenta la alineación del Programa Educación con el Programa Sectorial de Educación y el Programa Sectorial de Educación de Colima.

Cuadro. 2.2.2. Alineación del Propósito de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos con los objetivos del Programa Sectorial de Educación Nacional y Estatal.		
FAETA	Programa Sectorial de Educación 2013-2018	Programa sectorial de Educación 2016-2021
Propósito	Objetivo	Objetivo
La población de 15 años y más con rezago educativo y los jóvenes en edad de cursar bachillerato tienen acceso a la educación para adultos y a los servicios de educación tecnológica.	Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.	Disminuir el Rezago Educativo de la población de 15 años y más.
Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y el Programa sectorial de Educación 2016-2021.		

El Propósito del Programa Educación para Adultos se encuentra alineado con el Programa Sectorial de Educación a nivel nacional con las líneas de acción de la estrategia 3.7. "Intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo".

Asimismo el Propósito del programa se encuentra alineado con el programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018.

Cuadro. 2.2.3. Alineación del Propósito de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos con los objetivos del Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018.	
FAETA	Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo Programa Institucional de Mediano Plazo 2014-2018
Propósito	Objetivos
La población de 15 años y más con rezago educativo y los jóvenes en edad de cursar bachillerato tienen acceso a la educación para adultos y a los servicios de educación tecnológica.	Objetivo I. Instrumentara 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 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.
Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018.	

En la alineación del Propósito con el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018 que los cuatro objetivos están enfocados a proporcionar y diseñar estrategias de intervención para la disminución del rezago educativo.

En el siguiente cuadro se presenta la alineación del Propósito de la MIR de FAETA para el análisis del Programa Educación para Adultos, que se encuentra alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Cuadro. 2.2.4. Alineación del Propósito de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.	
FAETA	Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
Propósito	Objetivos
La población de 15 años y más con rezago educativo y los jóvenes en edad de cursar bachillerato tienen acceso a la educación para adultos y a los servicios de educación tecnológica.	Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.	

El Programa Educación para Adultos Actualmente se encuentra alineado con el objetivo 4, estrategia 4.5 que señala que a 2030 se “eliminarán 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 mientras que la estrategia 4.6 menciona que “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”.

2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.

El siguiente apartado tiene como objetivo identificar si el Programa de Educación para Adultos a través del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima IEEA, tiene definidos los siguientes conceptos:

- ▶ Población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla.
- ▶ Información sobre la demanda total del apoyo y sus características.
- ▶ Estrategia de cobertura.
- ▶ Procedimientos para la selección de beneficiarios.

Es importante señalar que estos son referentes obligatorios, por ello, de acuerdo con los términos de referencia de CONEVAL, se entenderá por:

- ▶ **Población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- ▶ **Población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- ▶ **Población atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

En las reglas de operación del Programa Educación para Adultos para el ejercicio fiscal 2016 (INEA), en el numeral 3.2 denominado Población Objetivo se establece que la población potencial del programa:

Está constituida por personas de 15 años o más que no saben leer y/o escribir, o que no tuvieron la oportunidad de cursar y concluir su educación primaria y/o secundaria considerada como la población en rezago educativo (ROP, 2016).

Mientras que la población objetivo se precisa como: la población promedio anual que se debe atender de acuerdo con las metas establecidas en la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018 (ROP, 2016).

Aunado a ello el Anexo 1 Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo la dependencia señaló que la metodología utilizada para la cuantificación de la población potencial, la realiza el INEA tomando como referencia los resultados de la encuesta intercensal 2015 de INEGI, las estimaciones de población 2010-2030 de CONAPO, Estadísticas del Sistema Educativo Nacional (SEP) y resultados del INEA. Y en caso de la población objetivo el instituto mencionó que la población a atender es señalada por el INEA al IEEA. No obstante, es

importante **que el instituto tenga en cuenta que tiene facultades para establecer su propia planeación y diseño de sus metas**¹⁶.

Para el ejercicio fiscal 2016, la dependencia identificó que su población potencial era de 171 mil 465 personas, Sin embargo, en la encuesta intercensal de INEGI la población potencial era poco más de 173 mil personas al 31 de diciembre de 2015, por lo que es importante señalar que la diferencia de estos resultados se debe a que el IEEA tomó como referencia la proyección de la población con base a la encuesta intercensal 2015 emitida por CONAPO, proyección que fue emitida antes de finalizar el año 2015.

En lo que se refiere a la población objetivo el IEEA señaló que la meta establecida por el INEA fue de 20 mil 464 personas, sin embargo, no se encontró información que sustente este dato. El establecimiento de las metas tiene que ser coherente con la relación entre el tamaño del problema, la infraestructura establecida para atenderlo (Capacidad Instalada) y los recursos con que cuente la dependencia. Por ello sea el INEA el que las establezca las metas o el IEEAC, debe de hacerlo tomando en cuenta esos elementos.

En lo que respecta al padrón de beneficiarios la dependencia reportó no ser la responsable de este instrumento de recolección de información, puesto que el INEA desde hace años es la instancia responsable del sistema informático en línea denominado Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) que tiene como objetivo:

Registrar todos los jóvenes y adultos que se incorporan para recibir los servicios educativos y de acreditación que el Sistema de Educación para Adultos ofrece en el país y en el extranjero, así como todos los movimientos de acreditación generado por el avance académico (Cedula 2016).

Cabe señalar que el Padrón de Beneficiarios se obtiene a partir del llenado del formato de registro del beneficiario en el cual se recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios/as. Algunas de las variables relevantes

¹⁶ En el numeral 3.6.1 de las Reglas de Operación se menciona que la Instancias ejecutoras del Programa de Educación para Adultos son responsables de planear y definir metas de los servicios educativos, según las necesidades estatales de la política nacional. (ROP, 2016).

son nombre, fecha de nacimiento, estado civil, ocupación, antecedentes escolares, etc.¹⁷

Para la realización de la evaluación de consistencia y resultados del Programa Educación para Adultos, el IEEA realizó las gestiones administrativas correspondientes para la solicitud del padrón de beneficiarios y fue proporcionada por el INEA con las siguientes características: a) Clave de Identificación, b) Municipio c) Localidad d) Sexo e) Tipo de servicio otorgado y f) Edad.

El Instituto Estatal de Educación para Adultos para el año fiscal 2016 señaló que la población receptora del servicio fue de 18 mil 751¹⁸ personas. Sin embargo, en el padrón de beneficiarios se encontró que, para 2016, la población atendida por medio de los servicios educativos fue de 13,162, mientras que 8,590 fueron atendidas mediante el servicio de certificación.

Cuadro 2.3.1 Tipo de servicios otorgados por el Programa de Educación para Adultos del Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.					
Tipo de servicio	Población Beneficiaria	Hombres	%	Mujeres	%
Educación Alfabetización	4,741	1,760	37	2,981	63
Educación primaria	2,097	771	37	1,326	63
Educación secundaria	6,324	2,720	43	3,604	57
Total de Servicios Educativos	13,162	5,251	40	7,911	60
Certificación de la Educación Primaria	2,821	790	28	2,031	72
Certificación de la Educación Secundaria	5,769	2,181	38	3,588	62
Total de Servicios de Certificación	8,590	2,971	35	5,619	65

Fuente: Elaborado por TECSO con base a la información del Padrón de Beneficiarios del Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.
*Cabe señalar que no se presenta un total de los servicios educativos y de certificación, dado que las personas que cursan algún nivel pueden certificar este mismo y solicitar en el mismo año otro servicio, por lo que para evitar una duplicidad se presentan los datos por el tipo de servicio

Del total de la población atendida por los servicios educativos, el 60% pertenece al sexo femenino y 40% pertenece al sexo masculino; mientras que en lo que se refiere a la población certificada el 65% de la población

¹⁷ . Es importante que el IEEAC tome en cuenta que debe realizar sus propias bases de datos, independientemente de que tenga que cumplir los requerimientos de información en un sistema que no esté bajo su control.

¹⁸ Información proporcionada por la dependencia con base al Anexo 1A

que recibió el servicio de certificación pertenece al sexo femenino y el 35% restante es del sexo masculino

También se observa que para el año 2016, en el caso de los servicios de educación de alfabetización, educación primaria y secundaria, el IEEA brindó el 48% de servicios de educación secundaria, siguiéndole el servicio de alfabetización con el 36% y el restante 16% se concentró hacia el servicio de la educación primaria.

Por otra parte, en lo que se refiere a los servicios de certificación para 2016 el 67% de los servicios brindados se concentraron en la emisión de certificados de educación secundaria, mientras que el 33% fueron certificados de educación primaria.

En resumen, se observa que el IEEA tiene conceptualmente identificada su población objetivo. Sin embargo, en lo que se refiere a la cuantificación se recomienda que diseñe su propia metodología que le permita identificar a su población potencial, objetivo y atendida. Asimismo se sugiere que el Instituto diseñe sus propios mecanismos de operación que se ajusten a su propio contexto en torno a la problemática del rezago educativo.

2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para Resultados de la SHCP, es necesario contemplar integralmente la elaboración de la **secuencia** *Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores* para lograr una mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados.

Estos tres momentos son fundamentales en la creación y diseño de un programa, no sólo en su elaboración sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Cabe recordar que la **MIR** *"es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento,*

*evaluación y mejora de los programas, resultando de **un proceso de planeación con base en la Metodología del Marco Lógico***" (SHCP, 2010: 44), por lo que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de **un ejercicio de articulación estratégico**.

En el caso del Programa Educación para Adultos del IEEA Colima, el área responsable presentó el instrumento de planeación requeridos según los TdR de CONEVAL, MIR del Programa Educación para Adultos emitida por el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).reflejando que la Institución cubre con los requisitos solicitados para la realización del análisis de la MIR, establecido en los TdR.

Como anteriormente se mencionó, en el apartado que refiere al análisis del problema, se plantea que éste tiene correspondencia limitada entre la planeación y la operación del Programa. Es decir, en este apartado se observa la falta de conexión lógica en las diferentes etapas de planeación que se sintetizan en la MIR.

2.4.1. De la lógica vertical de la MIR del Programa Educación para Adultos

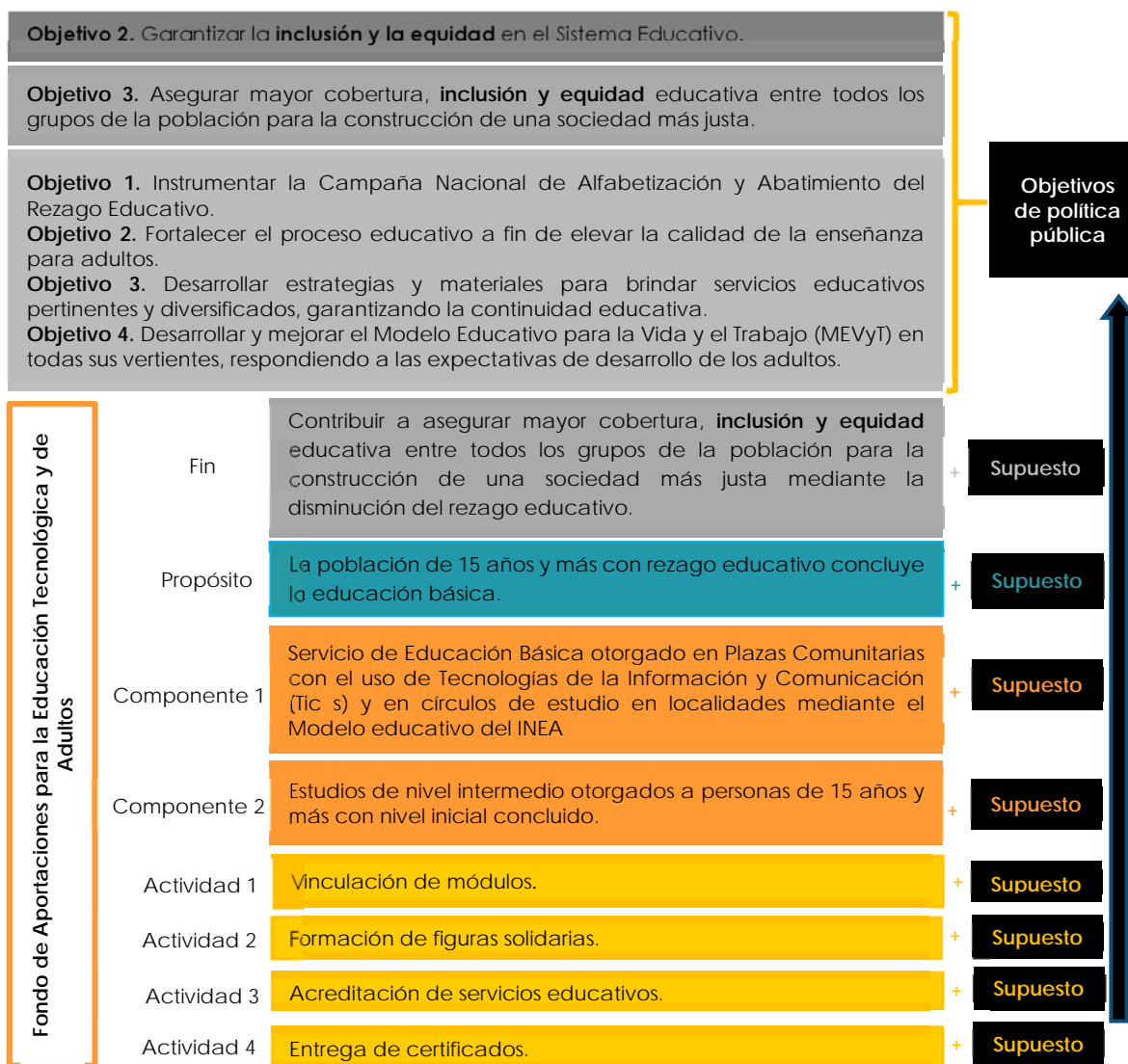
El análisis de la lógica vertical de la MIR permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz. Esta relación se analiza de abajo hacia arriba, es decir, desde las Actividades hasta el Fin (SHCP, 2016, pág. 61).

Asimismo, en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHCP se señala que debe estar alineada a la Política Pública Nacional (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018).

Por ello a continuación, se presenta el análisis de la lógica vertical de la MIR del Programa Educación para Adultos emitida por el IEEA para el ejercicio fiscal 2016.

Con el análisis siguiente se espera que la dependencia encargada de la operación del programa pueda captar que, a pesar de tener claros los servicios que otorga y su población objetivo, hay errores de traducción para desarrollar la metodología de construcción de indicadores.

Figura 2.4.1.1. Metodología de la lógica vertical aplicada al Programa Educación para Adultos, Colima 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR de FAETA del Programa Educación para Adultos, proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018 y Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014 - 2018.

En la figura se muestra que el Programa cuenta con los elementos de **1 Fin, 1 Propósito, 2 Componentes y 4 Actividades** para el análisis de la MIR, además de estar alineada a los objetivos de la Política pública dado que contemplan la inclusión y la equidad de los objetivos del Plan Nacional de

Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación, como se señala en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

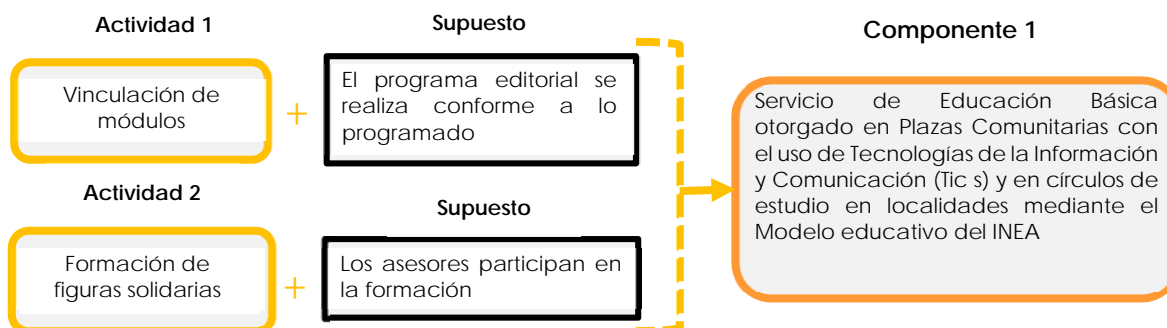
De esta manera en el siguiente apartado, se presenta el análisis de la sintaxis de cada uno de los objetivos planteados de la MIR.

Cuadro 2.4.1.1 Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del FAETA para el Programa Educación para Adultos de Colima para el Ejercicio fiscal 2016, con base a la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.			
Fin	El qué: Contribuir a un objetivo superior	Mediante o a través de	El cómo: la solución del problema
	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa	Mediante	La disminución del rezago educativo.
Propósito	Sujeto o población o área de enfoque	Verbo presente	Complemento: Resultado logrado.
	La población de 15 años y más con rezago educativo	concluye	Educación básica.
Componentes	Productos terminados o servicios proporcionados	Verbo en participio pasado	
	Servicio de Educación Básica en Plazas Comunitarias con el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (Tic s) y en círculos de estudio en localidades mediante el Modelo educativo del INEA	otorgado	
	Estudios de nivel intermedio a personas de 15 años y más con nivel inicial concluido.	otorgados	
Actividades	Sustantivo derivado de un verbo	Complemento	
	Vinculación	de módulos	
	Formación	de figuras solidarias	
	Acreditación	de servicios educativos	
	Entrega	de certificados	
Fuente: Elaborado por TECSO, con base a la MIR del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Colima 2016.			

En el cuadro anterior se muestra, que en general la MIR del Programa Educación para Adultos cuenta con una adecuada sintaxis, conforme a los requerimientos establecidos en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Para la actividad 1 y 2 del componente se tiene lo siguiente:

Figura 2.4.1.2. Relación causal de las Actividades 1 y 2 con el Componente 1 de la MIR del Programa de Educación para Adultos, Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

El supuesto de la Actividad 1 se puede incluir dentro de la MIR, puesto que el Programa editorial le compete a nivel federal emitirlo y nivel estatal distribuirlo a los municipios lo que los afecta directamente a la vinculación de los módulos¹⁹.

Por otra parte, el supuesto de la Actividad 2 de igual manera es adecuado, ya que no depende del Instituto que las figuras solidarias²⁰, que en determinado momento ayudaron a que algún usuario concluirá un servicio educativo del IEEA, continúe participando en la formación de otros, dado que esta decisión depende de cada uno. Sin embargo, es importante aclarar que sí es obligación del IEEA brindar formación a las figuras solidarias con base a lo establecido en las Reglas de operación del Programa educación para Adultos 2016, numeral 4.1 Proceso se señala que:

El INEA diseña y realiza el diagnóstico de necesidades de formación de figuras educativas, diseña y ejecuta estrategias de formación, elabora lineamientos y materiales para la formación de figuras

¹⁹ Por modulo se entenderá el: Conjunto integral de contenidos y materiales educativos del MEVyT, que presenta los temas y actividades necesarias para que las personas jóvenes y adultas estudien y aprendan sobre un propósito educativo dado con apoyo de las figuras solidarias. Constituye la unidad mínima de acreditación por examen final.

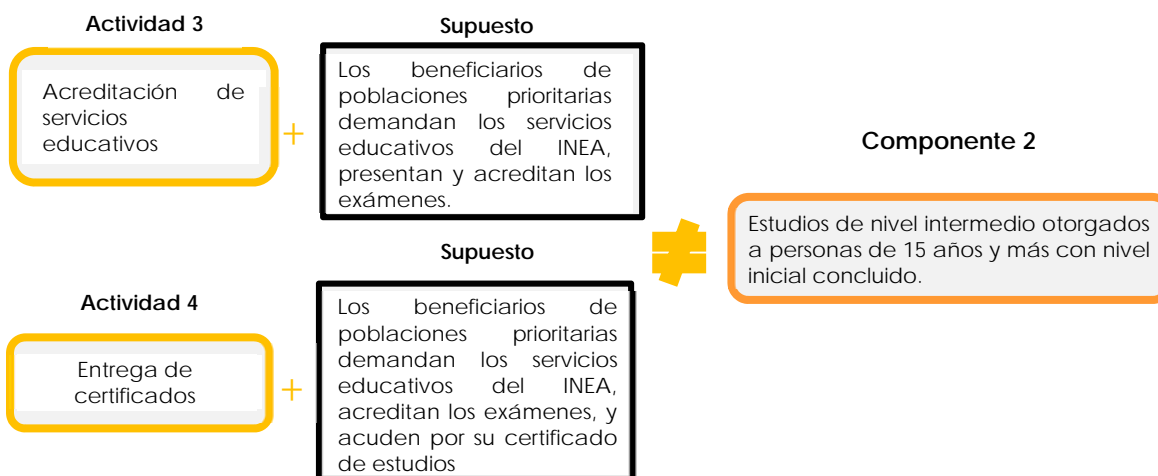
²⁰ Por figura solidaria se entenderá como: la persona que voluntariamente apoya las tareas educativas de las personas jóvenes y adultas. Participa a través de los patronatos que conforman la red solidaria sin fines de lucro y sin establecer ninguna relación laboral con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos o con los Institutos Estatales de Educación para Adultos.

educativas (institucionales y solidarias), da seguimiento cuantitativo a las acciones de formación y realiza la formación de organizadores de servicios educativos, formadores especializados y enlaces educativos (ROP, 2016).

De esta manera la vinculación de módulos y la formación de figuras solidarias tienen relación parcial con los servicios de educación básica en Plazas Comunitarias. Sin embargo, no se ve relación con el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (Tic s) y en círculos de estudio en localidades, así como tampoco se hace referencia al Modelo educativo del INEA; es decir, no contempla actividades para producir todo lo que se pretende lograr en el componente.

Para la actividad 3 y 4 del Componente se tiene lo siguiente.

Figura 2.4.1.3. Relación causal de las actividades 3 y 4 con el Componente 2 de la MIR del Programa de Educación para Adultos, Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En relación al supuesto de la actividad 3 es adecuado pues no depende del Instituto que los usuarios del programa presenten y acrediten los exámenes, dado que, el presentar el examen es decisión de cada uno de los usuarios, mientras que la acreditación del examen depende de los conocimientos previos que tenga cada uno.

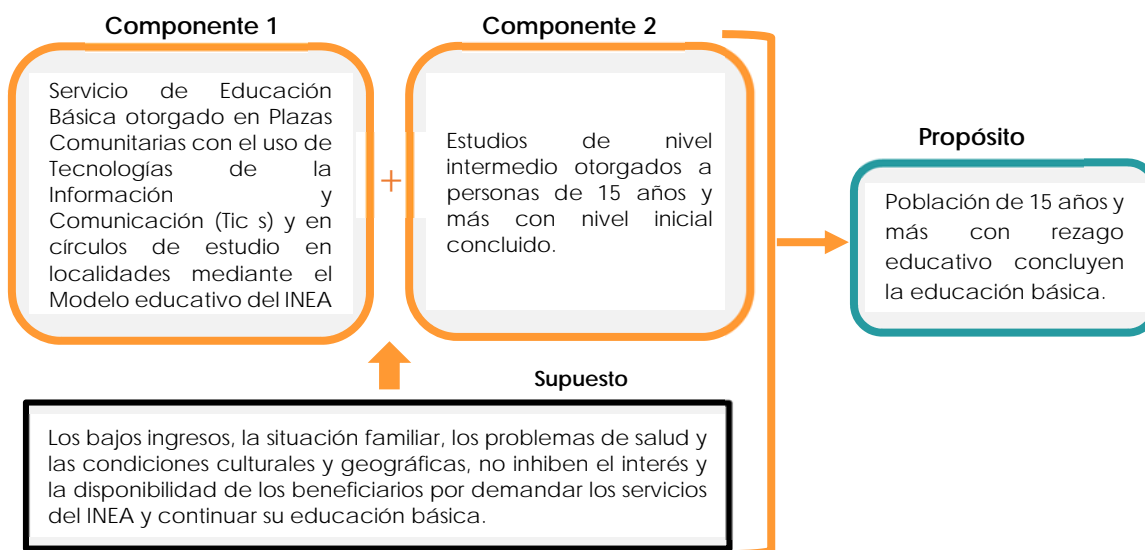
En el caso del supuesto de la actividad 4 se observa que es adecuado, ya que el Instituto no puede hacer que los usuarios asistan a recoger su

certificado de estudios, sin embargo, la dependencia tiene como obligación proporcionar una fecha tentativa para la entrega de éste.

En cuanto a la relación causal, de las Actividades 3 y 4 del Componente 2 se observa que este es inconsistente, pues la acreditación de servicios educativos y la entrega de certificados no contribuyen a conocer los estudios de nivel intermedio otorgados a la población de 15 años y más.

A continuación, se presenta el análisis de la relación causal del Componente 1 y 2 con el propósito del Programa Educación para Adultos.

Figura 2.4.1.4 Relación causal del Componente 1 y 2 con el Propósito de la MIR del Programa de Educación para Adultos, Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

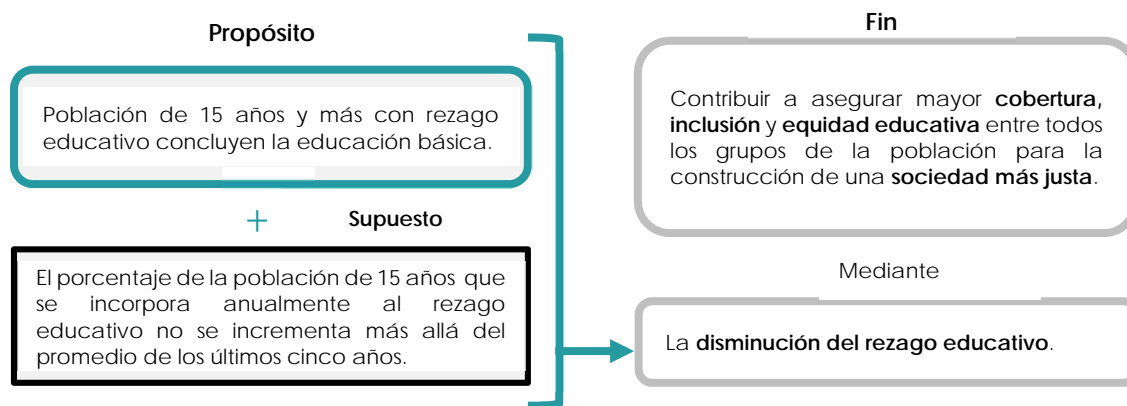
En lo concerniente al supuesto del Componente 1 y 2 se observa que es **consistente** con ambos componentes, ya que los bajos ingresos, la situación familiar, los problemas de salud y las condiciones culturales y geográficas son factores contextuales que pueden influir para que la población pueda desertar en la escuela y posteriormente pasar a una condición de rezago educativo.

En cuanto a la relación causal del Componente 1 y 2 con el Propósito es consistente, ya que, al proporcionar servicios de educación básica en plazas comunitarias, así como la formación de círculos de estudio y el otorgamiento del servicio a usuarios al nivel intermedio, puede generar un

mayor número de personas de 15 años y más en rezago educativo concluya su educación básica y superen esta condición.

La siguiente figura muestra, la relación causal del Propósito con el Fin del programa.

Figura 2.4.1.5 Relación causal del Propósito con el Fin de la MIR del Programa Educación para Adultos, Colima, 2016.



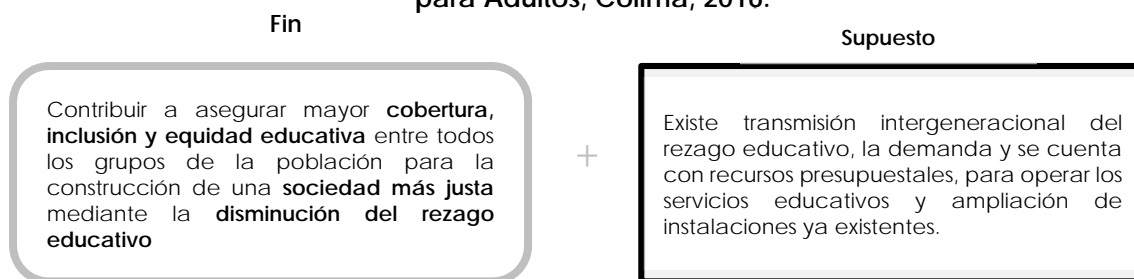
Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En torno al supuesto del Propósito se observa, que es **consistente**, dado que el Instituto puede iniciar campañas de alfabetización que promuevan que la población que se encuentra en situación de rezago educativo se incorpore a recibir los servicios educativos que el IEEA brinda y concluya su educación básica. Es así que con base al decreto de creación del instituto se tiene que el IEEA tiene como atribución:

Promover y difundir a través de medios de comunicación, la extensión de los servicios educativos que preste, los programas que desarrollo, así como proporcionar orientación e información al público para el mejor conocimiento de sus actividades (Decreto de creación, 1999).

La relación causal del Propósito con el Fin del Programa es parcialmente consistente, dado que la población de 15 años y más con rezago educativo que concluye la educación básica, contribuye a la disminución del rezago educativo que se plantea en el objetivo del Fin y esto puede contribuir al aseguramiento de la cobertura, inclusión, equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

Figura 2.4.1.6 Relación del Fin con su supuesto de la MIR del Programa Educación para Adultos, Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

Para el caso del Fin tenemos que el supuesto es **adecuado**, pues la transmisión intergeneracional del rezago educativo, no depende de la Institución, sino del contexto en donde desarrolla el individuo. Sin embargo, es importante mencionar que en el artículo 3 de la Ley General de Educación se establece que;

El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

En cuanto al supuesto que se refiere a que cuenta con los recursos presupuestales, este no puede ser identificado como tal, ya que la MIR es una herramienta para gestionar recursos.

Es así que se concluye, que existe una relación parcial causal entre los diferentes niveles que componen la MIR del Programa Educación para Adultos. Por lo que se sugiere ajustar el Fin para que el objetivo sea consistente con el Programa Educación para Adultos.

2.4.2. De la lógica horizontal de la MIR del Programa Educación para Adultos

El análisis de la lógica horizontal de la MIR consiste en examinar la traducción de cada nivel hasta llegar al indicador, siendo el análisis de derecha a izquierda buscando que haya congruencia entre todos sus elementos (SHCP, 2016, pág. 61). Además, permite tener una base objetiva para monitorear y evaluar el comportamiento y resultados del programa.

A continuación, se muestran las variables del Programa Educación para Adultos, con los cuales se realizará el análisis de la lógica horizontal.

Cuadro 2.4.2.1 Análisis de la lógica horizontal del Programa Educación para Adultos, Colima, 2016.

Resumen narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Medios de verificación	Frecuencia de medición	Supuestos
Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la disminución del rezago educativo.	Índice del rezago de la población de 15 años y más del año (IRTn15+)	$IRTn15+ = IAn15+ + ISpn15+ + ISSn15+$ Dónde: $IRTn15+$ = Índice del rezago total de la población de 15 años y más del año (n) $IAn15+$ = Índice de la población analfabeta de 15 años y más del año (n) $ISpn15+$ = Índice de la población sin primaria terminada de 15 años y más del año (n) $ISSn15+$ = Índice de la población sin secundaria terminada de 15 años y más en el año (n)	Índice de rezago educativo: Estimaciones INEA, con base en la encuesta intercensal 2015. INEGI, Proyecciones de Población del CONAPO 2010 - 2030 (abril 2013), Estadística del Sistema Educativo Nacional, SEP, Metas establecidas de conclusiones de nivel del INEA	Anual	Existe transmisión intergeneracional del rezago educativo, la demanda y se cuenta con recursos presupuestales, para operar los servicios educativos y ampliación de instalaciones ya existentes.
Población de 15 años y más con rezago educativo concluyen la educación básica.	Porcentaje de personas de 15 años o más que concluyen secundaria Porcentaje de personas de 15 años o más que concluyen primaria Porcentaje de personas de 15 años o más que se alfabetizan	(Número de personas atendidas en el Programa que concluyen el nivel secundaria en el año t / El número de personas de 15 años y más sin secundaria concluida en el año t -1) * 100 (Número de personas atendidas en el Programa que concluyen el nivel primaria en el año t / El número de personas de 15 años y más sin primaria concluida en el año t -1) * 100 (Número de personas atendidas en el Programa que se alfabetizan en el año t / El número de personas de 15 años y más en analfabetismo en el año t-1) * 100	Número de personas atendidas en el Programa que concluyen el nivel secundaria en el año t: Estimaciones INEA, con base en la encuesta intercensal 2015. INEGI, Proyecciones de Población del CONAPO 2010 - 2030 (abril 2013), Estadística del Sistema Educativo Nacional, SEP, Metas establecidas de conclusiones de nivel del INEA. Número de personas atendidas en el Programa que concluyen el nivel primaria en el año t: estimaciones INEA, con base en la encuesta intercensal 2015. INEGI, Proyecciones de Población del CONAPO 2010 - 2030 (abril 2013), Estadística del Sistema Educativo Nacional, SEP, Metas establecidas de conclusiones de nivel del INEA Número de personas atendidas en el Programa que se alfabetizan en el año t: Estimaciones INEA, con base en la encuesta intercensal 2015. INEGI, Proyecciones de Población del CONAPO 2010 - 2030 (abril 2013), Estadística del Sistema Educativo Nacional, SEP, Metas establecidas de conclusiones de nivel del INEA.	Anual	El porcentaje de la población de 15 años que se incorpora anualmente al rezago educativo no se incrementa más allá del promedio de los últimos cinco años.
Servicio de Educación Básica otorgado en Plazas Comunitarias con el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (Tic s) en círculos de estudio en localidades mediante el Modelo educativo del INEA	Porcentaje de plazas comunitarias que otorgan servicios educativos en operación Porcentaje de localidades con población en rezago que cuentan con círculos de estudio en operación	(Total de Plazas Comunitarias en operación/ Total de Plazas Comunitarias existentes)*100 (Localidades que cuentan con al menos un círculo de estudio/Localidades con población de 15 años y más en rezago educativo)*100	Total de Plazas Comunitarias en operación: La información es accesible a cualquier persona. Los datos corresponden a Plazas Comunitarias en Operación. La información se actualiza cada mes y se puede consultar en la siguiente liga: http://www.consultaplaza.mx.inea.gob.mx:8080/ (Localidades que cuentan con al menos un círculo de estudio: Número de localidades que cuentan con al menos un círculo de estudio. La información es accesible a cualquier persona. El número de localidades se actualiza trimestralmente, y se puede consultar en la siguiente liga: http://www.inea.gob.mx/ineanum/	Trimestral	Los bajos ingresos, la situación familiar, los problemas de salud y las condiciones culturales y geográficas, no inhiben el interés y la disponibilidad de los beneficiarios por demandar los servicios del INEA y continuar su educación básica.
Vinculación de módulos entregados a los beneficiarios del Programa	Promedio de módulos entregados a los beneficiarios del Programa	(Número de módulos entregados a los beneficiarios del Programa y registrados en el SASA/ Número de beneficiarios del Programa)	(Número de módulos entregados a los beneficiarios del Programa y registrados en el SASA: Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA).	Trimestral	El programa editorial se realiza conforme a lo programado

Cuadro 2.4.2.1 Análisis de la lógica horizontal del Programa Educación para Adultos, Colima, 2016.

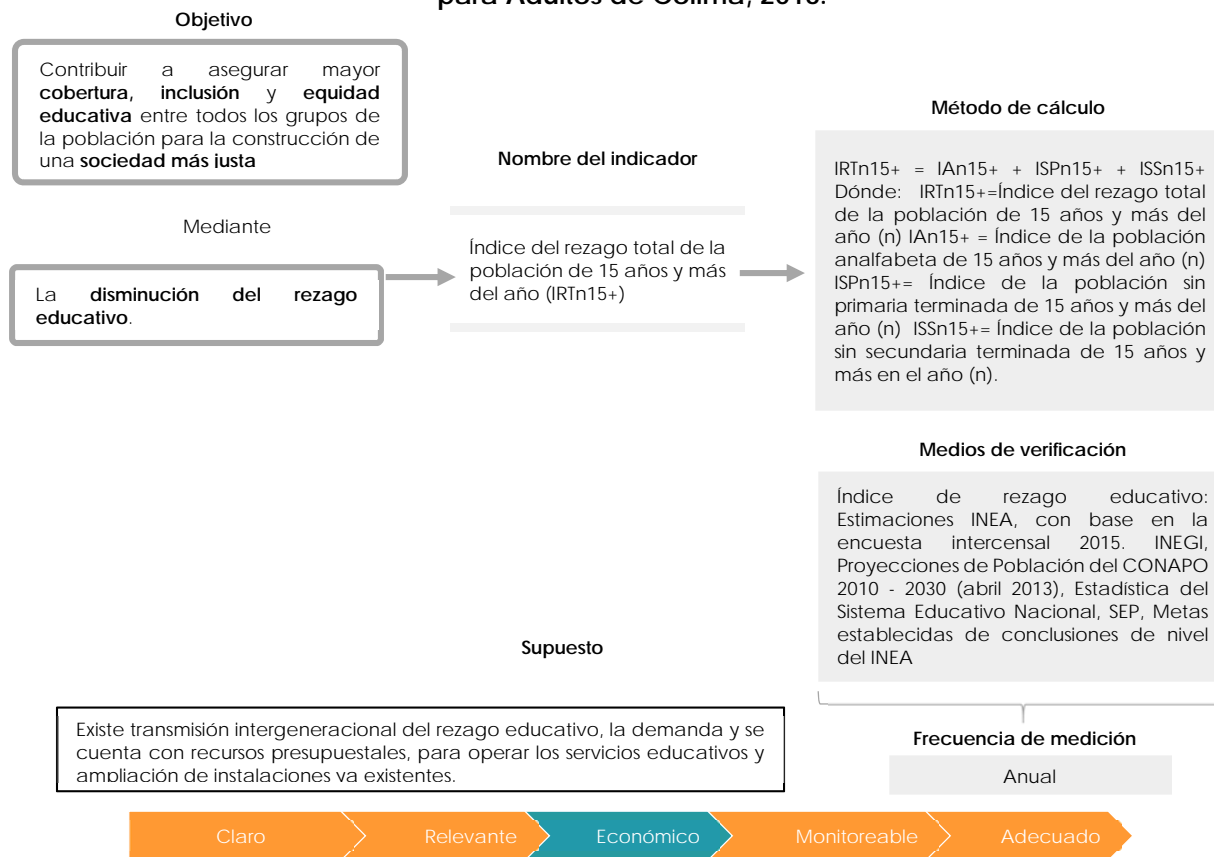
Resumen narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Medios de verificación	Frecuencia de medición	Supuestos
Formación de figuras solidarias	Porcentaje de asesores con formación continua	(Asesores que tienen más de un año de servicio y con formación continua / Total de asesores con más de un año de servicio)*100	(Asesores que tienen más de un año de servicio y con formación continua: Número de asesores con formación continua. Número total de asesores: Registro Automatizado de Formación (RAF). Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). Esta información se puede consultar en la Dirección Académica del INEA.	Trimestral	Los asesores participan en la formación
Estudios de nivel intermedio otorgados a personas de 15 años y más con nivel inicial concluido.	Porcentaje de personas que concluyen nivel inicial y se incorporan a nivel intermedio	(número de personas que concluyen nivel inicial y se incorporan al nivel intermedio en el año t/número de personas que concluyen nivel inicial en el año t)*100	(Número de personas que concluyen nivel inicial y se incorporan al nivel intermedio en el año t: Número de personas que concluyen nivel inicial en el año t. Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). La información es accesible a cualquier persona, se puede consultar en la siguiente liga: http://www.inea.gob.mx/ineanum/	Anual	Los bajos ingresos, la situación familiar, los problemas de salud y las condiciones culturales y geográficas, no inhiben el interés y la disponibilidad de los beneficiarios por demandar los servicios del INEA y continuar su educación básica.
Acreditación de servicios educativos	Porcentaje de exámenes acreditados	(Número de exámenes acreditados / (El número de exámenes presentados) * 100	(Número de exámenes acreditados: Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA).	Trimestral	Los beneficiarios de poblaciones prioritarias demandan los servicios educativos del INEA, presentan y acreditan los exámenes.
Entrega de certificados	Porcentaje de certificados entregados	(Número de certificados entregados / El número de beneficiarios que concluyen nivel primaria o secundaria)	Entregados: Certificados entregados a los beneficiarios que concluyeron nivel primaria o secundaria Número total de certificados emitidos de nivel primaria y secundaria: Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). Esta información puede ser consultada en la Subdirección de Normatividad y Evaluación del Aprendizaje del INEA.	Trimestral	Los beneficiarios de poblaciones prioritarias demandan los servicios educativos del INEA, acreditan los exámenes, y acuden por su certificado de estudios.

Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR de FAETA proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En el cuadro anterior se observa, que la lectura del análisis de la lógica horizontal consiste en una lectura lineal que comprende el resumen narrativo (objetivo), nombre del indicador, método de cálculo, medios de verificación, frecuencia de medición y los supuestos.

A continuación, se presenta el análisis de la lógica horizontal de cada uno de los objetivos que componen la MIR del Programa.

Figura 2.4.2.1. Análisis de la lógica horizontal del Fin de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

El objetivo del Fin “contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la disminución del rezago educativo”, se mide a través del índice del rezago total de la población de 15 años y más.

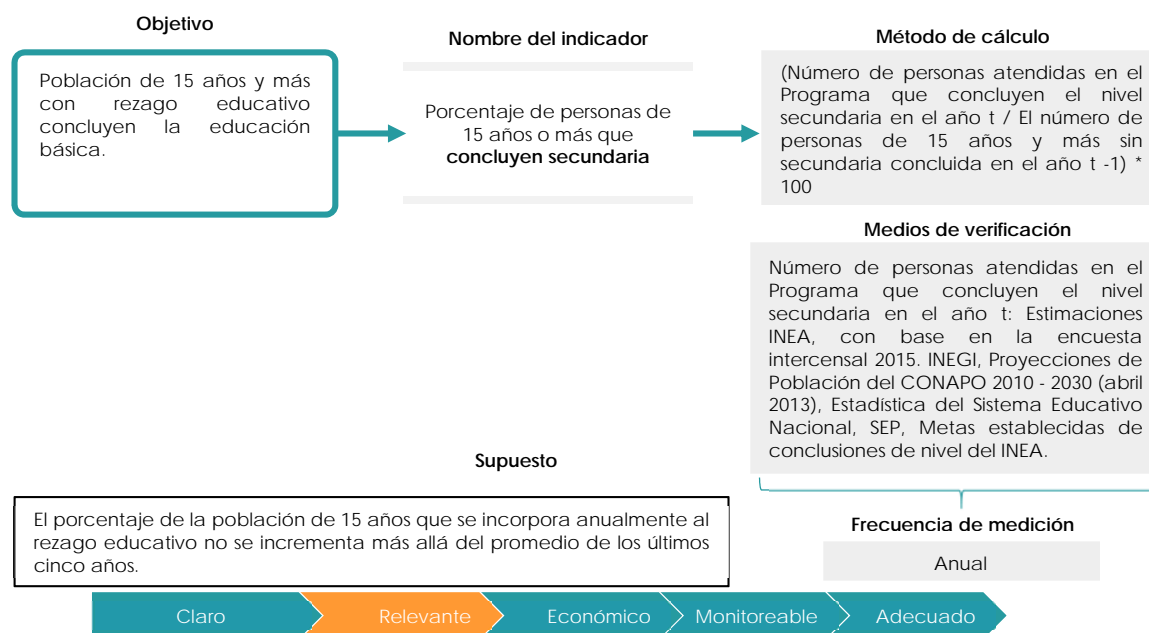
El objetivo del Fin es “Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante la disminución del rezago educativo”, mismo que se mide, a través del índice de la población en rezago educativo, lo cual mide solamente la parte del rezago educativo y no mide completamente el objetivo dejando de lado la cobertura, inclusión y equidad entre los grupos de la población y una sociedad más justa.

Así mismo en referencia al método de cálculo se observa que el nombre del indicador es pertinente, pues se considera a la población de 15 años o más analfabeta, sin primaria y sin secundaria, para obtener el índice de la población en rezago. Es importante señalar que esta fórmula se encuentra preestablecida en la metodología para el cálculo de la estimación del rezago educativo del INEA²¹

En torno a los medios de verificación se observa que estos son consistentes pues el INEA, INEGI y el CONAPO emiten anualmente estimaciones o proyecciones del rezago educativo por entidad para cada una de las variables. Finalmente, en lo que se refiere a la frecuencia de medición anual este es adecuado pues con base a la Guía para el diseño de los indicadores estratégicos²².

En el siguiente apartado se presentará el análisis de los tres indicadores que componen el Propósito del Programa.

Figura 2.4.2.2. Análisis de la lógica horizontal del indicador 1 para el Propósito de la MIR del Programa Educación para Adultos



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

²¹Véase:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/202048/Metodolog_a_rezago_educativo_act__2016_rev3.pdf

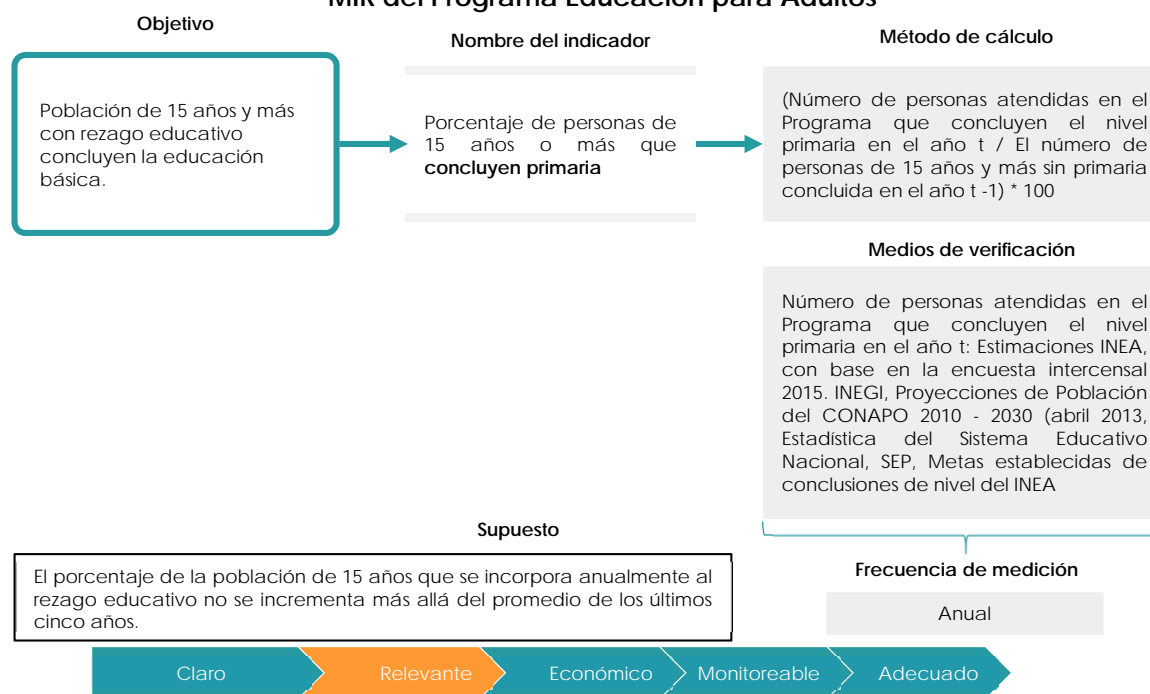
²² Los Indicadores de Propósito tienen una periodicidad máxima de preferencia ANUAL (mínimo debe medirse una vez al año, p.e. anual, semestral)

El objetivo del Programa es la “Población de 15 años y más con rezago educativo concluyen la educación básica” misma que se mide, mediante el indicador del porcentaje de personas de 15 años o más que concluye la educación secundaria. Este indicador mide la cobertura a nivel estatal, lo cual es técnicamente correcto hablando de cobertura.

Por otra parte, los medios de verificación son suficientes, ya que el INEA, INEGI y CONAPO emiten anualmente estimaciones del total de la población en rezago educativo y en el caso de la frecuencia de medición se observa que este es pertinente.

A continuación, se presenta el análisis del segundo indicador del Propósito.

Figura 2.4.2.3. Análisis de la lógica horizontal del indicador 2 para el Propósito de la MIR del Programa Educación para Adultos



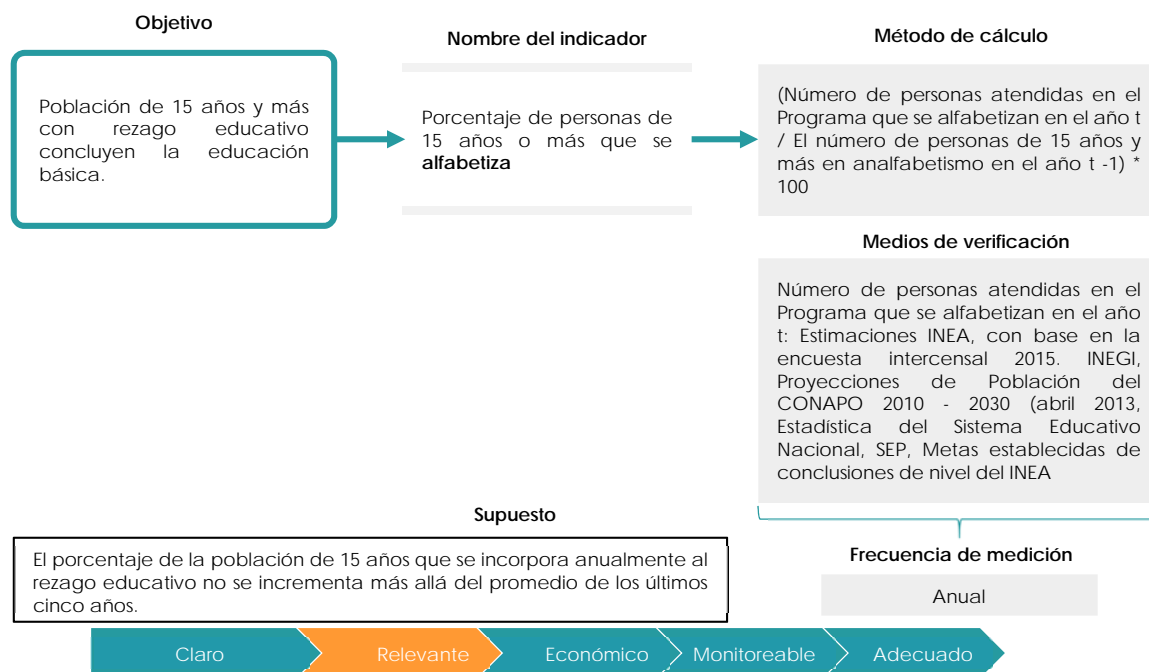
Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En el caso del segundo indicador para el Propósito, se tiene que mediante el porcentaje de personas de 15 años o más que concluye la primaria se puede obtener a la población de 15 años y más que concluye la educación básica. Esto refiere a cobertura lo que es consistente con la función del instituto.

Mientras que, en el caso de los medios de verificación se observa que este presenta la misma situación del indicador 1.

Finalmente se observa que el indicador 3 para el Propósito del Programa es consistente, pues en este se comprende a la población de analfabeta de un año a otro, por ello, se sugiere que se realicen ajustes al indicador.

Figura 2.4.2.4. Análisis de la lógica horizontal del indicador 3 para el Propósito de la MIR del Programa Educación para Adultos



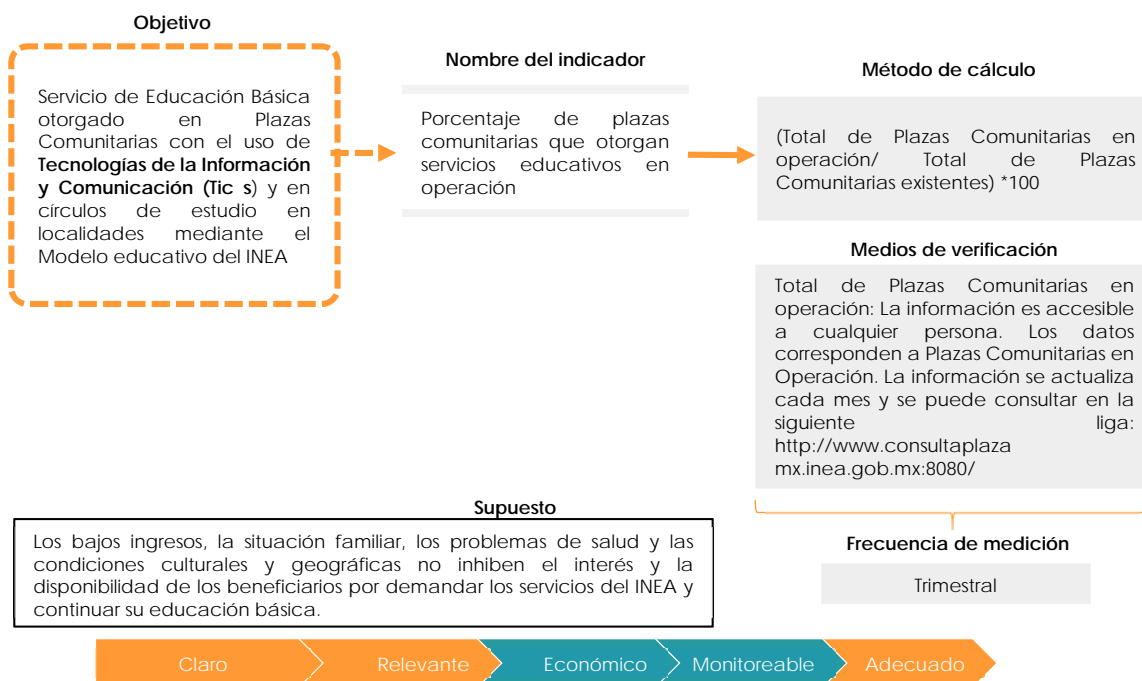
Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En cuanto al método de cálculo se tiene que el indicador proporciona información en torno a la cobertura de los servicios de alfabetización que brinda el IEEA. Es decir, presenta la misma situación del indicador 1 y 2 anteriormente mencionados.

Por su parte los medios de verificación se observa, que estos son los adecuados y en torno a la frecuencia de medición se tiene que es adecuado.

A continuación, se presenta el análisis de la lógica horizontal de los indicadores 1 y 2 del Componente 1 de la MIR del Programa Educación para Adultos.

Figura 2.4.2.5. Análisis de la lógica horizontal del indicador 1 para el Componente 1 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.



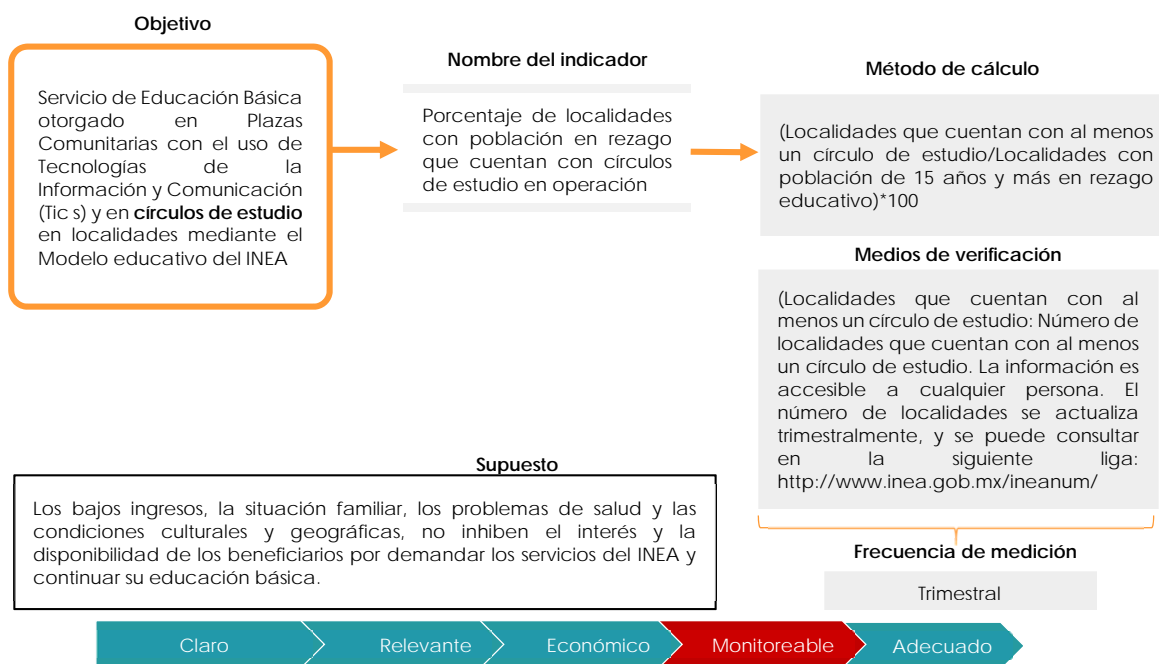
Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

El objetivo del Componente 1 es "Servicio de Educación Básica otorgado en Plazas Comunitarias con el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (Tic s) y en círculos de estudio en localidades mediante el Modelo educativo del INEA" el cual se mide a través del indicador de "Porcentaje de plazas comunitarias que otorgan servicios educativos en operación", lo que refleja que el indicador es parcialmente consistente, ya que sólo mide una parte del objetivo, dejando de lado el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (Tic s). Por lo que se sugiere realizar ajuste al indicador.

En lo que se refiere a los medios de verificación y a la frecuencia de medición se tiene que estos son los adecuados.

En el caso del indicador 2 para el Componente 1, se observa que el indicador planteado para medir el objetivo es el adecuado.

Figura 2.4.2.6. Análisis de la lógica horizontal del indicador 2 para el Componente 1 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.



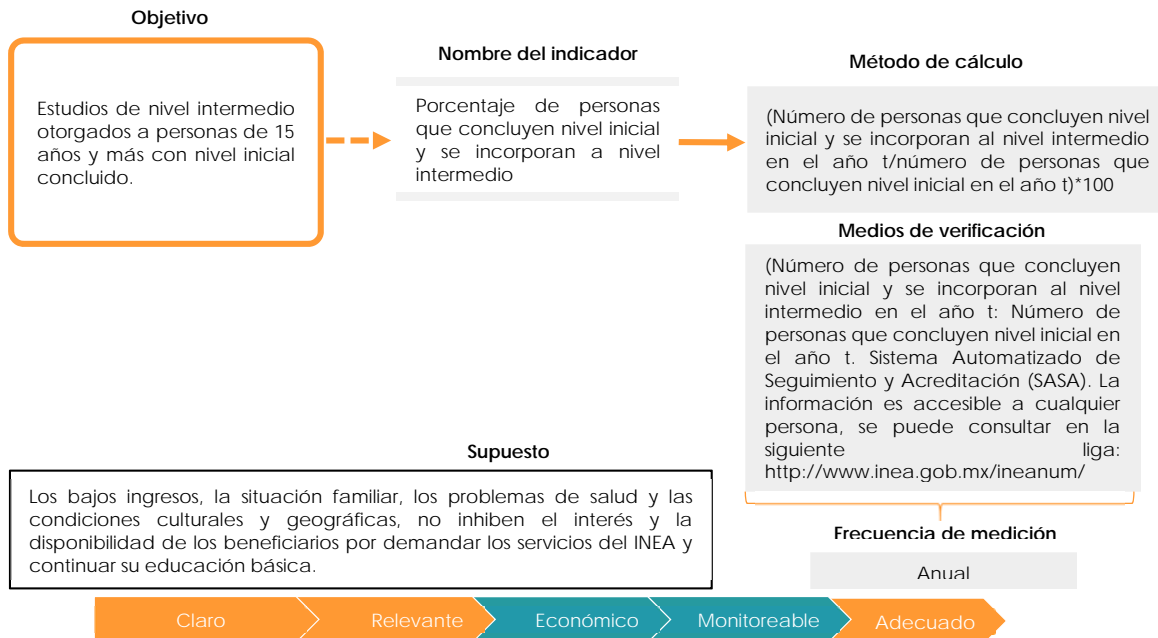
Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En torno al método de cálculo se observa que este es inadecuado pues para obtener el “Porcentaje de localidades con población en rezago que cuentan con círculos de estudio en operación” no se cuenta información desagregada del número de círculo de estudios por localidad, sino por municipio por lo que se tendría que definir la unidad de análisis de éste indicador.

En referencia a los medios de verificación se observa que es consistente, dado que en el portal se encuentra información general del total de círculos de estudios a nivel municipal y localidad. Finalmente en lo que respecta a la frecuencia de medición se tiene que este es adecuado.

A continuación, se presenta el análisis de la lógica horizontal del indicador 1 para el Componente 2.

Figura 2.4.2.7. Análisis de la lógica horizontal del indicador 1 para el Componente 2 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.



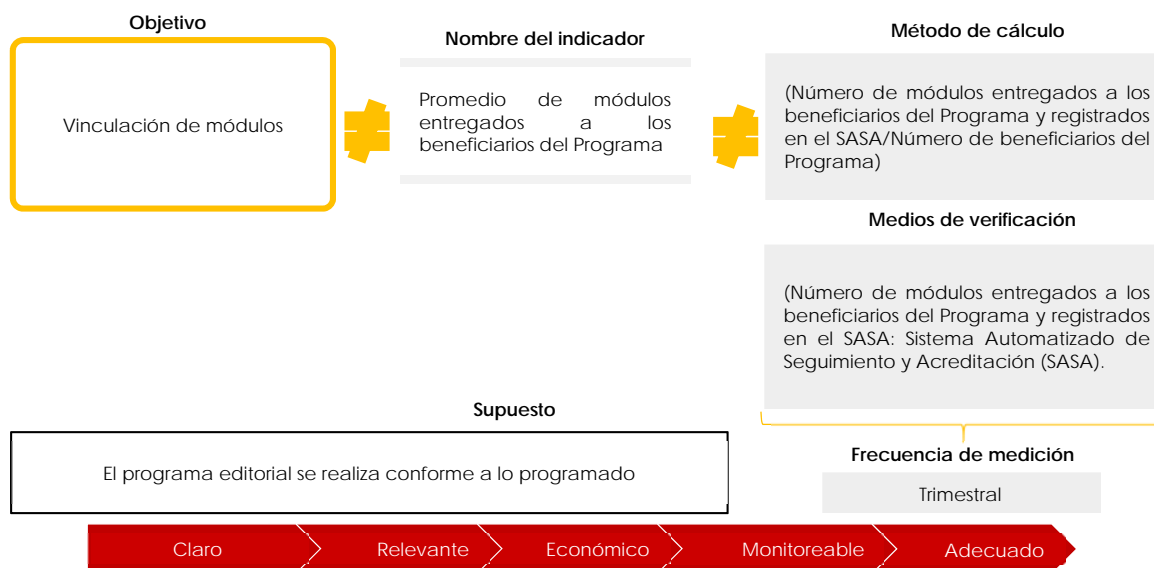
Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

El objetivo del Componente 2 es “Estudios de nivel intermedio otorgados a personas de 15 años y más con nivel inicial concluido” mismo que se determina mediante el “Porcentaje de personas que concluyen nivel inicial y se incorporan a nivel intermedio”. Es decir, el indicador es parcialmente consistente, pues no mide los servicios de nivel intermedio otorgados por el IEEA, sino la incorporación de los que concluyen la educación inicial lo que deja de lado el resto de la población que se incorpora a este nivel.

En cuanto a los medios de verificación y frecuencia de medición se tiene que estos son adecuados.

En este apartado se presenta, el análisis de la lógica horizontal de la actividad 1.

Figura 2.4.2.8. Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 1 de la MIR para el Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

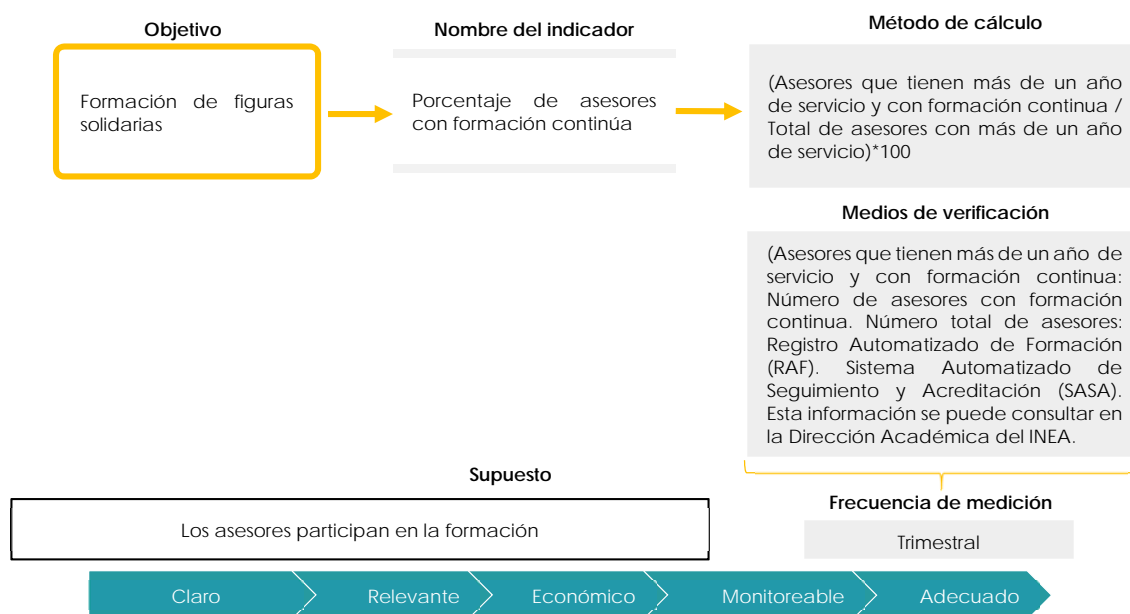
El objetivo de la actividad 1 es la “Vinculación de módulos” misma que se mide a través del promedio de módulos entregados a los beneficiarios del Programa, lo cual muestra inconsistencia entre el objetivo y el nombre del indicador, pues el objetivo busca conocer la vinculación de módulos en torno a los contenidos y materiales educativos en los niveles de educación primaria y secundaria, mientras que el indicador se enfoca al promedio de módulos entregados, por lo que se recomienda definir la unidad de análisis, es decir, determinar si lo que se quiere medir es la vinculación de módulos, el indicador podría ser del total de módulos, cuántos de ellos se encuentran vinculados.

Por su parte, los medios de verificación señalados son inadecuados pues con base a lo señalado en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, las fuentes de información deben proporcionar resultados de los indicadores. Y finalmente, en relación a la frecuencia de medición se observa que esta es adecuada.

El objetivo de la actividad 2 señala que es la “Formación de figuras solidarias” que se determina mediante el “porcentaje de asesores con

formación continua” el cual es consistente, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 2.4.2.9. Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 2 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.

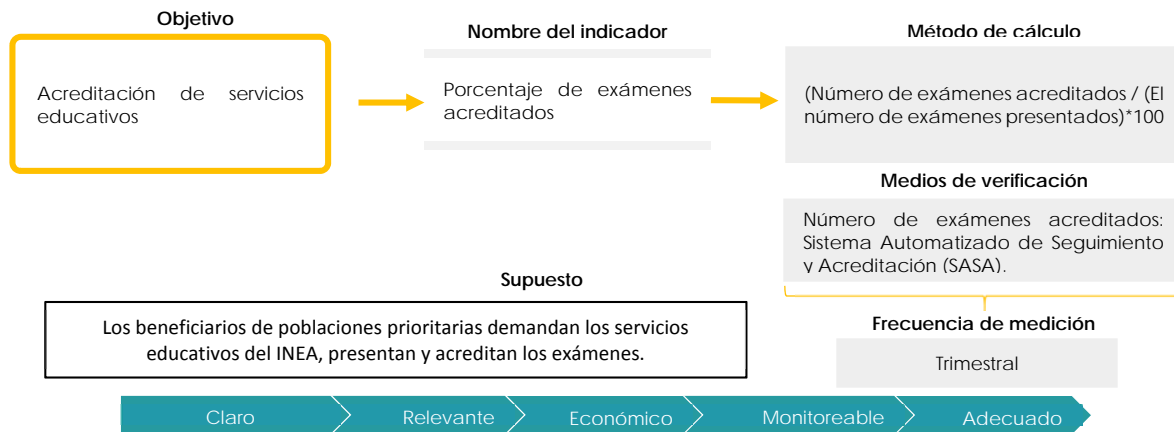


Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En cuanto a los medios de verificación, la información correspondiente a este indicador se encuentra disponible en el SASA, dado que este sistema lleva el control del número de figuras solidarias ya que estos son los responsables de la atención educativa al ciudadano y permite llevar un seguimiento puntual de los logros institucionales. Por su parte la frecuencia de medición de este indicador es adecuado.

En el caso de la actividad 3, el objetivo se alude a la “Acreditación de servicios educativos” que se mide mediante el “Porcentaje de exámenes acreditados” se tiene que es consistente como se muestra en la siguiente figura.

Figura 2.4.2.10. Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 3 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.

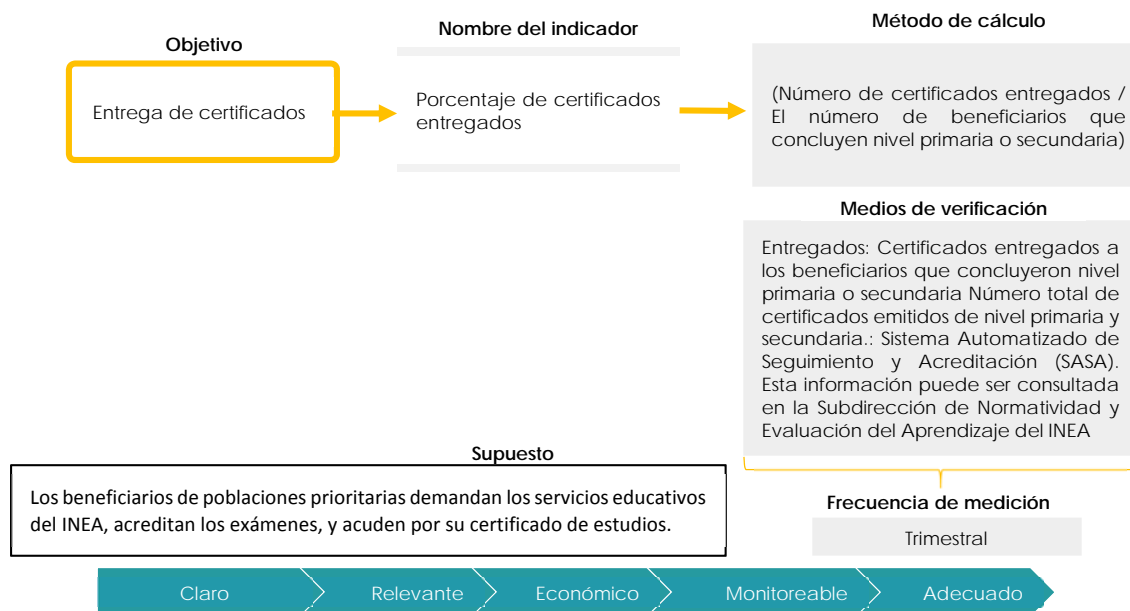


Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En cuanto, a los elementos restantes del indicador (método de cálculo, medios de verificación y frecuencia de medición) se tiene que estos son consistentes.

Finalmente, para la actividad 4 el objetivo señala que la Entrega de certificados se calcula mediante el "porcentaje de certificados entregados" es consistente como se muestra en la siguiente figura.

Figura 2.4.2.11. Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 4 de la MIR del Programa Educación para Adultos de Colima, 2016.



Fuente: Elaborado por TECSO con base en información de la MIR del Programa Educación para Adultos Proporcionada por el Instituto de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En cuanto al método de cálculo, los medios de verificación y la frecuencia de medición se tiene que estos son adecuados.

Se concluye que la MIR del Programa Educación para Adultos es parcialmente consistente, ya que los métodos de cálculo no corresponden con los nombres de los indicadores, mientras que, en referencia a la frecuencia de medición, se observa que es necesario realizar las modificaciones con base en lo señalado en la Guía para el diseño de los indicadores estratégicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El objetivo de este apartado es identificar otros programas que podrían funcionar en dos sentidos con el programa evaluado:

- a) Complementariedad: el programa puede realizar una función que permita el uso de recursos provenientes de otros programas o fondos con los que se puede potenciar el impacto social.
- b) Coincidencias: los operadores de un programa tendrían que realizar, de acuerdo con las normas establecidas, una planeación que contemple una revisión de los programas que aporten apoyos similares para, de ese modo, evitar al máximo posibles sesgos de exclusión e inclusión.

A nivel federal se identificó complementariedad del programa evaluado con otros programas federales que brindan apoyos que se vinculan a la reducción del rezago educativo como son:

- ▶ Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas;²³
- ▶ Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa;²⁴
- ▶ PROSPERA;²⁵
- ▶ Convenio de colaboración con el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).²⁶

²³ Véase: <http://www.promajoven.sep.gob.mx/>

²⁴ Véase: <http://www.inclusionyequidad.sep.gob.mx/>

²⁵ Véase: <https://www.gob.mx/prospera/prensa/prospera-e-inea-coordinan-acciones-contra-el-rezago-educativo?idiom=es>

²⁶ Véase: <http://www.inea.gob.mx/index.php/alianzas/fondo-nacional-fomento-artesantias.html>

Cuadro 2.5.1 Complementariedades y coincidencias con otros Programas Federales.

Programa	Dependencia	Objetivo del programa	Población Objetivo	Tipo de apoyo
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.	SEP	Otorgar becas a niñas y jóvenes en contexto de vulnerabilidad agravada por el embarazo y la maternidad temprana para el acceso, permanencia y conclusión de su educación básica.	Todas las adolescentes de cualquier estado civil que sean madres o se encuentren en estado de embarazo, y que deseen iniciar, reincorporarse, permanecer y/o concluir la educación básica (primaria y secundaria) y la alfabetización; que estudien en el sistema escolarizado, no escolarizado o mixto.	Otorgamiento de una beca de 850 pesos mensuales, hasta por diez meses en el año, a adolescentes y jóvenes en contexto de vulnerabilidad que se encuentren embarazadas o sean madres, cuya edad esté comprendida entre los 12 y 18 años once meses de edad, que se encuentren estudiando la educación básica (es decir la primaria o la secundaria) en la modalidad escolarizada, no escolarizada o mixta, en el caso de la modalidad no escolarizada también se considera a las adolescentes que se encuentren cursando la alfabetización.

Cuadro 2.5.1 Complementariedades y coincidencias con otros Programas Federales.

Programa	Dependencia	Objetivo del programa	Población Objetivo	Tipo de apoyo
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.	SEP	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de Instituciones de educación básica, media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad.	Son las entidades federativas que a través de sus Autoridad Educativa Local atienden a población escolar de educación básica en contexto de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión.	Tipo 1. Fortalecimiento de los servicios de educación indígena, migrante y de las escuelas unitarias y multigrado. Tipo 2. Fortalecimiento de los servicios de educación especial que atiende al alumnado con discapacidad y al alumnado con aptitudes sobresalientes. Tipo 3. Fortalecimiento de la telesecundaria Tipo 4. Esquema de Financiamiento para Proyectos Locales. Tipo 5. Gasto de Operación Local.
PROSPERA-INEA	SEDESOL	Promover y proporcionar servicios de alfabetización y de educación primaria y secundaria a las personas beneficiarias de este programa y sus familias, a través de los promotores de PROSPERA, quienes apoyaran a los educandos como asesores educativos	Personas beneficiarias por el Programa PROSPERA	

Cuadro 2.5.1 Complementariedades y coincidencias con otros Programas Federales.

Programa	Dependencia	Objetivo del programa	Población Objetivo	Tipo de apoyo
FONART	FONART	Tiene por objeto establecer las bases generales de colaboración y coordinación para que el INEA y FONART, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, conjuntarán esfuerzos y recursos para difundir, promover y favorecer la incorporación y el acceso a los servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria que presta el INEA para que en el marco de Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo y del Programa Especial Certificación (PEC), se contribuya a atender y reducir el rezago educativo de las y los artesanos mexicanos.		

Fuente: Elaborado por TECSO con base información de la Secretaría de Educación Pública y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

Como se puede observar en el cuadro anterior, los objetivos de los fondos federales destinados a atender el rezago educativo complementan el quehacer del Instituto Nacional de Educación para Adultos. Por lo que se recomienda que el Instituto de Estatal de Educación para Adultos de Colima, considere realizar convenios de colaboración con las instituciones mencionadas en el cuadro, que le permitan a la población adulta colimense el acceso a los servicios educativos.

3. Planeación y orientación a resultados

3.1 Instrumentos de planeación.

El plan estratégico con el que cuenta la dependencia es el Programa Institucional 2017–2021 el cual se encuentra alineado al Plan Estatal de Desarrollo 2016–2021 con el EJE II “Colima con Mayor Calidad de Vida”. De igual manera, el Programa Institucional retoma lo definido en el Programa Sectorial de Educación 2016–2021 en lo referente a su Objetivo Específico 8; “Disminuir el rezago educativo en Población de 15 años y más”.

Así, el IEAA, en el aspecto documental, sigue los procedimientos establecidos tanto en el Plan Estatal como el en Plan Sectorial de los cuales retoma aspectos y consideraciones para la operación.

Dicho Programa Institucional contempla metas a corto y mediano plazo, ya que se plantea metas anuales desde el 2017 como corto plazo y el 2021 como mediano. De este modo el programa establece dos objetivos principales:

- ▶ Ampliar la calidad y cobertura en la atención de los servicios educativos de educación para adultos y;
- ▶ Reducir el índice de rezago educativo entre las personas de 15 años y más en la entidad.

Estos objetivos se encuentran establecidos bajo la premisa del cumplimiento de las metas que se plantean en el Programa Institucional y que, como ya se mencionó, deberán ser cubiertas para el año 2021. Estos mismos objetivos se encuentran especificados dentro de la MIR del programa y donde se especifica el Fin y el Propósito del programa

Fin: Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

Propósito: La población de 15 años y más con rezago educativo y los jóvenes en edad de cursar el bachillerato tienen acceso a la educación para adultos y a los servicios de educación tecnológica.

De esta manera, para cumplir con los objetivos y con el Fin y Propósito establecidos la dependencia deberá dar seguimiento a los avances de los

indicadores establecidos en su Matriz de Indicadores en busca de reducir el rezago educativo. Estos indicadores están establecidos en el Programa Institucional, mismos que son:

- ▶ Índice de plazas comunitarias en operación;
- ▶ Porcentaje de personal institucional y solidario formado;
- ▶ Cobertura de servicios de educación para adultos;
- ▶ Índice de analfabetismo;
- ▶ Índice de población sin primaria concluida;
- ▶ Índice de población sin secundaria concluida y;
- ▶ Porcentaje de módulos entregados y vinculados.

Estos indicadores son producto de las estrategias planteadas en el Programa Institucional derivado del contexto de la situación de la población de 15 años en adelante en materia de educación, mismos que establecieron metas con indicadores de seguimiento año a año.

3.2. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación.

El Programa de Educación para Adultos en el estado de Colima, hasta antes de esta evaluación, no contaba con evaluaciones externas a sus procesos o resultados del programa, por lo que se tomarán en cuenta Informes de autoevaluaciones que la dependencia proporcionó correspondientes a los años fiscales de 2014 y 2015.

Sin embargo, más que evaluación estos informes son reportes de actividades en los que plantean los avances y resultados a los que la dependencia está llegando.

No por ello, la información proporcionada deja de ser relevante, ya que aunado a los avances que la dependencia está obteniendo se plantean aspectos que influyeron o afectaron dichos resultados.

Cuadro 3.2.1. Resumen de incorporaciones al Programa de Educación para Adultos Colima, 2014 y 2015						
Programa educativo	2014			2015		
	Meta	Logro	% Avance	Meta	Logro	% Avance
Alfabetización	N.D.	N.D.	N.D.	4,047	3,099	76.6
Inicial	6,660	4,770	71.6	471	3,648	774.5
Primaria	3,200	2,342	73.2	964	2,306	239.2
Secundaria	9,397	7,449	79.3	1,171	6,721	574.0
TOTAL	19,257	14,561	75.6	6,653	15,774	237.1

Fuente: 4to informe de autoevaluación trimestral 2014 – 2015.

Así podemos establecer una comparativa de los resultados que la dependencia proporciona en base a sus propios informes de autoevaluaciones donde se observa que un porcentaje de avance mucho mayor en el 2015 que en 2014, sin embargo, es de llamar la atención que la meta planteada en el 2015 es mucho menor que la planteada en el 2014, mientras que los logros si mantienen una proporción similar para ambos años.

Cuadro 3.2.2. Resumen de registros al Programa de Educación para Adultos Colima, 2014 y 2015						
Programa educativo	2014			2015		
	Meta	Logro	% Avance	Meta	Logro	% Avance
Alfabetización	N.D.	N.D.	N.D.	7,317		0.0
Inicial	3,588	3,600	100.3	2,335	7,492	320.9
Primaria	3,050	3,855	126.4	2,417	4,133	171.0
Secundaria	7,117	9,638	135.4	5,958	9,909	166.3
TOTAL	13,755	17,093	124.3	18,027	21,534	119.5

Fuente: 4to informe de autoevaluación trimestral 2014 – 2015.

De este modo, el cuadro anterior nos muestra los porcentajes de avance en cuanto a los registros se refiere, esto nos deja ver que para el año 2015 el porcentaje de avance fue 4.8% menor que el año 2014, sin embargo, en magnitud se cuentan con más registros en el 2015, esto debido a que la meta del 2015 fue mayor. No obstante, es relevante que el registro se haya incrementado para 4,441 educandos más. Es decir, en ambos años, los registros de los educandos han sido mayor a lo que la dependencia se está estableciendo como meta lo que habla de importantes avances en materia de luchar contra el rezago educativo.

Cuadro 3.2.3. Resumen de UCN 2014,2015						
Programa educativo	2014			2015		
	Meta	Logro	% Avance	Meta	Logro	% Avance
Alfabetización	1,304	183	14.0	2,328	1,173	50.4
Inicial	N.D.	N.D.	N.D.	932	416	44.6
Primaria	1,135	930	81.9	1,252	1,004	80.2
Secundaria	3,635	2,834	78.0	2,825	2,939	104.0
TOTAL	6,074	3,947	65.0	7,337	5,532	75.4

Fuente: 4to informe de autoevaluación trimestral 2014 – 2015.

Así, tenemos que la dependencia registra un incremento de Usuarios que Concluyen el Nivel del 15% en el 2015 con respecto al 2014, esto a pesar de que se incrementó la meta en 20% para los mismos años.

Esto resulta relevante ya que por nivel de atención se detectan avances que destacan de los demás, tal es el caso de la alfabetización en donde el porcentaje de avance fue 360% más en el 2015 que en el 2014 a pesar de que la meta casi se duplica en este nivel, por lo que el incremento en logros fue del 640%.

Otro caso que se destaca también es los Usuarios que Concluyeron el Nivel secundaria ya que para el 2015 el porcentaje de avance sobre pasa el 100%, es decir lograron un avance de 104%, esto es 33% más que el logro alcanzado en 2014, este logro significa que 1,585 educandos lograron concluir el nivel secundaria, lo que representa un incremento de la magnitud en 3%.

A pesar de estos resultados, la dependencia reporta importantes cuestiones que no permitieron alcanzar mejores resultados, además, también presentan las acciones que permitan subsanar la problemática, así como contar con un control puntual sobre las actividades que permitirán un mejor desempeño del programa y el estatus de estas. Esto resulta relevante ya que parte esencial en el establecimiento de objetivos y metas es el seguimiento de las tareas que forman parte de las actividades para cumplir con los objetivos y la dependencia además de contar con los elementos mencionados, establece una clasificación si el estatus se encuentra de manera positiva o negativa.

3.3. De la generación de información.

La dependencia reporta que sí cuenta con registros sobre los avances a sus metas que establecen. El principal de ellos es el padrón de beneficiarios donde se registra la información de quienes participaron en el programa y de quienes ya cuentan con la certificación. El registro inicial de los educandos se hace a través del formato "Registro del beneficiario" en el cual se recaba información sociodemográfica de las personas que se integran a los programas.

Es importante destacar que la dependencia sólo se encarga de hacer dicho registro en el SASA, así como de, en el mismo sistema, establecer la certificación del educando en su respectivo nivel que haya concluido, así como la actualización de su estatus. Es la entidad federal (INEA) quien tiene la posibilidad de analizar, reportar y sustraer la información para analizarla.

Cabe hacer la aclaración que esta es una de las áreas de oportunidad que tiene la dependencia, ya que al estar regidas por las reglas de operación federales no cuenta con los instrumentos propios para realizar sus propios manejos de la información, así como generar indicadores para dar seguimiento a las metas establecidas.

Así, se recomienda que la dependencia haga sus propios diseños de un sistema de registro de información, en el cual se tenga el control de la información que se recaba, así como tener la posibilidad de monitorear los avances a sus indicadores y metas establecidas, ya que como se mencionó anteriormente, el seguimiento es parte fundamental del cumplimiento de objetivos.

4. Cobertura y focalización

4.1. Análisis de cobertura.

En las Reglas de Operación del Programa de Educación para Adultos 2016 señala que el servicio educativo se otorga en las Entidades Federativas, a través de 26 IEEA, 6 Delegaciones del INEA y Coordinaciones de zona ubicadas en los principales municipios y delegaciones del Distrito Federal; y en plazas comunitarias equipadas con TIC. Asimismo, en los círculos de estudio y plazas comunitarias en el exterior (ROP, 2016).

Por lo que para el caso de Colima, en el Programa Institucional 2017-2021 del Instituto Estatal de Educación para Adultos, señala que para la atención de la población en rezago educativo²⁷ el IEEA cuenta con una capacidad instalada de cuatro coordinaciones de zona que cubren los 10 municipios del estado, 48 plazas comunitarias en operación, 720 círculos de estudio y 17 puntos de encuentro, para la atención de 12,000 mil personas.

Para el año fiscal 2016 el Instituto de Estatal de Educación para Adultos de Colima atendió a una población total de 18,751 personas en rezago educativo, a la cual se le brindaron diferentes servicios. Por lo que a continuación se analizara los tipos de servicios otorgados.

En primera instancia, se presenta información desagregada sobre la población analfabeta atendida por el IEEA para el año 2016.

²⁷ En las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos para el año fiscal 2016 se define la Población Potencial “está constituida por personas de 15 años o más que no saben leer y/o escribir, o que no tuvieron la oportunidad de cursar y concluir su educación primaria y/o secundaria considerada como la población en rezago educativo” (ROP, 2016).

Cuadro 4.1.1. Población Analfabeta de 15 años o más Atendida en Colima, 2016					
Municipio	Población de 15 años o más 2015	Analfabetas 2015		Población Atendida 2016	
		Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Armería	21,054	1,828	8.7	300	16.4
Colima	115,693	3,300	2.9	634	19.2
Comala	15,864	631	4.0	195	30.9
Coquimatlán	14,858	819	5.5	142	17.3
Cauhtémoc	22,469	784	3.5	166	21.2
Ixtlahuacán	4,110	434	10.6	85	19.6
Manzanillo	133,904	4,049	3.0	828	20.4
Minatitlán	6,411	383	6.0	82	21.4
Tecomán	86,617	6,332	7.3	1,877	29.6
Villa de Álvarez	102,329	1,745	1.7	432	24.8
TOTAL	523,309	20,305	3.9	4,741	23.3

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de la Encuesta Intercensal Colima, 2015 e Información del Padrón de Beneficiarios del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En el cuadro anterior se muestra que para 2015 en el estado de Colima el 3.9% del total de la población de 15 años o más era analfabeta, de la cual para el año 2016 el 23.3% de esa población fue atendida.

En el cuadro también se observa que en Tecomán fue el municipio que se atendió el mayor número de personas analfabetas con 1,877 personas, lo que representa el 29.6% de la población del municipio en estas condiciones de analfabetismo, siguiéndole Manzanillo al atender al 20.4% de la población que se encontraba en esta situación, mientras que Colima atendió al 19.2% del total de su población que presentaba esta situación y en el caso de los municipios de Ixtlahuacán, Minatitlán y Coquimatlán fue donde se atendió el menor número de personas analfabetas.

Por otra parte, en lo que se refiere a la población sin primaria concluida a continuación se presenta información desagregada por municipio.

En 2015 el 11.2% del total de la población de 15 años o más no contaba con la educación primaria concluida, de la cual para 2016 el 3.6% de esa población fue receptora del servicio de educación primaria y en este mismo

Cuadro 4.1.2 Población Atendida Sin Primaria de 15 años o más en Colima, 2016

Municipio	Población de 15 años o más 2015	Sin Primaria 2015		Población Atendida 2016		Población Certificada 2016	
		Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Armería	21,054	4,411	21	121	2.7	321	7.3
Colima	115,693	10,431	9	291	2.8	334	3.2
Comala	15,864	2,262	14.3	62	2.7	122	5.4
Coquimatlán	14,858	2,509	16.9	64	2.6	174	6.9
Cauhtémoc	22,469	2,943	13.1	43	1.5	106	3.6
Ixtlahuacán	4,110	717	17.5	29	4.0	39	5.4
Manzanillo	133,904	11,980	9	431	3.6	565	4.7
Minatitlán	6,411	926	14.4	21	2.3	58	6.3
Tecomán	86,617	16,716	19.3	879	5.3	797	4.8
Villa de Álvarez	102,329	6,062	5.9	156	2.6	305	5.0
TOTAL	523,309	58,597	11.2	2,097	3.6	2,821	4.8

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de la Encuesta Intercensal Colima, 2015 e Información del Padrón de Beneficiarios del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016.

año se certificaron al 4.8% de la población, es importante señalar que la diferencia entre los datos de la población atendida y certificada se debe a que el servicio de certificación también se otorga a la población que cuente con conocimientos escolares que les permite acreditar el examen incluso sin recibir la atención del programa de manera completa en contraste a la población que no cuenta con esos antecedentes o conocimientos básicos.

En este mismo sentido se observa, que en los municipios de Tecomán, Manzanillo y Colima fueron los municipios en donde se proporcionó el mayor número de servicios de educación primaria, así como también fueron los municipios que certificaron el mayor número de personas, mientras que los municipios de Cauhtémoc, Ixtlahuacán y Minatitlán fueron los presentaron en menor proporción servicios de educación primaria y certificación.

En lo que se refiere al tema de los servicios de educación y certificación del nivel secundaria a continuación, se presenta información desagregada.

Cuadro 4.1.3. Población Atendida Sin Secundaria de 15 años o más en Colima, 2016							
Municipio	Población de 15 años o más	Sin secundaria		Población Atendida		Población Certificada	
		Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Armería	21,054	5,032	23.9	360	7.2	714	14.2
Colima	115,693	18,028	15.6	1,142	6.3	856	4.7
Comala	15,864	3,699	23.3	160	4.3	177	4.8
Coquimatlán	14,858	3,122	21	259	8.3	286	9.2
Cauhtémoc	22,469	4,801	21.4	158	3.3	244	5.1
Ixtlahuacán	4,110	854	20.8	67	7.8	53	6.2
Manzanillo	133,904	26,341	19.7	1,690	6.4	1,484	5.6
Minatitlán	6,411	1,461	22.8	48	3.3	107	7.3
Tecomán	86,617	18,145	21	1,819	10.0	1,244	6.9
Villa de Álvarez	102,329	12,699	12.4	621	4.9	604	4.8
TOTAL	523,309	94,182	18.00	6,324	6.7	5,769	6.1

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de la Encuesta Intercensal Colima, 2015 e Información del Padrón de Beneficiarios del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En el cuadro se muestra, que en 2015 el 18% del total de la población de 15 años o más no contaba con la educación secundaria concluida, de la cual para 2016 el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima atendió mediante el programa al 6.7% de la población que no contaba con este nivel de educación concluido, mientras que en lo que refiere a la población certificada, se certificó al 6.1% del total de la población que no contaba con la educación secundaria.

En el cuadro también se observa que los municipios que brindaron en mayor proporción servicios de educación secundaria y certificación fueron Tecomán, Manzanillo y Colima, mientras que los municipios que brindaron en menor proporción el servicio de educación y certificación de secundaria fueron Coquimatlán, Ixtlahuacán y Minatitlán, sin embargo, esto no refleja una mala focalización en la atención de la población, pues se observa que para 2016 el IEEA realizó una adecuada atención.

En resumen, se observa que el Instituto Estatal de Educación para Adultos cuenta con los instrumentos apropiados para la identificación de su población potencial, objetivo y atendida, para brindar los servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, y certificación por municipio en el estado de Colima.

A continuación, se presentan datos con respecto a la cobertura del programa por el IEEA para el ejercicio fiscal 2016.

Cuadro 4.1.4. Cobertura del Programa Educación para Adultos del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016		
Tipo de Población	Unidad de medida	2016
Población Potencial	Población en Rezago	173,444
Población Objetivo	Población que se pretende atender	20,464
Población Atendida	Población receptora del programa	18,751

Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI y Anexo 10 proporcionado por el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima IEEA, 2016.

Por lo que para el año fiscal 2016 el IEEA tuvo una cobertura del Programa Educación para Adultos 91.6% esto con respecto a la población objetivo y la población atendida por el Instituto, mientras que en lo que se refiere a la población potencial y la población atendida se tiene que solamente el 10.3% del total de la población que se encuentra en rezago social fue atendida.

5. Operación

5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.

En la guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos se señala, que la importancia de la optimización consiste en que al mejorar o simplificar los procesos de las instituciones de la Administración Pública se facilita la obtención de:

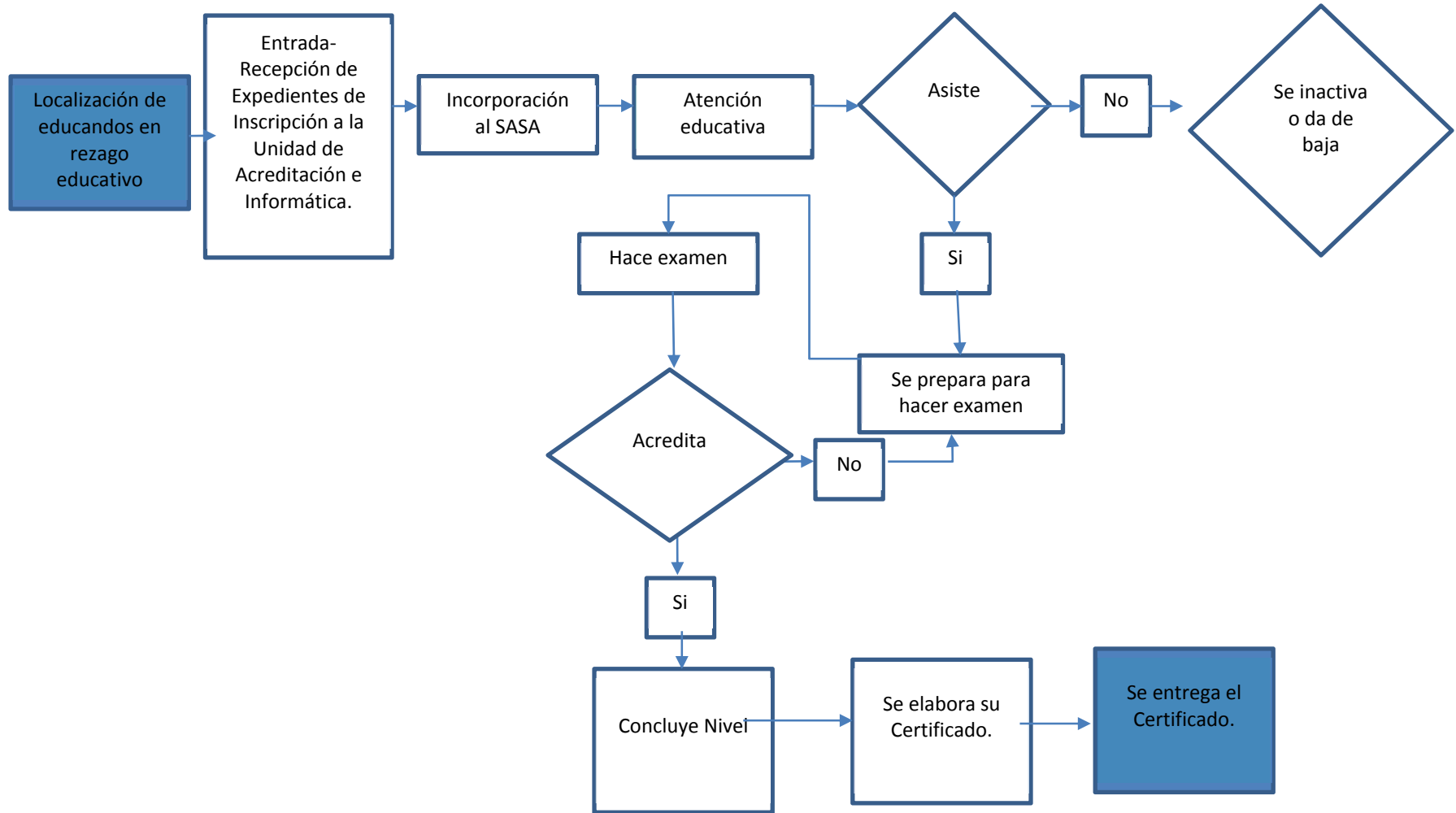
- ▶ Mayor agilidad y sencillez en la interacción de los ciudadanos con las instituciones de la Administración Pública, al eliminar las actividades innecesarias en las gestiones de los ciudadanos con el gobierno.
- ▶ Incremento en la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones de la AP.
- ▶ Reducción de los tiempos de ejecución de los procesos a fin de proporcionar a los ciudadanos los bienes y servicios con mayor rapidez y oportunidad (SFP, 2016).

El análisis de los procesos establecidos para el Programa Educación para Adultos describe el proceso general que se lleva a cabo para el cumplimiento del objetivo general que es:

“Contribuir a asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante servicios educativos para la población de 15 años o más destinados a la reducción del rezago educativo” (ROP, 2016).

Para el cumplimiento del objetivo del programa la dependencia diseño el siguiente diagrama de flujo:

Figura 5.1.1 Diagrama de Flujo de los Componentes y Procesos Claves del Programa Educación para Adultos, Colima 2016



Fuente: Elaborado por el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima, 2016.

En el diagrama de flujo presentando por el IEAA no cuenta con los elementos suficientes para identificar a los participantes en cada procedimiento, así como tampoco se identifican las actividades que realiza cada uno de ellos en el proceso, el diagrama carece de una secuencia lógica y temporal, y no identifica los sistemas y documentos que intervienen en cada caso, esto conforme a lo establecido en la Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos.

Por lo que a continuación, se presenta una propuesta elaborada por TECSO del proceso para el desarrollo de la operación del Programa Educación para Adultos de Colima, en la cual se tomó referencia el Diagrama de Flujo de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2016.

Cabe señalar que, en la propuesta diseñada, se realizó el desglose de actividades que corresponde al proceso de operación del Programa Educación para Adultos que se encuentra a cargo del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima y en la cual se contempla los elementos para la construcción del diagrama (simbología, participantes, actividades, secuencia lógica y temporal, sistemas y documentos) como se muestra a continuación:

Cuadro 5.1.1. Proceso de Operación del Programa Educación para Adultos del estado de Colima, 2016			
Número de actividad	Descripción	Responsable	Número de actividad consecutiva
1a	El instituto Nacional de Educación para Adultos, el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima y las Delegaciones se encargan de la formación de las figuras educativas.	INEA IEEA o Delegación del INEA	1
1b	Se promueven los servicios educativos para personas de 15 años o más en condición de rezago educativo a nivel estatal	IEEA o Delegaciones del INEA	2
2a	Las personas interesadas de 15 años o más analfabetas o que no han concluido su educación primaria y secundaria solicitan información acerca de los servicios educativos que se brindan.	Educando	3
2b	En caso de que la persona de 15 años o más que es analfabeta o que no ha concluido su educación primaria o secundaria se interese por alguno de los	IEEA o Delegaciones del INEA	4

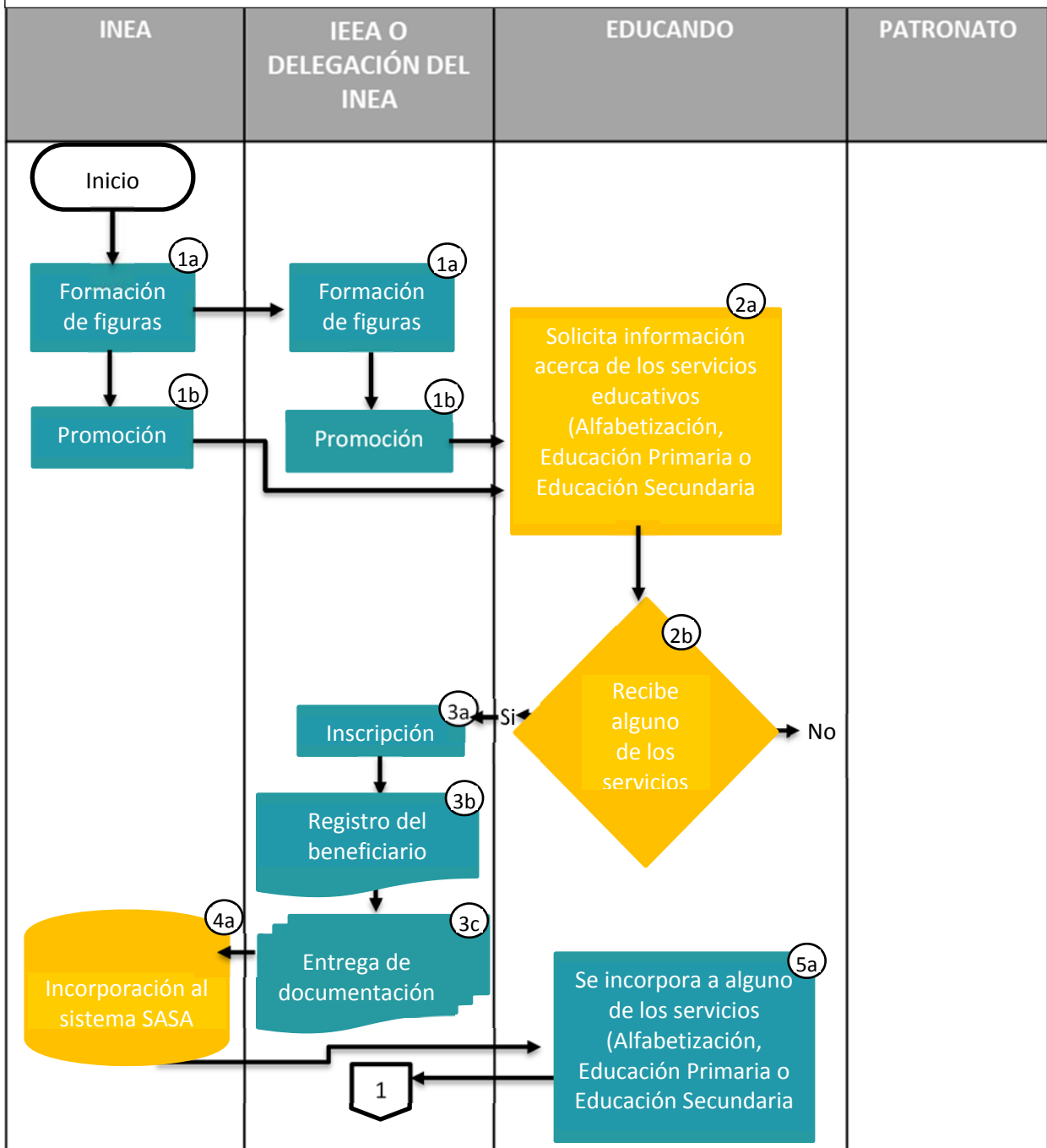
Cuadro 5.1.1. Proceso de Operación del Programa Educación para Adultos del estado de Colima, 2016			
Número de actividad	Descripción	Responsable	Número de actividad consecutiva
	servicios educativos que se brindan, la dependencia le otorga el servicio.		
3a	Se lleva a cabo el proceso de inscripción	IEEA o Delegaciones del INEA	5
3b	En el momento que se inicia el proceso de inscripción del interesado, realiza el llenado del formato de Registro del Beneficiario	IEEA o Delegaciones del INEA	6
3c	El educando hace entrega de la documentación solicitada por la dependencia para su inscripción	Educando IEEA o Delegaciones INEA	7
4a	La dependencia realiza el registro del educando mediante el Software denominado SASA.	IEEA o Delegaciones INEA	8
5a	El educando se incorpora a alguno de los servicios Educativos (Alfabetización, Educación primaria o secundaria)	Educando	9
6a	Se otorga el material didáctico con base al tipo de servicio que requiera el educando (Alfabetización, educación primaria y secundaria).	IEEA o Delegaciones INEA	10
6b	La dependencia en cargada del servicio brinda la atención educativa al educando	IEEA o Delegaciones INEA	11
7a	El educando asiste a recibir la atención educativa	Educando	12
7b	En caso de que el educando deje de asistir al proceso de enseñanza este se inactiva o da de baja	IEEA o Delegaciones INEA	13
7c	El educando concluye el servicio de alfabetización	Educando	14
8a	Al concluir el servicio de alfabetización el educando puede solicitar alguno de los apoyos económicos	Patronato	15
9a	El educando al concluir el servicio de alfabetización este continúa con sus estudios.	IEEA o Delegaciones INEA	16
10a	El educando asiste a recibir la atención educativa	Educando	17
10b	En caso de que el educando deje de asistir al proceso de enseñanza este se inactiva o da de baja	IEEA o Delegaciones INEA	18
11a	El educando concluye el servicio educación primaria o secundaria	Educando	19

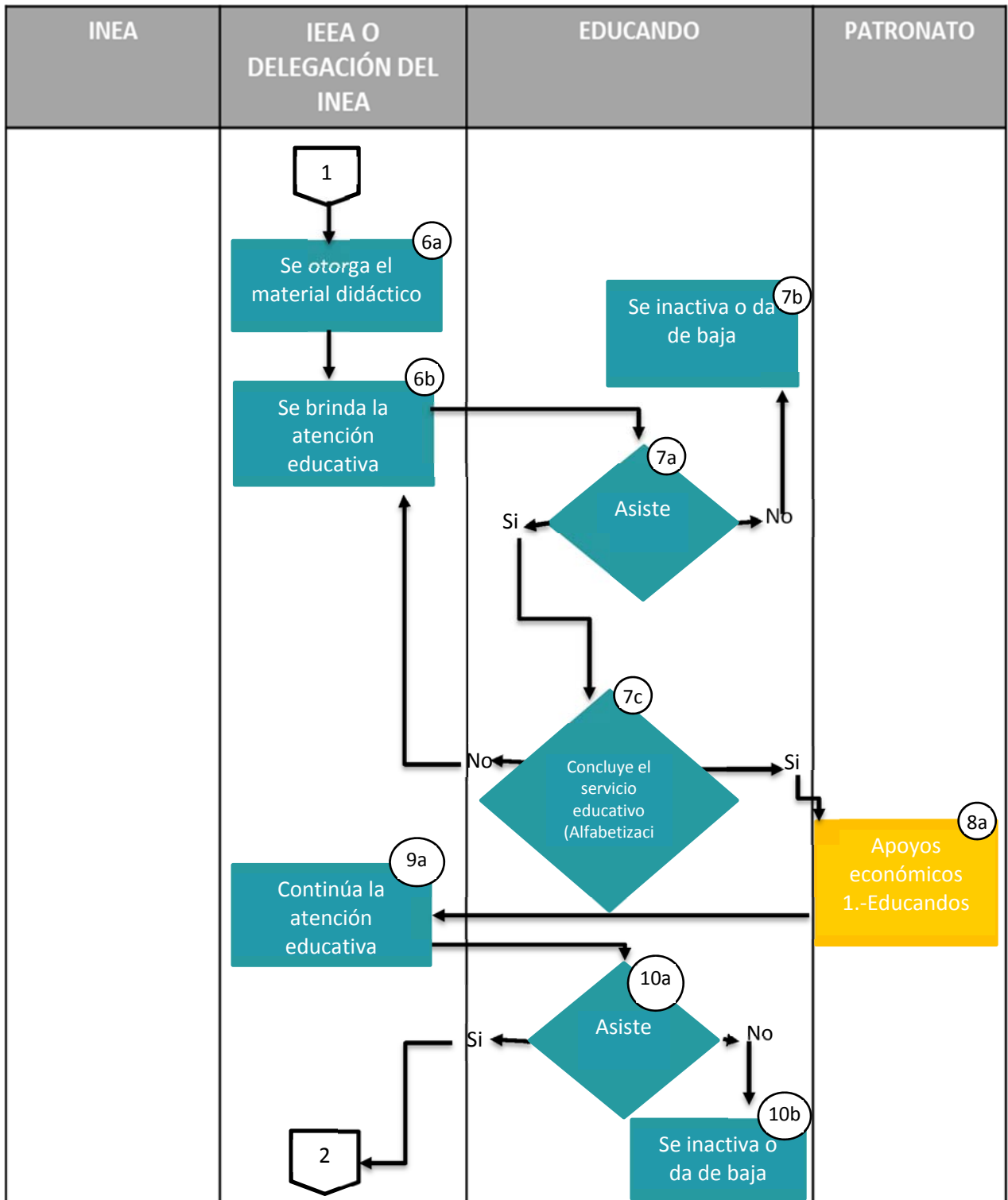
Cuadro 5.1.1. Proceso de Operación del Programa Educación para Adultos del estado de Colima, 2016			
Número de actividad	Descripción	Responsable	Número de actividad consecutiva
11b	En caso de que el educando no concluya el servicio se le brinda atención educativa nuevamente	IEEA o Delegaciones INEA	20
12a	Al concluir el servicio de educación primaria o secundaria el educando puede solicitar alguno de los apoyos económicos	Patronato	21
13a	Al concluir el servicio de educación primaria, se programa la fecha de aplicación del examen	IEEA o Delegaciones del INEA	22
13b	Se realiza la aplicación del examen	IEEA o Delegaciones del INEA	23
13c	Se emite los resultados sobre si el educando acredita o no acredita el examen	IEEA o Delegaciones del INEA	24
13d	De ser que el educando no acredita el nivel el IEEA le vuelve a brindar la atención educativa	IEEA o Delegaciones del INEA	25
14a	Cuando el educando acredita la educación primaria o secundaria este concluye de manera satisfactoria el nivel	Educando	26
15a	El IEEA emite la solicitud para la elaboración del certificado	IEEA o Delegaciones del INEA	27
15b	La dependencia emite el certificado de educación primaria o secundaria	IEEA o Delegaciones del INEA	28
16a	La dependencia encargada hace entrega del certificado al educando	IEEA o Delegaciones del INEA	29

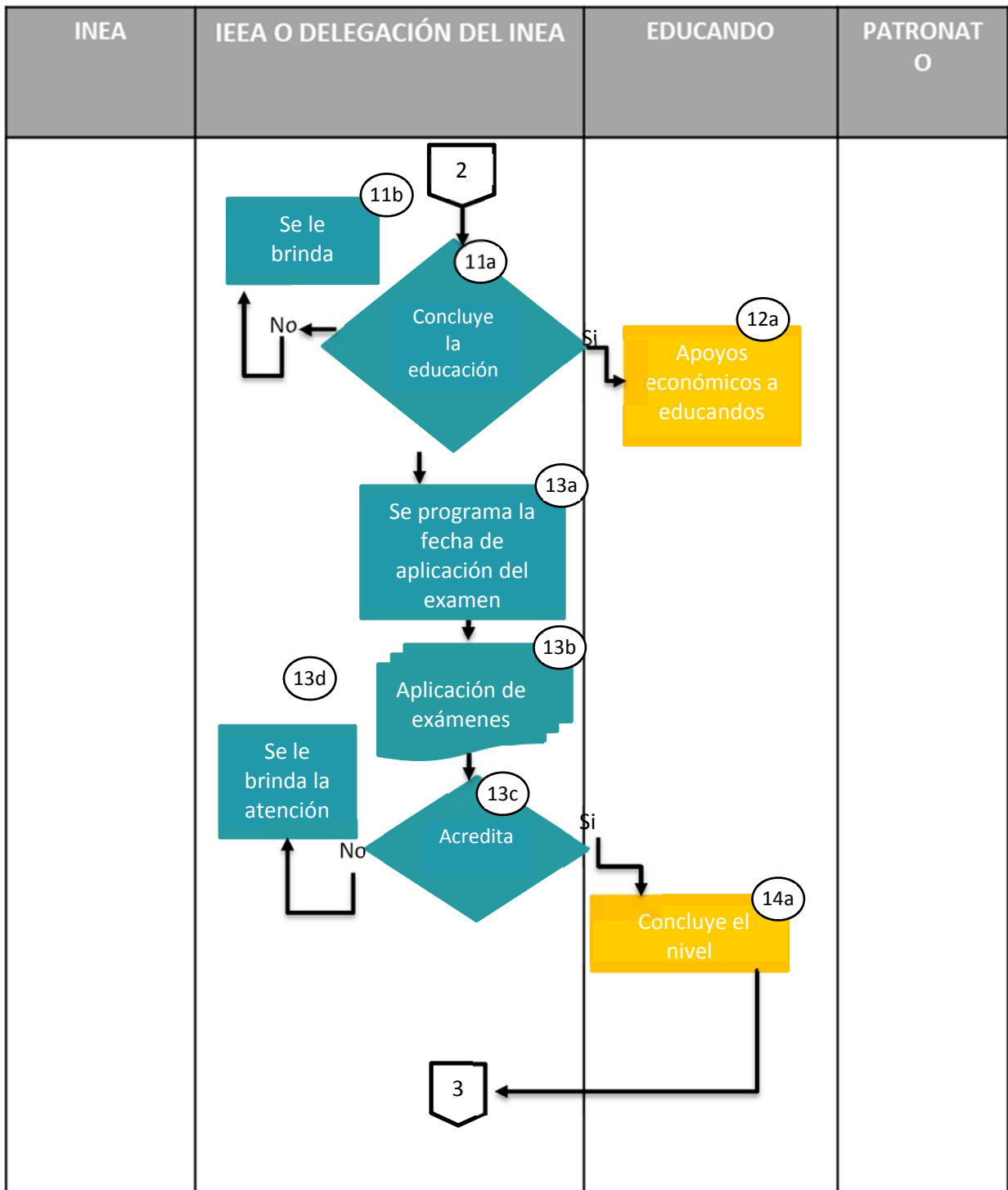
Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Anexo 12 Diagrama de flujo de los componentes y procesos claves, Anexo 5 Diagrama de flujo de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos 2016.

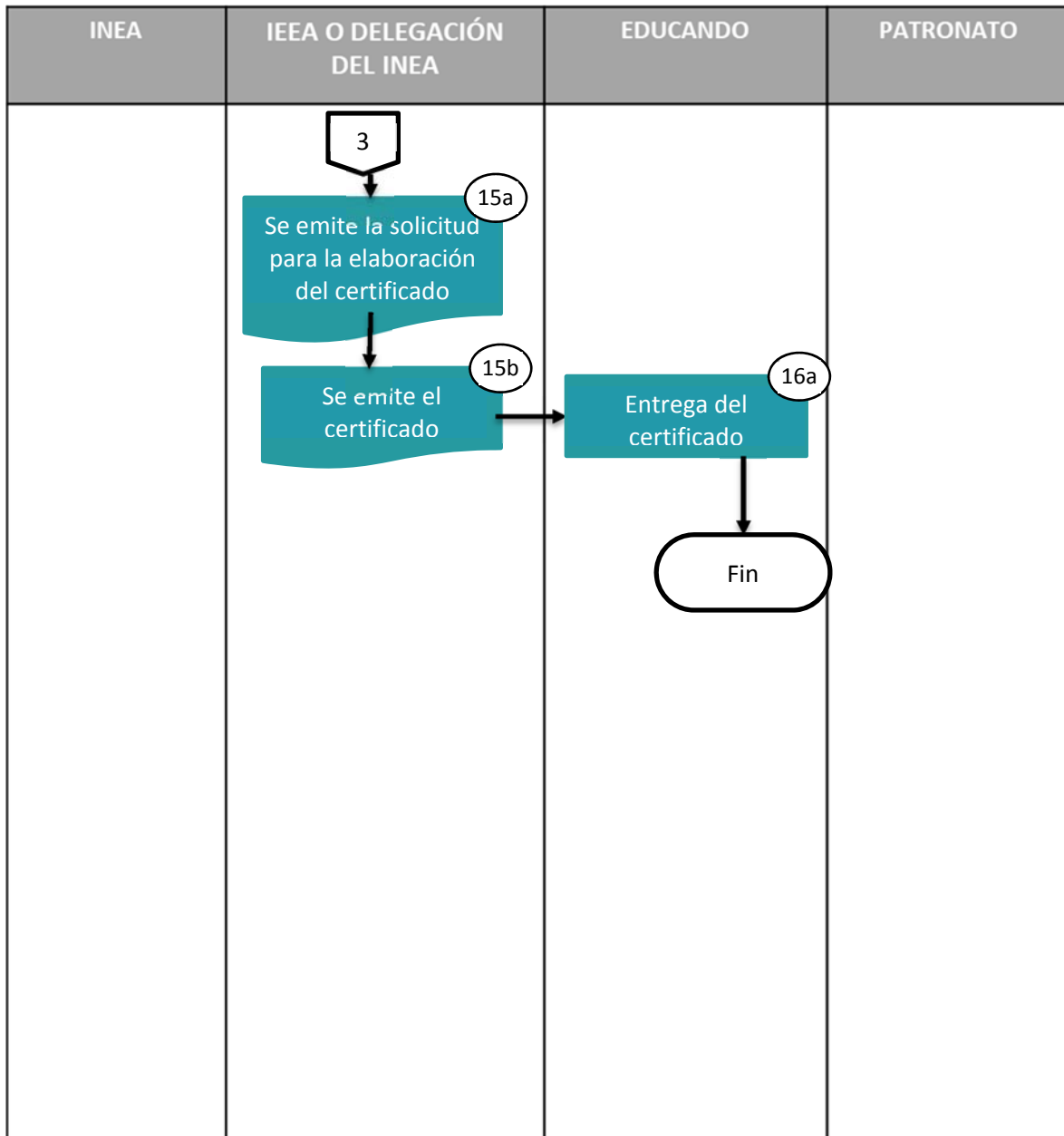
En el cuadro anterior se muestra el desglose de actividades de la propuesta del proceso de operación del Programa Educación para Adultos que incluyen actividades simples y compuestas, actores intervinientes y la descripción de las actividades, mismas que el IEEA debe de contemplar a la hora de diseñar su diagrama de flujo.

Figura 5.1.2 Diagrama de Flujo de los Componentes y Procesos Claves del Programa Educación para Adultos, Colima 2016









Fuente: Elaborado por TECSO con base a información del Anexo 12 Diagrama de flujo de los componentes y procesos claves, Anexo 5 Diagrama de flujo de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos 2016.

Por lo que se sugiere que el IEEA lleve a cabo la realización de una Evaluación de Procesos que le permita mejorar sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión del programa.

5.2. Mejora y simplificación regulatoria.

Este capítulo tiene como objetivo analizar cuáles han sido las mejoras que la dependencia ha implementado en los documentos normativos con el fin de hacer más ágil el proceso de apoyo a los solicitantes.

Al respecto, la dependencia señaló que han realizado dos cambios. El primero fue en respuesta al Programa de Certificación, el cual se implementa desde 2016 y tiene como objetivo atender a la población que cuenta con los conocimientos necesarios para acreditar el nivel primaria o secundaria.

La introducción de este programa hizo que fuera necesario modificar el nombre del formato de inscripción, de registro del educando a registro del beneficiario, puesto que los solicitantes del programa de certificación no pueden ser considerados como educandos.

El cambio en el nombre de este formato simplifica el registro, ya que si se dejaba como registro de educando estaría de alguna manera excluyendo a la población de certificación, con este cambio el formato puede ser utilizado para ambos programas.

Otra mejora que la dependencia señala es la creación de un Sistema de Control Escolar propio para el Sistema de Gestión y Aplicación de Exámenes Aleatorios (SIGA). Esta acción es una mejora ya que ayuda a que los solicitantes de este servicio sean atendidos de forma directa evitando saturaciones en el sistema general.

En una valoración de tres años sobre las reglas de operación, que nuevamente hay que señalar, estas son de instancia federal y que la dependencia estatal no cuenta con sus propias reglas de operación, en los objetivos se establece una acotación importante sobre el objetivo general y que esta acota las acciones correspondientes del programa hacia la población de 15 años o más. Además de esto, en el 2016 se establece un objetivo específico más que habla sobre reducir la brecha tanto de analfabetismo como de rezago educativo, dicha brecha se señala entre la población masculina y la población femenina.

En cuanto a los lineamientos, para el caso de la cobertura, en los años 2014 y 2015 se hace referencia a la cobertura nacional y alcance internacional.

Sin embargo, para el 2016 ya se habla específicamente que dentro del alcance internacional este se acota a 39 estados de Estados Unidos de América. En cuanto a la población objetivo del 2014 a 2016 se establece que es para la población de 15 años o más que no saben leer o escribir o que no tuvieron la oportunidad de cursar o concluir la educación primaria y/o secundaria, pero desde el 2015 se establece en los lineamientos incluir a la población de 10 a 14 años que, por sus condiciones de extra edad con respecto a las normas escolares, necesitan una opción para ejercer su derecho a la educación primaria.

En cuanto a apoyos se refiere la dependencia otorga los apoyos en especie y servicios a través de los módulos, exámenes y certificados. Así en el caso de las y los beneficiarios que podrán recibir el apoyo para el material educativo se definen en los lineamientos específicos de operación. Además de ello, en las reglas de operación para el año 2016, ya se incluyen apoyos monetarios a las figuras solidarias que son determinados en base a las necesidades del IEEA y delegaciones estatales de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria.

Cabe señalar que para el registro de estos apoyos la dependencia cuenta con el SASA, así se puede corroborar que del apoyo otorgado corresponda al módulo se haya recibido y se verifica que efectivamente sea acreedor al apoyo correcto.

Además, en cuanto a la operación se refiere, desde el 2015 se plasman más a detalle los lineamientos para la operación de este programa, es decir, todos los pasos que se ejecutan en el desarrollo del programa están acotadas tanto en figura como en flujo de seguimiento, lo cual permite tener un mejor orden en la ejecución, supervisión y resultados de las acciones.

Dicho esto, se señala que las reglas de operación sufren ligeros cambios año tras año en vías de tener mejores resultados tanto a nivel operativo, financiera y de finalidad en los objetivos plasmados.

5.3. Eficiencia y economía operativa del programa.

En este apartado se analizará la distribución del presupuesto en los diferentes rubros en los que se ejecutaron los recursos, así como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las que cuenta la dependencia.

Presupuesto

Respecto al presupuesto, se verifica si se cuantifican los gastos en los que se incurre para generar los servicios (Componentes) que ofrece, además de desglosarlos en los siguientes conceptos:

- ▶ Gastos de operación: se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos personales para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000);
- ▶ Gastos en mantenimiento: requeridos para mantener el estándar de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3,000 y/o 4000;
- ▶ 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); y
- ▶ Gasto unitario: Gastos totales/población atendida (Gastos totales = Gastos de operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se debe de considerar adicionalmente en el numerado los gastos en capital.

Así la dependencia reporta para el ejercicio del año 2016 un presupuesto total de casi \$50 millones de pesos, el cual de desglosa en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.3.1 Clasificación del presupuesto, 2016				
Fuente	Monto Aprobado	Monto Modificado	Monto Ejercido	Monto Pagado*
Ramo 33	\$ 31,755,263.00	\$ 32,537,148.34	\$ 32,537,148.34	\$ 32,537,148.34
Ramo 11**	\$ 13,422,634.00	\$ 12,909,635.00	\$ 12,909,635.00	\$ 12,909,635.00
Estatal	\$ -	\$ 2,735,021.00	\$ 2,735,021.00	\$ 2,735,021.00
Convenio IMJUVE	\$ -	\$ 1,600,000.00	\$ 1,600,000.00	\$ 1,600,000.00
Otros***	\$ -	\$ 87,579.00	\$ 87,579.00	\$ 87,579.00
TOTAL	\$ 45,177,897.00	\$ 49,869,383.94	\$ 49,869,383.94	\$ 49,869,383.94
Fuente: Anexo A proporcionado por el IEEA				
*Monto pagado incluye el ejercicio del remanente del Ramo 33 (FAETA) y los rendimientos, durante 2017				
**Convenio con INEA				
***Aportaciones de particulares y rendimientos				

Así se tiene que la dependencia realiza gestiones con otras instancias para obtener recursos adicionales a los que les proporciona el Ramo 33, cabe señalar que la dependencia también tiene aportaciones de particulares y rendimientos de los fondos que se les proporciona. Además de ello el instituto gestiona recursos con el gobierno estatal, así como también celebra convenios con el IMJUVE. Por último, también obtiene recursos del Ramo 11 a través del INEA.

De este modo el desglose del presupuesto correspondiente a Ramo 33, se desglosa en el siguiente cuadro por capítulo.

Cuadro 5.3.2. Gastos desglosados por capítulo del programa Educación para adultos, Colima, 2016			
Capítulo de Gasto	Conceptos	Gastos	Presupuesto
1000	Servicios personales	10	\$ 25,272,719.34
2000	Materiales y suministros	19	\$ 2,292,352.32
3000	Servicios generales	26	\$ 4,972,076.68
TOTAL		55	\$ 32,537,148.34
Fuente: Formato único 4to trimestre 2016, IEEA.			

El presupuesto asignado para gastos de Servicios Personales corresponde al 78% del presupuesto total, mientras que para el capítulo 2000, materiales y suministros se destinó el 7% dejando para el capítulo 3000, Servicios generales, el restante 15%.

Por otro lado, la evaluación cuenta con el Anexo 13, que es el Formato de gastos desglosado del Programa Educación para Adultos Colima, 2016. En este Anexo se presenta el desglose presupuestal del ejercicio fiscal 2016 en donde sólo se registran gastos en los tres primeros capítulos, como se puede observar en el cuadro anterior.

5.4. Sistematización de la información.

Parte Importante el seguimiento de objetivos y metas, es el manejo de la información que permite crear y medir indicadores precisamente para monitorear estos avances.

Así, el IEEA cuenta con tres sistemas informáticos para capturar y almacenar la información correspondiente y generada durante la ejecución del programa.

Uno de estos sistemas es el SASA²⁸, el cual, es un sistema de control escolar de misión crítica del Instituto. El sistema se opera en 459 coordinaciones de zona y en 2,469 plazas comunitarias a nivel nacional.

En el sistema se tienen registros de las incorporaciones, así como la atención, acreditación y certificación de los jóvenes y adultos que son atendidos en el INEA, en promedio se registra una atención a más de 1, 273,422 ²⁹ jóvenes y adultos.

Otro de los sistemas, el SIGA³⁰, que a diferencia del SASA, es una plataforma operativa de la SEP que, sin embargo, proporciona apoyo a la operación del PEC³¹ en tareas como lo son el registro de datos, carga de documentos y presentación de exámenes de los candidatos a certificarse mediante el PEC.

Por último, tenemos el sistema SAEL³² el cual ha sido creado para facilitar las operaciones de las plazas comunitarias y la presentación de exámenes en otros espacios.

²⁸ Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación.

²⁹ Véase en: <http://www.inea.gob.mx/index.php/serviciosbc/servlinsasabc.html>

³⁰ Sistema de Gestión y Aplicación de exámenes aleatorio.

³¹ Programa Especial de Certificación.

³² Sistema de Administración de Exámenes en Línea.

5.5. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.

El Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores define que un indicador es:

Una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado, que brinda información relevante y única respecto a algo (CONEVAL, 2014).

Así mismo, los indicadores se dividen en dos niveles

- ▶ **Indicadores estratégicos:** este tipo de indicadores miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Programas públicos, además de que contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.

Incluye a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque;

- ▶ **Indicadores de gestión:** este tipo de indicadores miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados.

Incluye los indicadores de Actividades y aquéllos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias. (CONEVAL, 2014)³³.

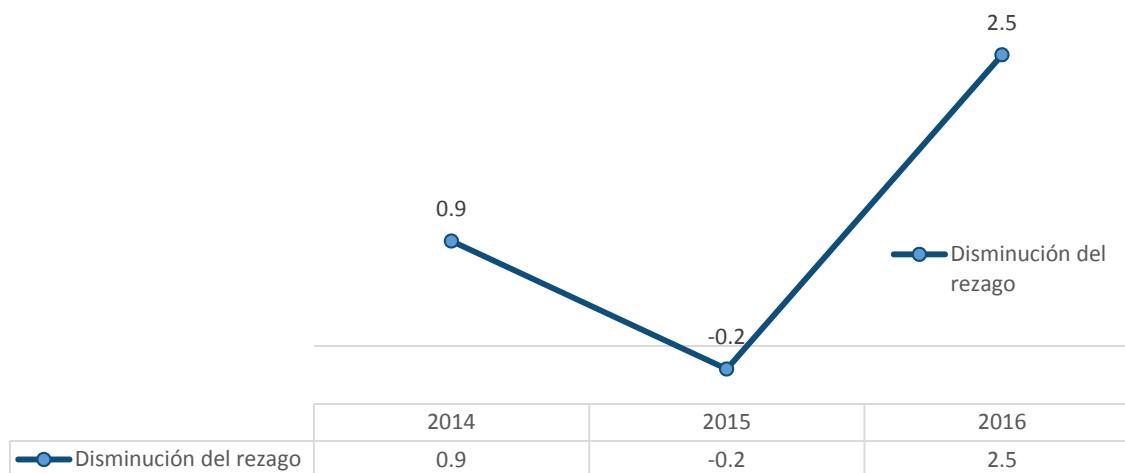
Por ello, en siguiente apartado se presenta información sobre el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) del Programa Educación para Adultos respecto a las metas establecidas en el Programa Institucional 2017-2021 del Instituto Estatal de Educación para Adultos.

A partir del análisis de datos proporcionados en el Anexo 14 y la MIR de FAETA, se detectó que los indicadores que se presentan en cada uno de los

³³ Véase en: Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. "Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México" https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

documentos señalados por el IEEA son inconsistentes. Sin embargo, como se señaló en el apartado 2.4.2. De la lógica horizontal de la MIR se infiere el indicador del Fin se refiere al índice del rezago educativo, por lo que a continuación se presenta la tendencia del indicador.

Gráfica 5.5.1. Índice del Rezago Educativo en el estado de Colima, 2014,2015 y 2016 Avance



Fuente: Elaborado por TECSO con base a la información estatal estimada con base al censo de población y vivienda 2010, INEGI, Proyecciones de CONAPO 2010-2030, Estadísticas del Sistema Educativo Nacional SEP, Logros INEA., Información Municipal calculada con base a las proporciones del rezago educativo del Censo de Población y Vivienda 2010 y estadísticas del Sistema Educativo Nacional., Encuesta Intercensal 2015, INEGI. Estadísticas del Sistema Educativo Nacional ciclo 2014-2015, SEP.

En 2013 el índice de rezago educativo en el estado de Colima era del 33.9%³⁴ lo cual para 2014 se redujo al 33% reflejando así que el comportamiento del indicador fue descendente pues este se redujo en 0.9 puntos porcentuales como se muestra en la gráfica, mientras que de 2014 a 2015 el índice de rezago educativo tuvo un comportamiento descendente , pues este tuvo un ligero decremento del 0.2% y finalmente del año 2015 a 2016 se redujo en 2.5% lo cual significa que para 2016 el índice del rezago educativo descendió al 30.7% en la entidad.

Por otra parte, en referencia al indicador del Propósito, en el análisis de la MIR, se observó que este indicador es erróneo, pues se plantea como una meta única del Programa, lo cual no es así, ya que el abatimiento depende

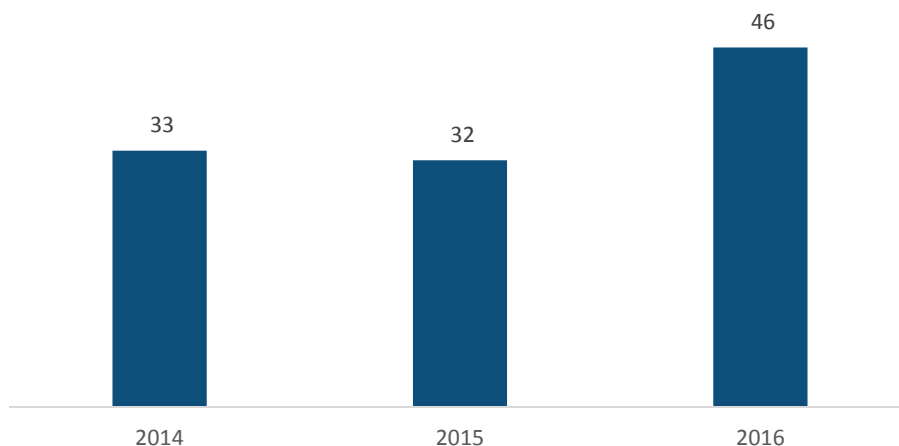
³⁴ Es importante señalar que los datos del índice del rezago educativo fueron retomados de las estimaciones de la población de 15 años o más en rezago educativo al 31 de diciembre de los años 2013, 2014, 2015 y 2016 por municipio del estado de Colima.

de un sistema integral educativo a nivel federal, donde se involucran otras dependencias (SEP, SEDESOL FONART, etc.), y programas encaminadas al combate del rezago educativo.

El indicador se encuentra asociado a la eficiencia terminal. Sin embargo, para conocer la tendencia de este indicador no se encontró información.

Para el caso del indicador de “Servicios educativos de alfabetización, primaria y secundaria otorgados a la población de 15 años y más en condición de rezago educativo” del Componente 1 de la MIR de FAETA para el análisis del Programa Educación para Adultos de Colima, el indicador presentó el siguiente comportamiento.

**Gráfica 5.5.2. Porcentaje de Servicios Educativos
(Alfabetización, Primaria y Secundaria)**



Fuente: Elaborado por TECSO con base a la información de los Informes de evaluación trimestrales de los años 2014, 2015 y 2016 del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima.

El Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima reportó que en 2014, 17,093 personas se registraron para recibir los servicios educativos, de los cuales 5,626 usuarios concluyeron en nivel, lo que representa el 33%, mientras que para 2015 de las 21,534 personas registradas 6,822 (32%) concluyeron, y para el año 2016 de las 9,825 personas que solicitaron los servicios 4,538 (46%) concluyeron. Lo cual refleja que el comportamiento del indicador ha sido

ascendente pues de 2014 a 2016 el instituto ha atendido mayor magnitud a la población que le demanda servicios educativos³⁵.

Por otra parte, con relación al resto de los indicadores relacionados a las actividades, se tiene que el análisis es inviable debido a la carencia de información o medios para la verificación de estos.

Se recomienda a la dependencia tomar en cuenta una revisión de la MIR del programa junto con sus indicadores que permitan medir de manera correcta los alcances del programa en función a sus objetivos y a la viabilidad de su alcance.

También es recomendable tomar en cuenta la correcta recolección de datos bajo herramientas de sistematización que permitan determinar el alcance de los indicadores de manera cuantitativa.

5.6. Rendición de cuentas y transparencia.

En el artículo 6° de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado, así para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación y las entidades federativas que ejerzan recursos públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias tendrán que:

[...] hacer pública toda información y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información (DOF, 2014).

³⁵ Los datos mencionados en este apartado corresponden al 4to informe de autoevaluación trimestral 2014, 2015 y 2016 del Instituto Estatal de Educación para Adultos.

En el artículo 5° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima se menciona que:

La población tiene derecho a estar informada de manera continua y eficiente sobre las actividades que lleven a cabo las autoridades del Estado y de los municipios y, en general, sobre los acontecimientos de su entorno local y regional.

En cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 15° se menciona que la generación, publicación y entrega de información se deberá:

Garantizar que ésta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. (DOF, 2017).

Y que a su vez esta permita “Promover, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, la participación ciudadana y de organizaciones sociales en talleres, seminarios y actividades que tengan por objeto la difusión de los temas de transparencia y derecho de acceso a la información” (Art. 43 – VI, 2017).

Para así propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en los distintos órdenes de gobierno.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima, en su artículo 29 menciona que los sujetos obligados a que se refiere la presente ley deberán poner a disposición del público, difundir y actualizar, en forma permanente y por Internet, la información que señale en el presente artículo.

En la página electrónica del Instituto Estatal de Educación para Adultos se encuentran las Reglas de Operación del Programa establecidas por el INEA³⁶ a un clic. También la difusión de los principales logros y resultados del programa aparecen en la página a dos clics.

En lo que respecta al tema de las solicitudes de información el Instituto en su página oficial cuenta con un apartado denominado como Solicitud de Información en donde se reciben y dan trámite a las solicitudes por medio

³⁶ Véase en: <http://www.ieeacolima.mx>

de la página electrónica del gobierno del estado de Colima³⁷. Es importante señalar que la página del estado de Colima cuenta con un enlace a la Plataforma Nacional de Transparencia³⁸.

Por otra parte, en lo que se refiere a si la dependencia fomenta la participación ciudadana, se observa que el IEEA no cuenta con mecanismos de participación, que involucren a la población en general en las estrategias de combate al rezago educativo en la entidad y las cuales se hagan públicas en sus medios de comunicación.

Es importante que el Instituto Estatal de Educación para Adultos diseñe mecanismos para promoverlo.

³⁷ Véase en: <http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/>

³⁸ Véase en: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

6. Percepción de la población atendida

Durante la realización de la presente Evaluación de Consistencia y Resultados al Programa Educación para Adultos no se encontró que el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima cuente con algún instrumento que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los receptores del programa y sus resultados.

Por lo cual, se recomienda que el IEEA, tome en consideración la “Encuesta para conocer la opinión del usuario de los servicios de alfabetización del INEA”, y la “Encuesta de la Jornada Nacional de Incorporación y Acreditación” para el diseño de sus propios instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida.

Es importante mencionar que en 2014 el INEA contaba con estas dos herramientas para recolectar información acerca de la percepción de los beneficiarios para medir la calidad de la atención, así como la forma en cómo se recibe los componentes del programa. En una parte de las encuestas también se busca conocer la calidad del material proporcionado en los módulos y la atención de los asesores. Otra sección está destinada para conocer características del proceso. También se indaga sobre el contenido y aplicación de los exámenes, la entrega de calificaciones y constancias de acreditación.

7. Medición de resultados

El presente apartado tiene como objetivo analizar los medios por los cuales la dependencia documenta los resultados a nivel Fin y Propósito del Programa de Educación para Adultos del estado de Colima, el análisis se hace tomando en cuenta los indicadores de la MIR de FAETA, hallazgos en estudios o evaluaciones que no son de impacto, información de estudios nacionales o internacionales que muestren el impacto de programas superiores y hallazgos de evaluaciones de impacto.

Este programa sólo cuenta con indicador de Propósito y Fin de la MIR e informes de autoevaluaciones trimestrales realizadas por el Instituto Estatal de Educación para Adultos que no son de impacto, por lo que el análisis se centrara en estos dos puntos únicamente.

La MIR utilizada en la evaluación es la del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, la cual ha sido analizada en el apartado *2.4 Evaluación y Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados*, lo primero que se detecta es que el indicador del Fin tienen errores de sintaxis importantes pues carece del mediante y el cómo, mientras que en lo que se refiere al método de cálculo de los indicadores se presentan errores en su fórmula y en el caso de los medios de verificación, no proporcionan fuentes de información necesarias para validar los indicadores.

En la MIR de FAETA para el análisis del Programa Educación para Adultos el indicador del Fin es "impacto de rezago educativo", como ya se analizó en el apartado 2.4 este no puede ser considerado como un indicador, pues este carece de un método de cálculo³⁹ además no corresponde con lo que se establece en las fichas técnicas, ya que en esta se menciona que el indicador del Fin es el "Índice de rezago educativo".

Por otra parte, el indicador de Propósito en la MIR también es inadecuado y no corresponde con lo que se menciona en las fichas técnicas, ya que el indicador es el "abatimiento del incremento neto al rezago educativo",

³⁹ El Método de cálculo es una expresión matemática definida de manera adecuada y de fácil comprensión, es decir, deben quedar claras cuáles son las variables utilizadas (Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores "Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México" CONEVAL, 2014).

mientras que en las fichas técnicas es porcentaje de personas de 15 años o más que concluyen la secundaria”. Es decir, este indicador se encuentra relacionado a la eficiencia terminal, el cual se propuso en el apartado de 2.4.2 De la lógica horizontal de la MIR.

Para calcular el índice del rezago educativo el método de cálculo es el siguiente:

$$(NP15 \text{ o más} / TP15 \text{ o más}) * 100$$

NP15 o más = Número de personas de 15 años o más en Rezago Educativo en Colima

TP15 o más = Total de personas de 15 años o más en Colima

Para obtener información sobre estas variables se recomienda consultar la página electrónica del Instituto Nacional de Educación para Adultos⁴⁰ en la cual se presentan datos obtenidos de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI y Estadísticas del Sistema Educativo Nacional 2014-2015 de la Secretaría de Educación Pública.

A continuación, se presenta resultados sobre el índice del rezago educativo de 2013 a 2016.

Cuadro. 7.1. Índice del rezago educativo en el estado de Colima, durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016				
Entidad	Año	Población de 15 años y más	Rezago Total	Porcentaje
Colima	2013	514,889	174,968	33.9
Colima	2014	526,281	173,209	33
Colima	2015	523,309	173,444	33.2
Colima	2016	548,653	168,699	30.7

Fuente: Elaborado por TECSO con base a la información estatal estimada con base al censo de población de vivienda 2010, INEGI, Proyecciones de CONAPO 2010-2030, Estadísticas del Sistema Educativo Nacional SEP, Logros INEA., Información Municipal calculada con base a las proporciones del rezago educativo del Censo de Población y Vivienda 2010 y estadísticas del Sistema Educativo Nacional., Encuesta Intercensal 2015, INEGI. Estadísticas del Sistema Educativo Nacional ciclo 2014-2015, SEP.

⁴⁰ Véase en: http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/rez_censo_edos/rez_ei15_mpio_06.pdf

En el cuadro anterior se observa que de 2013 a 2016 en el estado de Colima el combate al rezago educativo disminuyó en 3 puntos porcentuales, esto con base a las estimaciones de la Secretaría de Educación pública.

En ese sentido es importante destacar que, aunque el porcentaje de reducción pareciera bajo se debe señalar la dinámica del dato de población de 15 años o más en rezago educativo que año con año se presenta un incremento en el público objetivo al aumentar esta con la población que al año anterior contaba con 14 años.

Con relación al indicador de eficiencia terminal, la dependencia no envió evidencias para sustentar que llevan un monitoreo del cumplimiento del Propósito.

En relación a las evaluaciones externas, la dependencia señaló que no cuenta con las mismas. El programa no cuenta con evaluaciones o estudios nacionales e internacionales que traten sobre la misma temática. La dependencia señaló que es la primera evaluación que se le realiza al Programa.

El Instituto Estatal de Educación para Adultos, envió como evidencia informes de autoevaluación trimestrales, mismos que en el primer módulo se habla de la atención de la demanda, se muestran datos sobre la cobertura del programa y la demanda de este, el avance del presupuesto dividido por fuentes de financiamiento, Ramo 11, Ramo 33 y otras fuentes de financiamiento.

Dentro de los informes también se describe el avance en los procesos operativos de la campaña del año en cuestión, en este apartado se toman en cuenta el rubro de planeación, proceso de reclutamiento, focalización, capacitación, administración y campaña en medios.

En un segundo módulo se trata el tema de acreditación, pero no puede considerarse como un elemento que abone al índice de eficiencia terminal ya que sólo se contemplan las impresiones de exámenes y no la certificación.

En el tercer módulo se habla sobre la atención a grupos especiales, en un cuarto modulo se habla sobre las coordinaciones de zona, el quinto módulo trata sobre la formación Institucional y Solidaria.

Si bien este es un ejercicio de generación de información que podría servir como base para una evaluación de impacto, los resultados mostrados en este informe no aportan datos relacionados con el Fin y Propósito del programa.

8. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA) y Recomendaciones

Fortalezas	Recomendaciones
Actualmente el Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima cuenta con un Programa Institucional 2017-2021. Que le da una visión de mediano plazo y posibilita alinear su planeación anual a él.	Continuar desarrollando una estructura programática, que contemple la visión a mediano plazo.
El IEEA tiene bien identificada conceptualmente a su población potencial, objetivo y atendida.	Mejorar el proceso de cuantificación de las distintas poblaciones para hacerlas coherentes con sus conceptos.
El diagnóstico del Programa Institucional de IEEA tiene bien identificada la población de 15 años y más que presenta rezago educativo en el estado de Colima.	Se sugiere que el IEEA dentro de su diagnóstico retome datos de la estimación de la población en rezago educativo por municipio, con el objetivo de ubicar los municipios que presentan la mayor problemática y generar estrategias <i>ad hoc</i> .
Dentro del Programa Institucional del IEEA, se establecen metas con indicadores de seguimiento anuales.	Continuar con estos instrumentos de planeación mediante la planeación estratégica.
Debilidades	Recomendaciones
El diagrama de flujo del IEEA carece de elementos para la identificación de los participantes en cada de los procedimientos, las actividades, secuencia lógica y temporal.	Se sugiere que el IEEA lleve a cabo evaluaciones de procesos, para el diseño y mejoramiento de los procesos del programa.
El instituto no tiene identificado el Propósito del programa, pues en el Árbol de Problemas, Anexo 3 de la MIR y la MIR de FAETA, se presentan una serie de diferencias, lo cual	Diseñar sus instrumentos de planeación para operar con mayor eficacia el programa los cuales también se reflejarán en un mayor impacto social (Árbol de problemas, objetivos, MIR y fichas técnicas).

refleja un inadecuado diseño de sus instrumentos de planeación.	
El diagrama de flujo del IEAA carece de elementos para la identificación de los participantes en cada de los procedimientos, las actividades, secuencia lógica y temporal.	Se sugiere que el IEAA lleve a cabo evaluaciones de procesos, para el diseño y mejoramiento de los procesos del programa.
Oportunidades	Recomendaciones
El Programa Institucional 2017-2021 del IEAA, dentro de su diagnóstico, consideró información de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI para la Identificación de su población potencial y objetivo, lo cual muestra que la dependencia puede usar instrumentos públicos estratégicos para realizar su planeación.	Considerar los datos de la estimación de la población en rezago educativo por municipio que anualmente emite el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, para mejorar la focalización de los recursos.
Actualmente el INEA cuenta con un software especializado que recopila información socioeconómica de los usuarios, así como también el tipo de servicios que se le otorga.	Se recomienda que el IEAA, estructure sus propias bases de datos, con la finalidad que el instituto tenga información de manera oportuna y veraz sobre los tipos de servicios que se otorgan, para el desarrollo de informes, autoevaluaciones o evaluaciones que permitan observar su desempeño.
Al atender un problema contemplado dentro de las dimensiones de la pobreza multidimensional, el programa puede tener complementariedades con diversos programas y estrategias de otros programas institucionales.	Establecer convenios de colaboración a través del gobierno estatal para la disminución del rezago educativo, en articulación con otras dimensiones de la pobreza multidimensional.
Se cuenta con un sistema de registro de información a cargo del INEA sobre sus receptores, en el cual se recaba información socioeconómica.	Solicitar mensualmente al INEA copia de la base de datos que contiene el registro de los receptores del Programa Educación para Adultos en el

	Instituto Estatal, para que puedan tener sus propias bases de datos que puedan hacer análisis y planeación independiente y acorde a su contexto
Amenazas	Recomendaciones
No se cuentan con ningún tipo de evaluaciones externas al Programa Educación para Adultos.	Se recomienda que el Instituto lleve a cabo evaluaciones periódicas en torno al Programa Educación para Adultos que permitan conocer su desempeño, resultados, procesos y el impacto de este.
No se cuentan con mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento del programa.	Diseñar mecanismos de participación, que involucren a la población en general en las estrategias de combate al rezago educativo en la entidad.
Se carece de instrumentos medir el grado de satisfacción de la población atendida.	Retomar instrumentos sobre la medición del grado de satisfacción de los receptores del programa y los resultados del INEA.

9. Conclusiones

En este documento se muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública.

Es importante destacar el compromiso del Gobierno del estado de Colima, en la medida que ha asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, a partir del desempeño de la operación del Programa Educación para Adultos a cargo del IEEA.

Para el ejercicio fiscal 2016 el IEEA reportó que el Programa Educación para Adultos del estado de Colima, ejerció un presupuesto de poco más de \$32 millones, aplicados en su totalidad.

El Programa de Educación para Adultos tiene un rasgo histórico que lo mantiene como uno de los programas sociales más importantes del país pues tiene como misión “Normar, promover, desarrollar y brindar servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria; así como facilitar la formación para el trabajo, para que jóvenes y adultos incrementen sus capacidades, eleven su calidad de vida y contribuyan a la construcción de una sociedad más justa y equitativa”.

A nivel estatal, el Programa Educación para Adultos a cargo del IEEA impacta de manera importante en la reducción del rezago educativo de los colimenses.

Actualmente el IEEA replica las Reglas de Operación del INEA, la cual es la principal herramienta de planeación y operación que tiene para la ejecución del programa. Sin embargo, es importante señalar que la dependencia cuenta con facultades para diseñar sus propias ROP, que se ajusten de mejor manera a su contexto.

En este entendido es importante que se haga una revisión de las actuales herramientas con las que cuenta el programa para su planeación:

- ▶ **Árbol de problemas:** se requiere plantear el problema central desde la problemática estatal tomando en cuenta los datos recolectados en el diagnóstico, Encuesta Intercensal 2015 de INEGI y las

Estimaciones de la población en rezago educativo que anualmente emite el Instituto Nacional de Educación para Adultos;

- ▶ **Árbol de objetivos:** Es necesario que el IEEA, con base en el árbol de problemas rediseñado, estructure su propio árbol de objetivos con los elementos básicos que se mencionan en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados;
- ▶ **MIR:** Se requiere diseñar su propia MIR con todos los elementos requeridos, así como la capacitación del personal para su correcta elaboración. La MIR en la síntesis que articula el análisis del problema y el diseño de estrategias para combatir el rezago educativo.

La mayor deficiencia del IEEA es su desconocimiento en el uso correcto de las herramientas de planeación y monitoreo, pues si bien el Instituto tiene identificada conceptualmente su población potencial, objetivo y atendida, en lo que se refiere a la cuantificación, se observa que la dependencia no tiene claro el proceso para dar firmeza a los datos. Es importante tomar como fuentes de información los datos oficiales de dependencias como INEGI o SEP y el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social, que permitan dar mayor claridad el área de atención prioritaria y destinar los recursos con mayor eficiencia.

Una vez que se atiendan las deficiencias en la planeación del programa será posible diseñar indicadores pertinentes que permitan conocer los avances del programa. Debe tomarse como prioridad la medición de datos que muestren la disminución del rezago educativo a nivel municipal y estatal.

El alcance de los indicadores no depende únicamente de las acciones establecidas por el IEEA sino de un conjunto de esfuerzos que involucre a actores con programas complementarios o coincidentes con el programa.

Es importante señalar que el IEEA cuenta con autoevaluaciones trimestrales que presentan sólo los avances del programa, dejando de lado los criterios que se deben de contemplar en las evaluaciones como son: diagnóstico, objetivo, análisis del programa, análisis de datos, recomendaciones y conclusiones, por lo cual es necesario que el IEEA lleve a cabo evaluaciones de diseño, impacto y de procesos con el objetivo de mejorar la operación del programa.

La dependencia recolecta suficiente información como para ser un modelo de monitoreo del Programa Educación para Adultos a nivel nacional, es importante que se reconozca esto como una fortaleza del programa. Sin embargo, su mayor deficiencia es justamente no contar un sistema de registro propio, que genere información socioeconómica de sus receptores, ya que mediante esta información se puede diseñar estrategias de intervención para la disminución del rezago educativo a nivel municipal y estatal.

El padrón de beneficiarios ejemplifica claramente esta problemática. Durante la evaluación se vio limitado debido a la carencia de esta información pues el INEA es la única instancia que cuenta con dicha herramienta de recolección y acceso a la información.

En referencia al análisis de los procesos se observa que el Diagrama de Flujo con que cuenta la dependencia no tiene identificado con claridad el proceso de operación del programa.

Es importante reconocer la importancia del Programa Educación para Adultos en el estado y su gran labor para la disminución del rezago educativo en el estado, y recordar que tener información correcta, sistematizada y actualizada permite una toma de decisiones estratégicas y la orientación de políticas públicas hacia mejores resultados.

10. Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2009). *Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2009). *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en Materia de Rezago Educativo*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017). *Terminos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados*. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima . (1917). Colima.

Decreto de Creación del Instituto Estatal. (1999). *Decreto de creación del Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima (IEEA)*. Colima.

Desarrollo, P. d. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*.

Diario Oficial . (2014-2018). *Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezafo Educativo* . México.

Diario Oficial. (2016). *Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA)*. México.

Fichas Técnicas MIR FAETA . (2016). México .

Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA). (2014). *4to. Informe de Autoevaluación Trimestral* . Colima.

Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA). (2015). *4to. Informe de Autoevaluación Trimestral* . Colima .

Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA). (2016). *4to. Informe de Autoevaluación Trimestral* . Colima .

Instituto Estatal de Educación para Adultos de Colima (IEEA). (2017). *Programa Institucional 2017-2021*. Colima.

Instituto Estatal de Educación para Adultos IEEA. (2016). *Programa Anual*. México.

Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). (2016). *Funcionalidades Implantadas en el SASA en Línea*. México.

Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). (2016). *Guía para el llenado del Registro del beneficiario*. México.

Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). (2016). *Programa Especial de Certificación: Sistema de Gestión y Aplicación de Exámenes Aleatorios (SIGA)*. México.

Ley de Coordinación Fiscal. (2017). México.

Ley de Educación de Colima. (2014). Colima.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima. (2016). Colima.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2006). México.

Ley Federal de Transperencia y Acceso a la Información Pública. (2016). México.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2008). México.

Ley General de Educación. (2017). México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (1976). México.

Plan Estatal de Desarrollo. (2016-2021). Colima.

Plan Nacional de Desarrollo. (2013-2018). México.

Programa Sectorial de Educación. (2016-2021). Colima.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2006). México.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2007). *Sistema de Evaluación de Desempeño*. México.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2015). *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social*. México .
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2010). *Convenio de Descentralización*. Colima.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2013-2018). *Programa Sectorial de Educación*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos*. México .
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México.
- Social, C. N. (2014). *Manual para el Diseño y Construcción de Indicadores: Instrumentos Principales para el Monitoreo de los programas Sociales de México*. México.
- Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO). (2015). *Evaluación de Consistencia y Resultados para el Programa Presupuestario: IA001- Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos INEA*. México .
- Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO). (2017). *Evaluación de Procesos del Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa en educación básica del Ramo 11 para el año fiscal 2017*. México .
- Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). (2010). *Educación para adultos en el siglo XXI: análisis del modelo de educación para la vida y el trabajo en México ¿avances o retrocesos?* Toluca, México.