

**Convenio de Atención a la Demanda de
Educación para Adultos**

Resumen Ejecutivo de la Evaluación de Diseño

Ejercicio fiscal 2018

Coordinador de la Evaluación

Luis Pablo Acosta Zamora

Abril de 2019

RESUMEN EJECUTIVO

El Convenio para la Atención a la Demanda de Educación para Adultos (CADEA)¹, es un instrumento que anualmente suscribe el Gobierno del Estado de Tlaxcala, el Instituto Tlaxcalteca para la Educación de los Adultos (ITEA) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). En términos generales, dicho instrumento establece que:

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

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

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

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

Justificación de la creación y del diseño del programa

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

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

¹ El instrumento jurídico se denomina: *Convenio específico de colaboración para operar el programa denominado Educación para Adultos*

Educativo 2014-2018, elementos que cubren algunas de las características que se buscan en un diagnóstico.

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

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

Contribución a las metas y estrategias nacionales

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

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

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

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

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

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

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

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

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El Programa dispone de una herramienta informática denominada Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), en la cual se sistematizan los procesos de registro de educandos, de acreditación y certificación en todo el país. Se trata de una herramienta desarrollada y administrada completamente por el INEA, que permite diferenciar por tipo de beneficiario: MEVyT, Usuario que Concluye Nivel o aquel que se certifica a través del PEC.

Los procedimientos para otorgar los apoyos se incluyen en las ROP 2018, específicamente en el numeral 4.1. *Proceso de la sección 4 Operación*, se encuentran señaladas las etapas, actividades y responsables que se deberán seguir para la prestación de servicios por parte de las figuras solidarias en el marco del MEVyT, la entrega de apoyos económicos a quienes concluyen algún nivel, así como del como del Programa de Certificación (PEC).

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

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

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

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

En la propuesta de MIR para el CADEA en Tlaxcala se retoman algunos elementos de la MIR del Programa a nivel nacional y se adecúan a la población tlaxcalteca. A su vez se reformularon algunos elementos en el resumen narrativo a nivel Componente y Actividad conforme lo sugerido en la “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados” del Coneval (CONEVAL, 2013).

Presupuesto y rendición de cuentas

El ITEA opera con recursos federales de dos ramos, el Ramo 11 *Educación* y el Ramo 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, y con recursos del Gobierno de Tlaxcala.

El Instituto cuantifica los gastos en operación con los recursos clasificados en partidas del Capítulo 4000; estos recursos se ejercen directamente en los apoyos que se entregan a los Usuarios que Concluyen Nivel y en las figuras solidarias quienes se encargan de proporcionar los servicios educativos a los usuarios; también cuantifica gastos en operación del Capítulo 1000 Servicios Personales, con los cuales se paga al personal encargado de operar el programa. Es importante mencionar que, con la información proporcionada al equipo evaluador, no es posible observar la cuantificación de los gastos en operación derivados de los apoyos en especie (materiales impresos, electrónicos o en línea) que se otorgan a los educandos, de acuerdo a lo que se establece en el numeral 3.4. de las ROP.

Los resultados principales del Programa en el estado son difundidos principalmente en el sitio web público INEA Números². Un aspecto favorable de sitio es que contiene información actualizada de los resultados (usuarios de servicios) del INEA, sin embargo, no es fácil llegar a este sitio a partir de la página principal del INEA (www.inea.gob.mx).

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

El programa de Educación para los Adultos presenta coincidencias con el Programa Educación Inicial y Básica Comunitaria, el Programa de Apoyo a la Educación Indígena y con los Servicios de Educación Media Superior, pues ofrecen servicios u otorgan apoyos educativos para algunos sectores de población similares.

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

En cuanto a los programas de nueva creación, se identifican posibilidades de complementariedad con la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Sembrando Vida.

² Disponible en <http://200.77.230.29:8084/INEANumeros/>