

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

Rezago Educativo

Auditoría de Desempeño: 16-1-11MDA-07-0174

174-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la atención del rezago educativo en la educación básica y media superior para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño del programa “Educación para Adultos”; de la promoción de los servicios educativos; de la organización de los servicios educativos; de la prestación de los servicios de alfabetización, primaria, secundaria y educación media superior; de la disminución del rezago educativo; del ejercicio de los recursos para atender el rezago educativo; del cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. Respecto del alcance temporal, la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2016, y tuvo como referente el periodo 2012-2015.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en materia de rezago educativo.

Antecedentes

En el Sistema Educativo Nacional (SEN) se clasifica a los sujetos en dos grandes grupos: el primero, lo conforman los que están estudiando en algún plantel y que, además, concluyen su educación básica en la edad normativa y, el segundo, los que nunca asistieron a una escuela, y los que no han terminado sus estudios en las edades normativas, las cuales, de acuerdo con la SEP son, para la educación básica, de 3 a 5 años, en preescolar; de 6 a 11 años, en primaria, y de 12 a 14 años, en secundaria. Por lo que corresponde a la educación media superior, la Secretaría señaló que en este nivel educativo no es posible definir una edad normativa, ya que no hay restricciones de este tipo para cursarla; sin embargo, si los jóvenes siguen una trayectoria ideal (ingresando a tiempo en la educación preescolar y avanzando en el sistema educativo sin interrupciones, repeticiones o deserciones) usualmente la cursan en la edad de 15 a 17 años.

En el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 31 de agosto de 1981, se publicó el decreto para la implementación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con el propósito de promover, organizar y prestar servicios de educación básica para adultos. El establecimiento del instituto respondió a la existencia de un alto número de adultos que no sabían leer ni escribir, aunado a aquéllos que no tuvieron acceso a la educación primaria y secundaria, o no concluyeron estos niveles educativos y, por consiguiente, vieron limitadas sus oportunidades de mejorar su calidad de vida, por lo que era necesario que la educación que se impartiera a los adultos respondiera a las necesidades específicas de los diversos grupos, regiones y personas, y que se impulsaran programas de educación para adultos, sin perder su relación con las políticas y programas del sector educativo.^{1/}

Con el propósito de regular la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y particulares, el 13 de julio de 1993, se publicó la Ley General de Educación, la cual abrogó la Ley Nacional de Educación de Adultos (LNEA), promulgada en 1975, y estableció que: “la educación para adultos está destinada a individuos de quince años y más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria, y se presta, mediante servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria”,^{2/} por lo que se entiende que el rezago educativo es la condición de atraso académico en la que se encuentran las personas que, teniendo 15 años ó más, no han alcanzado el nivel educativo considerado como básico.

En 2002, el INEA implementó el programa “Atención a la Demanda de Educación para Adultos”, con el propósito de ofrecer a personas de 15 años o más que se encuentren en condición de rezago educativo, servicios gratuitos de alfabetización, primaria y secundaria, a fin de disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas y el rezago en la educación básica; sin embargo, de acuerdo con el instituto, la capacidad de atención de su población objetivo había sido limitada.^{3/} Para 2016, este programa operó con la clave presupuestaria E064 y se denominó “Educación para Adultos”.

De acuerdo con el INEA, de 2012 a 2016, el porcentaje de rezago educativo en educación básica pasó de 37.4% a 32.8% pero, a pesar de las disminuciones alcanzadas, aún es enorme el reto que representa el tamaño de la población en esta situación, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{1/} **Decreto para la implementación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1981.

^{2/} Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Ley General de Educación**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

^{3/} NARRO Robles, José; MARTUSCELLI Quintana, Jaime y BARZANA García, Eduardo (Coord.), (2012) **Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional**, p. 144.

REZAGO EDUCATIVO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA, DE ACUERDO CON EL INEA,^{1/} 2012-2015
(Personas y porcentajes)

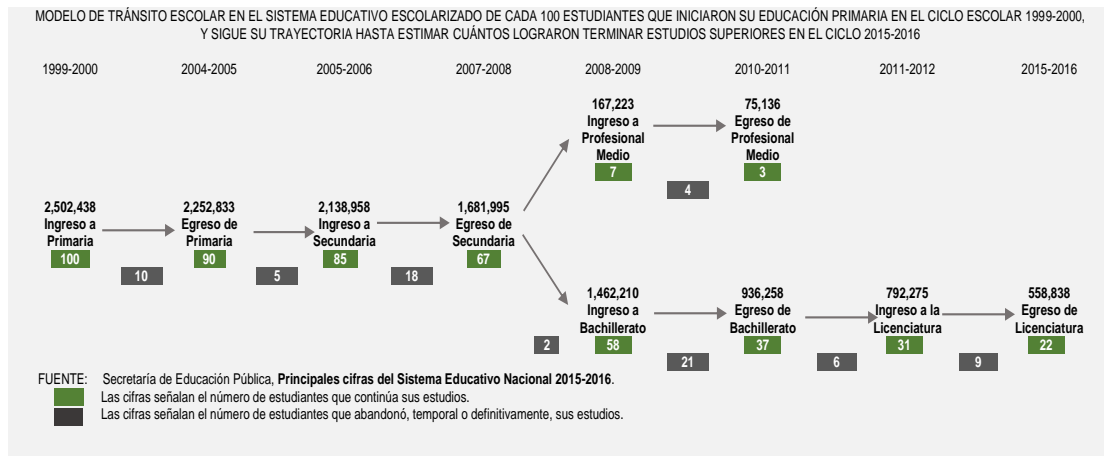
Año	Población de 15 años o más	Población de 15 años o más							
		Analfabeta	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago total	%
2012	83,994,523	5,135,936	6.1	9,915,491	11.8	16,371,067	19.5	31,422,494	37.4
2013	85,410,611	4,968,546	5.8	9,736,810	11.4	16,247,170	19.0	30,952,526	36.2
2014	86,797,530	4,790,692	5.5	9,517,497	11.0	16,104,396	18.6	30,412,585	35.1
2015	88,154,689	4,749,057	5.4	9,468,442	10.7	16,113,744	18.3	30,331,243	34.4
2016	89,483,784	4,201,085	4.7	9,027,864	10.1	16,089,263	18.0	29,318,212	32.8

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, mediante oficio núm. DPyE/901/2016, recibido en la DGADD el 9 de enero de 2017.

^{1/} Los datos corresponden al 31 de diciembre de cada año.

En este periodo, en promedio anual, el rezago educativo disminuyó 1.1%, lo cual refleja que las medidas para la promoción, organización y prestación de servicios educativos no han sido suficientes para ampliar las oportunidades de acceso a las personas de 15 años ó más que no concluyeron la educación básica.

Un factor de la acumulación del rezago educativo es el abandono escolar, el cual se presenta cuando los alumnos dejan la escuela de un ciclo escolar a otro; la SEP lo mide por cada cien alumnos que se matricularon al inicio del ciclo escolar de un mismo nivel educativo. El modelo de tránsito escolar en el SEN, presentado en el documento “Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2015-2016”, muestra el número de estudiantes que abandonaron sus estudios, temporal o definitivamente, del ciclo escolar 1999-2000 al 2015-2016, como se presenta a continuación:



De acuerdo con la SEP, en el sistema educativo escolarizado, de cada 100 alumnos que ingresan al sistema, 90 egresan de la primaria; 85 ingresan a la secundaria; 67 egresan; 65 ingresan al nivel medio superior (58 al bachillerato y 7 a profesional medio^{4/}); 40 concluyen (37 de bachillerato y 3 como profesional medio); 31 ingresan a la licenciatura, y 22 la terminan. Este modelo permite identificar que, antes de concluir la primaria, 10 alumnos abandonaron temporal o definitivamente sus estudios y, 5, después de terminarla; 18, antes de finalizar la secundaria y 2, después de concluirla, y 25, antes de acabar la educación media superior, y 6, al finalizarla.

En 2012, se reformó el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que “toda persona tiene derecho a recibir educación [...]. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se reconoció que el rezago educativo en la población adulta aún no está resuelto. A diciembre de 2012, había 32.3 millones de adultos que no habían completado la educación básica, lo que equivale al 38.5% de la población mayor de 15 años. En esta cifra se incluye a poco más de 5.1 millones de personas analfabetas, situación que limitó su integración al mercado laboral, por lo cual se estableció el objetivo de “garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo”; con la estrategia de “ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”, y la línea de acción de “fortalecer los servicios que presta el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos”.

Asimismo, en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se diagnosticó que el rezago educativo representa un reto para la inclusión educativa y, respecto de la educación media superior, se estimó que alrededor de 15 millones de personas mayores de 18 años no habían completado el bachillerato, requisito para acceder a mejores oportunidades de trabajo, por lo que se estableció el objetivo de “asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”; con la estrategia de “intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo”, y la línea de acción de “asegurar que las personas adultas que lo requieran tengan la oportunidad de alfabetizarse o concluir la educación primaria, secundaria o del tipo media superior”.

En el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018 se señaló que los estudios coinciden en que el rezago educativo resulta de la interacción de una serie de factores que avanzan simultáneamente, entre éstos destacan: la pobreza, la desnutrición, los problemas de salud, el trabajo infantil, la migración y la falta de accesos a entornos de enseñanza y aprendizaje de forma continua, por lo que se estableció el objetivo de “instrumentar la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo”, el cual está orientado a reducir los índices de rezago educativo, por medio de la promoción

^{4/} Profesional medio: nivel educativo de tipo medio superior, en el que se prepara a técnicos en actividades industriales y de servicios. Tiene como antecedente la secundaria. Los estudios que se imparten son propedéuticos y de carácter terminal. El tiempo en que se cursa varía de dos a cuatro años y su propósito es formar al educando para que se incorpore al mercado de trabajo. Al mismo tiempo, se pretende que el alumno adquiera los conocimientos necesarios que le permitan —si así lo desea— optar por una educación de tipo superior.

de los servicios educativos a la población de 15 años y más para que se alfabeticen o concluyan su educación primaria y/o secundaria. Al respecto, el INEA operó el programa presupuestario E064 “Educación para Adultos” con el objetivo de “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”.

El problema público que representa el rezago educativo está intrínsecamente ligado a la desigualdad social, ya que su prevalencia se relaciona con la condición socioeconómica de los individuos, su edad, género, patrones culturales y origen étnico, afectando a los grupos más desprotegidos del país y que contribuye a la carencia de los conocimientos, las habilidades y las actitudes indispensables para cimentar una mejor calidad de vida individual, familiar y comunitaria. Por ello, su atención exige incidir en dos frentes: la producción del fenómeno, cuya responsabilidad recae sobre la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, y la atención de la acumulación del rezago educativo, a cargo del INEA.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

En materia de rezago educativo en educación básica, en 2016 se implementó el programa presupuestario E064 “Educación para Adultos”, a cargo del INEA. Por lo que corresponde a la educación media superior, la SEP no contó con un programa presupuestario específico orientado a atender el rezago en ese nivel educativo.

La lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2016 del programa presupuestario E064 “Educación para Adultos”, en general, fue adecuada, ya que su objetivo de fin se alineó con los objetivos establecidos en el PND 2013-2018, el PSE 2013-2018 y las reglas de operación del programa; a nivel de propósito, se especificó el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque; en el nivel de componente, se precisaron los servicios que brinda el programa para lograr que las personas de 15 años o más concluyan una o más etapas de la educación básica, mediante plazas comunitarias; sin embargo, no se incluyeron los círculos de estudio, que corresponden a otra modalidad, mediante la cual se otorgan los servicios, y en el nivel de actividad, se precisaron las principales medidas implementadas para la generación del componente señalado, pero no se incluyó un objetivo para la promoción de los servicios, que es la actividad por medio de la cual se promueven los servicios y la incorporación de la población en rezago educativo.

La lógica horizontal de la MIR presentó deficiencias: en el nivel fin, el indicador “tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior” fue inadecuado, ya que, si bien mide la escolarización de educación media superior y superior, el rango de edad establecido es la edad normativa para cursar estos niveles, por lo que no corresponde a la población en rezago educativo, ni tiene relación directa con el rezago en la educación básica y media superior, y en el nivel componente, el indicador “porcentaje de localidades con población en rezago que cuentan con círculos de estudio en operación” no fue adecuado, debido a que presentó inconsistencias con el objetivo definido, ya que los círculos de estudio no se incluyeron en el objetivo, únicamente se señaló a las plazas comunitarias.

Asimismo, en el nivel de actividad los indicadores “porcentaje de exámenes aplicados en línea”, “porcentaje de exámenes acreditados” y “porcentaje de personas que concluyen algún nivel educativo en plazas comunitarias”, no fueron precisos, ya que no se tomó en cuenta el número de educandos, sino el número de exámenes en línea; además, no son precisos, ya que no se cuantificó a la población en rezago educativo que presenta exámenes, y en las fichas técnicas de cada indicador no se justificaron los criterios de: Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aporte Marginal (CREMAA).

En el transcurso de la auditoría, el INEA acreditó que en 2016 realizó un diagnóstico del programa presupuestario E064 “Educación para Adultos” y, derivado de éste, se identificaron deficiencias en la MIR, respecto de lo establecido en la Metodología del Marco Lógico, por lo que ésta fue rediseñada para 2017, con lo que se solventa lo observado.

2. *Diseño del Programa Educación para Adultos*

El diseño de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos de 2016, en general, cumplió con los criterios establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, así como con el contenido señalado en los artículos 75 y 77, inciso b, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y 43 de la Ley General de Educación; sin embargo, el INEA no cuantificó a la población objetivo, ya que, si bien en las referidas reglas, se señaló que la población objetivo es el promedio anual de personas que debe atender, de acuerdo con las metas establecidas en el documento Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018, en dicho documento no se definieron metas anuales de atención.

16-1-11MDA-07-0174-07-001 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que, en las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos para el ejercicio 2016, no cuantificó a la población objetivo y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar estrategias, a fin de focalizar adecuadamente la atención del rezago educativo, en los términos del artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. *Promoción de los servicios educativos*

En relación con la promoción de los servicios educativos, el INEA utilizó distintos medios de comunicación, mediante los cuales se transmitieron mensajes orientados a incentivar a las personas de 15 años y más que no terminaron su primaria o secundaria a obtener, con la aplicación directa de una evaluación, el certificado de estudios; asimismo, promovió los servicios educativos dirigidos a la población analfabeta; invitó a las personas a iniciar y concluir, en el programa regular, sus estudios de nivel básico, y a la población en general, a participar como figura educativa del instituto.

En el documento “Presentación de la Campaña de Comunicación Social 2016”, que fue autorizado por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Gobernación, el INEA estableció la meta de “certificar a 1,500,000 personas en primaria y secundaria”. Al respecto,

en ese año, se certificaron 1,841,753 personas, 22.8% más que lo programado; del total de personas certificadas, el 30.9% (568,251) cursó el programa regular y el 69.1% (1,273,502) optó por el Programa Especial de Certificación; asimismo, el 45.0% (828,722), se certificó en los estudios de primaria, y el 55.0% (1,013,031), en los de secundaria.

Respecto de la Campaña de Comunicación Social 2016, el INEA realizó un estudio post-test, cuyas conclusiones representan áreas de oportunidad para mejorar las campañas subsecuentes, respecto de: la credibilidad de la información; el material publicitario utilizado; la percepción del INEA; la utilización de los medios de comunicación, y la renovación de testimoniales; sin embargo, el instituto no acreditó contar con avances de su atención, a fin de considerarlas en campañas posteriores.

16-1-11MDA-07-0174-07-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que no atendió las áreas de oportunidad detectadas con el estudio post-test de la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar estrategias, a fin de garantizar mejoras en las campañas posteriores, en los términos de los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Formación de figuras educativas

En 2016, el INEA proporcionó cursos de inducción, y de formación inicial, y continua a las figuras educativas.

Respecto de la inducción y la formación inicial, el instituto no definió indicadores, ya que la primera consiste en una plática informativa y de sensibilización, a fin de promover la participación de las personas como figuras educativas y, dado que es una convocatoria abierta, no se estableció una meta. Por lo que corresponde a la formación inicial, ésta se otorga a todos los asesores de nuevo ingreso, ya que fue requisito indispensable que la recibieran antes de que proporcionen los servicios.

El número de asesores de nuevo ingreso en 2016 fue de 16,334 y, de éstos, el 93.1% (15,203) recibió la formación inicial. De los 32 institutos y delegaciones estatales del INEA, únicamente en los de Aguascalientes y Nuevo León se brindó dicha formación al 100.0% de los asesores.

El INEA otorgó cursos de formación continua a 23,648 asesores con más de un año de servicio en 2016, el 43.1% de los 54,865 en esa condición, con lo cual superó en 14.1 puntos porcentuales la meta de atender al 29.0% de este tipo de asesores. Al respecto, de acuerdo con el INEA la meta de formación continua fue superada, ya que la Dirección Académica del instituto envió trimestralmente a los institutos y delegaciones estatales los resultados del Registro Automatizado de Formación (RAF) para que, con base en ello, implementaran medidas para impulsar la formación de las figuras educativas.

El INEA careció de un diagnóstico nacional de las necesidades de formación de las figuras educativas; únicamente aplicó una valoración diagnóstica en 16 de las 32 entidades federativas a una muestra de 1,846 asesores. La valoración diagnóstica incluyó dos aspectos:

1) competencias y actitudes, y 2) aptitudes. Los resultados fueron entregados a los institutos y delegaciones estatales, a fin de que dispusieran de referentes para orientar los programas de formación.

Para formar a las figuras educativas, en 2016, el INEA implementó la estrategia de formación en línea, mediante los diplomados “Mejora de competencias en lectura y escritura”, “Temas de álgebra”, y “Didáctica de las ciencias naturales”, y el curso “Alfabetizador hispanohablante”; sin embargo, no estableció indicadores ni metas para evaluar sus resultados.

El instituto elaboró materiales para la formación en línea en 2016, los cuales fueron publicados en su página web; sin embargo, no acreditó que fueron diseñados con base en un diagnóstico de necesidades.

16-1-11MDA-07-0174-07-003 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que, en 2016, no se proporcionó formación inicial al 100.0% de las figuras educativas de nuevo ingreso y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar estrategias para que todos los asesores de nuevo ingreso tengan los elementos básicos necesarios para el desarrollo de sus tareas, a fin de garantizar la calidad de los servicios que se otorgan, en los términos del Manual para la Elaboración del Programa Anual Estatal de Formación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-1-11MDA-07-0174-07-004 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que, en 2016, para la estrategia implementada de formación en línea no estableció indicadores, ni metas para evaluar sus resultados y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar mecanismos, a fin de medir los resultados de la estrategia para garantizar la calidad de los servicios que otorga el INEA a los educandos, en los términos del artículo 25, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-1-11MDA-07-0174-07-005 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que, en 2016, no acreditó que los materiales para la formación de figuras educativas fueron elaborados con base en un diagnóstico de necesidades y, con base en ello, analice la factibilidad de adoptar estrategias para contar con dicho diagnóstico y, en su caso, actualizar los materiales con base en éste, a fin de garantizar la calidad de los servicios que otorga el INEA a los educandos, en los términos de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Estatus de los educandos en alfabetización

En 2016, mediante los servicios del INEA, se alfabetizó a 265,315 personas, lo que representó el 5.6% de las 4,749,057 personas analfabetas que existían; dicho porcentaje representó el 47.5% de la meta programada, de alfabetizar al 11.8% de la población en esa condición.

En 2016, el INEA dispuso del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), el cual le permitió identificar a las personas inscritas y el estatus de los educandos, que puede ser activo, inactivo, reincorporado, reactivado, dado de baja, o que concluye; no obstante, el instituto no definió dichos conceptos en las Reglas de Operación del Programa de Educación para Adultos de ese año.

De acuerdo con el SASA, en 2016, de las 4,749,057 personas de 15 años y más analfabetas, 339,826 (7.2%) se inscribieron a los servicios en ese año y, respecto del estatus de los 1,280,234 educandos incorporados en el SASA, se identificaron 405,504 (31.7%) activos; 405,658 (31.7%), inactivos; 62,817 (4.9%), dados de baja; 55,873 (4.4%), reactivados o que solicitaron nuevamente el servicio; 85,067 (6.6%), reincorporados, y 265,315 (20.7%), concluyeron la alfabetización.

De 2012 a 2016, el porcentaje de personas analfabetas inscritas se incrementó en 1.3 puntos porcentuales, al pasar de 5.9% a 7.2%, respecto del total de personas en esta condición; sin embargo, de 2015 a 2016, el número de personas inscritas en alfabetización disminuyó 51.6% (362,608 personas analfabetas), al pasar de 702,434 a 339,826.

Respecto de los educandos activos, de 2012 a 2016, se incrementaron en 112.5%, al pasar de 190,805 a 405,504; pero, de 2015 a 2016, el número de educandos activos en alfabetización disminuyó en 43.8% (316,196 educandos), al pasar de 721,700 a 405,504.

En relación con los inactivos, de 2012 a 2016, se incrementaron en 97.0%, al pasar de 205,879 a 405,658. De 2015 a 2016, el número de educandos inactivos se incrementó en 51.8%, al pasar de 267,295 a 405,658.

Los educandos dados de baja se incrementaron en casi cinco veces, al pasar de 10,524 en 2012 a 62,817 en 2016. Éstos últimos representaron el 18.5% de las 339,826 personas analfabetas de 15 años y más inscritas en ese año.

Por lo que corresponde al número de educandos reactivados, de 2012 a 2016, se incrementó en 45.2%, al pasar de 38,491 a 55,873; sin embargo, de 2015 a 2016, disminuyó en 44.0% (43,949 educandos), al pasar de 99,822 a 55,873.

El número de educandos que fueron reincorporados en alfabetización disminuyó en 9.1%, al pasar de 93,581 educandos en 2012 a 85,067 en 2016.

En el periodo 2012 a 2016, el número de educandos que concluyó su alfabetización se incrementó en 122.3%, al pasar de 119,347 a 265,315, y los de 2016 representaron el 65.4% de los 405,504 activos en ese año.

Si bien el número de educandos que concluyeron su alfabetización se incrementó durante el periodo 2012-2016, los datos del SASA, respecto de los activos, reactivados y reincorporados, reflejan la carencia de estrategias, por parte del INEA, para lograr que los educandos registrados en alguno de los estatus concluyan su alfabetización satisfactoriamente, a fin de

reducir la población en condición de analfabetismo. A pesar de los datos registrados, el INEA no dispuso de un análisis sobre las causas de las variaciones que le permitiera tomar decisiones para detener el incremento de los educandos dados de baja e inactivos.

16-1-11MDA-07-0174-07-006 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que, en 2016, no se cumplió la meta programada para el indicador "Porcentaje de personas de 15 años ó más que se alfabetizan", relativa a alfabetizar al 11.8% del total de la población analfabeta, establecida en la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del programa presupuestario E064 "Educación para Adultos" y, con base en ello, implemente las estrategias necesarias, a fin de reducir la población en condición de analfabetismo, en los términos de las de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-1-11MDA-07-0174-07-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que en las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos de 2016 no definió los conceptos de educando activo, inactivo, reincorporado, reactivado, dado de baja, y que concluye y, con base en ello, defina y documente el estado que puede tener un educando, a fin de determinar, de forma clara y precisa, el avance académico de los educandos, en los términos del artículo 29, fracción I, inciso a, del Presupuesto de Egresos de la Federación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Estatus de los educandos en primaria

En 2016, mediante los servicios del INEA, concluyeron su primaria 828,722 personas, lo que representó el 8.8% de las 9,468,442 que existían sin ese nivel educativo; dicho porcentaje fue superior al 4.3% programado. Al respecto, en la Cuenta Pública 2016 el INEA explicó que la razón del mayor cumplimiento de la meta fue la implementación, en ese año, del Programa Especial de Certificación (PEC).

De acuerdo con el SASA, en 2016, de las 9,468,442 personas de 15 años y más sin primaria, 32,177 (0.3%) se inscribieron a los servicios en ese año y, respecto del estatus de los 1,058,877 educandos incluidos en el SASA, se registraron 374,497 (35.4%), como activos; 287,756 (27.2%), inactivos, al no presentar exámenes; 57,446 (5.4%), dados de baja; 50,629 (4.8%), fueron reactivados o solicitaron nuevamente el servicio; 92,021 (8.7%), reincorporados, y 196,528 (18.5%), concluyeron la primaria, mediante el programa regular.

De 2012 a 2016, el porcentaje de personas sin primaria inscritas para cursarla se mantuvo en 0.3% y, de 2015 a 2016, el número de personas inscritas en primaria disminuyó en 24.0%, al pasar de 42,342 a 32,177.

Respecto de los educandos activos en primaria, de 2012 a 2016, se incrementaron en 40.6%, al pasar de 266,272 a 374,497; sin embargo, de 2015 a 2016, el número de educandos disminuyó en 3.6% (14,034 educandos), al pasar de 388,531 a 374,497.

En relación con los educandos inactivos en alfabetización, de 2012 a 2016, aumentaron en 16.2%, al pasar de 247,536 a 287,756. De 2015 a 2016, el número de educandos inactivos se incrementó 12.4%, al pasar de 255,905 a 287,756.

De 2012 a 2016, los educandos dados de baja se incrementaron en casi cuatro veces, al pasar de 12,180 a 57,446. De 2015 a 2016, aumentaron en 97.3%, al pasar de 29,115 a 57,446. El número de educandos dados de baja en 2016 fue superior a los 32,177 inscritos en ese año.

De 2012 a 2016, el número de educandos reactivados se incrementó en 12.4%, al pasar de 45,050 a 50,629; sin embargo, de 2015 a 2016 disminuyó en un 31.9%, al pasar de 74,305 a 50,629.

De 2012 a 2016, el número de educandos reincorporados disminuyó en 27.5%, al pasar de 126,868 a 92,021.

De 2012 a 2016, el número de educandos que concluyó la primaria, mediante el programa regular, disminuyó en 8.3%, al pasar de 214,296 a 196,528. El incremento significativo se registró de 2014 a 2015, al pasar de 197,549 a 209,979, y en 2016 disminuyó en 6.4%, respecto del año anterior.

Si bien los educandos activos, inscritos y reactivados se incrementaron durante el periodo 2012-2016, el número de personas que se reincorporaron y que concluyeron la educación primaria, mediante el programa regular, disminuyó. De acuerdo con el INEA, dicha disminución se explica por la implementación en 2016 del PEC, mediante el cual se reconocen los conocimientos y saberes adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral de las personas mayores de 15 años para certificar la primaria; éste constituye una estrategia para que las personas sin ese nivel educativo, así como los educandos inactivos o dados de baja concluyan sus estudios.

7. Estatus de los educandos en secundaria

En 2016, mediante los servicios del INEA, salieron del rezago educativo, al concluir la secundaria, 1,013,031 personas, lo que representó el 3.3% de las 30,331,243 que existían en rezago; dicho porcentaje fue superior en 1.6 puntos porcentuales al 1.7% programado. Al respecto, en la Cuenta Pública 2016 el INEA explicó que la razón del mayor cumplimiento de la meta fue la implementación, en ese año, del Programa Especial de Certificación (PEC).

De acuerdo con el SASA, en 2016, de las 16,113,744 personas de 15 años ó más sin secundaria, 259,477 (1.6%) se inscribieron a los servicios en ese año y, respecto del estatus de los 1,646,809 educandos, incluidos en el SASA, se registraron 516,458 (31.3%) como activos; 420,182 (25.5%), inactivos, al no presentar exámenes; 96,869 (5.9%), dados de baja; 92,182 (5.6%), reactivados o que solicitaron nuevamente el servicio; 149,395 (9.1%), reincorporados, y 371,723 (22.6%), concluyeron la secundaria, mediante el programa regular.

Al 31 de diciembre de 2016, de acuerdo con el SASA, de las 16,113,744 personas de 15 años y más sin secundaria se inscribieron 259,477, lo que representó el 1.6%. Respecto del porcentaje de personas sin secundaria inscritas para cursarla, de 2012 a 2016, éste disminuyó 0.8 puntos porcentuales, al pasar de 2.4% a 1.6% y, de 2015 a 2016, el número de personas inscritas en secundaria se redujo en 0.8 puntos porcentuales, al pasar de 378,531 a 259,477.

Respecto de los educandos activos, de 2012 a 2016, disminuyeron en 22.5%, al pasar de 666,392 a 516,458 y, de 2015 a 2016, el número de activos en primaria disminuyó en 20.6% (134,236 educandos), al pasar de 650,694 a 516,458.

En relación con los educandos inactivos, de 2012 a 2016, se redujeron en 27.2%, al pasar de 577,070 a 420,182 y, de 2015 a 2016, en 13.2%, al pasar de 484,172 a 420,182.

Los educandos dados de baja se incrementaron en 198.0% de 2012 a 2016, al pasar de 32,508 a 96,869. De 2015 a 2016, aumentaron en 112.6%, al pasar de 45,564 a 96,869. Los 96,869 educandos dados de baja en 2016 representaron el 37.3% de las 259,477 personas sin secundaria de 15 años y más inscritas en ese año.

Por lo que corresponde al número de educandos reactivados, de 2012 a 2016, disminuyó en 25.1%, al pasar de 123,112 a 92,182. De 2013 a 2014, se registró el mayor número de educandos reactivados, con un incremento de 15.9%, al pasar de 123,538 a 143,192; sin embargo, de 2015 a 2016, se redujo en 28.9%, al pasar de 129,662 a 92,182 educandos.

El número de educandos reincorporados disminuyó en 49.8%, al pasar de 297,783 en 2012 a 149,395 en 2016. De 2015 a 2016, se redujo en 28.5%, al pasar de 208,983 a 149,395.

Respecto del número de educandos que concluyeron la secundaria, mediante el programa regular, disminuyó en 22.7%, al pasar de 480,883 en 2012 a 371,723 en 2016. En el periodo 2012-2016, los que concluyeron la secundaria mostraron un comportamiento variable; sin embargo, de 2015 a 2016, disminuyeron significativamente, al pasar de 479,837 a 371,723, lo que representó 22.5% menos. Los 371,723 educandos que concluyeron en 2016 representaron el 72.0% de los 516,458 activos en ese año.

A pesar de que el rezago educativo disminuyó durante el periodo 2012-2016, el número de educandos inscritos, activos, reactivados y reincorporados en los servicios de educación secundaria se redujo. De acuerdo con el INEA, dicha disminución se explica por la implementación del PEC en 2016, mediante el cual se reconocen los conocimientos y saberes adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral de las personas mayores de 15 años para certificar la secundaria; éste constituye una estrategia para que las personas sin ese nivel educativo, así como los educandos inactivos o dados de baja concluyan sus estudios.

En 2016, el INEA otorgó servicios de alfabetización, primaria y secundaria en las 32 entidades federativas: proporcionó servicios de alfabetización al 15.7% (745,330) de los 4,749,057 analfabetas; de las personas a las que se les otorgaron los servicios, concluyó su alfabetización el 35.6% (265,315); mediante el programa regular, se otorgaron servicios de primaria al 4.3% (406,674) de las 9,468,442 personas sin ese nivel educativo, de las cuales la concluyó el 48.3% (196,528), y se dieron servicios de secundaria al 4.8% (775,935) de las 16,113,744 personas sin ese nivel, de las cuales concluyó el 47.9% (371,723).

En suma, se alfabetizó al 5.6% (265,315) de las 4,749,057 personas de 15 años ó más analfabetas; mediante el programa regular y el Programa Especial de Certificación, concluyó la primaria el 8.8% (828,722) de las 9,468,442 personas de 15 años ó más que no tenían ese nivel educativo, y terminó la secundaria el 6.3% (1,013,031) de las 16,113,744 personas de 15 años ó más que no contaban con esos estudios.

Respecto de los servicios proporcionados por el INEA, en relación con el grado de marginación^{5/} de los municipios en los que habitaban los educandos atendidos, los resultados mostraron que:

- El analfabetismo, de las 4,443,673 personas en esta condición, el 14.7% (652,740 analfabetas), se concentró en los municipios con muy alto grado de marginación y, de éstos, el 6.4% se alfabetizó; el 25.9% (1,150,021 analfabetas), se ubicó en municipios de alto grado de marginación, y el 5.7% concluyó sus estudios; el 16.7% (740,345 analfabetas), se registró en los municipios de grado medio de marginación, concluyendo el 6.1% de éstos; el 17.1% (759,918 analfabetas), en los municipios de bajo grado de marginación, donde el 6.7% terminó sus estudios, y el 25.6% (1,140,649 analfabetas), en los municipios de muy bajo grado de marginación, de los cuales el 5.4% concluyó sus estudios.
- En primaria, de las 9,636,723 personas de 15 años ó más sin este nivel educativo, el 5.0% (477,473 personas) se concentró en los municipios con muy alto grado de marginación, de los cuales el 2.3% concluyó sus estudios; el 17.1% (1,651,340 personas), en los municipios de alto grado de marginación, de los cuales el 2.0% terminó los estudios; el 15.8% (1,518,256 personas), en los municipios de grado medio de marginación, en donde el 1.7% concluyó los estudios; el 20.2% (1,950,988 personas), en los municipios de bajo grado de marginación, de los cuales el 2.0% terminó los estudios, y el 41.9% (4,038,666 personas), en los municipios de muy bajo grado de marginación, de los cuales el 2.2% acreditó los estudios.
- En secundaria, de las 16,067,522 personas sin este nivel educativo, el 3.8% (614,360 personas) se concentró en los municipios con muy alto grado de marginación, de los cuales el 1.5% concluyó sus estudios; el 11.6% (1,858,615 personas), se ubicó en los municipios de alto grado de marginación, donde el 2.2% terminó; el 11.9% (1,908,716 personas), se registró en los municipios de grado medio de marginación, de ellos el 2.1% acreditó los estudios; el 18.4% (2,950,256 personas), fue de los municipios de grado bajo de marginación, de los cuales el 2.3% concluyó, y el 54.3% (8,735,575 personas), se ubicó en los municipios de grado muy bajo de marginación, de los cuales el 2.5% terminó los estudios.

9. *Disminución del rezago educativo en la educación básica*

Al 31 de diciembre de 2016, de acuerdo con los registros del INEA, de las 89,483,784 personas de 15 años ó más que existían, el 32.8% (29,318,212) se encontraba en rezago educativo, superior en 2.1 puntos porcentuales a la meta programada de 34.9%.

^{5/} De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) la marginación se define como “un fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios, para medirla, toma en cuenta cuatro dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios. En este caso, específicamente en educación, define dos formas de exclusión que son, el analfabetismo y la población sin primaria completa, ya que se precisa que el acceso al conocimiento es crucial para que las personas adquieran las condiciones y capacidades para realizar su proyecto de vida al asociarse con la libertad, la autonomía, la innovación y la movilidad social”. Consejo Nacional de Población, “**Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015**”, colección de índices sociodemográficos.

Si bien la tendencia del comportamiento del rezago educativo ha sido descendente, no se ha cumplido con el objetivo de erradicarlo. De acuerdo con el instituto, “sin una intervención amplia y sostenida, que supere las cifras anuales de abandono escolar en el sistema escolarizado, para el año 2025 las personas que no concluyen su educación básica mayores de 15 años se habrán incrementado a 34 millones”.^{6/}

Por lo anterior, el rezago educativo se debe atender desde sus dos vertientes: la producción del fenómeno (en el ciclo escolar 2015-2016, el número de jóvenes que se incorporaron al rezago educativo ascendió a 397,661) y su acumulación; el primer caso, es debido a que el Sistema Educativo Nacional aún no ha logrado generalizar las condiciones de acceso, permanencia y conclusión entre los distintos niveles que integran la educación básica, para evitar que cada año se incremente el número de personas que abandona sus estudios. En el segundo, la magnitud, evolución y distribución del rezago educativo, a lo largo del territorio nacional, han evidenciado que el INEA tiene una limitada capacidad para reducir su acumulación, puesto que, aun cuando hay personas que logran salir del rezago educativo, éste va en aumento, debido a que el número de jóvenes que se incorporan al rezago es constante. En consecuencia, el INEA carece de la capacidad operativa y financiera para reducir, por sí solo, consistentemente, el rezago educativo del país, por lo que su atención seguirá siendo marginal, más aún si se considera el tamaño del reto que enfrenta, una población potencial de 29,318,212 personas al 31 de diciembre de 2016, la cual fue superior a la población que se encontraba matriculada en el sistema escolarizado, de 25,897,630 alumnos.

10. Rezago educativo en la educación media superior

La SEP careció de información del rezago educativo en el nivel medio superior, en 2016, debido a que hasta 2012 ese nivel no formaba parte de la educación obligatoria, por lo que las autoridades educativas no cuantificaban a esta población. En 2016, cuatro años después del inicio de la obligatoriedad de la educación media superior, la SEP orientó sus estrategias a otorgar un lugar en la educación media superior a todas las personas de 15 a 17 años con secundaria terminada; sin embargo, no dispuso de un diagnóstico a partir del cual se diseñaran estrategias para la población que no cursó la educación media superior y, por tanto, conforma el rezago educativo en este nivel. Desde 2012, un porcentaje importante de jóvenes en edades típicas de cursar la educación media superior no ha tenido acceso a dichos servicios: 47.1%, en el ciclo escolar 2012-2013; 45.2%, en el 2014-2015; 40.5%, en el 2015-2016, y 37.6%, en el 2016-2017.

Con base en el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, se identificó que, para el indicador “cobertura en educación media superior”, en el ciclo escolar 2017-2018, se lograría cumplir la meta establecida en el PND 2013-2018, de alcanzar al menos 80.0% en ese nivel educativo, con un porcentaje de 81.6%; sin embargo, este indicador considera a todos los alumnos matriculados, sin tomar en cuenta la edad típica (15 a 17 años). Asimismo, el indicador “tasa neta de escolarización media superior”, que se enfoca en los alumnos en edad

^{6/} Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, **Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018**, p. 2.

deseable (de 15 a 17 años) para cursar la educación media superior, alcanzaría una tasa de 65.5% para ciclo escolar 2017-2018.

16-0-11100-07-0174-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública investigue las causas por las que, en 2016, no dispuso de un diagnóstico a partir del cual se diseñen estrategias para la población que no cursó la educación media superior y, con base en ello, implemente las actividades necesarias para disponer de él, a fin de garantizar el derecho a ese nivel educativo, en los términos del Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Ejercicio de los recursos para atender el rezago educativo

En 2016, el INEA ejerció 3,146,913.3 miles de pesos en el programa presupuestario E064 “Educación para Adultos”, monto igual al modificado, y similar al original de 3,144,678.3 miles de pesos.

De 2002, año en que se implementó por primera vez el programa “Educación para Adultos”, a 2016, el presupuesto erogado se incrementó en 51 veces, al pasar de 59,892.8 miles de pesos en 2002 a 3,146,913.3 miles de pesos en 2016 y, de 2015 a 2016, únicamente aumentó en 0.1% (2,892.3 miles de pesos).

Aun cuando se destinaron mayores recursos al INEA en el periodo 2002-2016, el rezago educativo no disminuyó de forma proporcional al incremento del presupuesto; por ello, más allá de aumentar los recursos financieros, se requiere diseñar estrategias y focalizar dichos recursos para que más personas de 15 años y más en condición de rezago educativo ingresen, permanezcan y concluyan la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, a fin de reducir el rezago educativo de manera consistente.

12. Control interno

De los 27 aspectos que integran las cinco normas generales de control interno, se determinó que, en 2016, en 22 (81.5%), el INEA contó con mecanismos de control, y en 5 (18.5%), no los acreditó.

Por lo que se refiere a la norma de “Actividades de Control Interno”, el instituto no identificó ni atendió la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización, con la finalidad de evitar su recurrencia, debido a que, de acuerdo con la cuarta sesión del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), existían 30 recomendaciones derivadas de auditorías externas que estaban pendientes de atender, 22 de 2015, y 8 de 2014, y tampoco presentó un programa de trabajo de control interno para su seguimiento y atención, en términos de la tercera norma general de control.

En la norma de “Información y Comunicación”, en relación con los mecanismos para generar información relevante y de calidad; para verificar que la elaboración de informes, respecto del logro del plan estratégico, objetivos y metas institucionales, cumplan con las políticas, lineamientos y criterios institucionales establecidos, y para generar, de manera oportuna, suficiente y confiable, información sobre el estado de la situación contable y programático-

presupuestal del proceso, el INEA no acreditó dar cumplimiento, debido a que, de acuerdo con la Cuarta Sesión Ordinaria del Comité de Control y Desempeño Institucional, “el sistema denominado CONTAGOB no cumple de manera exitosa con los lineamientos esperados en su definición y no cubre con la necesidad de control”.

16-1-11MDA-07-0174-07-008 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que no ha atendido las 30 recomendaciones derivadas de auditorías externas pendientes de atender, 22 correspondientes a 2015, y 8 a 2014, ni acreditó contar con un programa de trabajo de control interno para su seguimiento y atención y, con base en ello, elabore e implemente un programa de trabajo para fortalecer su sistema de control interno institucional, en el que establezca actividades, plazos y responsables de su atención, en los términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma tercera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16-1-11MDA-07-0174-07-009 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos investigue las causas por las que, en 2016, no acreditó contar con mecanismos para obtener información relevante y de calidad; verificar que la elaboración de informes, respecto del logro del plan estratégico, objetivos y metas institucionales, cumpla con las políticas, lineamientos y criterios institucionales establecidos, y generar, de manera oportuna, suficiente y confiable, información sobre el estado de la situación contable y programático-presupuestal del proceso y, con base en ello, elabore e implemente un programa de trabajo para fortalecer su sistema de control interno institucional, a fin de contar con mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en los términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

13. Rendición de cuentas

Con el análisis de la información reportada por el INEA en la Cuenta Pública 2016, se identificó que ésta permite medir el cumplimiento del objetivo del programa E064 “Educación para Adultos”, relativo a “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”. En dicho documento se reportó que, en materia de alfabetización, sólo se alfabetizó al 5.7% de la población analfabeta, lo que representó el 48.3% de lo programado, 11.8%; en el caso de la población en rezago que concluyó la primaria y la secundaria, en ambos casos, las metas se superaron: en primaria, el porcentaje de la población en rezago que concluyó estos estudios ascendió a 8.3%, lo que representó 93.0% más que lo programado, de 4.3%, y en secundaria, concluyó el nivel el 3.2% de la población en rezago, 88.2% más que

el 1.7% programado. De acuerdo con la Cuenta Pública 2016, las metas para ambos indicadores fueron superadas, debido a la implementación del Programa Especial de Certificación.

Consecuencias Sociales

En 2016, en el ámbito nacional, se alfabetizó al 5.6% de las 4,749,057 personas de 15 años y más analfabetas; concluyó la primaria el 8.8% de las 9,468,442 personas de 15 años y más que no tenían ese nivel educativo, y terminó la secundaria el 6.3% de las 16,113,744 personas de 15 años y más que no contaban con esos estudios; sin embargo, de 2015 a 2016, únicamente se redujo el rezago en 1.3 puntos porcentuales, debido a que tan sólo durante el ciclo escolar 2015-2016 el sistema escolarizado del Sistema Educativo Nacional arrojó a 397,661 alumnos que no concluyeron satisfactoriamente sus estudios o que, aun concluyendo un nivel educativo, no continuaron en el siguiente.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 7 observación (es), de la(s) cual (es) 1 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 6 restante (s) generó (aron): 10 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 25 de septiembre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar la atención del rezago educativo en la educación básica y media superior para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el PND 2013-2018 se reconoció que el rezago educativo en la población adulta aún no está resuelto. A diciembre de 2012, había 32.3 millones de adultos que no habían completado la educación básica, lo que equivalía al 38.5% de la población de 15 años ó más. En esta cifra se incluye a poco más de 5.1 millones de personas analfabetas. Respecto de la educación media superior, en el PSE 2013-2018, se estimó que alrededor de 15 millones de personas mayores de 18 años no habían completado el bachillerato. El problema público que representa el rezago educativo está intrínsecamente ligado a la desigualdad social, ya que su prevalencia se relaciona con la condición socioeconómica de los individuos, su edad, género, patrones culturales y origen étnico, afectando a los grupos más desprotegidos, y que contribuye a la carencia de los conocimientos, habilidades y actitudes indispensables para cimentar una mejor calidad de vida individual, familiar y comunitaria.

Para atender esta problemática, en el PSE 2013-2018, se estableció el objetivo de “asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”; con la estrategia de “intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo”, y la línea de acción de “asegurar que las personas adultas que lo requieran tengan la oportunidad de alfabetizarse o concluir la educación primaria, secundaria o del tipo media superior”. Al respecto, en 2016 el INEA operó el programa presupuestario E064 “Educación

para Adultos” con el objetivo de “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”.

Los resultados de la fiscalización mostraron que el diseño de la política dirigida a atender el rezago educativo en 2016, presentó deficiencias que afectaron su operación, respecto de la promoción de los servicios que ofrece el INEA; la formación de figuras educativas; la cobertura de los servicios de alfabetización, primaria y secundaria; la disminución del rezago educativo en el nivel básico y en medio superior, y el ejercicio de los recursos.

Por lo que corresponde al diseño, el INEA no cuantificó a la población objetivo que sería susceptible de atender en 2016, mediante los servicios de alfabetización, primaria y secundaria.

Respecto de la promoción de los servicios educativos, en 2016 el INEA utilizó distintos medios de comunicación para transmitir mensajes orientados a incentivar a las personas de 15 años ó más que no terminaron su primaria o secundaria a obtener el certificado de estudios, mediante la aplicación directa de evaluaciones; se promovieron los servicios educativos dirigidos a la población analfabeta, y a la población en general a participar como figura educativa del instituto. Al respecto, en el documento “Presentación de Campaña de Comunicación Social 2016” se estableció la meta anual de “certificar a 1,500,000 personas en primaria y secundaria”, de la cual reportó un cumplimiento de 122.8%, ya que en ese año 1,841,753 personas se certificaron: el 30.9% (568,251) cursó el programa regular, y el 69.1% (1,273,502) optó por el Programa Especial de Certificación. El 45.0% (828,722), se certificó en estudios de primaria, y el 55.0% (1,013,031), en los de secundaria; sin embargo, el instituto no acreditó haber atendido las áreas de oportunidad para mejorar las campañas de promoción subsecuentes, producto del estudio post-test realizado al final de dicha campaña.

Por lo que corresponde a la formación de figuras educativas, se careció de un diagnóstico nacional de las necesidades de formación. En 2016, el INEA proporcionó cursos de inducción, de formación inicial, y continua a las figuras educativas: la primera, consistió en una plática informativa y de sensibilización para promover la participación de las personas como figuras educativas, mediante una convocatoria abierta; la segunda, se debió otorgar a todos los asesores de nuevo ingreso, ya que fue requisito para que pudieran proporcionar los servicios; sin embargo, en ese año sólo el 93.1% (15,203) de los 16,334 asesores de nuevo ingreso recibió formación inicial. La formación continua se proporciona a los asesores con más de un año de servicio; en 2016, se dio este tipo de formación al 43.1% (23,648) de los 54,865 asesores en esa condición, con lo cual se superó en 14.1 puntos porcentuales la meta de atender al 29.0% de éstos.

En cuanto a los servicios otorgados por el INEA, en 2016, se alfabetizó a 265,315 personas, lo que representó el 5.6% de las 4,749,057 personas analfabetas que existían, porcentaje que representó el 47.5% de la meta programada, de alfabetizar al 11.8% de la población en esa condición; concluyeron su primaria 828,722 personas, que significaron el 8.8% de las 9,468,442 que había sin ese nivel educativo, porcentaje superior al 4.3% programado, y 1,013,031 personas salieron del rezago educativo, al concluir la secundaria, lo que significó el 3.3% de las 30,331,243 que existían en rezago; dicho porcentaje fue superior en 1.6 puntos

porcentuales al 1.7% programado. Al respecto, el INEA acreditó que la razón del mayor cumplimiento de las metas, en el caso de primaria y secundaria, fue la implementación, en ese año, del Programa Especial de Certificación (PEC).

Por lo que se refiere a la disminución del rezago educativo en la educación básica, al 31 de diciembre de 2016, los registros del INEA mostraron que, de las 89,483,784 personas de 15 años y más que había, 29,318,212 (32.8%) se encontraban en rezago educativo, cantidad superior en 2.1 puntos porcentuales a la meta programada de 34.9%. De 2015 a 2016, únicamente se redujo el rezago en 1.3 puntos porcentuales.

En el nivel medio superior, la SEP careció de información del rezago educativo, debido a que hasta 2012 ese nivel no formaba parte de la educación obligatoria, por lo que las autoridades educativas no cuantificaban a esta población. A 2016, cuatro años después del inicio de la obligatoriedad de la educación media superior, la SEP orientó sus estrategias a otorgar un lugar en ese nivel a todas las personas de 15 a 17 años con secundaria terminada; sin embargo, no dispuso de un diagnóstico a partir del cual se diseñaran estrategias para la población que no cursó la educación media superior y, por tanto, conforma el rezago educativo en este nivel. Desde 2012, un porcentaje importante de jóvenes en edades típicas de cursar la educación media superior no ha tenido acceso a dichos servicios: 47.1%, en el ciclo escolar 2012-2013; 45.2%, en el 2014-2015; 40.5%, en el 2015-2016, y 37.6%, en el 2016-2017.

De 2002, año en que se implementó por primera vez el programa “Educación para Adultos”, a 2016, el presupuesto erogado se incrementó en 51 veces, al pasar de 59,892.8 miles de pesos a 3,146,913.3 miles de pesos. Al comparar el comportamiento del presupuesto destinado al rezago, con la disminución de éste, se observó que no existe vinculación entre ambos, ya que, si bien los recursos aumentaron, la reducción del rezago educativo mantuvo una tendencia constante.

En opinión de la ASF, si bien de 2002 a 2016, el rezago educativo decreció en 2.8% en promedio anual, al pasar de 48.9% a 32.8%, éste no disminuirá consistentemente en el mediano plazo, debido, principalmente, a que el Sistema Educativo Nacional aún no ha logrado evitar que cada año se incremente el número de personas que abandona sus estudios (en el ciclo escolar 2015-2016, el número de jóvenes que se incorporaron al rezago educativo ascendió a 397,661). Lo anterior, evidencia la necesidad de atender el rezago desde sus dos vertientes: la producción del fenómeno y su acumulación, lo que implica el fortalecimiento de los programas dirigidos a mejorar las condiciones de acceso, permanencia y conclusión entre los distintos niveles que integran la educación básica y media superior. En consecuencia, el INEA carece de la capacidad operativa y financiera para reducir, por sí solo, el rezago educativo, por lo que su atención seguirá siendo marginal; más aún, si se considera que el tamaño del reto que enfrenta, una población potencial de 29,318,212 personas al 31 de diciembre de 2016, superior a la población que se encontraba matriculada en el sistema escolarizado, de 25,897,630 alumnos.

La atención de las recomendaciones al desempeño emitidas en esta auditoría permitirá al INEA implementar medidas para mejorar el diseño del programa “Educación para Adultos”, específicamente en la cuantificación de la población objetivo a atender anualmente; perfeccionar la promoción de los servicios, e incrementar la cobertura de los mismos, a fin de

incidir consistentemente en la disminución del rezago educativo. Asimismo, posibilitará a la SEP implementar estrategias específicas para contener la deserción en la educación básica, la cual genera el rezago, así como para atender el rezago en la educación media superior, a fin de garantizar el derecho a este nivel educativo.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Edgar López Trejo

Lic. Marisela Márquez Uribe

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el cumplimiento, por parte del INEA, de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño, en 2016.
2. Evaluar la consistencia del diseño de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos de 2016.
3. Verificar los resultados de la campaña de difusión realizada en 2016, por el INEA, para motivar a la población a que se alfabetice, curse y concluya la primaria y la secundaria, o para integrarse como figura educativa.
4. Comprobar que, para la formación de figuras educativas, en 2016 el INEA contó con un diagnóstico, estrategias y materiales, y que realizó su seguimiento.
5. Evaluar el estatus de los educandos a los que el INEA proporcionó los servicios de alfabetización en 2016.
6. Verificar el estatus de los educandos a los que el INEA proporcionó los servicios de primaria en 2016.
7. Examinar el estatus de los educandos a los que el INEA proporcionó los servicios de secundaria en 2016.
8. Evaluar la cobertura de atención a la demanda de educación para adultos en 2016, por tipo de servicio.
9. Evaluar la contribución del INEA en 2016, mediante el programa "Educación para Adultos", en la disminución del rezago en la educación básica.
10. Verificar las medidas implementadas para atender el rezago en la educación media superior en 2016.
11. Examinar el ejercicio de los recursos de 2016, por parte del INEA y la SEP, dirigidos a reducir el rezago educativo.

12. Evaluar el sistema de control interno para verificar que el INEA, en 2016, contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de los objetivos del programa "Educación para Adultos".
13. Analizar la información incluida por el INEA y la SEP en la Cuenta Pública 2016 para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa "Educación para Adultos".

Áreas Revisadas

Las direcciones de Acreditación y Sistemas; de Administración y Finanzas; de Concertación y Alianzas Estratégicas; de Delegaciones y Coordinación de Institutos Estatales; de Prospectiva y Evaluación, y Académica del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, así como la Subsecretaría de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 29, fracción I, inciso a.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 25, fracción III; artículo 75, fracción I.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; Manual para la Elaboración del Programa Anual Estatal de Formación; Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos; Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo 2, título segundo, capítulo I, numeral 9, normas tercera y cuarta.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.