

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

Rezago Educativo

Auditoría de Desempeño: 2018-1-11MDA-07-0131-2019

131-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

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

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió el ejercicio 2018 y tuvo como referente el periodo 2013-2017, e incluyó la evaluación de: el diseño normativo, institucional, programático y presupuestal de la política pública para la atención del rezago educativo; la formación de las figuras educativas; la difusión y prestación de los servicios educativos de alfabetización, primaria y secundaria para personas en rezago educativo; el otorgamiento de apoyos económicos a educandos y figuras solidarias; la cobertura de atención del rezago educativo; el avance en la disminución del rezago en la educación básica; la atención del rezago en la educación media superior; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; la administración de los recursos presupuestarios destinados a la política pública para la atención del rezago educativo; el avance en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el Sistema de Control Interno, y la rendición de cuentas.

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. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la política pública de atención del rezago educativo.

Antecedentes

Una de las estrategias más empleadas para abatir el rezago educativo en América Latina ha sido la educación para jóvenes y adultos;^{1/} de esta forma, en 1975, ante la complejidad del fenómeno del rezago educativo en México, se promulgó la Ley Nacional de Educación de Adultos (LNEA) en la que se estableció que: “la educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de 15 años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria o secundaria”. Asimismo, señaló que: “la educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población”. Además, en el artículo 7, se estableció que eran facultades exclusivas del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP, la educación general básica para adultos, y en el artículo tercero transitorio, la creación de la Comisión Coordinadora de la Ley Nacional de Educación para Adultos.^{2/}

La LNEA sentó las bases para constituir el Sistema Nacional de Educación de Adultos, cuyo principal objetivo era reducir el analfabetismo a un 10.0% del total de la población; el eje de su operación fue la inserción de la modalidad de servicios educativos abiertos para la población analfabeta y en rezago de educación primaria, por medio de un sistema basado en el auto didactismo, con sesiones de asesoría y horarios flexibles. Las virtudes de este sistema fueron el rompimiento del esquema clásico aula-maestro-alumnos, la posibilidad para los trabajadores de alfabetizarse o estudiar la educación primaria sin tener que abandonar el empleo, y los bajos costos de atención, comparados con los del sistema escolarizado.^{3/}

En agosto de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de creación del INEA como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con el propósito de promover, organizar y prestar servicios de educación para adultos; e inició operaciones en 1982. La creación del INEA se debió a que existía un alto número de adultos que no tuvieron acceso a la educación primaria y secundaria o no concluyeron estos niveles 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 sus necesidades

^{1/} Bracho, Teresa y Mendieta Julianna, **Evaluación del Programa Cero Rezago**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2004, p. 9.

^{2/} **Ley Nacional de Educación para Adultos**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975.

^{3/} Bracho, Teresa y Mendieta Julianna, **Op. Cit.**, pp. 12-13.

e intereses específicos; asimismo, se requería de la creación de un organismo que impulsara los programas de educación para adultos sin perder su relación con las políticas y programas del sector educativo.^{4/}

Entre las principales atribuciones del INEA destacaron las de promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria para adultos; elaborar y distribuir materiales didácticos; formar personal para la prestación de los servicios de educación para adultos, y difundir los servicios que prestaba y los programas que desarrollaba.

A partir de la década de 1990, la política implementada por el INEA se vio afectada de manera importante por distintos sucesos: el inicio de la descentralización educativa en 1992, la obligatoriedad de la educación secundaria, la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) y la abrogación de la LNEA; estos últimos tres, acontecidos en 1993.

En 1992 tuvo lugar la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mediante el cual “el sistema educativo mexicano ingresa a una reforma compleja. A diferencia de las reformas anteriores, ésta descentraliza el sistema”.^{5/} Así, la operación de la educación para adultos la realizarían el INEA y los 26 institutos estatales de educación de adultos.^{6/}

En marzo de 1993, se reformó el artículo 3o. constitucional para incluir a la educación secundaria como obligatoria; este hecho produjo un incremento en el rezago educativo normativo y, por tanto, un aumento de la población objetivo para el INEA.^{7/} En julio del mismo año, se publicó la LGE con la que se abrogó la LNEA y se estableció que la educación para adultos estaría destinada a individuos de quince años o más que no hubieran cursado o concluido la educación primaria y secundaria y se prestaría mediante servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria.^{8/}

Con la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se inició un proceso de redefinición del INEA^{9/} en el que la educación para adultos se basó en:^{10/}

^{4/} Diario Oficial de la Federación, **Decreto de creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos**, México, 31 de agosto de 1981.

^{5/} Zorrilla Margarita, **Diez Años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas**, Revista Electrónica de Investigación Educativa, Vol. 4, Núm. 2, México, 2002.

^{6/} Schmelkes, Sylvia, **La educación básica de adultos**, en *Los grandes problemas de México. VII Educación*, Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), COLMEX, México, 2010, p. 579.

^{7/} Bracho, Teresa y Mendieta Giuliani, **Op. Cit.**, p. 12.

^{8/} Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, **Ley General de Educación**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

^{9/} Bracho, Teresa y Mendieta Giuliani, **Op. Cit.**, p. 13.

^{10/} Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, **Evaluación de la Política Pública de Educación Básica**, p. 184.

- Revisar los fundamentos conceptuales de la educación para adultos, ya que no todos los contenidos de la educación básica escolarizada resultaban pertinentes para su atención, debido al proceso de cognición distinto que existe entre un niño y un adulto. Esto implicaba la reformulación de los planes, programas, contenidos y materiales de estudio.
- Reorientar el funcionamiento de las entidades y flexibilizar los programas y sistemas hacia el desarrollo de capacidades fundamentales entre los adultos con escasa escolaridad. La certificación de la educación básica de los adultos tenía un significado diferente del de los niños del sistema formal, pero con un reconocimiento social análogo.
- Diversificar la oferta educativa para adultos con el propósito de atender a la población con rezago que habitaba en zonas urbano-marginadas y rurales del país. Para ello, la capacidad de organización y los recursos debían aplicarse en abrir nuevas y mejores opciones educativas, con base en el uso de los medios de comunicación electrónica para la educación a distancia.

En la segunda mitad de la década de 1990, se comenzó a desarrollar el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), como esquema de atención a los adultos sin educación básica; dicho modelo representó un salto cualitativo en relación con formas de atención previas, pues reconocía la diversidad de las poblaciones joven y adulta del país.^{11/}

Además, se exploraron nuevos programas educativos orientados a abatir el rezago, se incorporaron nuevos actores a la educación de los adultos, se invirtieron más recursos en la infraestructura básica para enfrentar el problema y se buscaron nuevas estrategias de coordinación interinstitucional como el Programa SEDENA-SEP-INEA.^{12/} Este último fue creado en 1996, con el propósito de desarrollar programas de educación para adultos con los conscriptos del Servicio Militar Nacional.^{13/}

En 2002, se creó el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT). Se instauraron plazas comunitarias en casi todos los municipios del país para brindar un nuevo concepto de atención a los adultos. Se puso en marcha el nuevo modelo educativo para abatir el rezago, “Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo”, y también se dio inicio al programa “Cero Rezago”, el cual buscó incidir de manera significativa en el rezago educativo en educación secundaria.^{14/}

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 encontraran en condición de rezago educativo servicios educativos gratuitos de alfabetización, primaria y secundaria, a fin de disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas, con el cual

^{11/} Schmelkes, Sylvia, **Op. Cit.**, p. 581.

^{12/} Bracho, Teresa y Mendieta Giulianianna, **Op. Cit.**, p. 14.

^{13/} Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, **boletín: Actualizan el programa SEDENA-SEP-INEA**, México, 23 de noviembre de 2004.

^{14/} Bracho, Teresa y Mendieta Giulianianna, **Op. Cit.**, p. 14.

se buscó disminuir el rezago educativo en la educación básica; sin embargo, de acuerdo con el instituto, la capacidad de atención a su población objetivo fue limitada.

En el Programa Sectorial de Educación 2007-2012,^{15/} se definieron estrategias dirigidas a ofrecer servicios educativos gratuitos a jóvenes y adultos de 15 años o más que se encontraran en condición de rezago educativo con el MEVyT, para la adquisición, acreditación y certificación de los conocimientos y aprendizajes; así como adecuar y fortalecer el marco de acción institucional del INEA-CONEVYT.

En febrero de 2012, se reformó nuevamente el artículo 3o. constitucional, para establecer la obligatoriedad de la educación media superior;^{16/} lo que implica que la población que no la curse en la edad considerada normal, según el tránsito educativo, estaría en rezago educativo, al igual que lo sucedido en 1993, cuando se instituyó el actual concepto de rezago educativo, al establecer la obligatoriedad de la secundaria para toda la población, como parte de la educación básica.^{17/}

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: “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 PAARE 2014-2018 se estableció el objetivo de “instrumentar la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo”, la cual tiene como propósito, respecto de las cifras del Censo General de Población y Vivienda 2010, el de reducir en 50% el índice de analfabetismo y en 5 puntos porcentuales el índice de rezago educativo estimado en 2012, brindando opciones y servicios educativos a la población de 15 años o más para alfabetizarse o concluir la educación primaria o secundaria, o ambas, a fin de promover la inclusión y la equidad en el SEN.

^{15/} Diario Oficial de la Federación, **Programa Sectorial de Educación 2007-2012**, México, 17 de enero de 2008.

^{16/} Diario Oficial de la Federación, **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**, México, 9 de febrero de 2012.

^{17/} Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (Coord.), **Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional**, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, México, 2012, p. 142. Disponible en: <<http://www.planeducativonacional.unam.mx>>

Resultados

1. *Diseño de la política para la atención del rezago educativo*

En 2018, el problema público definido por el INEA, en el que pretendió incidir, mediante la política pública para la atención del rezago educativo, reconoce “la existencia de personas de 15 años o más que no saben leer ni escribir o que no han cursado o concluido la educación primaria o secundaria y que no han tenido la oportunidad de ejercer su derecho a la educación”, con las causas y efectos identificados en el árbol del problema del programa presupuestario E064 “Educación para Adultos”; sin embargo, el INEA no acreditó que la definición del árbol del problema se sustentara en un diagnóstico previo, con la evidencia, cuantitativa y cualitativa, sobre el problema, sus orígenes y consecuencias, ni que expresara cuál es la “oferta de servicios que cubren las necesidades de las personas en rezago educativo”.

Aunado a ello, se observó que, en la identificación del problema público, la SEP y el INEA no consideraron a la población en rezago educativo de educación media superior como parte del problema público, aun cuando desde 2012 se mandató la obligatoriedad de ese nivel educativo.

Ante la falta del diagnóstico, la ASF analizó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, en los cuales se reconoció como un problema la existencia de 32.3 millones de adultos que no habían completado la educación básica, de los cuales, 5.1 millones de personas eran analfabetas. Sin embargo, en los documentos de planeación de mediano plazo analizados, no se cuantificó a la población de 18 años o más que no ha finalizado la educación media superior, por lo que la SEP no contó con un diagnóstico que sirviera de base para establecer las estrategias para solventar todas las causas que originan el rezago educativo, ni para la organización, vigilancia y desarrollo de la enseñanza que se imparte a los adultos.

El diseño normativo que regula la implementación de la política para la atención del rezago educativo se conformó con los mandatos establecidos: en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la que se establece el derecho que tiene toda persona a recibir educación, y que el Estado tiene la obligación de impartir la educación básica y media superior, que son obligatorias; en la Ley General de Educación (LGE), en la que se dispone que las autoridades educativas prestarán servicios educativos para atender a quienes se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en la que se le confiere a la SEP la facultad de organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza que se imparte a los adultos, y en el Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el INEA, en el que se establece que al instituto le corresponde la impartición de la educación para adultos, por medio de la prestación de los servicios de alfabetización, primaria y secundaria.

En congruencia con el mandato constitucional que establece la obligatoriedad de la educación básica y media superior, en la LGE se dispuso que la atención de la población en situación de

rezago educativo es para los niveles de educación básica y media superior. En tanto que, en la LOAPF y en el Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el INEA, se estableció la impartición de la educación para adultos, la cual sólo está destinada a las personas de quince años o más que no hayan cursado o concluido la primaria y secundaria, sin incluir la educación media superior. Además, en la LGE no se incorporó ninguna disposición sobre la forma en la que la SEP debería coordinarse con el INEA, para la organización y vigilancia de la educación para adultos.

El diseño institucional de la política para la atención del rezago educativo en la educación básica se conformó por las funciones y facultades del INEA correspondientes a la formación de figuras educativas, difusión y prestación de servicios educativos.

Respecto de la formación de figuras educativas, se identificó que en el Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el INEA no se establecieron funciones, respecto de la formación de figuras educativas, mientras que, en el Estatuto Orgánico del INEA, se señaló que el instituto debe diseñar, implementar y dar seguimiento a las estrategias de diagnóstico, valoración y evaluación de necesidades de las figuras solidarias que participan en los servicios educativos, así como a las estrategias y programas de formación de dichas figuras.

En relación con la difusión de los servicios educativos para atender a personas en rezago educativo, las funciones y facultades que se establecieron fueron consistentes entre sí, ya que, en el Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el INEA, se señala que el instituto debe establecer las políticas de los programas de difusión de las actividades del instituto; en congruencia con ello, en el Estatuto Orgánico se establecieron funciones enfocadas en diseñar y operar una estrategia de comunicación social, así como difundir los servicios para atender el rezago educativo.

En cuanto a la prestación de servicios educativos para personas en situación de rezago educativo, se identificó que las funciones establecidas en el Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el INEA y las facultades señaladas en su Estatuto Orgánico no fueron consistentes entre sí, debido a que en las funciones se indica que el instituto coadyuvará con la SEP en el desarrollo y aplicación de medidas para establecer las condiciones pertinentes que permitan lograr la igualdad de oportunidades educativas; sin embargo, en el Estatuto Orgánico no se establecieron las facultades para la coordinación o participación con la Secretaría.

Respecto de la educación media superior, ni en el Reglamento Interno de la SEP, ni en la normativa institucional del INEA se establecieron atribuciones o competencias relacionadas con la atención del rezago educativo en el nivel medio superior, aun cuando en la LGE se dispuso que las autoridades educativas debían prestar servicios educativos para atender a quienes se encontraban en rezago educativo, a fin de que concluyeran la educación media superior, por lo que no se contó con atribuciones, facultades o funciones para la organización, vigilancia y desarrollo de una política para la atención de la población de 18 años o más que no ha concluido la educación media superior.

En el diseño programático se identificó que el PND 2013-2018 y el PSE 2013-2018 no fueron consistentes entre sí, ya que, mientras en el PND 2013-2018 se estableció la línea de acción de fortalecer los servicios que presta el INEA, en el PSE 2013-2018 se planteó la estrategia de intensificar y diversificar los programas para la educación de los adultos y la disminución del rezago educativo, sin identificar la forma en la que esta estrategia sectorial contribuiría a lo establecido en el PND 2013-2018, además de que no se especificó mediante qué líneas de acción se llevaría a cabo dicha estrategia.

Asimismo, en el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo (PAARE) 2014-2018 se establecieron las estrategias de: fortalecer la formación de las figuras educativas para mejorar el desarrollo y la calidad de los servicios educativos; difundir la relevancia de la educación básica a la población en general para mejorar sus capacidades y bienestar, y ampliar la cobertura de atención a la población analfabeta, así como de aquellos en rezago educativo; sin embargo, no se retomaron los compromisos programáticos planteados en el PND 2013-2018, respecto de fortalecer los servicios que presta el INEA, y en el PSE 2013-2018, de intensificar y diversificar los programas para la educación de los adultos y la disminución del rezago educativo, ni se estableció de qué forma se cumplirían dichos compromisos.

Por lo que corresponde a la educación media superior, se observó que no existió congruencia entre la planeación nacional y la sectorial, ya que, en el PND 2013-2018 no se establecieron objetivos, estrategias, ni líneas de acción relacionadas con la atención del rezago educativo en el nivel medio superior, mientras que en el PSE 2013-2018 se planteó la estrategia “intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo”, con la línea de acción “asegurar que las personas adultas que lo requieran tengan la oportunidad de alfabetizarse o concluir la educación primaria, secundaria o del tipo medio superior”.

En relación con el diseño presupuestal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, se identificó que, para proporcionar la educación para adultos, se incluyó un programa presupuestario en el ramo 11, de modalidad E. Prestación de servicios, a cargo del INEA. No obstante, la ASF identificó que, con la estructura presupuestal incluida en el PEF 2018, sólo se atendió la prestación de servicios educativos, mientras que, en el Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y en el Estatuto Orgánico del INEA se establecieron atribuciones que no fueron cubiertas por este programa, como las de proponer las políticas en materia de educación para adultos, y de coordinar y dar seguimiento a las acciones relacionadas con las estrategias para la atención del rezago educativo (actividades relacionadas con programas de modalidad P “Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”).

Además, se observó que los compromisos programáticos planteados en el PND 2013-2018, respecto de fortalecer los servicios que presta el INEA, y en el PSE 2013-2018, de intensificar y diversificar los programas para la educación de los adultos y la disminución del rezago educativo, no se tomaron en cuenta para la asignación presupuestal del programa E064 “Educación para Adultos”, ya que, en el periodo 2013-2018, los recursos autorizados

decrecieron en 9.1% (240,617.9 miles de pesos), al pasar de 2,653,240.7 miles de pesos a 2,412,622.8 miles de pesos.

En lo concerniente a la educación media superior, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018 no se incluyeron programas presupuestarios para la atención del rezago educativo de este nivel educativo, por lo que no se contó con un diseño presupuestal destinado a asegurar que las personas adultas que lo requirieran tuvieran la oportunidad de concluir la educación media superior, mediante la prestación del servicio de educación para adultos.

Las deficiencias identificadas en los diseños normativo, institucional, programático y presupuestal derivaron en la desarticulación de la acción gubernamental en la organización, vigilancia y desarrollo de la educación para adultos, para la atención de las personas que estuvieron en rezago educativo y, con ello, garantizar el derecho constitucional de toda persona a recibir educación.

2018-0-11100-07-0131-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, elabore el diagnóstico en el que se defina la problemática central, las causas y los efectos en los que pretende incidir la política pública de atención del rezago educativo, y dimensione la magnitud de la población afectada por el problema público, a fin de contar con información útil para la toma de decisiones en el desarrollo de la política pública de atención del rezago educativo en educación básica y media superior, en términos de los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 70 de la Ley General de Educación, aprobada el 30 de septiembre de 2019, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de los apartados III.2 y IV.2.2 de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

2018-0-11100-07-0131-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública, en conjunto con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, establezca las atribuciones y competencias necesarias para coordinarse en la organización, desarrollo y vigilancia de la educación para los adultos, así como en la aplicación de medidas para establecer las condiciones que permitan lograr la igualdad de oportunidades educativas, a fin de garantizar la articulación y sinergia de las funciones enfocadas en la prestación de los servicios educativos destinados a la población que se encuentra en situación de rezago educativo, en los términos de los artículos 38, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 70 de la Ley General de Educación, aprobada el 30 de septiembre de 2019; 2o., fracción IV, y 9o. de la Ley de Planeación y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-11100-07-0131-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, implemente los mecanismos que garanticen la definición de una estructura presupuestal para la atención de las personas que se encuentren en rezago de educación media superior, a fin de cumplir los objetivos establecidos en la planeación nacional y sectorial, en materia de educación para adultos, en los términos de los artículos 38, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 70, de la Ley General de Educación, aprobada el 30 de septiembre de 2019; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 27 de la Ley de Planeación, y 21 y 24, fracción II, del Reglamento Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2018-0-11100-07-0131-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, defina objetivos, competencias, atribuciones, unidades responsables y programas presupuestarios para el desarrollo de la política para la atención del rezago educativo en la educación media superior, a fin de garantizar la articulación y sinergia en la organización, desarrollo y vigilancia de dicha política, en los términos de los artículos 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2o., fracción IV, de la Ley de Planeación, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-1-11MDA-07-0131-07-001 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos implemente los mecanismos que garanticen que los objetivos, estrategias y líneas de acción que se incluyan en su programa institucional sean congruentes con los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación, a fin de asegurar que las actividades desarrolladas por el instituto contribuyan a los compromisos previstos en la planeación nacional y sectorial relacionados con la atención del rezago educativo, en los términos de los artículos 70, de la Ley General de Educación, aprobada el 30 de septiembre de 2019; 2o., fracción IV, y 16 de la Ley de Planeación y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-1-11MDA-07-0131-07-002 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, implemente los mecanismos para garantizar que el presupuesto que se asigne a la prestación de servicios de alfabetización, primaria y secundaria permita el cumplimiento de los objetivos del programa E064 "Educación para Adultos", a fin de cumplir los objetivos establecidos en la planeación nacional y sectorial relacionados con la atención del rezago educativo, en los términos de los artículos 38, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 27, párrafo segundo, y 58 de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 70 de la Ley General de Educación, aprobada el 30 de septiembre de 2019, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-1-11MDA-07-0131-07-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos implemente los mecanismos para asegurar que en su estructura presupuestal se incluya un programa de modalidad P "Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas", a fin de garantizar que anualmente se asignen recursos específicos para las atribuciones referentes a proponer las políticas en materia de educación para adultos, y a coordinar y dar seguimiento a las acciones relacionadas con las estrategias para la atención del rezago educativo, en los términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 70 de la Ley General de Educación, aprobada el 30 de septiembre de 2019; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 27 de la Ley de Planeación, y 21 y 24, fracción II, del Reglamento Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2. *Diseño de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos*

El diseño de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos para el ejercicio 2018 presentó deficiencias e imprecisiones que pudieron afectar la operación del programa.

En los apartados "Objetivo general" y "Procedimiento de selección", se presentaron inconsistencias en la delimitación de la población objetivo, ya que en éstos se menciona que el programa atiende únicamente a "personas de 15 años o más en situación de rezago educativo", mientras que en los apartados "Objetivos específicos" y "Población objetivo", se indicó que el programa también atiende a la población en rezago educativo de entre 10 y 14 años de edad que no cuenten con la posibilidad de recibir o continuar su educación primaria en el sistema regular.

En el apartado "Objetivos específicos", no se incorporó ningún objetivo referente a la prestación de los servicios de alfabetización, además de que no se definió dicho término, y en el objetivo "reducir porcentualmente el rezago educativo en la población hispanohablante de 15 años o más", no se incluyó a la población indígena.

En el apartado "Características de los apoyos", no se precisó el criterio para determinar la entrega de apoyos económicos a los educandos inscritos en el PEA, ya que sólo se establecieron subsidios a los que reciben los servicios de alfabetización, en las vertientes del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) hispanohablante, indígena bilingüe (MIB), e indígena bilingüe urbano (MIBU), excluyendo a los que cursan primaria y secundaria, o se inscriben en el Programa de Certificación.

De los apoyos económicos para las figuras solidarias del PEA, se determinó que, de los 12 apoyos establecidos en las reglas de operación, sólo en 1 (10. Apoyos para figuras solidarias),

otorgado para dos tipos de figuras, se precisó el criterio de exclusión para evitar la duplicidad de apoyos, y en los otros 11 no; en 8 (2,^{18/} 3,^{19/} 5,^{20/} 6,^{21/} 7,^{22/} 11,^{23/} 12^{24/} y 13^{25/}) no se estableció la periodicidad para la entrega de los apoyos económicos a las figuras solidarias, una vez que acreditan las condiciones establecidas en las reglas; en 3 (9,^{26/} 10^{27/} y 11^{28/}) no se definió un criterio para asignar los apoyos económicos a los enlaces regionales, ya que no se estableció la periodicidad y las condiciones para su entrega fueron ambiguas, y en 4 (9, 10, 12 y 13) se utilizó el término “gratificación”, el cual no se definió en las reglas de operación.

En el apartado “Derechos, obligaciones y causas de incumplimiento, suspensión, cancelación o reintegro de los recursos”, se identificó que sólo se aplican estas condicionantes para los educandos que sean beneficiarios del PEA, y se excluye a las figuras solidarias, aun cuando éstas también reciben subsidios del programa.

En el apartado “Instancias ejecutoras”, no se determinaron responsables ni funciones relacionadas con el seguimiento y supervisión de la entrega de los apoyos económicos a las figuras solidarias del PEA, en cuanto a que éstos se canalicen exclusivamente a las figuras que cumplan con las condicionantes establecidas.

El INEA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que, en el Acuerdo número 34/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos para el ejercicio fiscal 2020, se modificó el objetivo de “reducir porcentualmente el rezago educativo en la población de 15 años y más”, el cual incluye a la población hispanohablante e indígena, y se eliminó el otorgamiento de subsidios para los educandos.

-
- ^{18/} Apoyo económico a alfabetizadores y asesores por avance.
^{19/} Apoyos económicos a figuras solidarias por incorporación.
^{20/} Apoyo económico a orientadores educativos por avance.
^{21/} Apoyos económicos a alfabetizadores bilingüe y asesores bilingües por avance.
^{22/} Apoyos económicos a asesores por avance.
^{23/} Apoyos a figuras de apoyo fijo y avance.
^{24/} Apoyos económicos a figuras solidarias de plazas de atención educativa.
^{25/} Apoyos económicos a figuras solidarias de plazas de servicios integrales.
^{26/} Apoyos a figuras solidarias para la aplicación del PEC.
^{27/} Apoyos a figuras solidarias.
^{28/} Apoyos a figuras de apoyo fijo y avance.
-

2018-1-11MDA-07-0131-07-004 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos revise el diseño de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos, a fin de que, en su contenido, se precise la población objetivo del programa, y que ésta sea consistente en todos los apartados del documento normativo; se incluya, en los objetivos específicos, la prestación de los servicios de alfabetización; se definan los términos gratificación y alfabetización; se establezcan los criterios y las condiciones para la entrega de los apoyos económicos para evitar duplicidad; se defina la periodicidad, así como los derechos, obligaciones y causas de incumplimiento, suspensión, cancelación o reintegro de los recursos, y que se establezcan responsables y funciones relacionadas con el seguimiento y supervisión de la entrega de los apoyos económicos a las figuras solidarias que participen en el programa, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 75, párrafo primero, fracciones I, III, IV, V y VIII, y 77, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

3. Formación de figuras educativas

En relación con el diagnóstico de las necesidades de formación de figuras educativas, en 2018, el INEA aplicó una valoración diagnóstica a 1,028 figuras en 10 de las 32 entidades federativas, que representaron el 3.8% del total (27,120) de las figuras educativas existentes en estas entidades. No obstante, el instituto careció de un diagnóstico nacional de las necesidades de formación de las figuras educativas. Además, no acreditó la metodología que se utilizó para determinar por qué se aplicaría la valoración diagnóstica a esas 10 entidades federativas, ni la frecuencia de su aplicación.

Para la valoración diagnóstica, el INEA consideró seis aspectos: aptitudes y habilidades pedagógicas; matemáticas; lengua y comunicación; ciencias sociales; ciencias naturales, y actitudes socioculturales y pedagógicas. En 2018, en aptitudes y habilidades pedagógicas, el 75.9% de las figuras educativas valoradas se ubicó en el nivel elemental, y ninguna, en el avanzado. En matemáticas, el 44.1% de las figuras educativas evaluadas se situó en el nivel elemental, y el 13.2%, en el avanzado; en lengua y comunicación, el 31.4%, en el nivel elemental, y el 9.0%, en el avanzado; en ciencias sociales, el 30.3% en el nivel elemental, y el 10.0%, en el avanzado; en ciencias naturales el 15.7%, en el nivel elemental, y el 29.7%, en el avanzado, y en actitudes socioculturales y pedagógicas, el 0.2%, en el nivel elemental, y el 76.6%, en el avanzado.

Tampoco acreditó la definición de las competencias y conocimientos que deben demostrar las figuras en cada uno de los niveles de la escala (elemental, básico, bueno y avanzado).

En lo concerniente al diseño y la ejecución de estrategias de formación, el INEA no acreditó el uso de los resultados de la valoración diagnóstica en la instrumentación de estrategias para la formación de figuras educativas fundamentadas en un diagnóstico de necesidades, ni para el fortalecimiento de la formación de las figuras para mejorar el desarrollo y calidad de los servicios educativos.

A 2018, el INEA contó con 57,394 figuras educativas para proporcionar los servicios educativos, de los cuales, el 27.5% (15,774) correspondió a figuras que ingresaron en 2018, por lo que debieron recibir formación de inducción e inicial, y el 72.5% (41,620), a figuras que ingresaron en años anteriores, por lo que debieron recibir formación continua.

Respecto de la formación de inducción, el INEA no acreditó el número de eventos de formación y personas formadas en esta modalidad en 2018, por lo que no fue posible verificar que se proporcionó este tipo de formación, sin que el instituto justificara las causas.

En relación con la formación inicial y continua, el instituto proporcionó estos tipos de formación a 48,302 figuras, de las cuales, el 63.0% (30,451 figuras) recibió formación continua, y el 37.0% (17,851 figuras), formación inicial. No obstante, el instituto no acreditó que las figuras educativas que recibieron formación inicial y continua se correspondieron con las que ingresaron en 2018 y en años anteriores, lo que impidió asegurar que éstas recibieron la formación que les correspondía y, por tanto, contaron con las competencias necesarias para proporcionar los servicios de alfabetización, primaria y secundaria.

2018-1-11MDA-07-0131-07-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos implemente los mecanismos que aseguren que, en la metodología para la aplicación de la valoración diagnóstica, se defina la frecuencia de su aplicación, así como las competencias y conocimientos que deben demostrar las figuras en cada uno de los niveles de la escala, y las entidades federativas en las que se aplicará, a fin de contar con información útil y oportuna, respecto de las necesidades de formación de las figuras educativas que proporcionan los servicios educativos del Programa Educación para Adultos, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 20, fracciones VI y X, y 21, fracción VII, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma tercera, principio 12, y norma cuarta del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-11MDA-07-0131-07-006 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos implemente los mecanismos que garanticen el fortalecimiento de la formación de las figuras educativas, fundamentada en una valoración nacional de sus necesidades, a fin de mejorar el desarrollo y la calidad de los servicios educativos, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 20, fracciones VI y VIII, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-11MDA-07-0131-07-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos implemente los mecanismos que garanticen el seguimiento de la formación de inducción, inicial y continua de las figuras educativas, a fin de que éstas cuenten con las competencias necesarias para proporcionar los servicios educativos del programa, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 20, fracciones VI y VIII, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de los numerales 1 y 3 del Anexo del Manual para la elaboración del Programa Anual Estatal de Formación.

4. *Difusión de servicios educativos para personas en rezago educativo*

En 2018, el INEA implementó la “Estrategia Anual de Comunicación Social” con el objetivo de “consolidar el programa de alfabetización e impulsar la continuidad educativa”; no obstante, el instituto no estableció metas ni indicadores para evaluar el cumplimiento de dicho objetivo.

En esta estrategia se incluyó el “Programa Anual de Comunicación Social para el ejercicio fiscal 2018”, en el que se programaron dos campañas de comunicación social: “Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo” y “Mensaje a la Ciudadanía”.

De conformidad con el “Programa Anual de Comunicación Social” para el ejercicio fiscal 2018 del INEA, la campaña de comunicación social “Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo” estuvo dirigida a difundir los servicios que presta el INEA en alfabetización, primaria y secundaria. Esto se realizó mediante tres spots de radio, un arte visual y una animación para pantalla.

Si bien, mediante la campaña de comunicación social “Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo”, se difundieron los servicios del INEA, el material difundido no se dirigió al sector de la población que deseó ser asesor voluntario, que se estableció en las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos 2018. Además, la población objetivo de la campaña fueron hombres y mujeres de 13 años o más, y se excluyó a la población de 10 a 12 años que no tuvo la posibilidad de recibir o continuar su educación primaria en el sistema regular.

Para la difusión de los tres spots de radio, el arte visual y la animación para pantalla, el INEA suscribió 22 contratos, con el mismo número de proveedores, por un monto total de 9,502.1 miles de pesos. De conformidad con lo establecido en los 22 contratos, los spots de radio se debieron haber emitido en 5,371 ocasiones en 14 entidades federativas; el arte visual, exhibido en 280 espacios en 9 entidades federativas, y la animación de pantalla, emitido en 73,542 ocasiones en 5 entidades federativas.

En relación con las 5,371 emisiones de los spots de radio que se tenían que realizar en el ámbito nacional, el INEA acreditó la emisión del 97.7% (5,248 emisiones). Asimismo, de las 14

entidades federativas en las que se debían transmitir los spots, en 11 se realizó conforme a lo señalado en los contratos respectivos: Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Yucatán; los tres estados en los que se presentaron incumplimientos fueron: Guanajuato, en donde, de las 808 emisiones de los spots de radio que se tenían que realizar, se acreditó el 94.4% (763 emisiones); Guerrero, de las 585 emisiones que se debían llevar a cabo, se comprobó el 99.7% (583 emisiones), y Jalisco, de las 572 emisiones que se tenían que realizar, se acreditó el 88.8% (508 emisiones). Sin que el INEA acreditara las causas por las cuales determinó la emisión de spots de radio en sólo 14 de las 32 entidades federativas.

Respecto de los 280 espacios en los que se tenía que difundir el arte visual en el ámbito nacional, el INEA acreditó la difusión en el 76.8% (215 espacios). Asimismo, de las 9 entidades federativas en las que se tenía que realizar la difusión del arte visual, sólo en la Ciudad de México se llevó a cabo conforme a lo señalado en los contratos respectivos; sobre los otros 8 estados, la ASF observó, en la Auditoría de Cumplimiento 2018-1-11MDA-19-0129-2019, que “en los álbumes fotográficos,^{29/} presentados como entregables, no se acreditó que el servicio se haya prestado en los estados de la República y municipios incluidos en los anexos técnicos de los pedidos”. Las entidades federativas con incumplimiento fueron: Chiapas con 6 espacios, Guanajuato con 9, Guerrero con 6, Jalisco con 8, Estado de México con 18, Puebla con 8, Quintana Roo con 5 y Yucatán con 5. Sin que el INEA acreditara las causas por las cuales determinó la difusión del arte visual en sólo 9 de las 32 entidades federativas.

Sobre las 73,542 emisiones de la animación de pantalla que se tenían que realizar en el ámbito nacional, el INEA acreditó la emisión del 99.6% (73,263 emisiones); de las 5 entidades federativas en las que se tenía que transmitir la animación de pantalla, en Jalisco y Puebla se realizó conforme a lo señalado en los contratos respectivos; las tres entidades en las que se presentaron incumplimientos fueron las siguientes: Ciudad de México, Estado de México y Guerrero, en donde, de las 279 emisiones de la animación de pantalla que se tenían que realizar en las tres entidades federativas conjuntamente, no se acreditó ninguna, sin que el instituto sustentara las causas de dicha situación.

El incumplimiento en los contratos para la transmisión de spots de radio, difusión en espacios del arte visual y emisión de la animación de pantalla denota que el INEA careció de mecanismos de supervisión y vigilancia que garantizaran que la difusión de la campaña “Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo” se realizó de conformidad con lo establecido en los contratos correspondientes.

En cuanto al efecto de la campaña de comunicación social “Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo”, realizada en 2018, en el incremento de la participación de las personas para alfabetizarse, concluir primaria y secundaria, y para participar como asesor voluntario, el INEA no formuló indicadores ni dispuso de información al respecto, sin acreditar las causas. Aunado a ello, en 2018, no se realizó el Estudio Post-test de la campaña “Alfabetización y

^{29/} Correspondiente al contrato DCYAE-SCS-022/18.

Abatimiento del Rezago Educativo”, el cual es necesario para medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de comunicación y, con base en ello, elaborar la estrategia, el programa y las campañas de comunicación social posteriores.

Por lo que corresponde a la campaña de comunicación social “Mensaje a la Ciudadanía”, su objetivo consistió en “dar a conocer las acciones y avances que el Gobierno de la República ha implementado durante su administración en beneficio de la sociedad mexicana”, y se realizó mediante nueve spots de televisión y nueve spots de radio; para su difusión se signaron dos contratos por 7,500.0 miles de pesos cada uno.

En un contrato se acordó la emisión de 13 spots de televisión, y en el otro contrato, la emisión de 1,424 spots de radio; en ambos casos, en el ámbito nacional. Respecto de los spots de televisión, el INEA acreditó el 61.5% de las emisiones (8 emisiones), y en los spots de radio, el 57.1% de las emisiones (813 emisiones). Además, se observó que ninguno de los spots se relacionó con la difusión de los servicios que presta el INEA de alfabetización, primaria y secundaria, ni se dirigió al sector de la población que deseó ser asesor voluntario, a pesar de que, en los dos contratos suscritos para la transmisión de los spots, se definió el objeto “Difusión de la campaña mensajes a la ciudadanía, del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos”, y de que el INEA erogó 15,000.0 miles de pesos en la campaña en cuestión. Esto denota la ausencia de mecanismos de supervisión para asegurar que el material publicitario estuvo relacionado con sus tareas y se difundió conforme a lo previsto en cada contrato.

2018-1-11MDA-07-0131-07-008 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos establezca los indicadores y metas para evaluar el cumplimiento del objetivo de su estrategia anual de comunicación social, a fin de valorar su efecto en el incremento de la cobertura de los servicios que otorga y en la disminución del rezago educativo, en términos de los artículos 27, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 22, fracción XIV, y 24, fracciones VIII y X, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

2018-1-11MDA-07-0131-07-009 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos incluya, en sus campañas de comunicación social, la elaboración de material dirigido al sector de la población que desee ser asesor voluntario y a la población de 10 a 12 años que no tuvo la posibilidad de recibir o continuar su educación primaria en el sistema regular, a fin de promover el incremento de la cobertura de los servicios que otorga y la disminución del rezago educativo, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 24, fracción VIII, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

2018-1-11MDA-07-0131-07-010 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos incluya, en el alcance geográfico de sus campañas de comunicación social, a todas las entidades federativas, a fin de promover el incremento de la cobertura de los servicios que otorga el INEA y la disminución del rezago educativo, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 24, fracción VIII, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

2018-1-11MDA-07-0131-07-011 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos establezca los mecanismos de supervisión y control que aseguren que los servicios contratados para la difusión de las campañas de comunicación social se lleven a cabo conforme a lo establecido en los contratos suscritos, a fin de promover el incremento de la cobertura de los servicios que otorga el INEA y la disminución del rezago educativo, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma quinta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 24, fracción VIII, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

2018-1-11MDA-07-0131-07-012 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos implemente las medidas que garanticen la realización de los estudios post-test de sus campañas de comunicación social, que permitan identificar áreas de oportunidad, a fin de mejorar la implementación de las campañas posteriores, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y de los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

5. Alfabetización

En las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (ROPEA), para el ejercicio fiscal 2018, se definieron seis estatus de educandos (activos,^{30/} dados baja,^{31/} reactivados,^{32/}

^{30/} Son los educandos que demuestran, mediante frecuente presentación de exámenes con calificaciones reflejadas en el sistema informático de control escolar, que están llevando un proceso de acreditación en el INEA.

^{31/} Son los educandos que estando inactivos no se reactivan en un periodo de 12 meses.

^{32/} Son los educandos inactivos que solicitan nuevamente los servicios educativos del INEA y son activados en el sistema de control escolar.

incorporados,^{33/} reincorporados^{34/} e inactivos^{35/}), de los cuales tres no se ubicaron en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA): “activos”, “dados de baja” y “reactivados”; en tanto que, en el SASA, se incluyeron estatus que no fueron definidos en las ROPEA 2018, ni en ningún documento normativo: “incorporados por traslado”, “incorporados por continuidad educativa” y “dados de baja por movimiento”; por lo que los conceptos definidos en las ROPEA 2018 fueron inconsistentes con los utilizados en el SASA.

En relación con la prestación de los servicios de alfabetización, al cierre de 2018, se encontraron registrados en el SASA 1,165,698 educandos para su alfabetización, de los cuales el 24.6% (286,758) ya recibía atención desde 2017; el 46.0% (536,155) correspondió a incorporados en 2018; el 6.5% (76,497), a reincorporados; el 0.8% (8,766), a incorporados por traslado; el 0.5% (6,142), a incorporados por continuidad educativa; el 12.7% (147,572), a inactivos, y el 8.9% (103,808), a dados de baja por movimiento.

De los 662,938 educandos atendidos^{36/} en 2018, en el ámbito nacional, el 55.4% (366,963 educandos) se concentró en seis entidades federativas con el mayor número de atendidos: Chiapas, con el 13.4% (89,104 educandos); Veracruz, con el 9.9% (65,485 educandos); Estado de México, con el 9.7% (64,238 educandos); Guerrero, con el 7.7% (51,347 educandos); Michoacán, con el 7.4% (49,136 educandos), y Oaxaca, con el 7.2% (47,653 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de atendidos fueron: Aguascalientes, con el 0.2% (1,365 educandos); Baja California Sur, con el 0.3% (1,714 educandos); Colima, con el 0.5% (3,136 educandos); Quintana Roo, con el 0.6% (3,839 educandos), y Nuevo León, con el 0.6% (4,225 educandos).

Respecto de los educandos inactivos, del total de 147,572 en el ámbito nacional en 2018, el 54.3% (80,107 educandos) se concentró en seis entidades federativas: Guerrero, con el 11.6% (17,091 educandos); Estado de México, con el 11.2% (16,581 educandos); Chiapas, con el 9.7% (14,242 educandos); Veracruz, con el 8.8% (12,927 educandos); Guanajuato, con el 6.6% (9,772 educandos) y Michoacán, con el 6.4% (9,494 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de inactivos fueron: Baja California Sur, con el 0.3% (511 educandos); Aguascalientes, con el 0.4% (621 educandos); Coahuila, con el 0.6% (902 educandos); Sonora, con el 0.7% (997 educandos), y Nayarit, con el 0.7% (1,056 educandos).

Sobre los educandos dados de baja por movimiento, del total de 103,808 educandos en el ámbito nacional en 2018, el 51.7% (53,645 educandos) se concentró en siete entidades federativas: Guanajuato, con el 12.1% (12,609 educandos); Coahuila, con el 8.5% (8,847

^{33/} Son los educandos que, a través de la entrevista, manifiestan su voluntad de inscribirse a los servicios del INEA, llenan el registro de beneficiario, entregan los documentos requeridos y son registrados en el sistema de control escolar.

^{34/} Son los educandos que se encuentran en situación de baja y que solicitan nuevamente los servicios educativos del INEA y son activados en el sistema de control escolar.

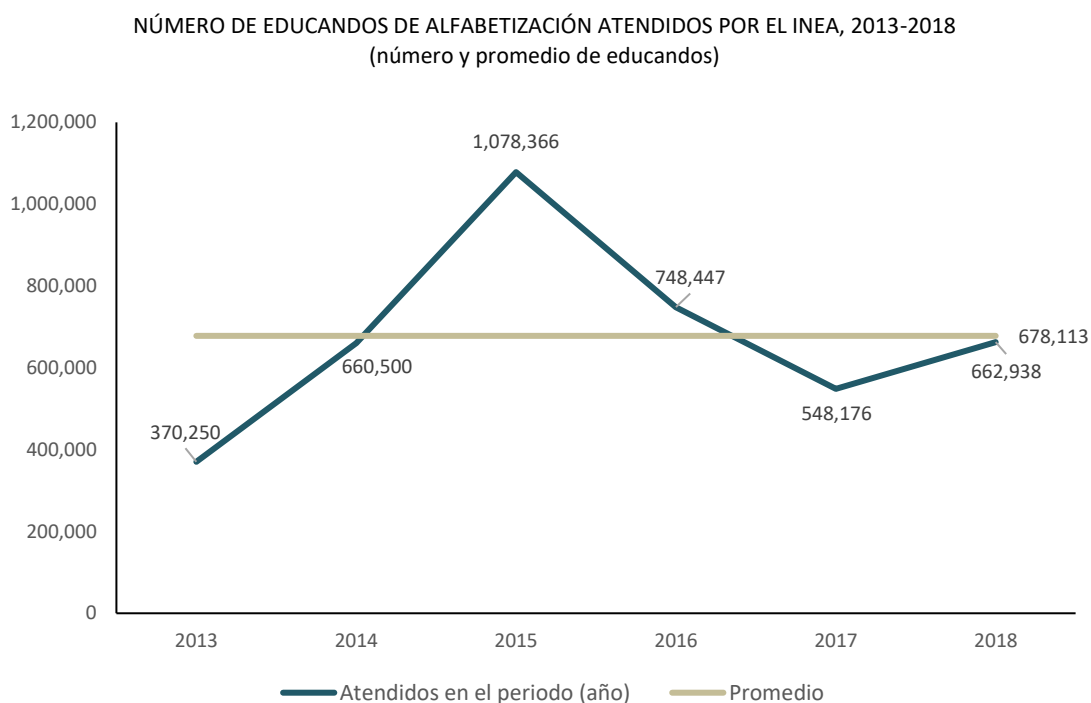
^{35/} Son los educandos que no presentan al menos un examen en un periodo de 12 meses en el nivel inicial y 9 meses en la primaria o secundaria.

^{36/} Incluye a los educandos en atención del mes de diciembre del año anterior, incorporados, reincorporados, incorporados por traslado, e incorporados por continuidad educativa, menos los educandos inactivos y los dados de baja por movimiento.

educandos); Estado de México, con el 7.7% (7,944 educandos); Sonora, con el 7.7% (7,944 educandos); Puebla, con el 5.3% (5,498 educandos); Chihuahua, con el 5.3% (5,471 educandos), y Oaxaca, con el 5.1% (5,332 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de dados de baja por movimiento fueron: Campeche, con el 0.5% (498 educandos); Aguascalientes, con el 0.5% (541 educandos); Colima, con el 0.5% (566 educandos); Baja California Sur, con el 0.5% (567 educandos), y Yucatán, con el 0.6% (617 educandos).

- Estatus de los educandos de alfabetización durante el periodo 2013-2018

En 2018, el número de educandos atendidos con el servicio de alfabetización fue de 662,938, inferior en 2.2% (15,175 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 678,113, como se muestra en la gráfica siguiente:

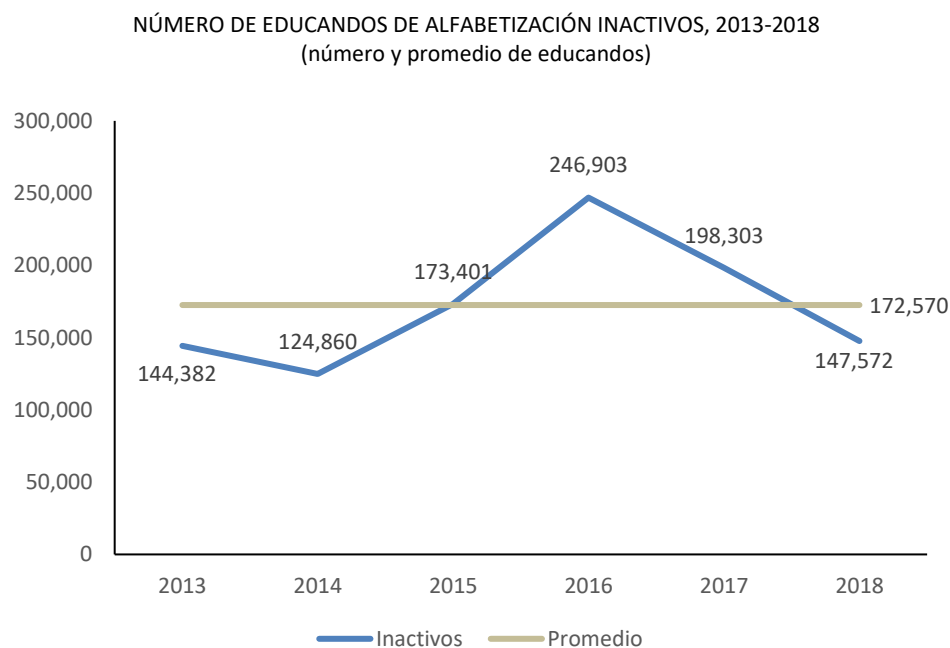


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, el número de educandos de alfabetización atendidos por el INEA aumentó en 79.1% (292,688 educandos), de 370,250 a 662,938; su comportamiento fue heterogéneo:

de 2013 a 2015 se incrementó de 370,250 a 1,078,366 (el más alto del periodo); se registró un descenso de 2015 a 2017, de 1,078,366 a 548,176, y en 2018 volvió a aumentar, a 662,938.

Sobre el número de educandos de alfabetización inactivos, éste fue de 147,572 en 2018, inferior en 14.5% (24,998 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 172,570 educandos, como se muestra en la gráfica siguiente:

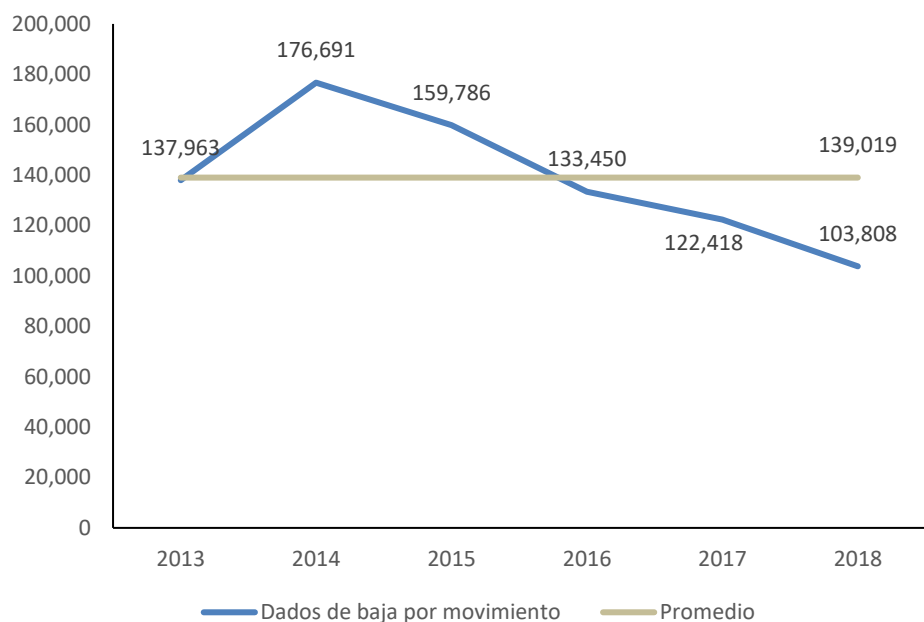


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, el número de educandos de alfabetización inactivos aumentó en 2.2% (3,190 educandos), de 144,382 a 147,572; no obstante, su comportamiento fue heterogéneo: de 2013 a 2014 disminuyó, de 144,382 a 124,860 (el nivel más bajo del periodo); de 2014 a 2016 aumentó, de 124,860 a 246,903 (el nivel más alto del periodo), y de 2016 a 2018 decreció, de 246,903 a 147,572.

Respecto del número de educandos de alfabetización dados de baja por movimiento, en 2018, fue de 103,808, inferior en 25.3% (35,211 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 139,019, como se muestra en la gráfica siguiente:

NÚMERO DE EDUCANDOS DE ALFABETIZACIÓN DADOS DE BAJA POR MOVIMIENTO, 2013-2018
(número y promedio de educandos)



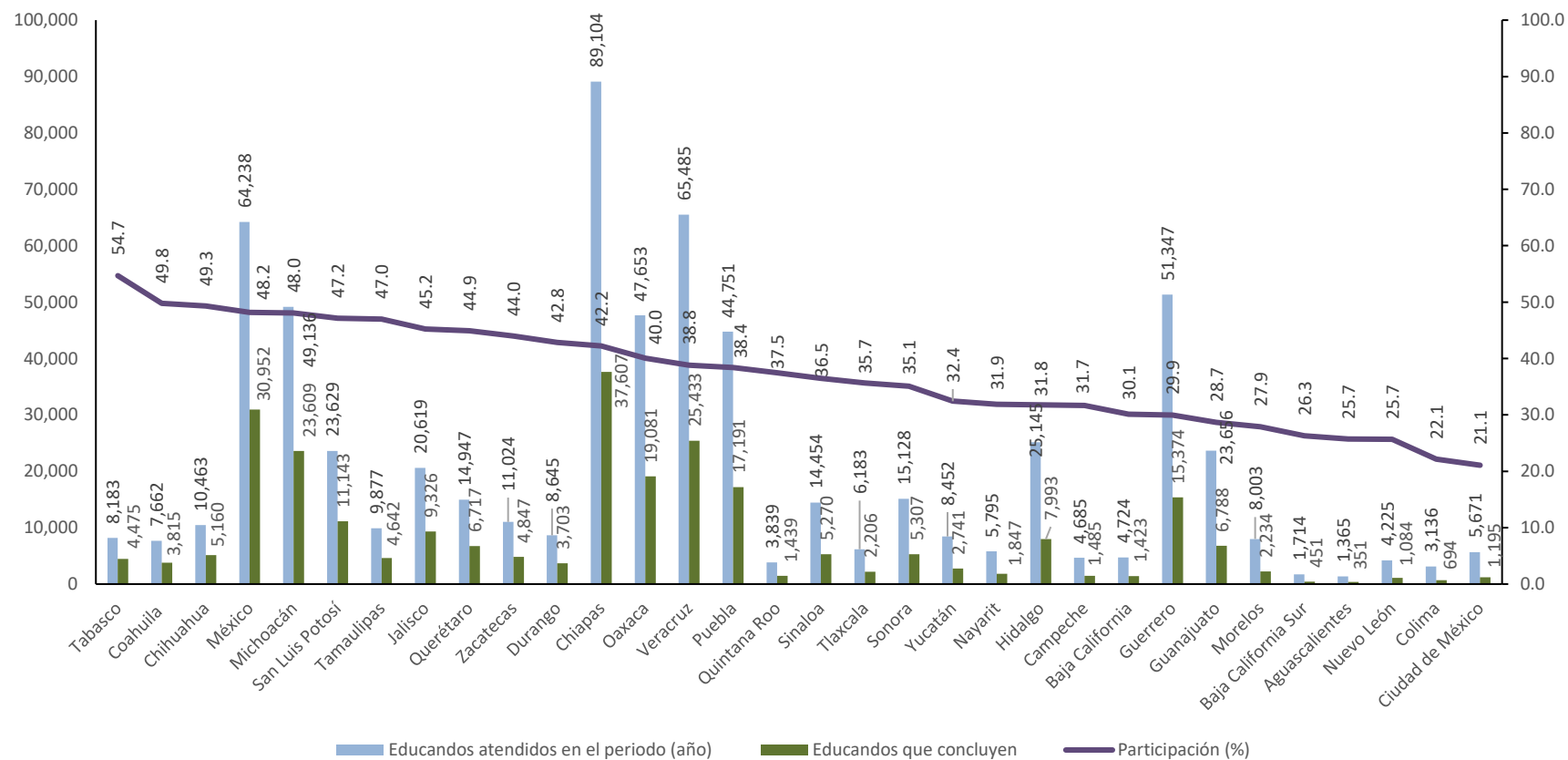
FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, número de educandos de alfabetización dados de baja por movimiento disminuyó en 24.8% (34,155), de 137,963 a 103,808; durante el periodo sólo presentó un aumento, de 2013 a 2014, de 137,963 a 176,691; a partir de 2014 mostró un descenso constante, y llegó a 103,808 en 2018.

- Educandos atendidos por el INEA que concluyeron su alfabetización

En 2018, de los 662,938 educandos de alfabetización atendidos, el 40.1% (265,583 educandos) concluyó la etapa de alfabetización, como se muestra en la gráfica siguiente:

EDUCANDOS ATENDIDOS POR EL INEA QUE CONCLUYERON SU ALFABETIZACIÓN, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2018
(número de educandos y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficios núm. DPyE/0304/2019** del 21 de agosto de 2019, y **núm. DPAYE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

NOTA: Ordenado de mayor a menor, de acuerdo con la participación porcentual de los educandos que concluyen, respecto de los atendidos.

De las 32 entidades federativas, 12 tuvieron un porcentaje mayor que el nacional (40.1%) de educandos atendidos en el servicio de alfabetización que concluyeron dicha etapa: Tabasco, con 54.7% (4,475 de 8,183); Coahuila, con 49.8% (3,815 de 7,662); Chihuahua, con 49.3% (5,160 de 10,463); Estado de México, con 48.2% (30,952 de 64,238); Michoacán, con 48.0% (23,609 de 49,136); San Luis Potosí, con 47.2% (11,143 de 23,629); Tamaulipas, con 47.0% (4,642 de 9,877); Jalisco, con 45.2% (9,326 de 20,619); Querétaro, con 44.9% (6,717 de 14,947); Zacatecas, con 44.0% (4,847 de 11,024); Durango, con 42.8% (3,703 de 8,645), y Chiapas, con 42.2% (37,607 de 89,104). En contraste, las 5 entidades federativas que tuvieron el menor porcentaje de conclusión fueron: Baja California Sur, con 26.3% (451 de 1,714); Aguascalientes, con 25.7% (351 de 1,365); Nuevo León, con 25.7% (1,084 de 4,225); Colima, con 22.1% (694 de 3,136), y Ciudad de México, con 21.1% (1,195 de 5,671).

De 2013 a 2018, en el ámbito nacional, el porcentaje de educandos atendidos en el servicio de alfabetización que lo concluyeron aumentó en 16.4 puntos porcentuales, al pasar de 23.7% a 40.1%; a pesar de dicho incremento, el porcentaje de conclusión se mantuvo bajo, debido a que el INEA no diseñó ni implementó estrategias para la permanencia de los educandos en los servicios de alfabetización, que garantizaran la disminución del número de educandos inactivos y dados de baja.

2018-1-11MDA-07-0131-07-013 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos defina, en la normativa del Programa Educación para Adultos, los conceptos utilizados en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación siguientes: "incorporados por traslado", "incorporados por continuidad educativa" y "dados de baja por movimiento", a fin de generar información que cuente con los elementos de calidad suficientes para determinar de forma precisa el estatus de los educandos, para la toma de decisiones, en términos de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2018-1-11MDA-07-0131-07-014 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos defina e instrumente estrategias para promover la permanencia y conclusión de los educandos en los servicios de alfabetización, a fin de reducir el número de educando inactivos y dados de baja, así como la población en condición de analfabetismo, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 2, 20, fracción III, y 21, fracción XXI, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

6. Educación primaria

En relación con la prestación de los servicios de educación primaria, al cierre de 2018, se encontraron registrados en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) 920,028 educandos de primaria, de los cuales el 34.1% (313,776 educandos) ya recibía atención desde 2017; el 10.3% (95,183 educandos) correspondió a incorporados en 2018; el 7.2% (65,825 educandos), a reincorporados; el 11.0% (101,115 educandos), a incorporados por traslado; el 16.8% (154,807 educandos), a incorporados por continuidad educativa; el 19.8% (181,796 educandos), a inactivos, y el 0.8% (7,526 educandos), a dados de baja por movimiento.

De los 541,384 educandos de primaria atendidos^{37/} en 2018, en el ámbito nacional, el 52.7% (285,287 educandos) se concentró en siete entidades federativas: Oaxaca, con el 10.8% (58,471 educandos); Chiapas, con el 9.1% (49,365 educandos); Veracruz, con el 8.2% (44,651 educandos); Estado de México, con el 7.9% (42,746 educandos); Puebla, con el 6.5% (35,152 educandos); Guerrero, con el 5.1% (27,709 educandos), y Michoacán, con el 5.0% (27,193 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de atendidos fueron: Baja California Sur, con el 0.3% (1,812 educandos); Colima, con el 0.5% (2,604 educandos); Aguascalientes, con el 0.5% (2,948 educandos), y Campeche, con el 0.6% (3,393 educandos).

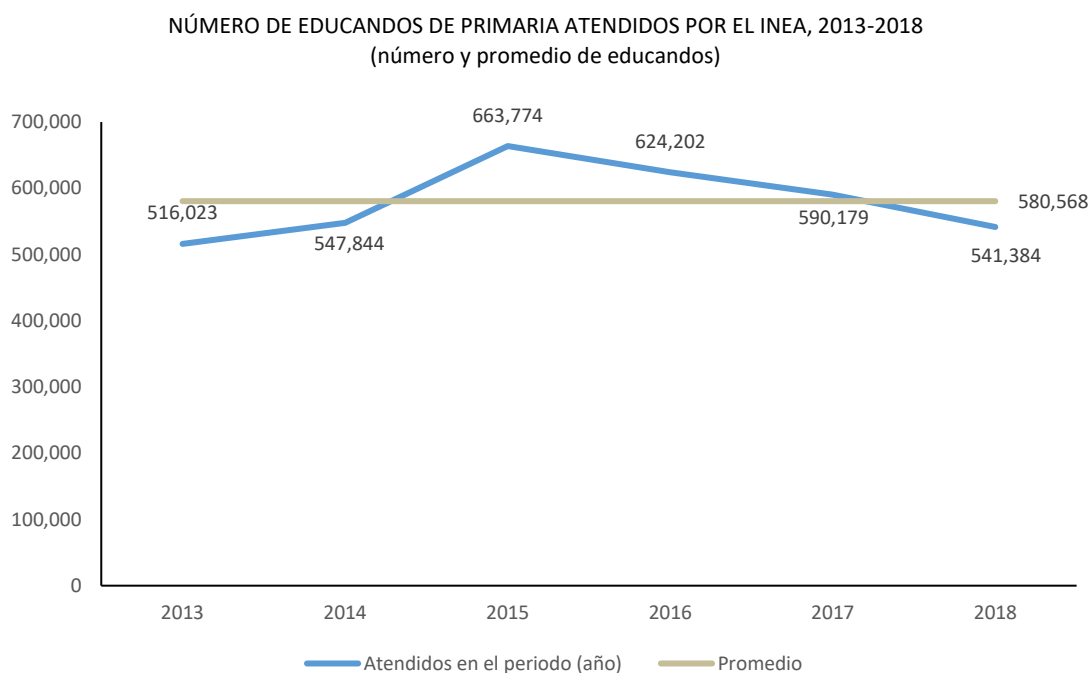
Respecto de los educandos inactivos, del total de 181,796 en el ámbito nacional en 2018, el 54.4% (98,914 educandos) se concentró en seis entidades federativas: Chiapas, con el 13.5% (24,480 educandos); Veracruz, con el 9.9% (18,025 educandos); Estado de México, con el 9.9% (17,949 educandos,); Guerrero, con el 7.5% (13,706 educandos); Oaxaca, con el 7.0% (12,811 educandos), y Michoacán, con el 6.6% (11,943 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de inactivos fueron: Baja California Sur, con 0.3% (470 educandos); Coahuila, con el 0.3% (631 educandos), y Aguascalientes, con el 0.6% (1,131 educandos).

Sobre los educandos dados de baja por movimiento, del total de 7,526 educandos en el ámbito nacional en 2018, el 51.0% (3,837 educandos) se concentró en cuatro entidades federativas: Puebla, con el 22.9% (1,724 educandos); Guanajuato, con el 12.0% (904 educandos); Estado de México, con el 9.1% (687 educandos), y Querétaro, con el 6.9% (522 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de dados de baja por movimiento fueron: Tabasco, con el 0.1% (8 educandos); Campeche, con el 0.2% (12 educandos), y Nayarit, con el 0.2% (18 educandos).

- Estatus de los educandos de primaria durante el periodo 2013-2018

En 2018, el número de educandos atendidos en primaria fue de 541,384, inferior en 6.7% (39,184 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 580,568, como se muestra en la gráfica siguiente:

^{37/} Incluye a los educandos en atención del mes de diciembre del año anterior, incorporados, reincorporados, incorporados por traslado e incorporados por continuidad educativa, menos los educandos inactivos y los dados de baja por movimiento.

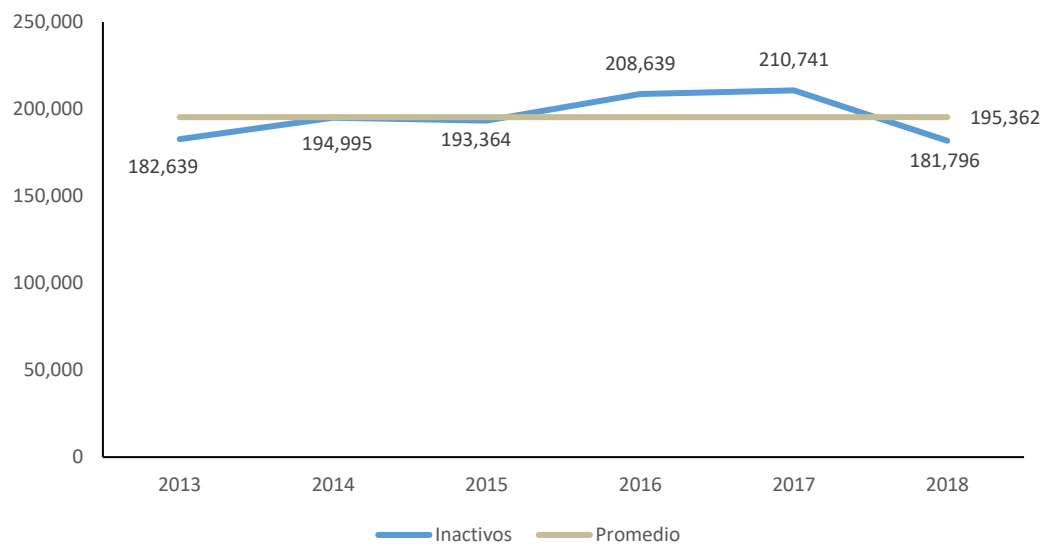


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, el número de educandos de primaria atendidos aumentó en 4.9% (25,361 educandos), de 516,023 a 541,384; su comportamiento fue heterogéneo: de 2013 a 2015 presentó un crecimiento de 516,023 a 663,774 (el más alto del periodo); mientras que de 2016 a 2018 descendió de 624,202 a 541,384 educandos atendidos.

Sobre el número de educandos de primaria inactivos, éste fue de 181,796 en 2018, inferior en 6.9% (13,566 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 195,362 educandos, como se muestra en la gráfica siguiente:

NÚMERO DE EDUCANDOS DE PRIMARIA ATENDIDOS POR EL INEA, INACTIVOS, 2013-2018
(número y promedio de educandos)

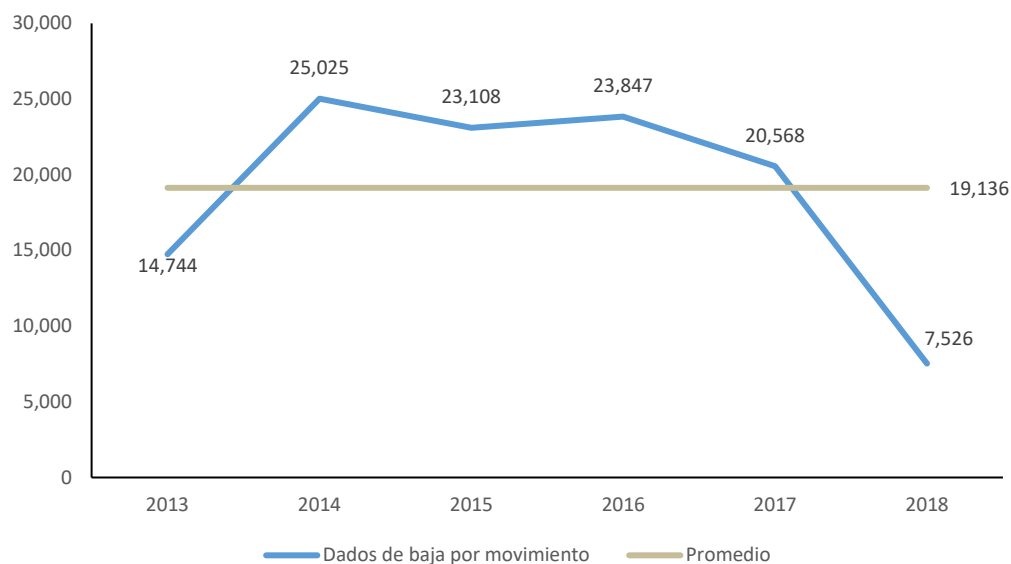


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, el número de educandos de primaria inactivos disminuyó en 0.5% (843 educandos), de 182,639 a 181,796; no obstante, su comportamiento fue heterogéneo: de 2013 a 2014 aumentó, de 182,639 a 194,995; de 2014 a 2015 decreció, de 194,995 a 193,364; de 2015 a 2017 se incrementó, de 193,364 a 210,741 (el nivel más alto del periodo), y en 2018 descendió a 181,796, ésta fue la cifra más baja del periodo.

Respecto del número de educandos de primaria dados de baja por movimiento, en 2018, fue de 7,526, inferior en 60.9% (11,610 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 19,136, como se muestra en la gráfica siguiente:

NÚMERO DE EDUCANDOS DE PRIMARIA ATENDIDOS POR EL INEA,
DADOS DE BAJA POR MOVIMIENTO, 2013-2018
(número y promedio de educandos)



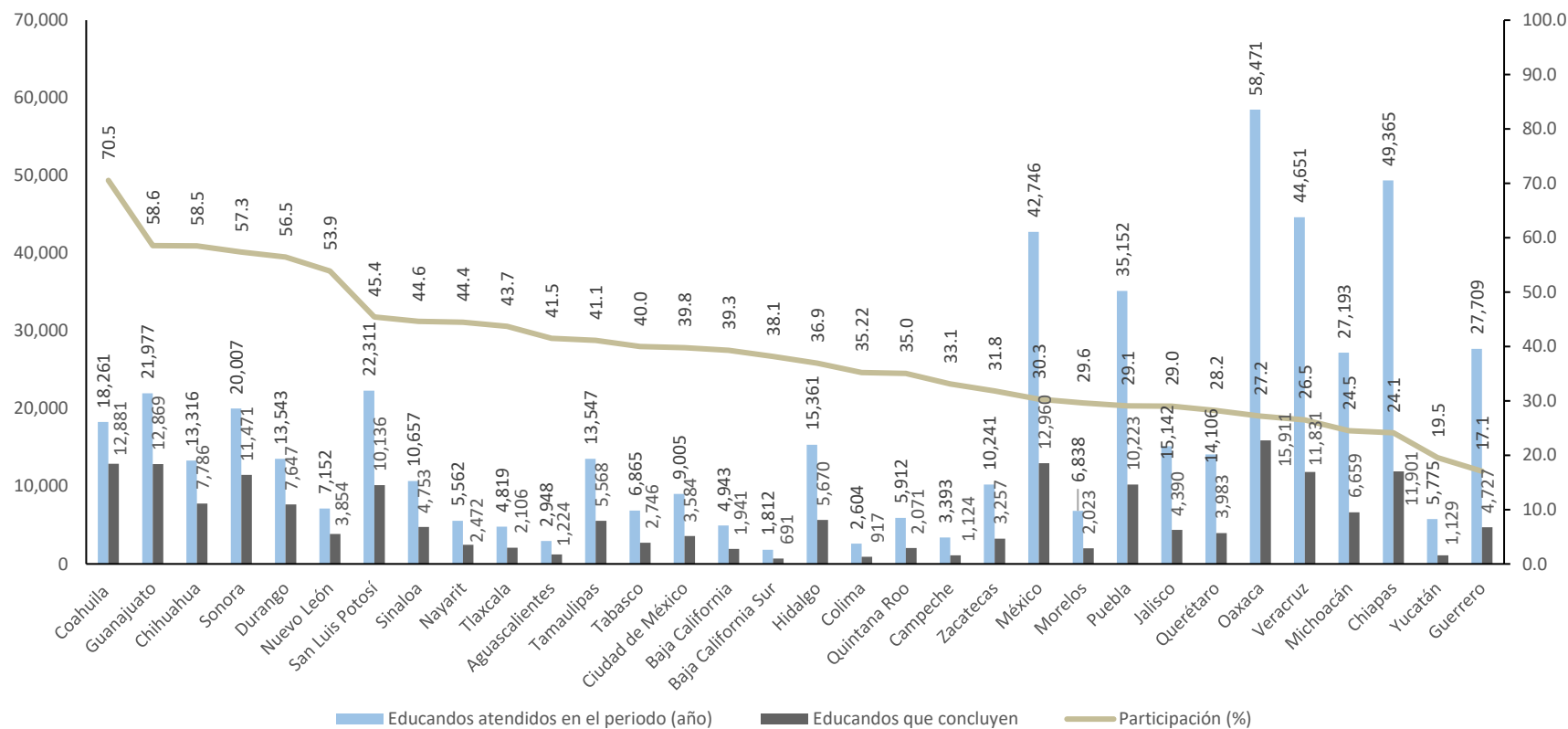
FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, el número de educandos de primaria dados de baja por movimiento disminuyó en 49.0% (7,218), de 14,744 a 7,526; a pesar de este descenso, en cuatro (2014, 2015, 2016 y 2017) de los seis años del periodo las cifras de educandos de primaria dados de baja por movimiento se encontraron por arriba del promedio del periodo, alcanzando el número más alto en 2014 (25,025).

- Educandos atendidos por el INEA que concluyeron su primaria

En 2018, de los 541,384 educandos de primaria atendidos, el 35.2% (190,505 educandos) concluyó el nivel, correspondiente a los módulos del MEVyT, como se muestra en la gráfica siguiente:

EDUCANDOS ATENDIDOS POR EL INEA QUE CONCLUYERON SU PRIMARIA, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2018
(número de educandos y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficios núm. DPyE/0304/2019** del 21 de agosto de 2019, y **núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

NOTA: Ordenado de mayor a menor de acuerdo con la participación porcentual de los educandos que concluyen, respecto de los atendidos.

De las 32 entidades federativas, 17 tuvieron un porcentaje mayor que el promedio nacional de educandos atendidos en el servicio de primaria que concluyeron dicho nivel: Coahuila, con 70.5% (12,881 de 18,261); Guanajuato, con 58.6% (12,869 de 21,977); Chihuahua, con 58.5% (7,786 de 13,316); Sonora, con 57.3% (11,471 de 20,007); Durango, con 56.5% (7,647 de 13,543); Nuevo León, con 53.9% (3,854 de 7,152); San Luis Potosí, con 45.4% (10,136 de 22,311); Sinaloa, con 44.6% (4,753 de 10,657); Nayarit, con 44.4% (2,472 de 5,562); Tlaxcala, con 43.7% (2,106 de 4,819); Aguascalientes, con 41.5% (1,224 de 2,948); Tamaulipas, con 41.1% (5,568 de 13,547); Tabasco, con 40.0% (2,746 de 6,865); Ciudad de México, con 39.8% (3,584 de 9,005); Baja California, con 39.3% (1,941 de 4,943); Baja California Sur, con 38.1% (691 de 1,812), e Hidalgo con 36.9% (5,670 de 15,361). En contraste, las 5 entidades federativas que tuvieron el menor porcentaje de conclusión fueron: Guerrero, con 17.1% (4,727 de 27,709); Yucatán, con 19.5% (1,129 de 5,775); Chiapas, con 24.1% (11,901 de 49,365); Michoacán, con 24.5% (6,659 de 27,193), y Veracruz, con 26.5% (11,831 de 44,651).

De 2013 a 2018, en el ámbito nacional, el porcentaje de educandos atendidos en el servicio de primaria que lo concluyeron disminuyó en 2.2 puntos porcentuales, al pasar de 37.4% a 35.2%. El bajo porcentaje de conclusión, así como la tendencia decreciente que se presentó se debió a que el INEA no diseñó ni implementó estrategias para la permanencia de los educandos en los servicios de primaria, que garantizaran la disminución del número de educandos inactivos y dados de baja.

2018-1-11MDA-07-0131-07-015 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos defina e instrumente estrategias para promover la permanencia de los educandos en los servicios de primaria, a fin de aumentar el porcentaje de los educandos que concluyen, respecto de los atendidos y, con ello, contribuir a disminuir el rezago educativo en educación básica, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 2, 20, fracción III, y 21, fracción XXI, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

7. *Educación secundaria*

En relación con la prestación de los servicios de educación secundaria, al cierre de 2018, se encontraron registrados en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) 1,507,971 educandos de secundaria, de los cuales el 35.3% (531,570 educandos) ya recibía atención desde 2017; el 25.1% (378,664 educandos) correspondió a incorporados en 2018; el 6.3% (95,879 educandos), a reincorporados; el 1.2% (18,402 educandos), a incorporados por traslado; el 14.3% (215,287 educandos), a incorporados por continuidad educativa; el 16.7% (251,837 educandos), a inactivos, y el 1.1% (16,332 educandos), a dados de baja por movimiento.

De los 971,633 educandos de secundaria atendidos^{38/} en 2018, en el ámbito nacional, el 51.8% (503,579 educandos) se concentró en nueve entidades federativas: Estado de México, con el 9.0% (87,791 educandos); Guanajuato, con el 6.9% (67,403 educandos); Oaxaca, con el 6.9% (67,098 educandos); Chiapas, con el 6.4% (62,022 educandos); Veracruz, con el 5.5% (53,350 educandos); Puebla, con el 4.7% (45,786 educandos); Jalisco, con el 4.3% (41,773 educandos); San Luis Potosí, con el 4.1% (39,454 educandos), y Coahuila, con el 4.0% (38,902 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de atendidos fueron: Baja California Sur, con el 0.6% (5,361 educandos); Colima, con el 0.7% (6,469 educandos); Aguascalientes, con el 0.8% (8,206 educandos), y Campeche, con el 1.0% (9,405 educandos).

Respecto de los educandos inactivos, del total de 251,837 en el ámbito nacional en 2018, el 53.3% (134,269 educandos) se concentró en ocho entidades federativas: Estado de México, con el 10.2% (25,588 educandos); Chiapas, con el 7.5% (19,009 educandos); Jalisco, con el 7.4% (18,722 educandos); Guanajuato, con el 6.7% (16,849 educandos); Ciudad de México, con el 5.7% (14,374 educandos); Veracruz, con el 5.7% (14,232 educandos); Michoacán, con el 5.5% (13,808 educandos), y Oaxaca, con el 4.6% (11,687 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de inactivos fueron: Baja California Sur, con 0.5% (1,201 educandos); Aguascalientes, con el 0.8% (1,947 educandos), y Nayarit, con el 0.8% (1,997 educandos).

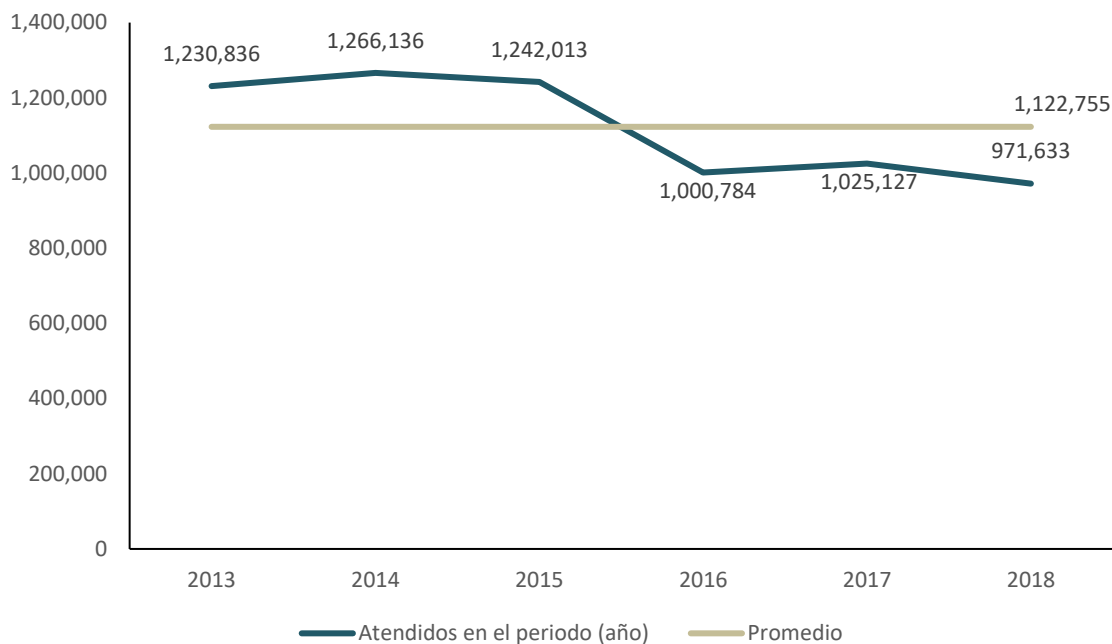
Sobre los educandos dados de baja por movimiento, del total de 16,332 educandos en el ámbito nacional en 2018, el 53.0% (8,665 educandos) se concentró en cuatro entidades federativas: Guanajuato, con el 19.3% (3,160 educandos); Puebla, con el 15.5% (2,530 educandos); Estado de México, con el 12.0% (1,954 educandos), y Ciudad de México, con el 6.3% (1,021 educandos). Mientras que las entidades con el menor número de dados de baja por movimiento fueron: Tabasco, con el 0.1% (23 educandos); Campeche, con el 0.1% (11 educandos), y Nayarit, con el 0.1% (9 educandos).

- Estatus de los educandos de secundaria durante el periodo 2013-2018

En 2018, el número de educandos de secundaria atendidos por el INEA fue de 971,633, inferior en 13.5% (151,122 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 1,122,755, como se muestra en la gráfica siguiente:

^{38/} Incluye a los educandos en atención del mes de diciembre del año anterior, incorporados, reincorporados, incorporados por traslado e incorporados por continuidad educativa, menos los educandos inactivos y los dados de baja por movimiento.

NÚMERO DE EDUCANDOS DE SECUNDARIA ATENDIDOS POR EL INEA, 2013-2018
(número y promedio de educandos)

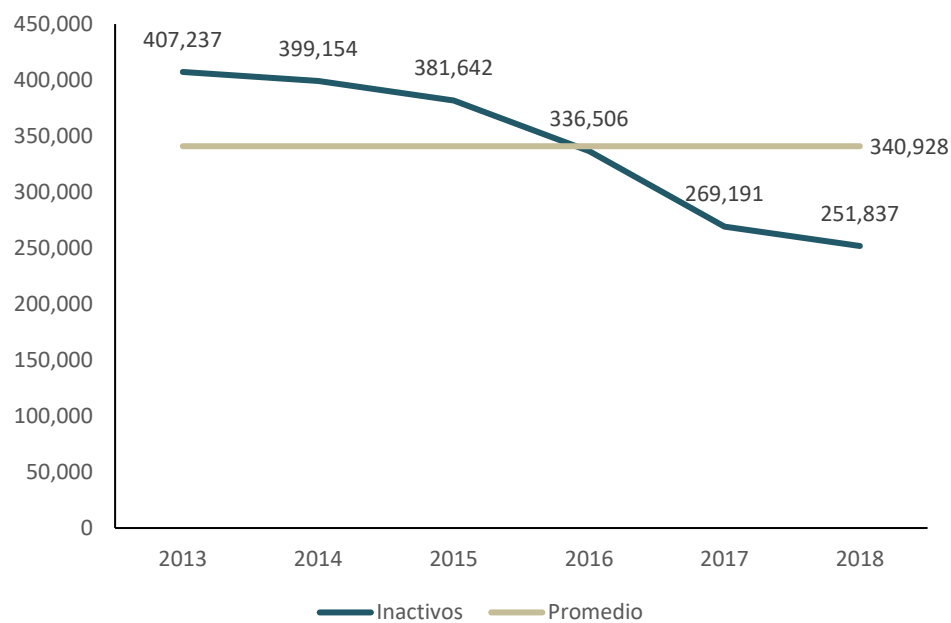


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, el número de educandos de secundaria atendidos disminuyó en 21.1% (259,203 educandos), de 1,230,836 a 971,633; su comportamiento fue heterogéneo: de 2013 a 2014 aumentó a 1,266,136; de 2014 a 2016, decreció a 1,000,784; de 2016 a 2017, se incrementó a 1,025,127, y de 2017 a 2018 descendió a la cifra más baja del periodo: 971,633.

Sobre el número de educandos de secundaria inactivos, fue de 251,837 en 2018, inferior en 26.1% (89,091 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 340,928 educandos, como se muestra en la gráfica siguiente:

NÚMERO DE EDUCANDOS DE SECUNDARIA ATENDIDOS POR EL INEA, INACTIVOS, 2013-2018
(número y promedio de educandos)

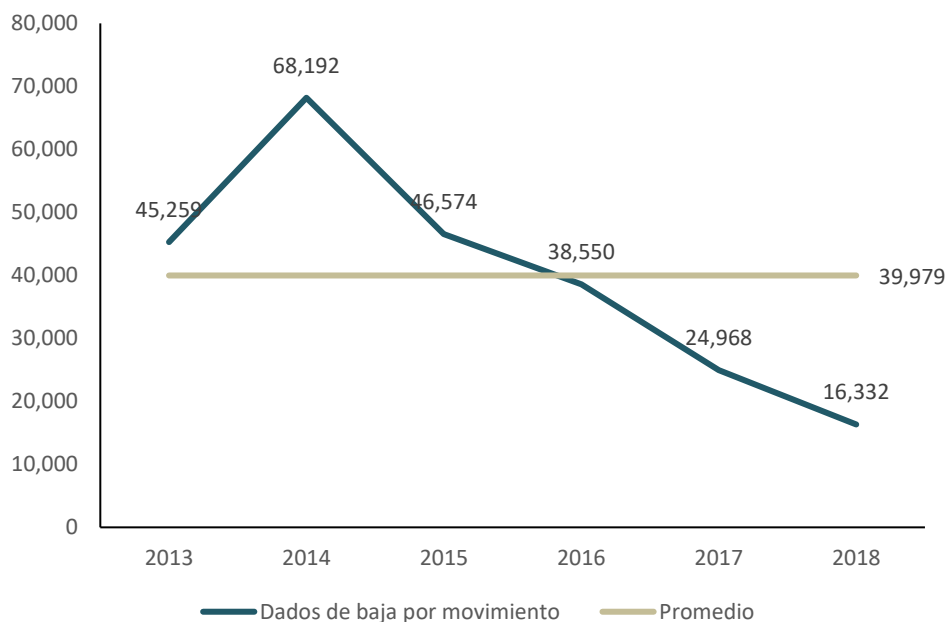


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAYE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, el número de educandos de secundaria inactivos disminuyó en 38.2% (155,400 educandos), de 407,237 a 251,837; con un comportamiento constante hacia la baja.

Respecto del número de educandos de secundaria dados de baja por movimiento, en 2018, fue de 16,332, inferior en 59.1% (23,647 educandos) al promedio del periodo 2013-2018, que fue de 39,979, como se muestra en la gráfica siguiente:

NÚMERO DE EDUCANDOS DE SECUNDARIA ATENDIDOS POR EL INEA,
DADOS DE BAJA POR MOVIMIENTO, 2013-2018
(número y promedio de educandos)



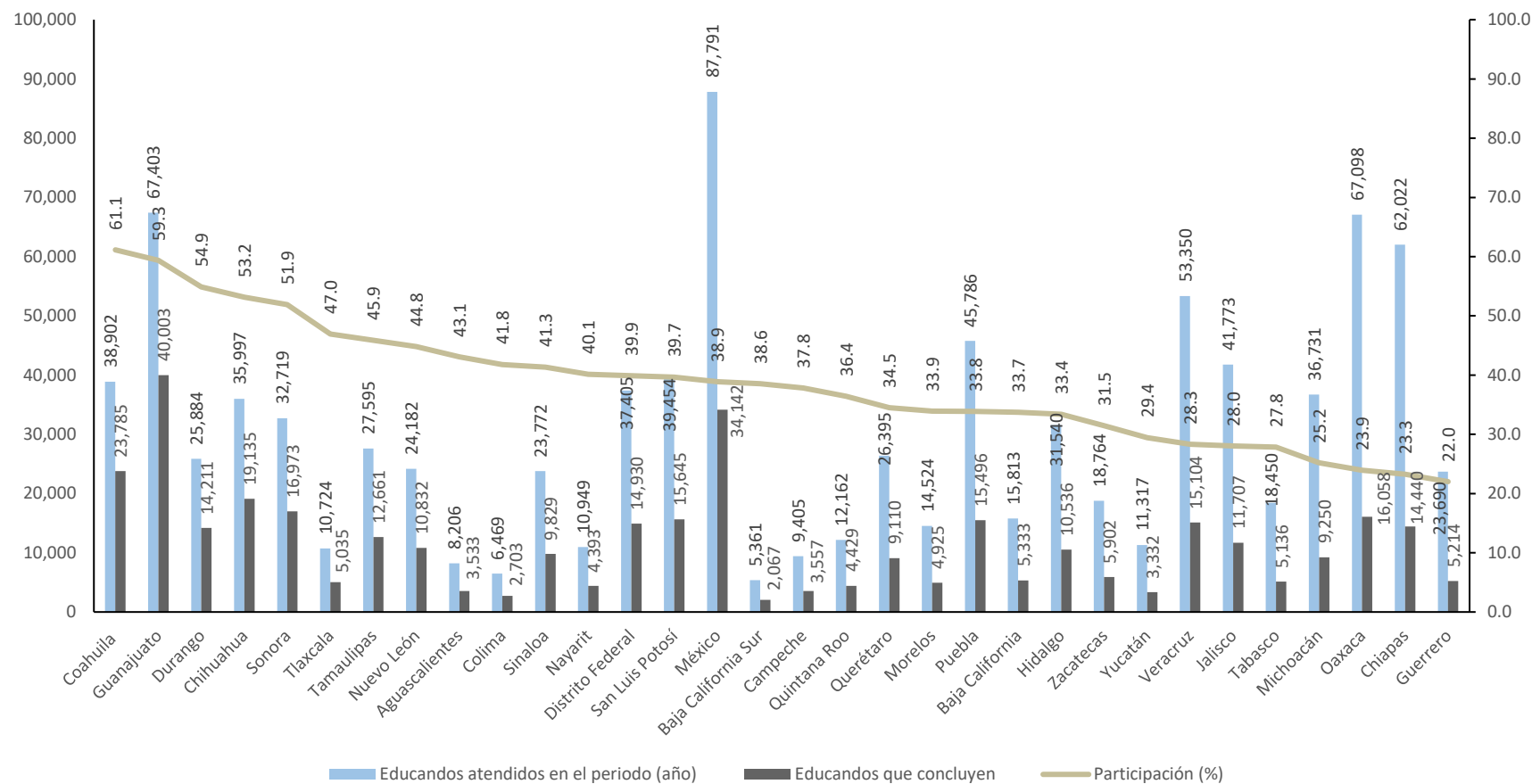
FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.

De 2013 a 2018, el número de educandos de secundaria dados de baja por movimiento disminuyó en 63.9% (28,927), de 45,259 a 16,332; durante el periodo sólo presentó un aumento: de 2013 a 2014, de 45,259 a 68,192; a partir de 2014 se presentó un descenso constante.

- Educandos atendidos por el INEA que concluyeron su secundaria

En 2018, de los 971,633 educandos de secundaria atendidos, el 38.0% (369,406 educandos) concluyó el nivel, como se muestra en la gráfica siguiente:

EDUCANDOS ATENDIDOS POR EL INEA QUE CONCLUYERON SU SECUNDARIA, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2018
(número de educandos y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficios núm. DPyE/0304/2019** del 21 de agosto de 2019, y **núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.
 NOTA: Ordenado de mayor a menor de acuerdo con la participación porcentual de los educandos que concluyen, respecto de los atendidos.

De las 32 entidades federativas, 16 tuvieron un porcentaje mayor que el nacional (38.0%) de educandos atendidos en el servicio de secundaria que concluyó dicho nivel, de las cuales 5 tuvieron un porcentaje superior al 50.0%: Coahuila con 61.1% (23,785 de 38,902), Guanajuato con 59.3% (40,003 de 67,403), Durango con 54.9% (14,211 de 25,884), Chihuahua con 53.2% (19,135 de 35,997) y Sonora con 51.9% (16,973 de 32,719). En contraste, 3 estados tuvieron porcentajes inferiores al 25.0%: Guerrero con 22.0% (5,214 de 23,690), Chiapas con 23.3% (14,440 de 62,022) y Oaxaca con 23.9% (16,058 de 67,098).

De 2013 a 2018, en el ámbito nacional, el porcentaje de educandos atendidos en el servicio de secundaria que concluyeron el nivel aumentó en 0.5 puntos porcentuales, al pasar de 37.5% a 38.0%; a pesar de dicho incremento, el porcentaje de conclusión se mantuvo bajo, debido a que el INEA no diseñó ni implementó estrategias para la permanencia de los educandos en los servicios de secundaria, que garantizaran la disminución del número de educandos inactivos y dados de baja.

2018-1-11MDA-07-0131-07-016 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos defina e instrumente estrategias para promover la permanencia de los educandos en los servicios de secundaria, a fin de aumentar el porcentaje de los educandos que concluyen, respecto de los atendidos y, con ello, disminuir el rezago educativo en educación básica, en los términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 2, 20, fracción III, y 21, fracción XXI, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

8. Orogamiento de apoyos económicos a educandos

El Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) es una opción educativa con metodología, contenidos y estrategias pertinentes para cubrir intereses y necesidades de las personas en rezago educativo en educación básica, la cual se divide en diferentes vertientes de estudio que permiten atender diversas características lingüísticas, de edad o condición de discapacidad. Para el nivel de alfabetización, se estableció que las vertientes del MEVyT aplicables fueron: hispanohablante,^{39/} indígena bilingüe (MIB)^{40/} y bilingüe urbano (MIBU).^{41/}

^{39/} Vertiente del MEVyT dirigida a la población de habla hispana, es la oferta más amplia y concentra la mayor parte de la atención en el país.

^{40/} Vertiente del MEVyT dirigida a las poblaciones hablantes de las diferentes lenguas indígenas. El MIB se caracteriza por realizar la alfabetización en la lengua materna indígena, a fin de que sea más fácil transferir esa capacidad de aprendizaje del español como segunda lengua para fomentar un aprendizaje bilingüe. Por ello, la atención educativa debe ser realizada por asesores bilingües, desde la alfabetización hasta la secundaria.

^{41/} Vertiente del MEVyT dirigida a las personas procedentes de las poblaciones indígenas del país, que viven y están asentadas en zonas urbanas. Ofrece el acceso a la escritura en la lengua indígena cuando hablan poco español, o en español cuando tienen un mayor dominio de la lengua.

Con el análisis del “Padrón de beneficiarios del PEA 2018” y de la “Base de datos de los educandos alfabetizados en 2018”, se identificó que, en ese año, el instituto otorgó 252,593 apoyos económicos por la cantidad de 161,929.8 miles de pesos en beneficio de 252,306 educandos del nivel de alfabetización que presentaron las evaluaciones y que acreditaron los exámenes correspondientes a las vertientes del MEVyT hispanohablante, MIB y MIBU.

Del total de apoyos económicos otorgados (252,593 apoyos), en 2018, en el MEVyT, el 94.2% (238,034 apoyos) correspondió a los apoyos de alfabetización de la vertiente hispanohablante, por la cantidad de 152,290.7 miles de pesos; el 4.8% (12,058 apoyos), a la vertiente MIB, por un monto de 7,861.8 miles de pesos, y el 1.0% (2,501 apoyos), a la vertiente MIBU, por la cantidad de 1,777.3 miles de pesos.

De las 32 entidades federativas, en cuatro, se otorgó la mayor cantidad de apoyos económicos a los educandos de alfabetización: Chiapas con 34,976 (13.9%); Estado de México con 30,087 (11.9%); Veracruz con 24,744 (9.8%), y Michoacán con 23,262 (9.2%). Asimismo, se observó que el instituto no identificó a qué entidades federativas correspondieron 21 apoyos entregados, por la cantidad de 12.7 miles de pesos, sin que explicara las causas de esta omisión.

Mediante el oficio núm. DGADDS/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

De los 252,306 educandos de alfabetización a los que se les otorgaron los apoyos económicos, 30 recibieron apoyos duplicados de la vertiente hispanohablante, en al menos uno de sus tres conceptos de apoyo (formativa 1, formativa 2 y del examen del módulo “La palabra”), y 1 recibió el apoyo de dos vertientes (MIB y MIBU). Al respecto, el INEA no acreditó, ni justificó las causas de la duplicidad de los apoyos otorgados a los 31 educandos.

Mediante el oficio núm. DGADDS/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

En cuanto al monto de los apoyos económicos establecidos en las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos, se constató que, en 2018, el INEA no cumplió con los montos establecidos en las reglas de operación para las tres vertientes del MEVyT, ya que en la vertiente hispanohablante, se observó que, en el concepto de apoyo “Evaluación formativa 1” se otorgaron 5 apoyos de 300.0 pesos, cuando el monto establecido era de 150.0 pesos, y en el de Examen del módulo “La palabra”, uno de 1,000.0 pesos, cuando el monto establecido era de 500.0 pesos; en la vertiente MIB, en el concepto de apoyo MIBES 2 “Hablemos español”, se otorgaron 2 apoyos de 500.0 pesos, cuando el monto establecido era de 250.0 pesos, y en la vertiente MIBU, los montos otorgados suman un monto de 1,000.0 pesos, superior al monto establecido de 750.0 pesos por acreditar esa vertiente; por lo que de los 252,593 apoyos otorgados, 6,497 no se ajustaron a los montos establecidos en las reglas de operación.

Mediante el oficio núm. DGADDS/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

Asimismo, se identificó que el INEA entregó 238 apoyos por un monto total de 180.1 miles de pesos en enero de 2019, después del cierre del ejercicio fiscal 2018, sin que el instituto justificara las razones por las cuales se otorgaron de forma extemporánea.

Mediante el oficio núm. DGADDS/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

El INEA, en el transcurso de la auditoría, acreditó que el Programa Educación para Adultos, a partir de 2020, ya no otorga subsidios a los educandos, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo número 34/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos para el ejercicio fiscal 2020, con lo que se solventa lo observado.

9. *Otorgamiento de apoyos económicos a figuras solidarias*

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (PEA) 2018, la atención educativa impartida por el INEA se realizó por medio del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), en sus vertientes hispanohablante,^{42/} indígena bilingüe (MIB),^{43/} bilingüe urbano (MIBU),^{44/} ciegos o débiles visuales,^{45/} atención de personas adultas mayores^{46/}. Para lo cual, el INEA se apoya en figuras solidarias para facilitar el proceso de enseñanza y aprendizaje de las personas en situación de rezago educativo.

En 2018, el INEA determinó cuatro tipos de apoyos para las figuras solidarias que se dedican exclusivamente a facilitar el proceso de enseñanza y aprendizaje de las personas en rezago educativo, los cuales se clasificaron en apoyos económicos a: 1) alfabetizadores y asesores educativos de la vertiente hispanohablante; 2) orientadores educativos de la vertiente

^{42/} Vertiente del MEVyT dirigida a la población de habla hispana, es la oferta más amplia y concentra la mayor parte de la atención en el país.

^{43/} Vertiente del MEVyT dirigida a las poblaciones hablantes de las diferentes lenguas indígenas, toma en cuenta las características lingüísticas de los educandos, sobre todo para su alfabetización o nivel inicial. El MIB se caracteriza por realizar la alfabetización en la lengua materna indígena, a fin de que sea más fácil transferir esa capacidad de aprendizaje del español como segunda lengua para fomentar un aprendizaje bilingüe.

^{44/} Vertiente del MEVyT dirigida a las personas procedentes de las poblaciones indígenas del país, que viven y están asentadas en zonas urbanas diferentes a las de su origen o el de sus padres o madres. Estas personas pueden ser monolingües en lengua indígena o bilingüe en diferentes grados, y encontrarse organizados en el lugar de asentamiento o de atención.

^{45/} Vertiente del MEVyT dirigida a personas ciegas o débiles visuales que no han iniciado o concluido su educación primaria o educación secundaria.

^{46/} Vertiente del MEVyT orientada a las personas adultas mayores de 60 años analfabetas, o que no han iniciado o concluido su educación primaria o secundaria.

hispanohablante; 3) alfabetizadores y asesores educativos bilingües de las vertientes MIB y MIBU, y 4) asesores educativos de la vertiente para ciegos o débiles visuales.

En 2018, el INEA otorgó 251,976 apoyos económicos por un total de 683,559.9 miles de pesos, en beneficio de 66,152 figuras solidarias; sin embargo, el instituto no acreditó el rubro, establecido en las reglas de operación, al que correspondieron los 251,976 apoyos otorgados, ni el número de educandos vinculados a cada una de las 66,152 figuras beneficiadas, por lo que no fue posible verificar que se hubieran cumplido los montos establecidos para cada uno de los rubros.

Los hallazgos de cada uno de los apoyos económicos otorgados se muestran a continuación:

- Del apoyo económico para alfabetizadores y asesores educativos de la vertiente hispanohablante, el INEA no acreditó el número y monto de los apoyos económicos otorgados a los alfabetizadores.

En los niveles inicial, intermedio y avanzado, el instituto otorgó 239,700 apoyos económicos por un monto de 645,482.3 miles de pesos, en beneficio de 56,350 asesores educativos, quienes recibieron desde 95 hasta 180,000 pesos; sin embargo, el INEA no acreditó los apoyos otorgados por cada uno de los rubros que integraron esos tres niveles,^{47/} que se establecieron en las reglas de operación. Tampoco sustentó el número de educandos que presentaron los exámenes, los que continuaron en el siguiente nivel, o los que concluyeron el nivel, y que estuvieron vinculados a cada uno de los asesores educativos beneficiados; por lo que no fue posible corroborar que los apoyos por cada rubro se otorgaron conforme a los montos establecidos.

- Del apoyo económico para orientadores educativos de la vertiente hispanohablante, el INEA no acreditó el número y el monto de los apoyos económicos otorgados a los orientadores educativos de grupo en los niveles de alfabetización, inicial y avanzado de la vertiente hispanohablante.

Para el nivel intermedio, de los tres rubros, sólo acreditó el rubro denominado “conclusión del nivel” con un total de 3,237 apoyos, por la cantidad de 1,354.3 miles de pesos, en beneficio de 3,236 orientadores educativos, quienes recibieron subsidios desde 180 hasta 18,360 pesos, sin que el instituto acreditara el número de educandos que concluyeron este nivel y que estuvieron vinculados a los orientadores beneficiados, para poder evaluar si los montos otorgados se correspondieron con los establecidos en las reglas de operación.

^{47/} Rubros del nivel inicial: examen del módulo “para empezar”; examen del módulo “matemáticas para empezar”, y “continuidad a nivel intermedio”.

Rubros del nivel intermedio: examen del módulo en papel o en línea; examen del módulo diversificado en papel o en línea, y conclusión de nivel.

Rubros del nivel avanzado: examen del módulo básico en papel o en línea; examen del módulo diversificado en papel o en línea, y conclusión de nivel.

- Del apoyo económico para alfabetizadores y asesores bilingües de las vertientes MIB y MIBU, el INEA no acreditó los apoyos otorgados a los alfabetizadores bilingües de la vertiente MIB, ni los correspondientes a la vertiente de MIBU en todos sus niveles.

De la vertiente MIB, en el nivel inicial, el instituto no acreditó la clasificación por rubro de los 8,216 apoyos por un monto de 35,681.9 miles de pesos, en beneficio de 5,743 asesores educativos, mientras que, de los niveles intermedio y avanzado, de los tres rubros establecidos para cada nivel, sólo sustentó el rubro denominado “conclusión del nivel”.

En el nivel intermedio, en 2018, el instituto otorgó 696 apoyos, por la cantidad de 937.0 miles de pesos, para 696 asesores bilingües, quienes recibieron desde 250 hasta 8,750 pesos, y para el nivel avanzado otorgó 127 apoyos por un monto de 104.4 miles de pesos, en beneficio de 127 asesores, que recibieron desde 180 hasta 6,300 pesos; sin embargo, el instituto no sustentó el número de educandos que concluyeron ambos niveles y que estuvieron vinculados a los asesores bilingües beneficiados.

- Del apoyo económico para asesores educativos de la vertiente para ciegos o débiles visuales, el INEA no acreditó los apoyos otorgados, en 2018, en ninguno de los niveles, intermedio y avanzado.

Por tanto, de los cuatro tipos de apoyos establecidos para las figuras solidarias que se dedican a facilitar el proceso de enseñanza y aprendizaje de las personas en rezago educativo, el INEA sólo acreditó la entrega de los apoyos correspondientes a los tres primeros tipos, pero no sustentó los rubros de los apoyos otorgados. Ello, denota la falta de mecanismos de seguimiento y supervisión adecuados para asegurar que los apoyos económicos se entregaron conforme a lo establecido en las reglas de operación y, con base en los criterios de objetividad, transparencia y temporalidad.

2018-1-11MDA-07-0131-07-017 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos establezca los mecanismos de distribución, seguimiento y supervisión de los apoyos económicos para las figuras solidarias que participan en el Programa de Educación para Adultos, a fin disponer de información útil, confiable y congruente de los subsidios entregados, respecto de los requisitos y montos establecidos en las Reglas de Operación del programa, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 75, fracciones II, V y VIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, normas cuarta y quinta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 22, fracciones IV y XIX, y 23, fracción I, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

10. Cobertura de la atención del rezago educativo

En 2018, el INEA otorgó servicios de alfabetización, primaria y secundaria en las 32 entidades federativas.

- Alfabetización

Sobre la cobertura de los servicios de alfabetización, en 2018, en el ámbito nacional, el INEA proporcionó servicios de alfabetización a 662,938 personas, que significaron el 17.9% de los 3,704,998 analfabetas que existieron al cierre de 2018. De las 662,938 personas atendidas, concluyeron su alfabetización el 40.1% (265,583 educandos).

El comportamiento de la cobertura de los servicios de alfabetización, por entidad federativa, se muestra a continuación:

COBERTURA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS PROPORCIONADOS POR EL INEA EN ALFABETIZACIÓN, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2018
(número de personas y porcentajes)

Número	Entidad Federativa	Población analfabeta al cierre de 2018	Educandos atendidos	Educandos que concluyeron	Cobertura de los educandos atendidos respecto de la población analfabeta (%)	Participación de los educandos que concluyeron respecto de la población analfabeta (%)
					$d = (b / a) * 100$	$e = (c / a) * 100$
		(a)	(b)	(c)		
	Nacional	3,704,998	662,938	265,583	17.9	7.2
1.	Querétaro	30,913	14,947	6,717	48.4	21.7
2.	Sonora	31,791	15,128	5,307	47.6	16.7
3.	Zacatecas	26,973	11,024	4,847	40.9	18.0
4.	Durango	30,464	8,645	3,703	28.4	12.2
5.	San Luis Potosí	84,201	23,629	11,143	28.1	13.2
6.	Michoacán	180,531	49,136	23,609	27.2	13.1
7.	Tlaxcala	23,735	6,183	2,206	26.1	9.3
8.	Chihuahua	40,224	10,463	5,160	26.0	12.8
9.	Coahuila	32,258	7,662	3,815	23.8	11.8
10.	Estado de México	274,677	64,238	30,952	23.4	11.3
11.	Colima	14,415	3,136	694	21.8	4.8
12.	Guerrero	260,061	51,347	15,374	19.7	5.9
13.	Sinaloa	74,157	14,454	5,270	19.5	7.1
14.	Baja California Sur	9,102	1,714	451	18.8	5.0
15.	Hidalgo	135,831	25,145	7,993	18.5	5.9
16.	Tamaulipas	55,254	9,877	4,642	17.9	8.4
17.	Chiapas	498,860	89,104	37,607	17.9	7.5
18.	Nayarit	35,573	5,795	1,847	16.3	5.2

Número	Entidad Federativa	Población analfabeta al cierre de 2018	Educandos atendidos	Educandos que concluyeron	Cobertura de los educandos atendidos respecto de la población analfabeta (%)	Participación de los educandos que concluyeron respecto de la población analfabeta (%)
		(a)	(b)	(c)	$d = (b / a) * 100$ ↓	$e = (c / a) * 100$
19.	Oaxaca	298,900	47,653	19,081	15.9	6.4
20.	Morelos	50,783	8,003	2,234	15.8	4.4
21.	Veracruz	421,065	65,485	25,433	15.6	6.0
22.	Puebla	292,758	44,751	17,191	15.3	5.9
23.	Aguascalientes	10,423	1,365	351	13.1	3.4
24.	Baja California	37,484	4,724	1,423	12.6	3.8
25.	Campeche	37,544	4,685	1,485	12.5	4.0
26.	Jalisco	173,226	20,619	9,326	11.9	5.4
27.	Guanajuato	206,636	23,656	6,788	11.4	3.3
28.	Tabasco	84,555	8,183	4,475	9.7	5.3
29.	Quintana Roo	40,615	3,839	1,439	9.5	3.5
30.	Nuevo León	45,570	4,225	1,084	9.3	2.4
31.	Yucatán	96,566	8,452	2,741	8.8	2.8
32.	Ciudad de México	69,853	5,671	1,195	8.1	1.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficios núm. DPyE/0304/2019** del 21 de agosto de 2019, y **núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.



Indica la columna del orden de prelación (de mayor a menor).

De las 32 entidades federativas, 15 tuvieron una cobertura de alfabetización mayor que la nacional (17.9%), de las cuales sobresalen 3 que registraron porcentajes mayores al 40.0%: Querétaro, con 48.4% (14,947 educandos), obtuvo el porcentaje más alto; seguido de Sonora, con 47.6% (15,128 educandos), y Zacatecas, con 40.9% (11,024 educandos). Las entidades que tuvieron una cobertura igual a la nacional (17.9%) fueron 2: Tamaulipas (9,877 educandos) y Chiapas (89,104 educandos). Y las restantes 15 tuvieron una cobertura menor que la nacional, de las que resaltan 5 entidades con una cobertura inferior al 10.0%: Tabasco, con 9.7% (8,183); Quintana Roo, con 9.5% (3,839 educandos); Nuevo León, con 9.3% (4,225 educandos); Yucatán, con 8.8% (8,452 educandos), y Ciudad de México, con 8.1% (5,671 educandos).

En cuanto al porcentaje de educandos que concluyeron la alfabetización, respecto de la población analfabeta, 12 de las 32 entidades federativas superaron el porcentaje nacional de 7.2%, de las que destacan 3 que tuvieron porcentajes por arriba del 15.0%: Querétaro tuvo el mayor porcentaje, con 21.7% (6,717 educandos); seguido de Zacatecas, con 18.0% (4,847 educandos), y Sonora, con 16.7% (5,307 educandos). Mientras que las restantes 20 entidades federativas tuvieron porcentajes inferiores al nacional, de las que sobresalen 3 con porcentajes por debajo del 3.0%: Yucatán, con 2.8% (2,741 educandos); Nuevo León, con 2.4% (1,084 educandos) y la Ciudad de México el menor, de 1.7% (1,195 educandos).

De 2013 a 2018, la población analfabeta se redujo en 25.4%, de 4,968,546 a 3,704,998 de personas, y el número de educandos atendidos por el INEA se incrementó en 79.1%, de 370,250 a 662,938 educandos, lo que indica un aumento en la cobertura de atención de 10.4 puntos porcentuales, de 7.5% a 17.9%. El total de los educandos que concluyeron también aumentó, en 202.5%, al pasar de 87,806 a 265,583 educandos, lo que significó un aumento de 5.4 puntos porcentuales en el porcentaje de educandos que concluyeron, respecto de las personas analfabetas, de 1.8% a 7.2%.

- **Primaria**

En relación con la cobertura de los servicios de primaria del INEA, en 2018, en el ámbito nacional, de las 8,942,168 personas que no habían concluido la primaria, 541,384 (6.1%) fueron atendidas por el INEA con servicios educativos y, de estos últimos, el 2.7% (240,999 personas) la concluyó en ese año.

El comportamiento de la cobertura de los servicios de educación primaria, por entidad federativa, se muestra a continuación:

COBERTURA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS DE PRIMARIA PROPORCIONADOS POR EL INEA, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2018
(número de personas y porcentajes)

Número	Entidad federativa	Población de 15 años y más sin primaria concluida	Educandos atendidos	Educandos que concluyeron	Cobertura de los educandos atendidos respecto de la población de 15 años o más sin primaria concluida (%)	Participación de los educandos que concluyen respecto de la población de 15 años o más sin primaria concluida (%)
		(a)	(b)	(c)	$d = (b / a) * 100$	$e = (c / a) * 100$
	Nacional	8,942,168	541,384	240,999	6.1	2.7
1.	Coahuila	108,150	18,261	13,559	16.9	12.5
2.	Durango	96,171	13,543	10,338	14.1	10.7
3.	Oaxaca	416,655	58,471	16,365	14.0	3.9
4.	Sonora	146,203	20,007	13,464	13.7	9.2
5.	Querétaro	118,337	14,106	4,565	11.9	3.9
6.	San Luis Potosí	214,205	22,311	12,454	10.4	5.8
7.	Hidalgo	160,003	15,361	7,559	9.6	4.7
8.	Chiapas	519,131	49,365	12,267	9.5	2.4
9.	Guerrero	349,882	27,709	6,883	7.9	2.0
10.	Tlaxcala	67,916	4,819	3,277	7.1	4.8
11.	Puebla	510,081	35,152	12,947	6.9	2.5
12.	Zacatecas	152,467	10,241	3,909	6.7	2.6
13.	Quintana Roo	91,382	5,912	2,617	6.5	2.9
14.	Nayarit	98,790	5,562	2,553	5.6	2.6
15.	Chihuahua	237,937	13,316	8,360	5.6	3.5

Número	Entidad federativa	Población de 15 años y más sin primaria concluida	Educandos atendidos	Educandos que concluyeron	Cobertura de los educandos atendidos respecto de la población de 15 años o más sin primaria concluida (%)	Participación de los educandos que concluyen respecto de la población de 15 años o más sin primaria concluida (%)
		(a)	(b)	(c)	d = (b / a)*100	e = (c / a)*100
16.	Tamaulipas	259,597	13,547	6,658	5.2	2.6
17.	Campeche	68,708	3,393	2,972	4.9	4.3
18.	Michoacán	552,178	27,193	7,807	4.9	1.4
19.	Veracruz	922,104	44,651	12,343	4.8	1.3
20.	Morelos	142,684	6,838	2,248	4.8	1.6
21.	Guanajuato	470,740	21,977	19,334	4.7	4.1
22.	Colima	59,999	2,604	1,252	4.3	2.1
23.	Sinaloa	252,418	10,657	5,076	4.2	2.0
24.	Estado de México	1,025,448	42,746	25,148	4.2	2.5
25.	Baja California Sur	47,441	1,812	1,377	3.8	2.9
26.	Aguascalientes	79,049	2,948	1,398	3.7	1.8
27.	Tabasco	186,618	6,865	2,892	3.7	1.5
28.	Nuevo León	232,160	7,152	4,324	3.1	1.9
29.	Yucatán	189,104	5,775	2,102	3.1	1.1
30.	Ciudad de México	331,414	9,005	5,562	2.7	1.7
31.	Baja California	202,931	4,943	3,914	2.4	1.9
32.	Jalisco	632,265	15,142	5,475	2.4	0.9

FUENTE:Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante **oficios núm. DPyE/0304/2019** del 21 de agosto de 2019, y **núm. DPAyE/SEI/781/2019** del 7 de noviembre de 2019.



Indica la columna del orden de prelación (de mayor a menor).

De las 32 entidades federativas, 13 tuvieron una cobertura de los servicios educativos de primaria mayor que la nacional (6.1%), de las cuales sobresalen 4 que registraron porcentajes superiores al 12.5%: Coahuila, que tuvo la mayor, con 16.9% (18,261 educandos); seguida de Durango, con 14.1% (13,543 educandos); Oaxaca, con 14.0% (58,471 educandos), y Sonora, con 13.7% (20,007 educandos). En tanto que de las 19 entidades federativas restantes con coberturas menores que la nacional, destacaron 3 con porcentajes inferiores al 3.0%: Ciudad de México, con 2.7% (9,005 educandos); Baja California, con 2.4% (4,943 educandos), y Jalisco, con 2.4% (15,142 educandos).

Sobre el porcentaje de educandos que concluyeron respecto de la población de 15 años o más sin primaria concluida; de las 32 entidades federativas, en 13 el porcentaje fue superior al nacional (2.7%), de las cuales resaltan 3 con porcentajes mayores que el 9.0%: Coahuila, que tuvo el más elevado, con 12.5% (13,559 educandos); seguida de Durango, con 10.7% (10,338 educandos), y Sonora, con 9.2% (13,464 educandos). Mientras que de las 19 entidades federativas restantes con porcentajes menores que el nacional, destacaron 4 con porcentajes inferiores al 1.5%: Michoacán, con 1.4% (7,807 educandos); Veracruz, con 1.3%

(12,343 educandos); Yucatán, con 1.1% (2,102 educandos), y Jalisco, con 0.9% (5,475 educandos).

De 2013 a 2018, la población de 15 años o más sin primaria concluida se redujo en 8.0%, de 9,724,285 a 8,942,168 de personas, y la cobertura de los servicios del INEA en ese nivel educativo se incrementó en 4.9%, de 516,023 a 541,384 educandos; esto significó un aumento de 0.8 puntos porcentuales en la cobertura, de 5.3% a 6.1%; no obstante, el mayor porcentaje de educandos atendidos se presentó en 2015 y 2016, con 6.9% en ambos años. En cuanto al porcentaje de los educandos que concluyeron, respecto de la población de 15 años o más sin primaria concluida, éste se incrementó también en 0.7 puntos porcentuales, de 2.0% a 2.7%, aunque el mayor porcentaje se alcanzó en 2016, de 9.2% (828,722 educandos).

- Secundaria

En cuanto a la cobertura de los servicios de secundaria del INEA, en 2018, en el ámbito nacional, de las 16,068,869 personas de 15 años o más sin secundaria concluida, 971,633 (6.0%) recibió atención por parte del INEA, de los cuales el 3.0% (482,750 educandos) concluyó el nivel.

El comportamiento de la cobertura de los servicios de educación secundaria, por entidad federativa, se muestra a continuación:

COBERTURA DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS DE SECUNDARIA PROPORCIONADOS POR EL INEA, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2018(número de personas y porcentajes)

Número	Entidad federativa	Población de 15 años o más sin secundaria concluida	Educandos atendidos	Educandos que concluyeron	Cobertura de los educandos atendidos respecto de la población de 15 años o más sin secundaria concluida (%)	Participación de los educandos que concluyen respecto de la población de 15 años o más sin secundaria concluida (%)
		(a)	(b)	(c)	d = (b / a)*100	e = (c / a)*100
	Nacional	16,068,869	971,633	482,750	6.0	3.0
1.	San Luis Potosí	330,013	39,454	19,422	12.0	5.9
2.	Oaxaca	610,510	67,098	21,273	11.0	3.5
3.	Durango	238,401	25,884	16,660	10.9	7.0
4.	Coahuila	374,076	38,902	25,303	10.4	6.8
5.	Querétaro	254,891	26,395	11,737	10.4	4.6
6.	Sonora	331,126	32,719	20,730	9.9	6.3
7.	Campeche	104,175	9,405	4,797	9.0	4.6
8.	Hidalgo	356,962	31,540	13,046	8.8	3.7
9.	Zacatecas	216,381	18,764	8,919	8.7	4.1
10.	Guanajuato	812,353	67,403	44,920	8.3	5.5
11.	Chiapas	808,260	62,022	23,354	7.7	2.9
12.	Nayarit	143,766	10,949	6,006	7.6	4.2
13.	Quintana Roo	168,454	12,162	5,895	7.2	3.5
14.	Chihuahua	501,224	35,997	22,303	7.2	4.4
15.	Colima	91,275	6,469	3,351	7.1	3.7
16.	Tabasco	275,935	18,450	6,736	6.7	2.4
17.	Sinaloa	377,321	23,772	12,348	6.3	3.3
18.	Tlaxcala	173,497	10,724	6,327	6.2	3.6
19.	Morelos	235,307	14,524	6,370	6.2	2.7
20.	Tamaulipas	479,694	27,595	15,528	5.8	3.2
21.	Baja California Sur	97,056	5,361	2,602	5.5	2.7
22.	Aguascalientes	149,176	8,206	4,227	5.5	2.8
23.	Michoacán	772,995	36,731	14,472	4.8	1.9
24.	Puebla	977,689	45,786	21,596	4.7	2.2
25.	Guerrero	510,930	23,690	10,027	4.6	2.0
26.	Veracruz	1,176,506	53,350	21,931	4.5	1.9
27.	Ciudad de México	852,162	37,405	18,012	4.4	2.1
28.	Nuevo León	574,978	24,182	13,328	4.2	2.3
29.	Estado de México	2,134,806	87,791	51,597	4.1	2.4
30.	Yucatán	276,630	11,317	5,932	4.1	2.1
31.	Jalisco	1,177,300	41,773	16,553	3.5	1.4
32.	Baja California	485,020	15,813	7,448	3.3	1.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el INEA mediante oficios núm. DPyE/0304/2019 del 21 de agosto de 2019, y núm. DPAYE/SEI/781/2019 del 7 de noviembre de 2019.

Indica la columna del orden de prelación (de mayor a menor).



De las 32 entidades federativas, 19 tuvieron una cobertura de los servicios educativos de secundaria más alta que la nacional, de las que sobresalen 5 con coberturas mayores a 10.0%: San Luis Potosí, con 12.0% (39,454 educandos); Oaxaca, con 11.0% (67,098 educandos); Durango, con 10.9% (25,884 educandos); Coahuila, con 10.4% (38,902 educandos), y Querétaro, con 10.4% (26,395 educandos). Mientras que, de las 13 entidades federativas restantes, con cobertura menores a la nacional, resaltan 2 con coberturas menores a 4.0%: Jalisco, con 3.5% (41,773 educandos), y Baja California, con 3.3% (15,813 educandos).

Sobre el porcentaje de los educandos que concluyeron, respecto de la población de 15 años o más sin secundaria concluida, de las 32 entidades federativas, en 17 el referido porcentaje se encontró por arriba del nacional, de las que destacan 5 con porcentajes mayores a 5.0%: Durango, con 7.0% (16,660 educandos); Coahuila, con 6.8% (25,303 educandos); Sonora, con 6.3% (20,730 educandos); San Luis Potosí, con 5.9% (19,422 educandos), y Guanajuato, con 5.5% (44,920 educandos). En tanto que de las 15 entidades federativas restantes, con porcentajes menores al nacional, resaltan 4 con porcentajes inferiores a 2.0%: Michoacán, con 1.9% (14,472 educandos); Veracruz, con 1.9% (21,931 educandos); Baja California, con 1.5% (7,448 educandos), y Jalisco, con 1.4% (16,553 educandos).

De 2013 a 2018, la población de 15 años o más sin secundaria concluida se redujo en 1.1%, de 16,247,170 a 16,068,869 de personas, y la cobertura de los servicios educativos del INEA en ese nivel educativo disminuyó en 21.1%, de 1,230,836 a 971,633 educandos, lo que significó una reducción de la cobertura de 1.6 puntos porcentuales, de 7.6% a 6.0%, la más baja del periodo. En cuanto a los educandos que concluyeron, respecto de la población de 15 años o más sin secundaria concluida, éstos aumentaron en 4.5%, de 462,143 en 2013 a 482,750 educandos en 2018, lo que se tradujo en un crecimiento de 0.2 puntos porcentuales en el porcentaje de educandos que concluyeron, de 2.8% a 3.0%, aunque la proporción más significativa se presentó en 2016, con 6.3% (1,013,031 educandos).

Respecto de la atención de las personas en rezago educativo, según los diferentes grupos de población objetivo establecidos en las Reglas de Operación del PEA 2018, el INEA no identificó la cobertura de dos de los tres grupos, ya que no dispuso de información de la población potencial, objetivo y atendida de los grupos siguientes:

- Personas de 15 años o más que, aun cuando tengan el conocimiento requerido para acreditar la primaria o secundaria, no lo puedan demostrar con documentos oficiales.
- Personas de entre 10 y 14 años de edad y sin la posibilidad de recibir o continuar su educación en el sistema regular debido a su situación de extra-edad, geográfica, migratoria legal o que, al estar en una situación de vulnerabilidad de carácter socioeconómico, físico, de identidad cultural, origen étnico o nacional, requieran la oportunidad para ejercer el derecho a recibir la educación primaria.

El INEA sólo dispuso de información de las personas de 15 años o más que no saben leer o escribir, o que no han cursado o concluido la educación primaria o la educación secundaria. Al respecto, el instituto no justificó las causas por las cuales careció de la información, por lo

que no fue posible medir el avance en la cobertura y atención de los grupos de población referidos.

2018-1-11MDA-07-0131-07-018 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos implemente los mecanismos necesarios para generar información sobre la población potencial, objetivo y atendida de las "personas de 15 años o más y aun cuando se tenga el conocimiento requerido para acreditar la primaria o secundaria no se pueda demostrar con documentos oficiales" y las "personas de entre 10 y 14 años de edad y sin la posibilidad de recibir o continuar su educación en el sistema regular debido a su situación de extra-edad, geográfica, migratoria legal o que, al estar en una situación de vulnerabilidad de carácter socioeconómico, físico, de identidad cultural, origen étnico o nacional se requiera la oportunidad para ejercer el derecho a recibir la educación primaria", a fin de medir el avance en la cobertura de atención de los servicios de alfabetización, primaria y secundaria de la población que se encuentra en situación de rezago educativo, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 21, fracciones IX y XXI, y 22, fracciones X y XXII, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

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

En el "Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018. Programa Institucional" se establecieron las metas siguientes: reducir a 32.9% el índice de la población en rezago educativo (personas de 15 años o más que se encuentran en condición de rezago educativo, con respecto al total personas de 15 años y más), y a 3.4% el índice de analfabetismo (personas de 15 años y más que se encuentran en condición de analfabetismo con respecto al total personas de 15 años o más). Con base en la información proporcionada por el INEA de la población en rezago educativo y en condición de analfabetismo, al cierre de 2018, la meta de 32.9% en el índice de la población en rezago educativo fue superada en 1.7 puntos porcentuales, con un porcentaje de 31.2%; en tanto que la meta prevista de 3.4% en el índice analfabetismo fue inferior en 0.6 puntos porcentuales, al registrar un índice 4.0%.

Los resultados de los indicadores de la población en rezago educativo y de analfabetismo, por entidad federativa, se muestran en la tabla siguiente:

ÍNDICES DE LA POBLACIÓN EN REZAGO EDUCATIVO Y DE ANALFABETISMO, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2018
(número de personas y porcentajes)

Núm.	Entidad Federativa	Población de 15 años o más	Población en rezago educativo	Población analfabeta	Índice de la población en rezago educativo ↓	Índice de analfabetismo
	Nacional	92,107,030	28,716,035	3,704,998	31.2	4.0
1.	Ciudad de México	7,328,453	1,253,429	69,853	17.1	1.0
2.	Nuevo León	4,078,292	852,708	45,570	20.9	1.1
3.	Coahuila	2,268,319	514,484	32,258	22.7	1.4
4.	Sonora	2,216,857	509,120	31,791	23.0	1.4
5.	Aguascalientes	1,005,112	238,648	10,423	23.7	1.0
6.	Quintana Roo	1,206,655	300,451	40,615	24.9	3.4
7.	Querétaro	1,608,399	404,141	30,913	25.1	1.9
8.	Estado de México	12,745,090	3,434,931	274,677	27.0	2.2
9.	Baja California Sur	569,440	153,599	9,102	27.0	1.6
10.	Tlaxcala	978,939	265,148	23,735	27.1	2.4
11.	Baja California	2,614,493	725,435	37,484	27.7	1.4
12.	Durango	1,311,732	365,036	30,464	27.8	2.3
13.	Chihuahua	2,731,495	779,385	40,224	28.5	1.5
14.	Morelos	1,493,427	428,774	50,783	28.7	3.4
15.	Colima	561,182	165,689	14,415	29.5	2.6
16.	Hidalgo	2,194,287	652,796	135,831	29.7	6.2
17.	Campeche	705,366	210,427	37,544	29.8	5.3
18.	Tabasco	1,819,310	547,108	84,555	30.1	4.6
19.	Tamaulipas	2,638,853	794,545	55,254	30.1	2.1
20.	San Luis Potosí	2,059,966	628,419	84,201	30.5	4.1
21.	Sinaloa	2,303,536	703,896	74,157	30.6	3.2
22.	Nayarit	900,148	278,129	35,573	30.9	4.0
23.	Jalisco	6,017,669	1,982,791	173,226	32.9	2.9
24.	Yucatán	1,661,055	562,300	96,566	33.9	5.8
25.	Guanajuato	4,398,909	1,489,729	206,636	33.9	4.7
26.	Zacatecas	1,167,260	395,821	26,973	33.9	2.3
27.	Puebla	4,646,249	1,780,528	292,758	38.3	6.3
28.	Veracruz	6,257,454	2,519,675	421,065	40.3	6.7
29.	Guerrero	2,547,484	1,120,873	260,061	44.0	10.2
30.	Michoacán	3,394,864	1,505,704	180,531	44.4	5.3
31.	Oaxaca	2,937,821	1,326,065	298,900	45.1	10.2
32.	Chiapas	3,738,914	1,826,251	498,860	48.8	13.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Consejo Nacional Población, **Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050**, México, 2018, y proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPyE/0304/2019** del 21 de agosto de 2019.



Indica la columna del orden de prelación (de menor a mayor).

Respecto del índice de la población en rezago educativo, en 2018, de las 32 entidades federativas, en 10 se registraron índices superiores al nacional (31.2): Jalisco (32.9%), Yucatán (33.9%), Guanajuato (33.9%), Zacatecas (33.9%), Puebla (38.3%), Veracruz (40.3%), Guerrero (44.0%), Michoacán (44.4%), Oaxaca (45.1%) y Chiapas (48.8%). En las otras 22, sus índices oscilaron entre 30.9% y 17.1%, de las que destacaron 6 con porcentajes inferiores al 25.0%: Ciudad de México (17.1%), Nuevo León (20.9%), Coahuila (22.7%), Sonora (23.0%), Aguascalientes (23.7%) y Quintana Roo (24.9%). En relación con el índice de analfabetismo, en 2018, de las 32 entidades federativas, en 12 se registraron índices superiores al nacional (4.0%): San Luis Potosí (4.1%); Tabasco (4.6%); Guanajuato (4.7%); Michoacán (5.3%); Campeche (5.3%); Yucatán (5.8%); Hidalgo (6.2%); Puebla (6.3%); Veracruz (6.7%); Oaxaca (10.2%); Guerrero (10.2%), y Chiapas (13.3%). En una, un índice igual que el nacional: Nayarit (4.0%). Y en las otras 19 sus índices fluctuaron entre 3.4% y 1.0%, de las que sobresalieron 6 con porcentajes inferiores al 1.5%: Ciudad de México (1.0%), Aguascalientes (1.0%), Nuevo León (1.1%), Coahuila (1.4%), Baja California (1.4%) y Sonora (1.4%).

En el periodo 2013-2018, se registró una reducción de 5.2 puntos porcentuales en la población que se encuentra en situación de rezago en este nivel educativo, al pasar de 36.4% (30,940,001 de 84,892,499 personas de 15 años o más) a 31.2% (28,716,035 de 92,107,030 personas de 15 años o más), lo que representó una disminución promedio anual de 1.5%.

Con el propósito de identificar el número de personas que se sumaron cada año al rezago educativo, la ASF revisó los datos reportados por la SEP del indicador “tasa de terminación” del nivel de secundaria, que se refiere al número de alumnos egresados de secundaria, por cada cien personas de la población en la edad teórica de terminación del nivel (en este caso 14 años); con lo que se identificó que, si bien el índice de la población en rezago educativo presentó una disminución constante, en el ámbito nacional, en el periodo 2013-2018, el número de personas que se sumaron al rezago educativo aumentó en 2018, respecto de 2016 y 2017, como se muestra en la tabla siguiente:

POBLACIÓN QUE SE SUMÓ AL REZAGO EDUCATIVO, 2013-2018

(número de personas y porcentajes)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Población de 14 años	2,224,150	2,224,712	2,226,860	2,229,307	2,232,714	2,236,769
Tasa de terminación ^{1/} de secundaria (%)	80.9	82.4	88.7	93.0	93.3	89.1
No concluidos en edad teórica (%)	19.1	17.6	11.3	7.0	6.7	10.9
No concluidos en edad teórica	424,813	391,549	251,635	156,051	149,592	243,808

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Consejo Nacional Población, **Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050**, México, 2018, y Secretaría de Educación Pública, **Principales Cifras Del Sistema Educativo Nacional 2018-2019**, México, 2019; **Principales Cifras Del Sistema Educativo Nacional 2015-2016**, México, 2016, y **Principales Cifras Del Sistema Educativo Nacional 2013-2014**, México, 2014.

^{1/} Número de alumnos egresados de un nivel educativo (en este caso secundaria), por cada cien personas de la población en la edad teórica de terminación del nivel (en este caso 14 años).

De 2013 a 2018, el número de personas que se sumaron al rezago educativo disminuyó en 42.6%, de 424,813 a 243,808; no obstante, de 2017 a 2018 se presentó un crecimiento de 63.0%, de 149,592 a 243,808 personas.

La incorporación anual de personas al rezago educativo denota que el problema público se debe atender desde sus dos vertientes: la producción del fenómeno y su acumulación. En el primer caso, debido a que el Sistema Educativo Nacional 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 abandonan sus estudios. En el segundo caso, 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, ya que, a pesar de que las personas que logran abatir su rezago educativo van en aumento, cada año se incorporan jóvenes al rezago educativo.

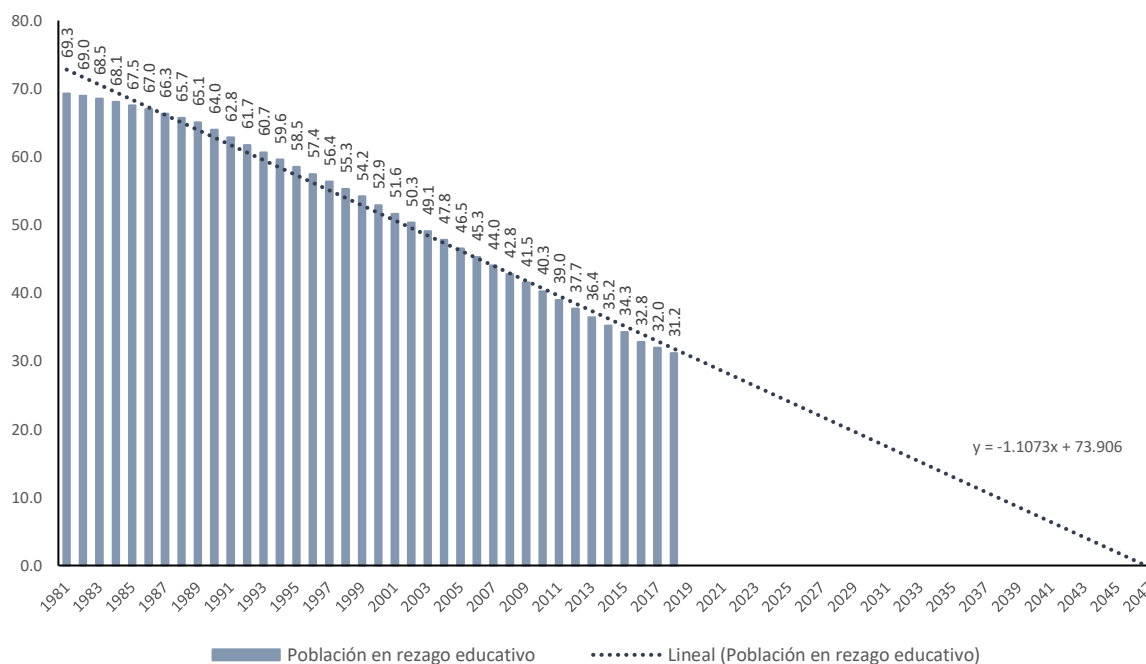
En consecuencia, el INEA carece de la capacidad operativa y financiera para reducir, por sí solo, consistentemente, el rezago educativo del país, por lo que su atención seguirá siendo marginal, más aun si se considera que el tamaño del reto que enfrenta, una población potencial de 28,716,035 personas al 31 de diciembre de 2018, fue superior en 11.2% al de la población de educación básica que se encontraba matriculada en el sistema escolarizado en el ciclo escolar 2018-2019, de 25,493,702 alumnos.^{48/}

- Proyección del rezago educativo en educación básica

A fin de estimar el tiempo que tomaría solucionar el problema público del rezago educativo, la ASF proyectó la tendencia de la recta, a partir de su ecuación, que presentó el comportamiento de los datos del rezago educativo desde 1981 hasta 2018, como se muestra a continuación:

^{48/} Secretaría de Educación Pública, **Principales Cifras Del Sistema Educativo Nacional 2018-2019**, México, 2019.

TENDENCIA DEL COMPORTAMIENTO DEL REZAGO EDUCATIVO, 1981-2047
(porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Consejo Nacional Población, **Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050**, México, 2018, y proporcionada por el INEA mediante **oficio núm. DPyE/0304/2019** del 21 de agosto de 2019.

De 1981 a 2018, el rezago educativo disminuyó en 38.1 puntos porcentuales, de 69.3% (26,658,516 de 38,463,359 personas de 15 años o más) a 31.2% (28,716,035 de 92,107,030 personas de 15 años o más); en dicho periodo, se presentaron reducciones en cada uno de los años. De conformidad con la ecuación de la recta^{49/} presentada en el lapso revisado, si el rezago se hubiese disminuido en la misma medida cada año, este descenso habría sido de 1.1 puntos porcentuales; siguiendo con la tendencia de la recta, se llegaría a un rezago de 0.0% en 2046, por lo que, a partir de 2047, el problema público estaría resuelto; lo que significa que en 29 años el restante 31.2%, y los que se sumen cada año, de la población en rezago concluiría al menos la secundaria, lo cual es coherente con la reducción de 38.1 puntos porcentuales presentada en 37 años. No obstante, esta tendencia sólo es válida si todas las

^{49/} La ecuación de la recta se expresa de la forma siguiente: $y = mx + b$

Donde: y y x son puntos, m indica la pendiente de la recta y b es la ordenada en el origen.

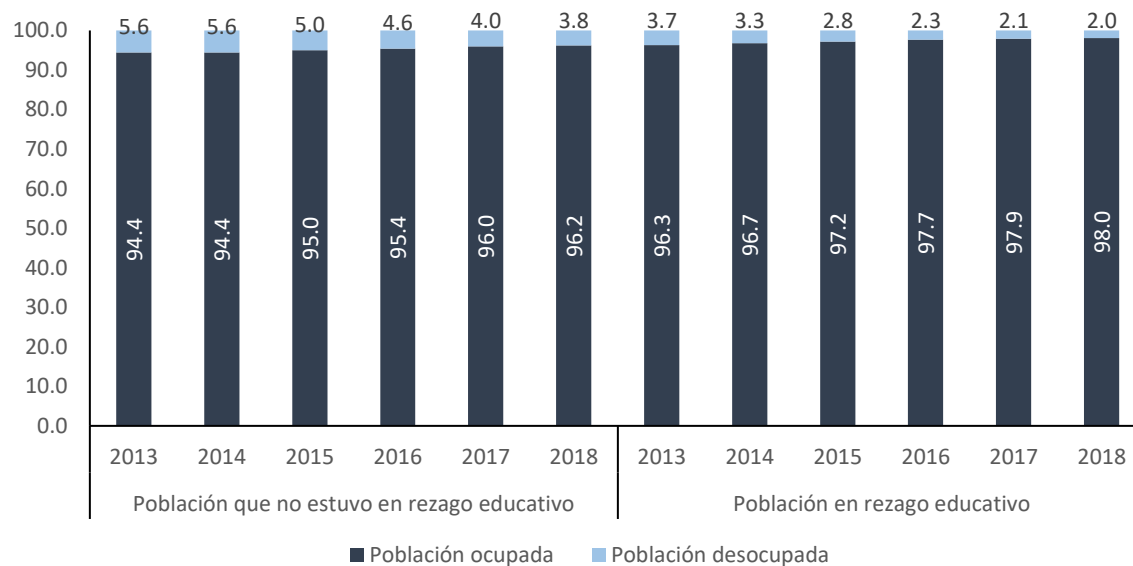
En este caso específico, y indica el nivel de rezago; x , los años; m , la reducción del rezago cada año, y b , el valor del rezago (y) en el año 0 (origen), 1980, cuando no existía una política para la atención del rezago educativo).

variables ^{50/} que han contribuido a la reducción del rezago educativo presentan un comportamiento y evolución similar a los sucedidos hasta 2018.

- Efectos del rezago educativo en las tasas de ocupación e ingresos de la población

El rezago educativo tiene efectos en la ocupación y los ingresos de la población. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), de las ediciones correspondientes a los años del periodo 2013-2018, la población en rezago educativo registró tasas de desocupación^{51/} más bajas que la población que concluyó al menos la secundaria, como se muestra en la gráfica siguiente:

POBLACIÓN OCUPADA Y DESOCUPADA, SEGÚN CONDICIÓN DE REZAGO EDUCATIVO, 2013-2018 (porcentajes)



FUENTE:Elaborado por la ASF con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo**, Tabulados interactivos, Población mayor, México, 2019.

NOTA: Los datos corresponden al promedio de los cuatro trimestres de cada año.

^{50/} Para el cálculo del rezago educativo, el INEA utiliza las siguientes variables: población sin secundaria terminada de 15 años o más total al 31 de diciembre del año (n); jóvenes que se incorporan al rezago educativo de secundaria, al 31 de diciembre del año (n); número de adultos de 15 años o más que concluyen la primaria al 31 de diciembre del año (n); número de adultos de 15 años o más que concluyen su nivel secundaria al 31 de diciembre del año (n), y número de adultos de 15 años o más sin secundaria terminada que mueren o migran al 31 de diciembre de año (n).

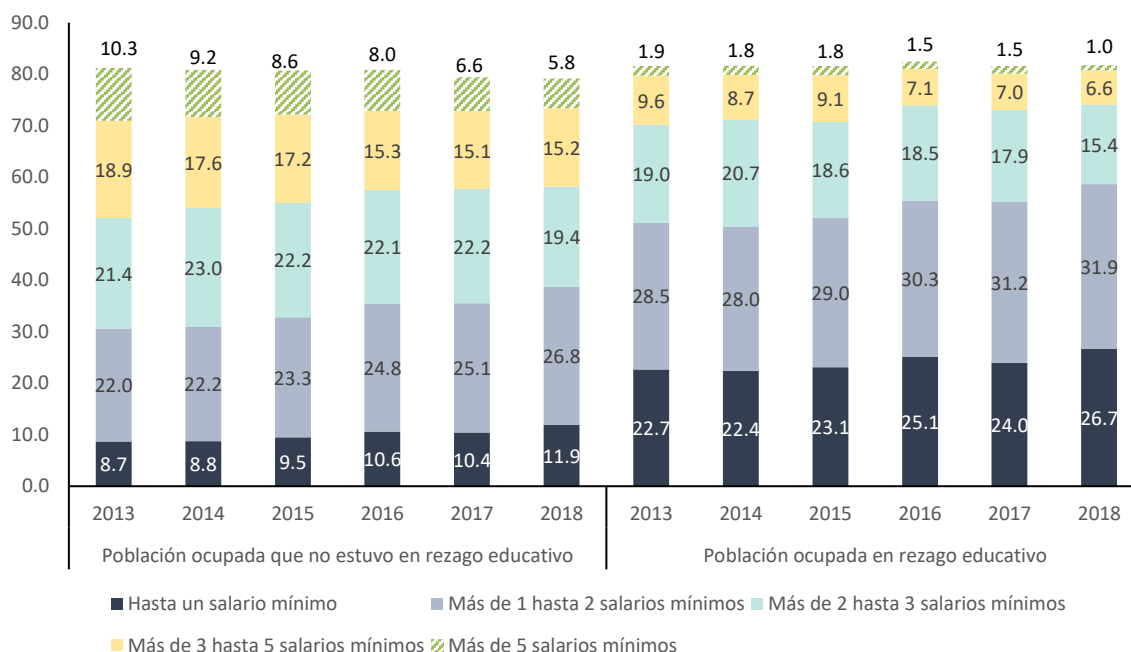
^{51/} La población desocupada son personas de 15 años o más que no estuvieron ocupadas en la semana de referencia.

En 2018, la población ocupada que no estuvo en rezago educativo fue del 96.2% (38,564,406 personas), inferior en 1.8 puntos porcentuales a la población ocupada en rezago educativo, que correspondió al 98.0% (15,107,222 personas). Por lo que la población desocupada que no estuvo en rezago educativo fue del 3.8% (1,532,397 personas), superior 1.8 puntos porcentuales a la población ocupada en rezago educativo, que correspondió al 2.0% (300,455 personas).

De 2013 a 2018, la población ocupada que no estuvo en rezago educativo aumentó en 1.8 puntos porcentuales, de 94.4% (32,605,057 personas) a 96.2% (38,564,406 personas), y la población ocupada en rezago educativo lo hizo en 1.7 puntos porcentuales, de 96.3% (16,595,038 personas) a 98.0% (15,107,222 personas). Por lo que la población desocupada que no estuvo en rezago educativo disminuyó en 1.8 puntos porcentuales, de 5.6% (1,924,690 personas) a 3.8% (1,532,937 personas), y la población desocupada en rezago educativo lo hizo en 1.7 puntos porcentuales, de 3.7% (1,924,690 personas) a 2.0% (1,532,937 personas).

Si bien el rezago educativo no impidió que las personas tuvieran acceso a alguna actividad económica, siguiendo con los datos de la ENOE, sí tuvo un efecto negativo en el nivel de ingresos, como se muestra en la gráfica siguiente:

POBLACIÓN OCUPADA QUE NO ESTUVO EN REZAGO EDUCATIVO Y POBLACIÓN OCUPADA EN REZAGO EDUCATIVO, POR NIVEL DE INGRESOS MENSUALES, 2013-2018 (porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Tabulados interactivos, Población ocupada, México, 2019.
 NOTAS: Los datos corresponden al promedio de los cuatro trimestres de cada año. Las sumas no son 100.0%, ya que sólo se tomó en cuenta la población sobre la que se especificó un nivel de ingreso.

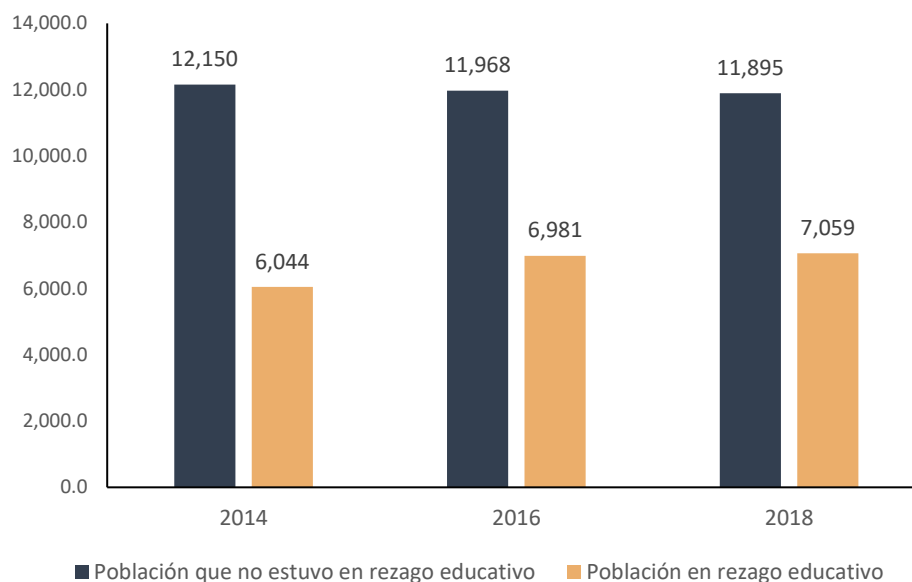
Al cierre de 2018, de las 38,564,406 personas ocupadas que no estuvieron en rezago educativo, el 11.9% (4,597,288 personas) tuvo ingresos mensuales de hasta un salario mínimo; el 26.8% (10,338,998 personas), de más de 1 y hasta 2 salarios mínimos; el 19.4% (7,500,473 personas), de más de 2 y hasta 3 salarios mínimos; el 15.2% (5,860,490 personas), de más de 3 y hasta 5 salarios, y el 5.8% (2,227,678 personas), de más de 5 salarios mínimos. Asimismo, de las 15,107,222 personas en rezago educativo ocupadas, el 26.7% (4,035,168 personas) tuvo ingresos mensuales de hasta un salario mínimo; el 31.9% (4,821,758 personas), de más de 1 y hasta 2 salarios mínimos; el 15.4% (2,330,577 personas), de más de 2 y hasta 3 salarios mínimos; el 6.6% (1,003,870 personas), de más de 3 y hasta 5 salarios, y el 1.0% (158,466 personas), de más de 5 salarios mínimos.

Estos datos indican que, en 2018, el 38.7% (14,936,286 personas) de las personas ocupadas que no estuvieron en rezago educativo tuvo un nivel de ingresos mensuales de hasta 2 salarios mínimos, inferior en 19.9 puntos porcentuales al porcentaje de personas ocupadas en rezago educativo, que fue del 58.6% (8,856,926 personas). Igualmente, se presentó una brecha de 4.8 puntos porcentuales entre la población con ingresos de más de 5 salarios mínimos: la población ocupada que no estuvo en rezago educativo con ese nivel de ingresos fue de 5.8% (2,227,678 personas), y la población ocupada en rezago educativo con el nivel de ingresos referido fue de 1.0% (158,466 personas).

De 2013 a 2018, la población ocupada que no estuvo en rezago educativo con ingresos mensuales de hasta un salario mínimo aumentó en 3.2 porcentuales, de 8.7% (2,822,326 personas) a 11.9% (4,597,288 personas), crecimiento inferior al presentado en la población ocupada en rezago educativo con el mismo nivel de ingresos, que fue de 4.0 puntos porcentuales, de 22.7% (3,764,938 personas) a 26.7% (4,035,168 personas). En contraste, la población ocupada que no estuvo en rezago educativo con ingresos mensuales de más de 5 salarios mínimos disminuyó en 4.5 puntos porcentuales, de 10.3% (3,349,079 personas) a 5.8% (2,227,678 personas), y la población ocupada en rezago educativo con el mismo nivel de ingresos mensuales disminuyó en 0.9 puntos porcentuales, de 1.9% (307,052 personas) a 1.0% (158,466 personas).

En los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), de ediciones 2014, 2016 y 2018, se identificó el ingreso trimestral promedio de la población de 15 años o más según su condición de rezago, como se muestra a continuación:

INGRESO PROMEDIO TRIMESTRAL DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS
CON Y SIN REZAGO EDUCATIVO, 2014, 2016 Y 2018
(pesos a precios constantes de 2018)



FUENTE:Elaborado por la ASF con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares**, Microdatos, Características sociodemográficas de los integrantes del hogar e Ingresos y percepciones financieras y de capital de los integrantes del hogar, México, 2019.

En 2018, la población que no estuvo en rezago educativo tuvo un ingreso promedio trimestral de 11,895 pesos, monto superior en 68.5% (4,836 pesos) al ingreso promedio trimestral de la población en rezago educativo, que fue de 7,059 pesos. De 2014 a 2018, el ingreso promedio trimestral de la población que no estuvo en rezago educativo disminuyó en 2.1%, de 12,150 a 11,895 pesos; en tanto que el de la población en rezago educativo aumentó en 16.8%, de 6,044 pesos a 7,059 pesos; por lo que la brecha entre ambos grupos se redujo, en 20.8%, de 6,106 a 4,836 pesos.

Si bien las personas en rezago educativo presentaron altos niveles de ocupación en alguna actividad económica, los datos del ingreso permiten inferir que los empleos a los que accedió dicho sector de la población les representaron bajas remuneraciones, en comparación con las personas que no estuvieron en rezago educativo, por lo que existe el riesgo de que sus ingresos no les permitan cubrir sus necesidades básicas.

2018-0-11100-07-0131-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública diseñe e implemente las estrategias necesarias para incrementar la tasa de terminación de los estudiantes de educación secundaria, a fin de disminuir el número de jóvenes que cada año se incorporan al rezago educativo, en términos

de los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 4 de la Ley General de Educación, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-1-11MDA-07-0131-07-019 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos implemente los mecanismos de coordinación necesarios con la Secretaría de Educación Pública y con otras instancias del Gobierno Federal para desarrollar una estrategia que le permita incorporar a la población que no sabe leer ni escribir y que reside en localidades alejadas, a los servicios de alfabetización, a fin de reducir el índice de analfabetismo, en términos de los artículos 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 33, fracción IV, de la Ley General de Educación; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 24, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

12. *Rezago educativo en la educación media superior*

A 2018, el rezago educativo en la educación media superior no fue considerado por la SEP como un problema público, al señalar que: “se prevé un plazo que va del ciclo escolar 2012-2013 hasta el ciclo escolar 2021-2022 para que de manera gradual y creciente el Estado cumpla la obligación de garantizar la educación media superior. El 10 de junio de 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman los artículos 3o., 4o., 9o., 37, 65 y 66, y se adicionan los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación, estableciendo en el artículo 3o., la obligación del Estado de prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar, entre otras, la educación media superior, por lo que no puede considerarse que en la actualidad, en la educación media superior se hable de un rezago educativo, en virtud de que, conforme a las disposiciones jurídicas mencionadas, la obligatoriedad de este tipo de educación está transitando para llegar a una cobertura total para el ciclo escolar 2021-2022”. No obstante, la reforma al artículo 3o. constitucional, de febrero de 2012, que estableció la obligatoriedad de la educación media superior,^{52/} implicó que la población que no la curse en la edad considerada normal, según el tránsito educativo, estaría en rezago educativo, al igual que lo sucedido en 1993, cuando se instituyó el actual concepto de rezago educativo, que determinó la obligatoriedad de la secundaria para toda la población, como parte de la educación básica.^{53/}

Por lo anterior, a 2018, seis años posteriores al inicio de la obligatoriedad de la educación media superior, la SEP careció de un diagnóstico que dimensionara el problema público del rezago educativo en la educación media superior y que cuantifique a la población que se

^{52/} Diario Oficial de la Federación, **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**, México, 9 de febrero de 2012.

^{53/} Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (Coord.), **Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional**, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, México, 2012, p. 142. Disponible en: <<http://www.planeducativonacional.unam.mx>>

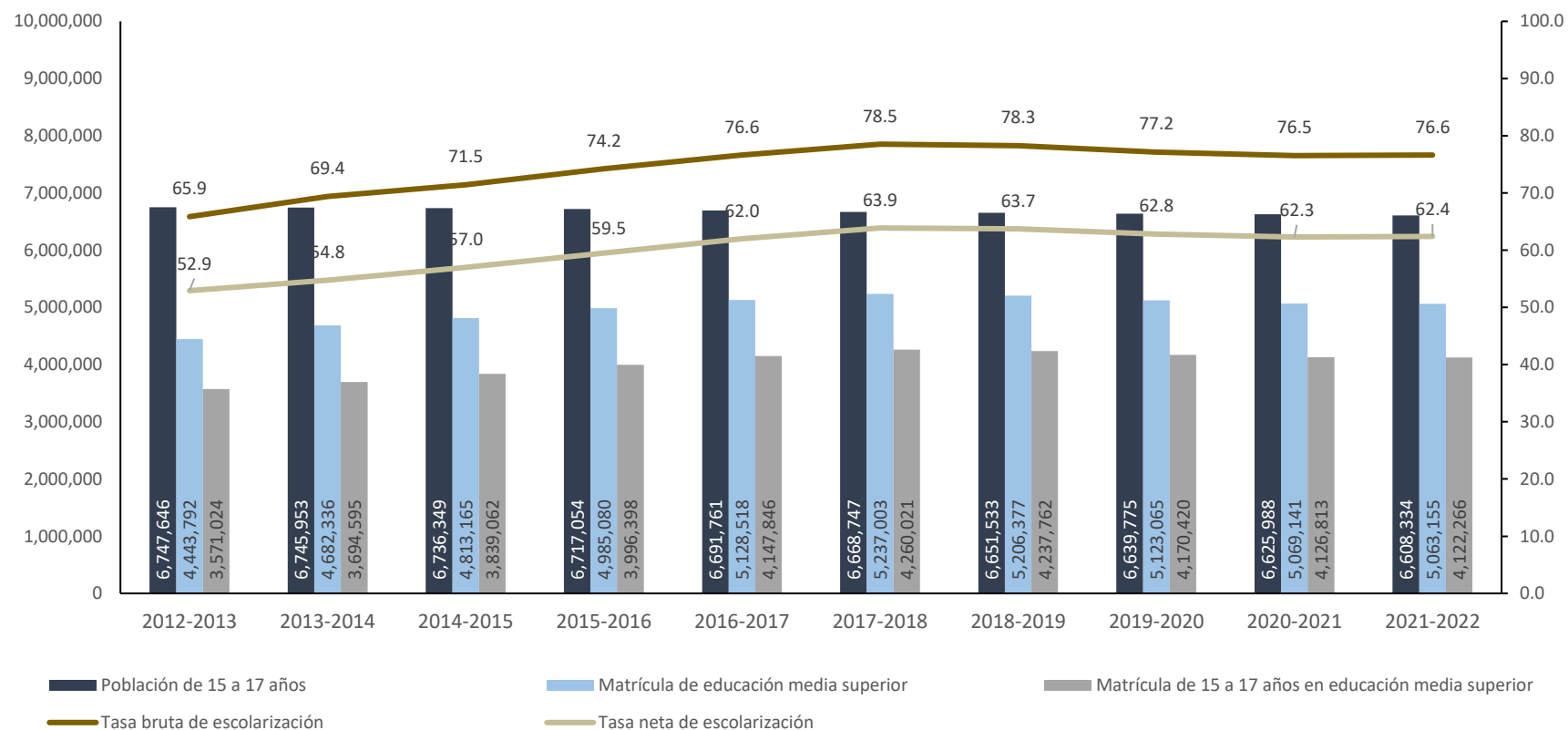
encuentra en dicha situación, por lo que tampoco dispuso de una política pública dirigida a atender el rezago educativo en ese nivel; no determinó atribuciones y responsabilidades, ni contó con un plan de largo plazo en el que se definieran estrategias, líneas de acción, indicadores y metas al respecto.

En cuanto a la cobertura de la educación media superior, de acuerdo con la SEP, la cobertura de este nivel educativo “se mide mediante la tasa bruta de escolarización”,^{54/} sin embargo, en este indicador se considera a todos los alumnos matriculados, sin tomar en cuenta la edad. En contraste, la “tasa neta de escolarización”^{55/} aporta datos más precisos, ya que se enfoca en la matrícula de alumnos en edad deseable (de 15 a 17 años) para cursar la educación media superior, por lo que con el propósito de comprobar si se cumplió la meta en 2018 de lograr una cobertura de educación media superior al 80.0% y si se alcanzara la cobertura total, en el ciclo escolar 2021-2022, la ASF realizó una proyección de los resultados de ambos indicadores registrados en el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, como se muestra en la gráfica siguiente:

^{54/} Número total de alumnos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar, por cada cien personas del grupo de población con la edad típica para cursar ese nivel (15 a 17 años).

^{55/} Número de alumnos en el nivel educativo medio superior al inicio del ciclo escolar del rango de edad típico (15 a 17 años) correspondiente al nivel educativo, por cada cien en el mismo grupo de edad de la población (15 a 17 años).

PROYECCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS INDICADORES “TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN” Y “TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN”
DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, CICLOS ESCOLARES 2012-2013 A 2021-2022
(número de personas y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de **Secretaría de Educación Pública, Reporte de indicadores educativos**, México, 2018.

NOTA: A partir del ciclo 2018-2019 los datos son estimaciones de la Secretaría de Educación Pública.

De acuerdo con el resultado del indicador “tasa bruta de escolarización”, de educación media superior, en el ciclo escolar 2018-2019 se logró una cobertura del 78.3%, inferior en 1.7 puntos porcentuales a la meta del 80.0% prevista en el PSE 2013-2018.

En relación con el mandato constitucional de lograr la cobertura total de la educación media superior, del ciclo escolar 2012-2013 al 2021-2022, la ASF proyectó un incremento en la “tasa bruta de escolarización” de 10.7 puntos porcentuales, al pasar de 65.9% a 76.6%, y un aumento en la “tasa neta de escolarización” de 9.5 puntos porcentuales, al pasar de 52.9% a 62.4%, por lo que tampoco se alcanzaría la cobertura total en el ciclo 2021-2022.

2018-0-11100-07-0131-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública elabore el diagnóstico que dimensione el problema público del rezago educativo en la educación media superior, derivado de la modificación al marco jurídico que estableció la obligatoriedad de la educación media superior, a fin de garantizar el derecho a toda la población en ese nivel educativo, en términos del Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; del 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 de los artículos 1 y 4 de la Ley General de Educación, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-11100-07-0131-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública defina e implemente las estrategias necesarias para alcanzar la cobertura total en educación media superior en el ciclo escolar 2021-2022, ya que las proyecciones indican que, de continuar con las mismas condiciones, la cobertura (tasa bruta de escolarización) será del 76.6% en ese ciclo, a fin de garantizar el derecho a toda la población en ese nivel educativo, en términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; del 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; 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-0-11100-07-0131-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, defina las atribuciones, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas para atender a los jóvenes en edades típicas de cursar la educación media superior que, a partir del ciclo 2012-2013, no han tenido acceso a ese nivel educativo, a fin de garantizar el derecho a toda la población a la educación media superior, en términos del Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; del 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 de los artículos 1 y 4 de la Ley General de Educación, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

13. Ejercicio del presupuesto asignado a la atención del rezago educativo

En 2018, el INEA ejerció 2,966,360.4 miles de pesos en la atención del rezago educativo en educación básica, por medio del Pp E064 “Educación para Adultos”, de los cuales el 37.6% (1,114,887.3 miles de pesos), se ejerció por medio de los 26 Institutos Estatales para la Educación de los Adultos (IEEA),^{56/} el 29.1% (864,535.6 miles de pesos), mediante las 6 delegaciones del INEA,^{57/} y el 33.3% (986,937.5 miles de pesos), en las oficinas centrales del instituto.

El presupuesto ejercido en el programa E064 fue similar al modificado (2,966,371.0 miles de pesos) y superior en 23.0% (553,737.6 miles de pesos) al presupuesto aprobado (2,412,622.8 miles de pesos). Del incremento reportado, el instituto acreditó adecuaciones presupuestarias por la cantidad de 553,748.2 miles de pesos, las cuales se derivaron de ampliaciones (2,704,425.8 miles de pesos) y reducciones (2,150,677.6 miles de pesos) presupuestarias, por traspasos entre ramos para cubrir los apoyos a las figuras solidarias que participaron en el programa, así como para los gastos operativos de las delegaciones del INEA en Baja California, Estado de México, Michoacán y Querétaro, los cuales se transfieren del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios” al Ramo 11 “Educación Pública”, de conformidad con el artículo cuarto transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación;^{58/} sin embargo, no acreditó la diferencia o, en su caso, el reintegro a la Tesorería de la Federación de los 10.6 miles de pesos restantes.

Mediante el oficio núm. DGADDS/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

En cuanto al ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto, se identificó que, del total ejercido (2,966,360.4 miles de pesos), el 62.3% (1,849,205.0 miles de pesos) se erogó en el capítulo 4000 “Transferencias y subsidios”, correspondiente a los apoyos (materiales impresos, electrónicos o línea) y subsidios otorgados a los educandos de alfabetización y a las figuras solidarias que participaron en el programa, los cuales fueron transferidos a los IEEA y

^{56/} Son los organismos públicos descentralizados de los gobiernos de los Estados y ejecutores del programa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsables de la educación de personas adultas en las entidades federativas que suscribieron el convenio de coordinación para la descentralización de los servicios educativos (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas).

^{57/} Son representantes del INEA que, de manera desconcentrada, son los ejecutores del programa y responsables de la operación de los servicios de educación que presta el INEA en las entidades federativas que no han participado en el convenio de coordinación para la descentralización de los servicios educativos (Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Nuevo León y Querétaro).

^{58/} Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos correspondientes a las entidades federativas que no hayan suscrito los convenios a los que hace referencia el artículo 42 de la Ley de Coordinación Fiscal deberán ser transferidos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios al Ramo 11 Educación, a fin de que, por medio de éste, se transfieran para esos mismos fines a dichas entidades federativas. Lo anterior, hasta en tanto sean suscritos los convenios de coordinación respectivos.

a las delegaciones del INEA; el 19.7% (584,390.2 miles de pesos), en el 3000 “Servicios generales”, que incluye los gastos de energía eléctrica, agua, telefonía, contratación de servicios, entre otros; el 17.0% (503,574.9 miles de pesos), en el 1000 “Servicios personales”, referente a sueldos, honorarios, remuneraciones, cuotas patronales y aportaciones, y el 1.0% (29,190.3 miles de pesos), en el 2000 “Materiales y suministros”, que incluye principalmente los gastos del material de limpieza, útiles de oficina, impresión y reproducción.

De 2013 a 2018, el presupuesto erogado en la atención de la población en rezago educativo aumentó en 7.3%, al pasar de 2,765,380.5 miles de pesos a 2,966,260.4 miles de pesos, lo que significó un crecimiento promedio anual de 1.4%.

En el caso de la educación media superior, en 2018, la SEP no ejerció recursos para la atención del rezago educativo en ese nivel, debido a que no definió atribuciones y unidades responsables, ni una programación presupuestal en la que se asignaran recursos financieros para implementar medidas enfocadas en la población de 18 años o más que no habían iniciado o concluido el nivel medio superior.^{59/}

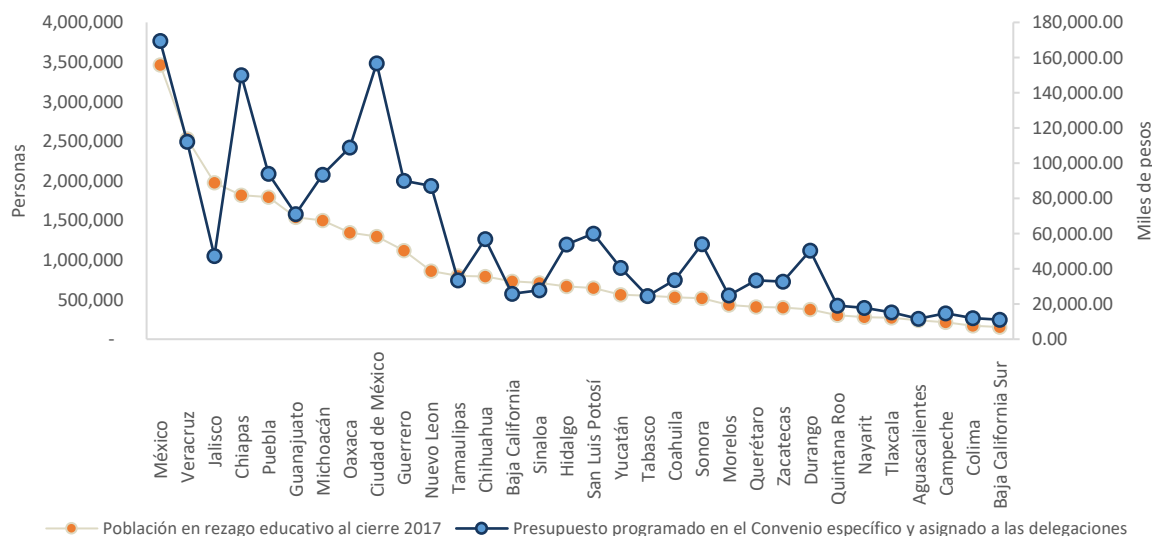
- Transferencia y ejercicio del presupuesto por parte de los Institutos Estatales para la Educación de los Adultos y las delegaciones del INEA, en 2018

El INEA y los 26 IEEA firmaron el 23 de febrero de 2018 el “Convenio Específico de Colaboración con los Institutos Estatales” correspondiente, con el objeto de establecer las cláusulas para que el INEA proporcione los recursos financieros a los institutos estatales, a fin de que éstos se destinen a la operación y cumplimiento de metas del programa “Educación para Adultos”; en dichos convenios se estableció el compromiso de suministrar la cantidad de 1,267,914.3 miles de pesos, distribuidos en los 26 IEEA.

Al comparar la programación de la distribución de los recursos con la población en rezago educativo al cierre de 2017 (28,995,163 personas), se identificó que no existió correlación entre ambas variables, ya que para la programación no se tomó en cuenta a la población en rezago educativo de cada una de las entidades federativas, como se muestra en la gráfica siguiente:

^{59/} La recomendación derivada de que la SEP no ejerció recursos para la atención del rezago educativo en educación media superior se encuentra en el resultado núm. 1 “Diseño de la política para la atención del rezago educativo”.

CORRELACIÓN DEL PRESUPUESTO COMPROMETIDO A MINISTRAR EN 2018 Y LA POBLACIÓN EN REZAGO EDUCATIVO AL CIERRE DE 2017, POR ENTIDAD FEDERATIVA(Personas y miles de pesos)



FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada por el INEA mediante **oficio número DGAyE/0377/2019** del 7 de noviembre de 2019; base de datos de la Población en Rezago Educativo 2013-2018; Convenios específicos con los IEEA 2018, y base de datos del presupuesto por capítulo de gasto y partida presupuestal 2018 del INEA.

En 2018, la programación de la distribución de los recursos no se correlacionó con la población en rezago educativo, al cierre de 2017 (28,995,163 personas), ya que las entidades federativas que registraron el mayor número de personas de 15 años o más que no sabían leer o escribir o que no habían concluido la primaria o secundaria no necesariamente fueron a las que se les asignó la mayor cantidad de recursos: Veracruz y Jalisco, que, aun cuando tuvieron una mayor cantidad de personas en rezago educativo, recibieron menor presupuesto que Chiapas.

Asimismo, se identificó, que en 2018, el INEA transfirió a 20 de los 26 IEEA recursos del programa E064, por la cantidad de 73,612.5 miles de pesos, del 15 de enero al 17 de febrero de 2018, sin contar con los convenios específicos de colaboración y sin justificar este hecho, ya que, de acuerdo con la cláusula vigésima de cada uno de los 26 convenios específicos suscritos con los IEEA, la vigencia de los mismos fue a partir del día de su firma (23 de febrero de 2018) hasta el 31 de diciembre de 2018. Respecto de los recursos ministrados a los 20 IEEA antes de la firma del convenio, se determinó que en 17 entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) se les depositó en una cuenta bancaria diferente de la establecida en los convenios firmados posteriormente, mientras que en 3 (Guanajuato, Oaxaca y Tabasco), sí coincidió con la cuenta, sin que el INEA acreditara las causas de dicha situación.

Mediante el oficio núm. DGADD/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

Se determinó que, al cierre de 2018, el INEA y los 26 IEEA registraron en los convenios modificatorios a los similares específicos, suscritos el 31 de diciembre de 2018, un total ministrado de 1,116,404.1 miles de pesos, cantidad inferior en 151,510.2 miles de pesos a los 1,267,914.3 comprometidos inicialmente en los convenios específicos y superior en 1,516.8 miles de pesos a los 1,114,887.3 miles de pesos reportados por el INEA como ejercidos, debido a reintegros realizados a la TESOFE por los institutos estatales de Quintana Roo (39.7 miles de pesos), Sinaloa (713.7 miles de pesos) y Veracruz (763.4 miles de pesos).

- Comparativo del costo promedio por alumno de educación básica atendido en el sistema escolarizado, y por educando atendido por el INEA, en el periodo 2013-2018

En el periodo 2013-2018, el costo promedio de atención de los educandos de educación básica en el sistema escolarizado, a cargo de la SEP, fue de 1.9 miles de pesos, con un decremento promedio anual de 2.3%, al pasar de 1.8 miles de pesos en el ciclo escolar 2013-2014 a 1.6 miles de pesos en 2018, mientras que el de la atención de los educandos en situación de rezago educativo, a cargo del INEA, fue en promedio de 1.3 miles de pesos, con una tasa media de crecimiento anual de 1.5%, al pasar de 1.3 miles de pesos en el año 2013 a 1.4 miles de pesos en 2018.

Por tanto, se estima que, *ceteris paribus*, para atender, mediante la prestación de servicios educativos del programa E064 "Educación para Adultos", a los 28,716,035 personas en rezago educativo al cierre de 2018, el INEA requeriría de un presupuesto de 40,202,449.0 miles de pesos, lo cual equivale al 100.1% del presupuesto ejercido por la SEP (40,144,145.1 miles de pesos) en el sistema escolarizado de educación básica, en 2018.

2018-1-11MDA-07-0131-07-020 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos establezca los mecanismos que garanticen el registro y la comprobación del ejercicio del presupuesto y las causas de las variaciones, en su caso, entre el presupuesto original, modificado y ejercido del Programa Educación para Adultos, a fin de administrar los recursos públicos federales a su cargo con base en criterios de eficiencia, transparencia, control y rendición de cuentas, en los términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 22, fracción XIX, y 23, fracción XV, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

2018-1-11MDA-07-0131-07-021 Recomendación

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos establezca los mecanismos de control y seguimiento que aseguren que la transferencia de los recursos financieros comprometidos en los convenios específicos de colaboración suscritos con los Institutos Estatales para la Educación de los Adultos (IEEA) se realice tomando en cuenta a la población en rezago educativo de cada entidad federativa y en las cuentas bancarias determinadas y después de la entrada vigor de dichos instrumentos, a fin de administrar los recursos públicos federales a su cargo con base en criterios de eficiencia, transparencia, control y rendición de cuentas, en los términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 22, fracción XIX, y 23, fracción XV, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

14. *Cumplimiento de los instrumentos suscritos por el INEA para la contratación de bienes y servicios relacionados con la atención del rezago educativo*

En 2018, el INEA suscribió 194 contratos, de los cuales el 41.2% (80) se relacionó con la atención del rezago educativo. De los 80 contratos a cargo del INEA, suscritos en 2018, se identificó que el 82.4% (66) se contrató por adjudicación directa; el 13.8% (11), por invitación a cuando menos tres personas, y al 3.8% (3) no le aplicó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), debido a que los contratos fueron suscritos con entidades pertenecientes a la Administración Pública Federal, y no están dentro del ámbito de aplicación de lo establecido en la LAASSP.

Con la revisión *in situ*, se comprobó que, de los 80 contratos suscritos, el 100.0% (80) contó con la justificación, por escrito y debidamente firmada, de las razones que fundamentaron y motivaron la opción de no haber llevado a cabo el procedimiento de licitación pública y de celebrar contratos por medio de los procedimientos de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas.

Sobre el procedimiento de contratación, de los 80 instrumentos suscritos, el 100.0% (80) incluyó la evidencia de que los proveedores con los que se cotizaron los servicios no estuvieron inhabilitados por resolución de la Secretaría de la Función Pública; el 70.0% (56) contó con los resultados de la investigación de mercado y el 30.0% (24) no, debido a que los proveedores contratados contaron con derechos de exclusividad para la prestación de los servicios, con fundamento en los artículos 41, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 72, fracción II, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

De los 66 contratos de adjudicación directa, en 65 se incluyeron, al menos, tres cotizaciones previstas en el artículo 42, párrafo sexto, de la LAASSP, y en el contrato restante, el instituto

acreditó que no era aplicable realizar la cotización, debido a que el proveedor contratado contó con derechos de exclusividad para la prestación de los servicios, con fundamento en los artículos 41, fracción I, de la LAASSP y 72, fracción II, segundo párrafo, del Reglamento de la LAASSP. De los 11 contratos de invitación a cuando menos tres personas, todos contaron con un mínimo de tres propuestas y con las actas de fallo de los procedimientos de contratación.

El INEA acreditó, mediante facturas, los pagos realizados por un monto de 60,166.7 miles de pesos en los 80 contratos suscritos en 2018, de los cuales el 71.7% (43,104.2 miles de pesos) se ejerció mediante adjudicación directa; el 26.6% (16,013.3 miles de pesos), por invitación cuando a menos tres personas, y el 1.7% (1,049.2 miles de pesos) correspondió a los 3 contratos a los que no le aplicó la LAASSP. En cuanto a las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), el INEA proporcionó las CLC de 214 pólizas con las que se pagaron de los bienes y servicios adquiridos, mediante los 80 contratos vinculados a la atención del rezago educativo; sin embargo, no fue posible identificar alguna referencia en la CLC que permita vincular el 84.1% (180) de las pólizas de pago con los proveedores contratados en 2018.

Mediante el oficio núm. DGADD/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

Sobre las garantías de cumplimiento, se identificó que se incluyó la cláusula “garantía de cumplimiento”, en la que el INEA convino con los proveedores que, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones divisibles, se debía dejar una fianza a favor de la Tesorería de la Federación, y que dicha fianza se haría efectiva en caso de rescisión e incumplimiento de las obligaciones estipuladas. Al respecto, con el análisis de los 80 contratos vinculados con la atención del rezago educativo, se constató que el INEA contó con las fianzas del 25.0% (20) de los contratos, y en el 75.0% (60) no aplicó, ya que 35 contaron con oficios de excepción de fianza/garantía; 22 se concluyeron antes de los 10 días naturales siguientes a la firma del contrato, y 3 correspondieron a proveedores pertenecientes a la Administración Pública Federal a los que no les aplica lo establecido en la LAASSP.

De los 20 contratos en los que el INEA acreditó la fianza, en el 85.0% (17) dicha garantía fue igual al 10.0% acordado en el contrato; en el 10.0% (2), superior, al oscilar entre 10.3% y 11.6%, y en el 5.0% (1), menor, de 0.5%, sin que el INEA acreditara las causas por las cuales no se cumplió con la garantía mínima establecida en la LAASSP (10.0%).

Mediante el oficio núm. DGADD/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

Respecto de la fecha de conclusión de los contratos en los tiempos previstos, el INEA acreditó que el 100.0% (80) de los contratos se concluyeron en las fechas programadas. Sobre la acreditación de que el INEA recibió los servicios adquiridos mediante los contratos suscritos en 2018, la ASF verificó que el instituto dispusiera de la documentación soporte

correspondiente a los entregables establecidos en los propios contratos, y en las fechas convenidas. Con el análisis de los 80 contratos vinculados con la atención del rezago educativo se identificó que, en la cláusula “obligaciones del proveedor”, de cada contrato, el INEA convino que los proveedores se obligaban a llevar a cabo la prestación conforme a las especificaciones estipuladas. Al respecto, el instituto acreditó la prestación de los servicios convenidos en el 90.0% (72) de los contratos, y no comprobó que en el 10.0% (8 contratos) de los casos los servicios se prestaron en los términos establecidos.

Mediante el oficio núm. DGADDS/075/2020 del 27 de enero de 2020, la ASF comunicó al titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el hallazgo que pudiera ser constitutivo de responsabilidades administrativas.

- Proveedores contratados por el INEA registrados como contribuyentes ante el SAT

Los 80 contratos suscritos en 2018, vinculados con la atención del rezago educativo, correspondieron a 78 proveedores. La ASF, mediante oficio núm. OAED/DGADDS/677/2019 del 15 de octubre de 2019, solicitó al Servicio de Administración Tributaria (SAT) la base de datos de las personas físicas y morales que emitieron comprobantes a nombre del INEA. Al respecto, el SAT, mediante oficio núm. 103-06-02-00-00-2019-742 del 5 de noviembre de 2019, proporcionó dos archivos electrónicos con los comprobantes fiscales digitales emitidos a nombre del INEA. La ASF realizó el cruce de la base de datos, a fin de verificar que los proveedores, con los que el INEA suscribió contratos, estuvieran dados de alta en el SAT, con lo que se comprobó que los 78 proveedores con los que el INEA suscribió 80 contratos vinculados con la atención del rezago educativo se encontraron legalmente constituidos ante el SAT.

2018-1-11MDA-07-0131-07-022 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos establezca un sistema que permita llevar el seguimiento y vincular las Cuentas por Liquidar Certificadas correspondientes con los pagos realizados a los proveedores contratados por el INEA, en los términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 48, fracción II; 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

2018-1-11MDA-07-0131-07-023 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos establezca los mecanismos que garanticen que los proveedores con los que se contraten adquisiciones, arrendamientos y servicios presenten una fianza a favor de la Tesorería de la Federación por una cantidad no menor al 10.0%, ni mayor al 30.0% del monto establecido en los contratos, a fin de que se cuente con la garantía que se haría efectiva en caso de rescisión e incumplimiento de las obligaciones estipuladas, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y

Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 48, fracción II; 49, fracción I, y 70, fracción II, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

2018-1-11MDA-07-0131-07-024 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos establezca los mecanismos que aseguren que las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se contraten cumplan cabalmente con todas las obligaciones contenidas en el contrato, a fin de garantizar que los bienes y servicios sean entregados oportunamente y con las características acordadas en los contratos, en los términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 51 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 23, fracción X, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

15. *Avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

La estrategia “ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, así como la estrategia “intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo” planteada en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, fueron consistentes con la estrategia del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, relativa a “ampliar programas eficaces de alfabetización y aprendizaje de aptitudes para adultos en los que la sociedad civil sea un asociado que aporte su nutrida experiencia y sus buenas prácticas”, la cual está vinculada con la meta 4.6 “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”.

La SEP, que es la unidad coordinadora del ODS 4, y responsable de la ejecución de los programas de educación que contribuyen al logro de las metas de este objetivo, informó que, “en el marco de la elaboración de la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030, funge como vocal del Comité Técnico Especializado de los Objetivos del Desarrollo Sostenible”.

El INEA presentó los resultados de la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo, con la que se logró disminuir el índice de analfabetismo al 4.0 % en 2018. Al respecto, con el análisis de la información proporcionada por el instituto, la ASF identificó que, de 2017 a 2018, el porcentaje de población analfabeta, respecto de la población mayor de 15 años, pasó de 4.4% (3,976,895) a 4.0% (3,704,998); mientras que el número de personas alfabetizadas, respecto de la población analfabeta en el mismo periodo, pasó de 4.6% (181,310) en 2017, al 7.2% (265,583) en 2018.

Sin embargo, el instituto no acreditó ningún mecanismo de coordinación y participación en algún grupo de trabajo para colaborar, de manera conjunta, con la SEP en la definición de acciones para garantizar el cumplimiento de la meta 4.6. "a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética".

El 14 de noviembre de 2018, se publicó la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030, en la cual se alinearon las metas establecidas en la Agenda 2030 con las metas prioritarias nacionales y sus indicadores. No obstante, aun cuando la SEP reconoció que la política para la atención del rezago educativo contribuye al cumplimiento de la meta 4.6, en dicha estrategia no se definió la alineación de esta meta con alguna de las metas prioritarias nacionales ni con algún indicador, sin que la secretaría justificara las causas.

2018-0-11100-07-0131-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Educación Pública, como unidad coordinadora de las estrategias a desarrollar para dar atención y seguimiento al Objetivo del Desarrollo Sostenible 4 "Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos", conjuntamente con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, establezca un grupo de trabajo, para definir los mecanismos de coordinación que permitan la articulación y sinergia de acciones para asegurar el cumplimiento de la meta 4.6 "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", así como para formular indicadores, en el marco de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, que permitan medir anualmente el avance de dicha meta, a fin de garantizar el registro y generación de información confiable, oportuna y suficiente, respecto del cumplimiento de la Agenda 2030 en el ámbito educativo, en los términos de los artículos 133 y 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; segundo, fracciones I, VII y VIII, del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones, y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

16. *Sistema de Evaluación del Desempeño*

En 2018, el INEA operó el programa presupuestario E064 "Educación para Adultos", el cual contó con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y con las fichas técnicas de los indicadores vigentes para el ejercicio en revisión.

En la MIR 2018 del programa E064 "Educación para Adultos" se estableció el objetivo de Propósito de que la población de 15 años o más en situación de rezago educativo supere esa situación, lo cual fue consistente con el problema central identificado por el INEA en el árbol del problema, relativo a la existencia de "personas de 15 años o más que no saben leer ni

escribir o que no han cursado o concluido la educación primaria y/o secundaria y que no han tenido la oportunidad de ejercer su derecho a la educación”.

En cuanto a la alineación con la planeación nacional y la programación sectorial, se determinó que el objetivo de Fin del programa E064 se orientó a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población, por lo que se vinculó con la meta nacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 “México con educación de calidad”, el objetivo de “garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo”, 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, se alineó con el objetivo del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 de “asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”, 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 medio superior”.

Respecto de la lógica vertical, se identificó que la MIR 2018 contiene 13 objetivos ubicados en los 4 niveles de la matriz: 1 para el de Fin; 1 para el de Propósito; 4 para el de Componente, y 7 para el de Actividad, de los cuales los objetivos de Fin y Propósito permitieron verificar la relación causa-efecto directa que existe entre esos niveles de la matriz, ya que en el objetivo de nivel de 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 prestación de servicios educativos, a población de 15 años o más, destinados a reducir el rezago educativo” se identificó la contribución del programa en el logro de los objetivos superiores con los que se alineó, y en el objetivo de Propósito “La población de 15 años y más en situación de rezago educativo supera la situación de rezago educativo” se estableció el resultado directo a ser logrado como consecuencia de los servicios educativos que proporciona el programa, lo cual se vincula con el objetivo de Fin.

En cuanto a los objetivos de nivel de Componente y Actividad, presentaron deficiencias en su construcción, ya que no permiten verificar la relación causa-efecto entre esos niveles, debido a que, en el nivel de Componente, los objetivos no fueron suficientes, en razón de que no se establecieron los relacionados con las vertientes del MEVyT (ciegos o débiles visuales y personas adultas mayores), ni tampoco para los componentes de promoción de servicios educativos y formación de asesores educativos que se encuentran definidos en las Reglas de Operación del PEA 2018; además de que no se identificó una vinculación directa del objetivo de Actividad A7 “Formación continua de asesores educativos” con algún objetivo de nivel Componente.

Asimismo, se determinó que la sintaxis de 3 de los 13 objetivos de la MIR no se ajustó a lo establecido en el numeral II.5 Objetivos de la MIR, de la Guía para el diseño de indicadores estratégicos, debido a que, en el objetivo C4 “Conclusiones de nivel educativo de usuarios del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) vertiente Indígena Bilingüe (MIB) o

Indígena Bilingüe Urbano (MIBU)", no se incluyó ningún verbo en su redacción y, en los A2 "Módulos impresos vinculados en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA)" y A4 "Módulos en línea y digitales vinculados en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA)", no se incluyó el sustantivo derivado de un verbo al inicio de la redacción.

En cuanto a la lógica horizontal, se constató que la MIR incluyó 17 indicadores, de los cuales, 6 fueron de resultados, 4 de bienes y servicios y 7 de gestión, conforme a los conceptos de la Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo, se identificaron deficiencias en su construcción, debido a que en el nivel de Propósito se careció de un indicador que diera cuenta de la población que supera anualmente el rezago educativo al concluir la secundaria (nivel avanzado), y en el nivel de Componente el INEA, al no establecer objetivos relacionados con las vertientes del MEVyT (ciegos o débiles visuales y personas adultas mayores), ni con los componentes de promoción de servicios educativos y formación de asesores educativos, tampoco construyó indicadores para evaluar dichas modalidades. Asimismo, se identificó que en la redacción del indicador C1.1 "Porcentaje de exámenes del Programa Especial de Certificación (PEC) de educación primaria y secundaria aplicados en el trimestre", así como en su definición y método de cálculo, se hace referencia al número de exámenes aplicados, y no a los asignados, como se establece en el objetivo C1 "Exámenes asignados de educación primaria y secundaria que reconocen los saberes adquiridos a lo largo de la vida", del nivel de Componente, por lo que se sugiere homologar los términos a fin de fortalecer la lógica horizontal de ese nivel.

2018-1-11MDA-07-0131-07-025 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos formule e incluya, en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E064 "Educación para Adultos", los objetivos e indicadores para evaluar los componentes de promoción de servicios educativos y formación de asesores educativos, así como las vertientes del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) relacionadas con la atención de ciegos o débiles visuales y la atención de personas adultas mayores; verifique que la relación causa-efecto sea directa entre los niveles de Actividad y Componente, y adecúe la sintaxis de los objetivos de Componente y Actividad, a fin de que la matriz permita evaluar el desempeño del programa, en los términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; de los numerales IV.2.2 de la Guía de la Matriz de Indicadores para Resultados, y II.5 de la Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

17. *Evaluación del Control Interno del INEA*

En 2018, el Sistema de Control Interno del INEA mostró deficiencias, ya que, de la evaluación de los 25 (100.0%) elementos de las cinco normas generales de control interno, se identificó que en 18 (72.0%), contó con mecanismos de control interno, y en 7 (28.0%), no lo acreditó.

En la norma primera “Ambiente de Control”, el INEA cumplió con seis (75.0%) de los ocho elementos evaluados, ya que contó con un Código de Ética y un Código de Conducta formalizados y actualizados, que constituyeron el fundamento moral para su conducción y operación; dispuso de los medios para difundir los Código de Ética y de Conducta; implementó procedimientos formales para investigar actos contrarios a la ética y conducta institucional, por medio del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, y estableció mecanismos para llevar a cabo denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional. No acreditó los procedimientos o lineamientos para los procesos de atención del rezago educativo, y no realizó encuestas de autoevaluación de Control Interno y de Administración de Riesgos.

En cuanto a la norma segunda “Administración de Riesgos”, cumplió con los cinco elementos de control revisados, ya que elaboró el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), en el que identificó los principales riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos y metas relacionados con la atención del rezago educativo; definió las estrategias para controlar y administrar los riesgos identificados; dispuso de una metodología específica para la administración de riesgos; contó con un documento formal en el que informó periódicamente al titular del instituto la situación que guardaba la administración de riesgos; dispuso de un inventario de riesgos institucionales establecido en el PTAR, y elaboró la Matriz de Riesgos Institucional 2018, en la que estableció las estrategias para controlar y administrar los riesgos.

Respecto de la norma tercera “Actividades de Control Interno”, cumplió con dos (50.0%) de los cuatro elementos de control evaluados, ya que formuló la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario E064 “Educación para Adultos” de 2018, y contó con criterios para programar las metas de los indicadores relacionados con el rezago educativo. Sin embargo, a pesar de que el INEA elaboró la MIR del programa E064, ésta presentó deficiencias en su construcción, y careció de mecanismos para identificar la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización.

En la norma cuarta “Información y comunicación”, cumplió con dos (50.0%) de los cuatro elementos evaluados, ya que instrumentó un sistema de información automatizado para llevar el seguimiento de la atención del rezago educativo, y contó con el “Documento de Seguridad Técnica en Sistemas”, en el que se establecen medidas de seguridad a seguir en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación para disminuir el riesgo de la vulnerabilidad de la información en caso de una contingencia. Sin embargo, no dispuso de mecanismos formales para que la información del rezago educativo fuera efectiva, apropiada, oportuna, actualizada, exacta y accesible, debido a las deficiencias identificadas en la información sobre la formación de figuras educativas; los apoyos otorgados a los educandos del nivel de alfabetización, y el ejercicio y distribución del presupuesto del programa. Asimismo, no contó con mecanismos de coordinación implementados con la SEP para recopilar, sistematizar y difundir la información sobre el rezago educativo.

En cuanto a la norma quinta “Supervisión y Mejora Continua”, el INEA cumplió con tres (75.0%) de los cuatro elementos de control revisados, ya que realizó la autoevaluación anual

del estado que guardó el Sistema de Control Interno Institucional en 2018; dispuso de mecanismos de supervisión para vigilar el cumplimiento de las metas programadas y el avance de los indicadores de desempeño, y contó con procedimientos y lineamientos para regular la supervisión y vigilancia de las operaciones relacionadas con el rezago educativo; sin embargo, el instituto no estableció mecanismos de supervisión para el otorgamiento de los apoyos económicos que se entregan a las figuras educativas que participan en el programa. Además, no dispuso de lineamientos formales para que los responsables de los procesos comuniquen los resultados de sus evaluaciones de control interno y deficiencias al Coordinador de Control Interno para su seguimiento.

2018-1-11MDA-07-0131-07-026 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, en el componente de "Ambiente de control", desarrolle los procedimientos o lineamientos para los procesos de atención del rezago educativo, y realice la encuesta de autoevaluación de Control Interno y de Administración de Riesgos; en el componente de "Actividades de Control Interno", implemente los mecanismos para identificar la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización y formule indicadores estratégicos para medir su desempeño; en el componente de "Información y comunicación", establezca los mecanismos formales para que la información de la atención del rezago educativo sea efectiva, apropiada, oportuna, actualizada, exacta y accesible, y desarrolle los mecanismos de coordinación con la SEP para recopilar, sistematizar y difundir la información sobre el rezago educativo; en el componente de "Supervisión y Mejora Continua", disponga de lineamientos formales para que los responsables de los procesos comuniquen los resultados de sus evaluaciones de control interno y deficiencias al Coordinador de Control Interno para su seguimiento, a fin de fortalecer su Sistema de Control Interno, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, Capítulo I, numeral 9, normas primera, tercera, cuarta, y quinta del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y del Manual General en Materia de Control Interno.

18. *Rendición de cuentas*

Para evaluar el cumplimiento del objetivo de Fin del programa presupuestario E064 "Educación para Adultos", de "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 prestación de servicios educativos, a la población de 15 años o más, destinados a reducir el rezago educativo", y de Propósito, relativo a que "la población de 15 años y más en situación de rezago educativo supera la situación de rezago educativo", en la Cuenta Pública 2018, el INEA reportó que el número de educandos que fueron alfabetizados aumentó en 46.7% respecto de 2017; el 40.9% de los participantes que presentaron los exámenes del PEC para certificar primaria o secundaria lo acreditaron, y el 4.1% de la población de 15 años o más en rezago de nivel básico fue atendido por el instituto.

Sin embargo, con los resultados reportados, no fue posible identificar el número y porcentaje de educandos atendidos por el INEA que superaron el rezago educativo en los niveles de alfabetización, primaria y secundaria.

2018-1-11MDA-07-0131-07-027 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, con base en los registros que genera en sus sistemas de información, elabore los indicadores que permitan evaluar en qué medida la población de 15 años o más en rezago educativo supera dicha situación, en sus diferentes niveles de educación, a fin de contar con información útil para la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Consecuencias Sociales

En 2018, en el ámbito nacional, el INEA alfabetizó al 7.2% (265,583 personas) de las 3,704,998 personas de 15 años o más analfabetas, y propició la conclusión de la primaria del 2.7% (240,999 personas) de las 8,942,168 personas de 15 años o más que no tenían ese nivel educativo, y en secundaria, del 3.0% (482,750 personas) de las 16,068,869 personas de 15 años o más que no contaban con esos estudios. De 2013 a 2018, se redujo el rezago educativo en 5.2 puntos porcentuales, al pasar de 36.4% (30,940,001 de 84,892,499 personas de 15 años o más) a 31.2% (28,716,035 de 92,107,030 personas de 15 años o más), debido a que, tan sólo en 2018, el sistema escolarizado del Sistema Educativo Nacional arrojó a 243,808 alumnos que no concluyeron satisfactoriamente sus estudios. Asimismo, a 2018, seis años posteriores al inicio de la obligatoriedad de la educación media superior, la SEP careció de un diagnóstico que dimensione el problema público del rezago educativo en la educación media superior y que cuantifique a la población que se encuentra en dicha situación, por lo que tampoco dispuso de una política pública dirigida a resolver el problema referido.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Controles internos, Aseguramiento de calidad y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 18 resultados, de los cuales, uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 17 restantes generaron:

36 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 2 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 27 de enero de 2020, 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 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Gobierno Federal reconoció que el rezago educativo en la población adulta aún no estaba resuelto, ya que, 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 o más. Esta cifra incluía a poco más de 5.1 millones de personas analfabetas. También señaló que 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, afectando a los grupos más desprotegidos, al carecer de los conocimientos y habilidades indispensables para cimentar una mejor calidad de vida.

Para atender esta problemática, en septiembre de 2013, se reformó la Ley General de Educación (LGE) para disponer que las autoridades educativas debieron prestar servicios educativos para atender a quienes se encontraran en situación de rezago educativo, a fin de que concluyeran la educación básica y media superior. Asimismo, en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, se estableció la estrategia de “intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo”, con la línea de acción “asegurar que las personas adultas que lo requieran tengan la oportunidad de alfabetizarse o concluir la educación primaria, secundaria o del tipo media superior”. Para cumplir el mandato normativo y la estrategia y línea de acción programática, en 2018, la SEP fue responsable de diseñar la política pública para atender el rezago educativo, y el INEA, de diseñar las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos; formar figuras educativas; difundir y prestar servicios educativos de alfabetización y de educación primaria y secundaria a personas de 15 años o más que no sabían leer o escribir o que no habían concluido la educación básica, y otorgar apoyos económicos a educandos y figuras educativas, a fin de disminuir el rezago en ese nivel educativo.

Los resultados de la fiscalización mostraron deficiencias en el diseño normativo, institucional, programático y presupuestal de la política de atención del rezago educativo:

- En el diseño normativo, no existe alguna disposición en la LGE o en otro ordenamiento jurídico sobre la forma en la que la SEP debería coordinarse con el INEA para la organización y vigilancia de la educación para adultos; además, no se estableció, como

parte de la educación para adultos, el nivel medio superior, pese a que el artículo 3o. constitucional mandata la obligatoriedad tanto de la educación básica como de la media superior.

- En cuanto al diseño institucional, en los diversos ordenamientos legales que regulan esta política pública no se establecieron mecanismos de coordinación interinstitucional entre el INEA y la SEP para el desarrollo de las condiciones pertinentes que permitan lograr la igualdad de oportunidades educativas para las personas que se encuentran en situación de rezago educativo. Respecto del rezago en educación media superior, ni en el Reglamento Interno de la SEP, ni en la normativa institucional del INEA se establecieron atribuciones o competencias relacionadas con su atención, aun cuando en la LGE se dispuso que las autoridades educativas debían prestar servicios educativos para atender a quienes se encontraban en rezago educativo, a fin de que concluyeran la educación media superior, por lo que no se contó con atribuciones, facultades o funciones para la organización, vigilancia y desarrollo de una política para la atención de la población de 18 años o más que no ha concluido este nivel educativo.
- En el diseño programático, en el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018, no se retomaron los compromisos programáticos planteados en el PND 2013-2018, de fortalecer los servicios que presta el INEA, ni los del PSE 2013-2018, de intensificar y diversificar los programas para la educación de los adultos y la disminución del rezago educativo, y no se definió de qué forma se cumplirían dichos compromisos. Por lo que corresponde al rezago de la educación media superior, no existió congruencia entre la planeación nacional y la programación sectorial del periodo 2013-2018, ya que en el PND 2013-2018 no se establecieron objetivos, estrategias, ni líneas de acción relacionados con la atención del rezago educativo en el nivel medio superior, mientras que en el PSE 2013-2018 se planteó la estrategia de “intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo”, con la línea de acción “asegurar que las personas adultas que lo requieran tengan la oportunidad de alfabetizarse o concluir la educación primaria, secundaria o del tipo medio superior”.
- En el diseño presupuestal, no se incluyó, en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2018, un programa presupuestario de la modalidad P “Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”, por medio del cual se destinaran recursos específicos para el ejercicio de las atribuciones del INEA de proponer las políticas en materia de educación para adultos, y de coordinar y dar seguimiento a las acciones relacionadas con las estrategias para la atención del rezago educativo.

Además, los compromisos programáticos planteados en el PND 2013-2018, respecto de fortalecer los servicios que presta el INEA, y en el PSE 2013-2018, de intensificar y diversificar los programas para la educación de los adultos y la disminución del rezago educativo, no se tomaron en cuenta para la asignación presupuestal del programa presupuestario E064 “Educación para Adultos”, ya que, en el periodo 2013-2018, el

presupuesto autorizado al programa decreció en 9.1% (240,617.9 miles de pesos), al pasar de 2,653,240.7 miles de pesos a 2,412,622.8 miles de pesos. En lo concerniente a la educación media superior, en el PEF 2018 no se incluyeron programas presupuestarios destinados a la atención del rezago educativo de este nivel educativo, por lo que no se contó con un diseño presupuestal para asegurar que las personas adultas que lo requirieran tuvieran la oportunidad de concluir la educación media superior, mediante la prestación del servicio de educación para adultos.

Por lo que se refiere al diseño de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos, a cargo del INEA, se identificaron deficiencias importantes que pueden afectar su operación, ya que se presentaron inconsistencias en la delimitación de la población objetivo, debido a que en los apartados “Objetivo general” y “Procedimiento de selección” se menciona que el programa atiende únicamente a “personas de 15 años o más en situación de rezago educativo”; mientras que en los apartados “Objetivos específicos” y “Población objetivo” se indica que el programa también atiende a la población en rezago educativo de entre 10 y 14 años de edad que no cuenten con la posibilidad de continuar su educación primaria en el sistema regular; no se precisó cuál fue el criterio para determinar la entrega de apoyos económicos sólo a los educandos de alfabetización, sin incluir a los de primaria y secundaria; no se precisó el criterio de exclusión para evitar la duplicidad de apoyos económicos otorgados a los educandos; no se estableció la periodicidad para la entrega de los apoyos económicos a las figuras educativas; no se definieron criterios para asignar los apoyos económicos a los enlaces regionales, y no se determinaron responsables, ni funciones relacionadas con el seguimiento y la supervisión de la entrega de los apoyos económicos a las figuras solidarias.

En cuanto a la formación de figuras educativas, el INEA careció de un diagnóstico nacional de las necesidades de formación, ya que sólo aplicó una valoración diagnóstica al 3.8% (1,028 figuras) de las 27,120 figuras educativas existentes en 2018, en 10 de las 32 entidades federativas; no instrumentó una estrategia para el fortalecimiento de la formación de las figuras educativas, que permitiera mejorar el desarrollo y calidad de los servicios educativos, sustentada en los resultados de la valoración diagnóstica, y no garantizó que todos los asesores de nuevo ingreso y los que llevaban más de un año enseñando recibieran en 2018 los cursos de formación inicial y continua, respectivamente, como requisito para la enseñanza de la educación básica, debido a la ausencia de mecanismos de control y supervisión.

Respecto de la difusión de los servicios de alfabetización, primaria y secundaria, a cargo del INEA, el instituto no formuló indicadores, ni dispuso de información para determinar en qué medida la “Estrategia anual de comunicación social” implementada en 2018, por medio de las campañas de difusión de los servicios educativos que ofreció a la población de 15 años o más en rezago educativo, contribuyó a elevar el número de personas atendidas. Asimismo, el material de la campaña “Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo” no se difundió conforme a lo establecido en los contratos correspondientes, y los spots de la campaña “Mensaje a la Ciudadanía” no estuvieron relacionados con los servicios que presta el INEA, de alfabetización, primaria y secundaria, a pesar de que se erogaron 15,000.0 miles de pesos en dicha campaña, lo que denota la falta de mecanismos de supervisión y vigilancia para asegurar

que el material publicitario difundido mediante las campañas promueva el incremento de la cobertura de los servicios que otorga el INEA y la disminución del rezago educativo.

Por lo que corresponde a la prestación de los servicios educativos, en 2018, el INEA atendió a la población en rezago educativo mediante sus distintos servicios: en alfabetización, brindó servicios a 662,938 personas, de las que el 40.1% (265,583 educandos) concluyó la etapa; en primaria, a 541,384 personas, de las cuales el 35.2% (190,505 educandos) la terminó, y en secundaria, a 971,633 personas, de las que el 38.0% (369,406 educandos) la concluyó. El bajo porcentaje de conclusión de los educandos en los servicios educativos del INEA se debió a que el instituto no diseñó, ni implementó estrategias para la permanencia de los educandos en los servicios de alfabetización, primaria y secundaria, que garantizaran la disminución del número de educandos inactivos y dados de baja. En cuanto al rezago educativo en la educación media superior, la SEP, en conjunto con el INEA, no estableció una política dirigida a atenderlo, ya que no lo consideró como un problema público, a pesar de la obligatoriedad de ese nivel educativo establecida en el artículo 3o. constitucional desde 2012.

En relación con el otorgamiento de apoyos económicos a los educandos, en 2018, de los 252,593 apoyos otorgados, 31 estuvieron duplicados; 6,497 no se ajustaron a los montos establecidos en las reglas de operación, y 238 se proporcionaron después del cierre del ejercicio fiscal 2018, sin justificar las causas. Sobre los apoyos económicos a figuras educativas, el INEA otorgó 251,976 apoyos económicos por un total de 683,559.9 miles de pesos; sin embargo, no acreditó el rubro al que correspondieron los apoyos proporcionados, ni el número de educandos vinculados a cada una de las figuras beneficiadas, por lo que no fue posible verificar que se hubieran cumplido los montos establecidos en las reglas de operación, lo que denota la falta de mecanismos de seguimiento y supervisión para garantizar que quienes recibieron los apoyos cumplieron con los requisitos establecidos.

En cuanto a la disminución del rezago educativo en educación básica:

- De 2013 a 2018, se registró una reducción de 5.2 puntos porcentuales en la población que se encuentra en situación de rezago en este nivel educativo, al pasar de 36.4% (30,940,001 de 84,892,499 personas de 15 años o más) a 31.2% (28,716,035 de 92,107,030 personas de 15 años o más), lo que representó una disminución promedio anual de 1.5%; por lo que, al cierre de 2018, la meta de reducir a 32.9% el índice de la población en rezago educativo fue superada en 1.7 puntos porcentuales, al registrarse un porcentaje de 31.2%. Aunque la meta del índice de la población en rezago educativo se superó, el número de personas que se sumaron al rezago educativo aumentó en 2018, respecto de la cifra de 2017, en 63.0%, de 149,592 a 243,808 personas.
- La incorporación, cada año, de personas al rezago educativo, denota que el problema público se debe atender desde sus dos vertientes: la producción del fenómeno y su acumulación; en el primer caso, debido a que el Sistema Educativo Nacional 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 abandonan sus estudios. En el segundo caso, 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.

- De continuar con la tendencia presentada hasta 2018 en la disminución del rezago en educación básica, la ASF calculó, que, *ceteris paribus*, el rezago educativo se abatiría en 2046; lo que significa que, en 29 años, las 28,716,035 personas que en 2018 se encontraban en rezago educativo (el 31.2% de las 92,107,030 personas de 15 años o más) concluirían, al menos, la secundaria.
- Sobre el rezago educativo en educación media superior, a 2018, no fue considerado por la SEP como un problema público, aun cuando la reforma al artículo 3o. constitucional, de febrero de 2012, estableció la obligatoriedad de ese nivel educativo, lo cual implica que la población que no la curse en la edad considerada normal, según el tránsito educativo, estaría en rezago educativo, al igual que lo sucedido en 1993, cuando se instituyó el actual concepto de rezago educativo, que determinó la obligatoriedad de la secundaria para toda la población, como parte de la educación básica. A 2018, seis años posteriores al inicio de la obligatoriedad de la educación media superior, la SEP careció de un diagnóstico que dimensionara el problema público del rezago educativo en la educación media superior y que cuantifique a la población que se encuentra en dicha situación, por lo que tampoco dispuso de una política pública dirigida a resolver el problema mencionado.

Respecto de los efectos del rezago educativo en los niveles de ocupación e ingresos de la población:

- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en 2018, la población en rezago educativo registró una tasa de ocupación del 98.0%, superior en 1.8 puntos porcentuales a la de la población que concluyó, al menos, la secundaria (96.2%). Aunque el rezago educativo no impidió que las personas que no habían concluido la educación básica tuvieran acceso a alguna actividad económica, sí tuvo un efecto negativo en el nivel de ingresos, ya que, en 2018, se presentó una brecha de 4.8 puntos porcentuales entre la población con ingresos de más de cinco salarios mínimos: la población ocupada que no estuvo en rezago educativo con ese nivel de ingresos fue de 5.8% (2,227,678 personas), y la población ocupada, en rezago educativo, con el nivel de ingresos referido fue de 1.0% (158,466 personas). Asimismo, con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), se identificó que la población que no estuvo en rezago educativo tuvo un ingreso promedio trimestral de 11,895 pesos, superior en 68.5% (4,836 pesos) al ingreso promedio trimestral de la población en rezago educativo, que fue de 7,059 pesos.
- Si bien las personas en rezago educativo presentaron altos niveles de ocupación en alguna actividad económica, los datos del ingreso permiten inferir que los empleos a los que accedió dicho sector de la población les representaron bajas remuneraciones, en comparación con las personas que no estuvieron en rezago educativo, por lo que existe el riesgo de que sus ingresos no les permitan cubrir sus necesidades básicas.

En lo concerniente al ejercicio de los recursos, el presupuesto ejercido por el INEA en 2018, de 2,966,360.4 miles de pesos, en la atención del rezago educativo en educación básica, fue similar al modificado (2,966,371.0 miles de pesos) y superior en 23.0% al aprobado (2,412,622.8 miles de pesos), debido a ampliaciones presupuestarias para cubrir los apoyos económicos otorgados a las figuras solidarias que participaron en el programa. De 2013 a 2018, el presupuesto erogado en la atención de la población en rezago educativo aumentó en 7.3%, al pasar de 2,765,380.5 miles de pesos a 2,966,260.4 miles de pesos, lo que significó un crecimiento promedio anual de 1.4%. En 2018, el costo promedio de atención de los educandos en situación de rezago educativo, a cargo del INEA, fue de 1.4 miles de pesos. Por tanto, la ASF calculó que, *ceteris paribus*, para atender, mediante la prestación de servicios educativos del programa E064 "Educación para Adultos", a los 28,716,035 personas en rezago educativo al cierre de 2018, el INEA requeriría de un presupuesto de 40,202,449.0 miles de pesos, lo cual equivale al 100.1% del presupuesto ejercido por la SEP (40,144,145.1 miles de pesos) en el sistema escolarizado de educación básica. Respecto de la educación media superior, al no existir una política pública para reducir el rezago educativo en este nivel, no se asignó un presupuesto para atender a la población de 18 años o más que no lo ha iniciado o concluido.

Por lo que corresponde al cumplimiento de los instrumentos suscritos para la adquisición de bienes y servicios relacionados con la atención del rezago educativo, en 2018, el INEA ejerció un monto de 60,166.7 miles de pesos en los 80 contratos suscritos en ese año. De esos 80 contratos, el 82.4% (66) fue por adjudicación directa; el 13.8% (11), por invitación a cuando menos tres personas, y el 3.8% (3) fue firmado con entidades pertenecientes a la Administración Pública Federal, por lo que no estuvieron dentro del ámbito de aplicación de lo establecido en la LAASSP. De los 80 instrumentos suscritos, en el 100.0% (80) de los contratos el instituto acreditó, mediante facturas, los pagos realizados por los montos acordados; en el 90.0% (72), acreditó la prestación de los servicios convenidos, y en el 10.0% (8), no comprobó que los servicios se prestaron en los términos establecidos.

En opinión de la ASF, el rezago educativo en educación básica, durante el periodo 2013-2018, pasó de 36.4% a 31.2%, lo cual es resultado, por un lado, de que el Sistema Educativo Nacional aún no ha logrado evitar que cada año se incremente el número de personas que abandona sus estudios, pues en 2018 se incorporaron al rezago educativo 243,808 jóvenes de 15 años o más que no concluyeron la secundaria, cifra equivalente al 66.0% de la población que logró salir del rezago (369,406 personas) y, por el otro, de que el INEA carece de la capacidad operativa y financiera para reducir el rezago educativo en ese nivel, cuantificado, al cierre de 2018, en 28,716,035 personas, que supera en 11.2% a los 25,493,702 alumnos que se encontraban matriculados en la educación básica. El reto es de mayor magnitud si se toma en cuenta que a la SEP le falta cuantificar y sumar a la población de 18 años o más que no ha concluido la educación media superior, la cual también se encuentra en rezago educativo, al ser obligatoria por mandato constitucional, y a que no se ha diseñado, ni implementado, una política pública para su solución. Lo anterior evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias dirigidas a incrementar el acceso, permanencia y conclusión de la educación básica y media superior, tanto en el sistema escolarizado como en el de atención para adultos.

Las recomendaciones al desempeño emitidas en esta auditoría, respecto del rezago en educación básica, se enfocan en regular la coordinación interinstitucional entre el INEA y la SEP para el desarrollo y la vigilancia de la educación para adultos; determinar objetivos, estrategias, líneas de acción y la estructura presupuestal acordes con los compromisos de la planeación nacional y sectorial; fortalecer el diseño de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos; intensificar la formación de las figuras educativas, por medio de una estrategia fundamentada en un diagnóstico de las necesidades de profesionalización, que permita asegurar su pertinencia; fortalecer la difusión de los servicios educativos que presta el INEA, e incrementar su cobertura, a fin de incidir consistentemente en la disminución del rezago educativo; asegurar el otorgamiento de apoyos económicos a las figuras educativas, según los requisitos establecidos, mediante la ejecución de mecanismos de supervisión; implementar las estrategias específicas para disminuir la deserción y aumentar el número de educandos que concluyen la alfabetización, primaria o secundaria, y asignar el presupuesto para la atención del problema del rezago educativo, en razón de su magnitud, con objeto de avanzar, en mayor medida, en su solución. Respecto del rezago en educación media superior, se requiere realizar un diagnóstico para cuantificar y dimensionar la magnitud del problema público y, con base en ello, diseñar la política para su atención, en la que se determinen atribuciones, estrategias y recursos para las instituciones responsables, así como establecer las estrategias para contener la deserción en ese nivel educativo.

Asimismo, se emitieron tres Solicitudes de Intervención del Órgano Interno de Control en el INEA, para que se realicen las investigaciones pertinentes y, en su caso, se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos y omisiones de los servidores públicos que incumplieron las disposiciones normativas aplicables al otorgamiento de apoyos económicos a educandos, al ejercicio de los recursos y a la contratación de bienes y servicios por el INEA, en relación con los hechos siguientes:

- La duplicidad de apoyos económicos a 31 educandos de alfabetización; el otorgamiento de 6,497 apoyos económicos sin cumplir con los montos establecidos en las reglas de operación del Programa Educación para Adultos; la entrega de 238 apoyos por la cantidad de 180.1 miles de pesos en enero de 2019, después del cierre del ejercicio fiscal 2018, y la falta del registro de las entidades federativas en las que se entregaron 21 apoyos, por la cantidad de 12.7 miles de pesos.
- La diferencia o, en su caso, el reintegro a la Tesorería de la Federación, de los 10.6 miles de pesos entre el presupuesto modificado y ejercido del programa presupuestario E064 “Educación para Adultos”; la transferencia de 73,612.5 miles de pesos a 20 Institutos Estatales para la Educación de los Adultos (IEEA), entre el 15 de enero y el 17 de febrero de 2018, sin contar con los convenios específicos de colaboración, y el depósito de los recursos del programa a 17 IEEA en una cuenta bancaria diferente de la establecida en los convenios firmados posteriormente.
- La falta de vinculación entre las Cuentas por Liquidar Certificadas y 180 pólizas de pago de los proveedores contratados en 2018; el incumplimiento del porcentaje mínimo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

para la póliza de garantía, y la falta de acreditación de la prestación de los servicios convenidos en 8 de los 80 contratos relacionados con la atención del rezago educativo.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. José Joaquín Cano Arroyo

Marisela Márquez Uribe

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 este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2018-0-01100-07-0131-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Educación, estime las reformas legislativas pertinentes en la Ley General de Educación para incluir, en la educación para adultos, el nivel medio superior, el cual, de acuerdo con lo mandatado en el artículo 3o. constitucional, es obligatorio a partir del año 2012, a fin de garantizar la atención de las personas de 18 años y más que abandonaron el sistema de educación regular y se encuentran en situación de rezago educativo en el nivel medio superior. [Resultado 1]

2018-0-01100-07-0131-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Educación, estime las reformas legislativas pertinentes en la Ley General de Educación para incluir una disposición que establezca la forma en la que la Secretaría de Educación Pública debería coordinarse con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, para la organización y vigilancia de la educación para adultos, a fin de garantizar la sinergia y articulación de las facultades para la atención de las personas que se encuentran en situación de rezago educativo. [Resultado 1]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar que los diseños normativo, institucional, programático y presupuestal de la política pública para la atención del rezago educativo instrumentada en 2018 fueron consistentes con el problema público que buscaron resolver.
2. Evaluar la consistencia del diseño de las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos de 2018.
3. Evaluar que, en 2018, la formación de figuras educativas se realizó con base en las necesidades de profesionalización.
4. Comprobar que, en 2018, las campañas de difusión de los servicios educativos del INEA se tradujeron en un incremento de la población en rezago educativo atendida.
5. Evaluar que la prestación de servicios de alfabetización que otorgó el INEA a la población en rezago educativo en 2018, se realizó de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos.
6. Evaluar que la prestación de servicios de educación primaria que otorgó el INEA a la población en rezago educativo en 2018, se realizó de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos.
7. Evaluar que la prestación de servicios de educación secundaria que otorgó el INEA a la población en rezago educativo en 2018, se realizó de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos.
8. Comprobar que el INEA verificó que, en 2018, los apoyos económicos del Programa Educación para Adultos se otorgaran únicamente a los educandos que concluyeron la alfabetización.
9. Evaluar la implementación de mecanismos de supervisión del INEA para verificar el otorgamiento, en 2018, de los apoyos del Programa Educación para Adultos a las figuras solidarias.
10. Evaluar la cobertura de atención, en 2018, de la población en rezago educativo de educación básica.
11. Evaluar la contribución del INEA, a 2018, mediante el Programa Educación para Adultos, en la disminución del rezago en la educación básica.
12. Evaluar la contribución de la SEP, en conjunto con el INEA, en la disminución del rezago educativo en la educación media superior en 2018.

13. Verificar el ejercicio del presupuesto de 2018, en la implementación de la política de atención al rezago educativo, y determinar el costo de la prestación de los servicios educativos del INEA por educando, a fin de evaluar la suficiencia de los recursos.
14. Constatar que los contratos y convenios suscritos por el INEA, en 2018, relacionados con la atención del rezago educativo, se adjudicaron y administraron conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y al Código Fiscal de la Federación.
15. Analizar la contribución del INEA y de la SEP en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de educación de calidad, en 2018.
16. Analizar el cumplimiento, en 2018, por parte del INEA, de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño.
17. Evaluar el Sistema de Control Interno del INEA, para verificar que, en 2018, contó con los mecanismos de control que aseguraran el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de atención del rezago educativo.
18. Verificar que el INEA incluyó en los documentos de rendición de cuentas de 2018 información que permita verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de la política de atención del rezago educativo.

Áreas Revisadas

En el INEA, las direcciones Académica; de Acreditación y Sistemas; de Prospectiva y Evaluación; de Administración y Finanzas; de Concertación y Alianzas Estratégicas, y de Delegaciones y Coordinación con Institutos Estatales del INEA. En la SEP, la Subsecretaría de Educación Media Superior.

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 3o.; 133, y 134, párrafo primero.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 38, fracción I.
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1; 24, fracción I; 27, párrafo segundo y cuarto; 45; 58; 75, párrafo primero, fracciones I, II, III, IV, V y VIII; 77, párrafo primero, y 111, párrafo tercero.
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículos 43 y 54, párrafos primero y segundo.

5. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: artículos 48, fracción II; 49, fracción I; 51, y 70, fracción II.
6. Ley General de Educación: artículos 1; 4; 33, fracción IV, y 70.
7. Ley de Planeación: artículos 2o., fracción IV; 9o.; 16, y 27.
8. Presupuesto de Egresos de la Federación: artículo 28, fracción I, inciso a.
9. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 21 y 24, fracción II.
10. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Responsabilidades Administrativas: artículo 7, fracciones I y VI.

Guía de la Matriz de Indicadores para Resultados: numeral IV.2.2.

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados: apartados II.5, III.2 y IV.2.2.

Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos: artículos 2; 20, fracciones III, VI, VIII y X; 21, fracciones VII, IX y XXI; 22, fracciones IV, X, XIV, XIX y XXII; 23, fracciones I, X y XV, y 24, fracciones I, II, VIII y X.

Acuerdo número 28/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2018: numerales 3.2, 3.4, 4.1 y 4.2.1.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma primera; segunda; tercera, principio 12; norma cuarta, párrafos primero y tercero, y norma quinta.

Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018: estrategia II.1. y línea de acción II.2.5.

Anexo del Manual para la elaboración del Programa Anual Estatal de Formación: numerales 1 y 3.

Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2018: artículo 48.

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: artículo segundo transitorio.

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: artículo segundo, fracciones I, VII y VIII.

Convenios específicos de colaboración con los Institutos Estatales para el ejercicio fiscal 2018: cláusula segunda.

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.