



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“DIAGNÓSTICO DE LOS PROCESOS OPERATIVOS
DEL INEA 2013-2016”**

TESINA

PARA OBTENER LA

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

POR

CÉSAR ALEJANDRO LÓPEZ PINEDA

Asesor

FODEL JAMIT SIMENTAL

Ciudad Universitaria, CDMX junio de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Índice

Fundamentación general del estudio

- I. Introducción
- II. Justificación y delimitación
- III. Objetivos
 - III.I. Objetivo General
 - III.II. Objetivos Particulares
- IV. Metodología
 - IV.I. Método y enfoque de estudio
 - IV.II. Técnicas de investigación
 - IV.III. Etapas del proyecto
 - IV. IV. Criterios de selección y análisis de la información

Capítulo 1. Marco Teórico: Administración de organismos públicos descentralizados

- 1.1. Principios de Administración Pública
 - 1.1.1. Centralización Administrativa
 - 1.1.2. Desconcentración Administrativa
 - 1.1.3. Descentralización Administrativa
- 1.2. Clasificación de organismos descentralizados
 - 1.2.1. Por ámbito de acción
 - 1.2.2. Por región
 - 1.2.3. Por servicio
 - 1.2.4. Por nivel de gobierno
 - 1.2.5. Por colaboración con la iniciativa privada
- 1.3. Regulación legal de los organismos descentralizados en México
 - 1.3.1. Personalidad jurídica
 - 1.3.2. Estructura organizacional
 - 1.3.3. Patrimonio
 - 1.3.4. Marco normativo



- 1.3.5. Funciones y actividades
- 1.3.6. Evaluación y vigilancia
- 1.3.7. Tutela por parte de las autoridades
- 1.4. Proceso de descentralización de la Secretaría de Educación Pública

Capítulo 2. Marco Contextual: Administración del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

- 2.1. Conformación del INEA
- 2.2. Marco regulatorio del INEA
- 2.3. Funciones y Objetivos del INEA
- 2.4. Programas educativos del INEA
- 2.5. Estructura del INEA
 - 2.5.1. Estructura Administrativa
 - 2.5.2. Estructura Operativa
- 2.6. Balance de las condiciones económicas-administrativas del INEA en el período 2013-2016

Capítulo 3. Discusión y análisis de resultados: Revisión del funcionamiento de siete procesos operativos del INEA

- 3.1. Condiciones de los estudios sobre procesos operativos del INEA en 2016
- 3.2. Resultados obtenidos
 - 3.2.1. Seguimiento a bases de datos de educandos
 - 3.2.2. Seguimiento a metas por coordinador de zona y técnico docente
 - 3.2.3. Formación
 - 3.2.4. Desempeño de nuevas coordinaciones
 - 3.2.5. Difusión
 - 3.2.6. Control escolar
 - 3.2.7. Sistemas
- 3.3. Problemáticas económico-administrativas detectadas
 - 3.3.1. Desorganización administrativa
 - 3.3.2. Carencia de recursos



3.3.3. Sistemas informáticos no funcionales

3.3.4. Capacitación deficiente

3.3.5. Falta de seguimiento a resultados

Capítulo 4. Conclusiones

4.1. Conclusiones

4.2. Recomendaciones

4.3. Propuestas de mejora

Bibliografía

Anexo A. Currícula de MEVyT en línea



I. Introducción

Este estudio es un diagnóstico se plantean los principales problemas a los que se enfrentan actualmente los Técnicos Docentes, Asesores y Facilitadores del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) para llevar a cabo sus tareas asignadas, explicando sus causas y consecuencias. Además, con base a las respuestas que ellos mismos dieron en la encuesta aplicada en 2016 y la evaluación de resultados hecha por el INEA en el primer cuatrimestre del 2017, pueden formularse alternativas económico-administrativas para resolver las dificultades más recurrentes.

II. Justificación y delimitación

En esta investigación se plantea llevar a cabo una revisión teórica y un análisis crítico de los principales conflictos económico-administrativos que han redundado en los resultados obtenidos en los estudios realizados por el INEA en 2016-2017. Los siete procesos operativos que serán valorados de esta manera son: a) Seguimiento a bases de datos de educandos; b) Seguimiento a metas por coordinador de zona y técnico docente; c) Formación; d) Desempeño de nuevas coordinaciones; e) Difusión; f) Control escolar; y g) Sistemas.

Cabe señalar que no se incluye en este trabajo una discusión de otros procesos más orientados a tareas pedagógicas (como las colaboraciones con CONAFE e instituciones de educación media superior, por dar un ejemplo), o a vinculaciones con programas o censos federales y estatales (como es el caso de PROSPERA o el censo de la UAEM), puesto que estos procesos operativos no están enfocados en los procedimientos administrativos que debe hacer el INEA para organizar su estructura de trabajo.

Considerando lo anterior, las posibles aplicaciones de este estudio son:



- *Económico-Administrativa.* Al analizar un organismo descentralizado, permitirá establecer las principales problemáticas que afectan la gestión de las operaciones para la realización de servicios públicos. Además, ayudará a estimar las políticas que han influido en la disposición de los recursos económicos para tareas gubernamentales.
- *Académica.* Al revisar detalladamente los resultados en el desempeño funcional de una dependencia paraestatal, se sentarán bases para que nuevas generaciones de economistas y administradores puedan dilucidar alternativas viables para el adecuado aprovechamiento de los recursos públicos.
- *Gubernamental.* Al interior de la gestión pública, esta investigación servirá para la toma de decisiones en cuanto a la organización, la supervisión y la evaluación de instituciones descentralizadas, marcando pautas que apuntalen el quehacer del Estado.
- *Social.* A través de la interpretación de datos sobre el rendimiento de las operaciones del INEA, se busca que los ciudadanos conozcan aspectos cruciales en cuanto a la administración pública de servicios primordiales como los educativos.

Atendiendo a las delimitaciones que enmarcan el desarrollo de esta investigación, tales son las que se mencionan enseguida:

Temporal. Solo se usará información contextual de las operaciones del INEA concernientes al período 2013- abril 2017.

Espacial. Los datos recopilados se refieren únicamente a los procedimientos administrativos del INEA y sus efectos dentro de la República Mexicana.



Económica-social. Esta investigación únicamente es financiada con recursos propios del autor, quien será la única persona encargada de su consumación.

Metodológica. Solo se incluyeron en el análisis aquellas funciones operativas más vinculadas con problemáticas económico-administrativas en el INEA.

III. Objetivos

III.I. General

General: Estimar las repercusiones que las problemáticas económico-administrativas tienen sobre funciones operativas cruciales de organismos descentralizados encargados de servicios públicos.

III.II. Particulares

- Explicar el contexto que ha influido en la aparición de problemáticas específicas en las operaciones administrativas del INEA.
- Detectar los principales puntos de mejora en la gestión del INEA, para así facilitar las operaciones claves de esta institución.
- Realizar un análisis crítico de la estructura operativa, el aprovechamiento de recursos y las limitaciones funcionales del INEA hasta abril de 2017.
- Incidir en la formulación de nuevas políticas públicas que ayuden a resolver las condiciones particulares que impiden el óptimo funcionamiento del INEA.

IV. Metodología

Los fundamentos metodológicos de este trabajo se exponen a continuación.



IV.I. Método y enfoque de estudio

El método de estudio que se empleará en esta investigación es de tipo *descriptivo*, ya que utilizará cifras y valoraciones obtenidas en los estudios del INEA de 2016-17 para reconocer obstáculos económico-administrativos que están disminuyendo la eficiencia de los servicios educativos de esta entidad descentralizada.

Alrededor del enfoque de este trabajo, es *mixto*, ya que considera tanto datos obtenidos a través de escalas semi-cuantitativas de evaluación de sus funciones, como mediante las respuestas personales compartidas por los técnicos y ayudantes sobre sus puntos de vista de la gestión de actividades a nivel federal en el INEA.

IV.II. Técnicas de investigación

Las técnicas de investigación que se aplicarán en este estudio son la *revisión documental de fuentes bibliográficas* y el *análisis de datos estadísticos y testimoniales*, conseguidos en estudios del rendimiento de las operaciones del INEA, hechos en 2016 y 2017. Haciendo uso de ellas, se podrá dilucidar un panorama más amplio sobre las problemáticas específicas de los organismos descentralizados.

IV.III. Etapas del proyecto

Sobre las etapas de la investigación, éstas son tres:

1.- Fundamentación del estudio. En ella se puntualizan los principales argumentos que sustentan los objetivos, la justificación y las delimitaciones de este trabajo. Abarca la sección introductoria. Su realización se llevará a cabo en un período de un mes aproximadamente.



2.- Revisión documental. A través de ella se establecen los conceptos más relevantes en torno a la administración de dependencias descentralizadas, así como las condiciones particulares que han influido sobre las labores educativas del INEA. Incluye los capítulos 1 (Marco teórico) y 2 (Marco Contextual). Su consumación se efectuará en un lapso de 2 meses.

3.- Análisis e interpretación de información. En este punto se presentarán, en un primer momento, los resultados conseguidos en los estudios del INEA en el período 2016-2017; después, se acotarán los problemas económico-administrativos más relevantes; y por último, se plantearán propuestas para la mejora del funcionamiento operativo de esta institución. Se desarrollará en los capítulos 3 (Análisis de resultados) y 4 (Conclusiones), en un lapso de 2 meses.

IV. IV. Criterios de selección y análisis de la información

Sobre los criterios de selección y análisis de la información, solo se utilizarán datos provenientes de fuentes autorizadas y de documentos oficiales acreditados por organizaciones de prestigio.



Capítulo 1. Marco Teórico:

Administración de organismos públicos descentralizados

En este capítulo se exponen los conceptos, las clasificaciones, las teorías y los lineamientos oficiales establecidos para regular a los organismos descentralizados en México, entre los cuales se encuentra el INEA.

1.1. Principios de Administración Pública

La administración pública es aquella ejercida por un Estado sobre diversos organismos y personas. Por lo tanto, la administración pública es la actividad del Estado que tiene por objeto la perpetuación de la sociedad y crear capacidades de desarrollo para ésta (Guerrero, 2015). Sobre sus fundamentos, Dimock afirma:

"La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración" (Dimock, 1947, p. 31).

Derivado de lo mencionado, existen dos conceptualizaciones (Guerrero, 2015):

- La administración pública como actividad para acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo (capacidad que produce poder).
- La administración pública como actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia (capacidad que produce civilidad).

No obstante, como el Estado moderno se encuentra caracterizado por el sometimiento de toda actividad conforme a normas de derecho, así como por el recurso de queja ante los tribunales judiciales ante la violación de los derechos



individuales, puede decirse que la administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad (Guerrero, 2015).

A propósito de esta definición, las tareas de la administración pública pueden clasificarse en dos grandes tipos (García y Martínez, 1968):

- a) Actividades funcionales. Son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo vital del Estado: servicios públicos, seguridad, ejercicio de las leyes, etc.
- b) Actividades institucionales. Son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación del Estado como un organismo: organización de dependencias, recaudación fiscal, etc. En estas últimas se incluye a la conformación de dependencias centralizadas, desconcentradas y descentralizadas de gobierno.

1.1.1. Centralización Administrativa

Es la administración en que toda acción proviene de un centro de poder; en consecuencia, se establecen órganos centrales que monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designación de los agentes de la administración pública (UNAM, 1997). Serra (1981) refiere que su autoridad central deviene de tres poderes, a saber:

Poder de mando. Es la facultad del superior jerárquico de dirigir y promover la actividad de los subordinados, ya sea mediante órdenes o instrucciones verbales o escritas.

Poder de decisión. A través de él la entidad superior opta entre varias alternativas de resolución, adoptando lo que a su juicio sea más conveniente. Es la facultad para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios para el estado de resolución.



Poder de vigilancia. Por este atributo, el superior tiene la posibilidad de conocer a detalle los actos realizados por las dependencias inferiores. Ello le permite detectar el incumplimiento de obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales ante esta falta.

Poder para la resolución de conflictos de competencia. Es una atribución otorgada al órgano superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto y resolverlo.

Poder de revisión. Es la facultad atribuida al titular del órgano superior para revisar la actuación de las entidades inferiores para suspender, modificar, anular o confirmar los actos o resoluciones de sus subordinados.

Poder disciplinario. Es la potestad conferida al titular del órgano superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos (Serra, 1981).

En conformidad con esta perspectiva, Gisel puntualiza que la centralización administrativa es el otorgamiento de facultades a órganos particulares puestos bajo la dirección del gobierno. Por su parte, Serra Rojas la identifica como un régimen que establece una subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central. De tal modo, se establecen diferentes puntos de vista de sus nombramientos, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer así las necesidades públicas (UNAM, 2001).

Vale la pena destacar que en este sistema los órganos periféricos carecen de facultad de decisión; por lo cual los asuntos administrativos son resueltos en los órganos centrales y, cuando lo hacen los periféricos, el poder central superior está facultado para revocar su decisión (UNAM, 1997).



Atendiendo al caso mexicano, el régimen centralizado es la forma principal de la organización administrativa, organizándose como Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de las funciones gubernamentales (IURE). Así, la administración pública centralizada incluye a todas las secretarías del gobierno federal (Gobernación, Hacienda, Educación, Salud, etc.), las cuales coordinan y llevan a cabo tareas primordiales para el país (UNAM, 2001).

1.1.2. Desconcentración Administrativa

La centralización de las dependencias de gobierno genera dos problemas principales: la concentración en la toma de decisiones de tareas incluso rutinarias entre los funcionarios públicos; y la ubicación de la mayoría de las oficinas de los organismos gubernamentales en un solo sitio. Ambos provocan que se vuelvan lentas las gestiones de la ciudadanía y se produzcan errores y conflictos al no conocerse las condiciones reales de atención y servicio (OCDE, 2015).

Debido a ello, el Estado ha optado por delegar responsabilidades en funcionarios subalternos y crear oficinas en distintos lugares. A esta estrategia, desde los años 70, se le conoce como “desconcentración administrativa” (DGEA, 1976).

En México, la desconcentración se inició en 1971, cuando el Gobierno Federal la planteó por primera vez como una prioridad. Más tarde, en 1972 se delegaron facultades en niveles jerárquicos subordinados para facilitar de este modo la toma de decisiones. Finalmente, en 1973, a través de un acuerdo presidencial, se dictaminó que todos los organismos públicos debían llevar a cabo una desconcentración de acuerdo a sus necesidades y condiciones (DGEA, 1976).

1.1.3. Descentralización Administrativa

La descentralización es un sistema administrativo en el cual un centro de decisiones (administración federal, gobiernos estatales, municipios, etc.) transfiere funciones,



facultades, recursos, atribuciones y actividades a entes, órganos o instituciones, generándose una situación de cierta subordinación por parte de ellos, más no existe una relación jerárquica hacia el centro. Es una fórmula directiva que permite optimizar las funciones estatales en distintos ámbitos de acción (económico, político y administrativo) (Nava, 2011).

Los organismos internacionales han planteado el tema de la descentralización en dos dimensiones: la localización de la decisión y el grado de responsabilidad (lo que se engloba con el término “*accountability*”) del decisor (FAO-SDA, 2006; OCDE, 2015).

Por ende, esto implica una diferencia: cuando quien toma la decisión está localizado a nivel regional o local, pero sigue respondiendo por el resultado de sus decisiones ante el nivel central, se habla de desconcentración (la forma más simple de descentralización); mientras que cuando las decisiones se toman a nivel regional o local, y se responde ante estos mismos niveles, se habla de devolución (forma más avanzada de descentralización) (Cox, 2008).

De acuerdo con esta perspectiva, los objetivos de la descentralización son:

- a) Accionar público más cercano a los ciudadanos que requieren de este apoyo público y que responda mejor a las necesidades de estos actores sociales.
- b) Mejora la eficiencia con que se diseñan e implementan los programas públicos, ya que estas funciones más cerca de las condiciones y actores locales, los programas de diseño más ajustado a las reales condiciones de las localidades y que se implementen con mayor rapidez y a menor costo.
- c) Profundiza en las aportaciones democráticas, al hacerlas más directas y participativas en localidades más pequeñas.
- d) Atención a la relación entre descentralización y democracia para establecer dos principios claves: la separación de poderes y la subsidiariedad (Cox, 2008).



En este punto, el proceso de descentralización conlleva la separación de estas funciones, aplicando también en esto el principio de subsidiariedad, en el sentido que deberá asignarse cada función al nivel más bajo en que se pueda ejercer sin pérdida de efectividad. Por ello, la separación de poderes permite disminuir las prácticas autoritarias, mientras que la subsidiariedad ayuda a garantizar las capacidades máximas en los distintos niveles del país (UNAM, 2001).

1.2. Clasificación de organismos descentralizados

Distintos autores (Buttgenbach, Fraga y Serra, por mencionar a los principales) hacen una división de las entidades descentralizadas de acuerdo a cinco determinados aspectos: por ámbito, región, servicio, nivel de gobierno y colaboración con la iniciativa privada, los cuales se analizan en las siguientes secciones.

1.2.1. Por ámbito de acción

La descentralización puede darse en el ámbito político, económico o administrativo. De acuerdo a Fraga, se conceptualizan del siguiente modo:

- a) La descentralización política se refiere a la forma de Estado o a la forma de gobierno.
- b) La descentralización económica es aquella centrada en la proliferación de polos de desarrollo productivo.
- c) La descentralización administrativa es una tendencia organizativa conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes, a los que se les otorga autonomía orgánica relativa (Fraga, 1990).

En este último caso, implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al estado y a la administración pública, teniendo diversas modalidades: regional, funcionalista, patrimonial, concesionada, etc. (UNAM, 2001).



1.2.2. Por región

La descentralización administrativa por región consiste en la instauración de una estructura administrativa encargada de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica (Fraga, 1990). De esta manera, se confía en las autoridades públicas, regionales o locales (autónomas respecto del poder central) para la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear los servicios que juzguen necesarios (Buttgenbach, 1966).

1.2.3. Por servicio

La descentralización administrativa por servicio se refiere a la delegación de ciertas facultades de las personas morales territoriales (estatales y municipales) en favor del propio servicio personalizado, con recursos propios y con poder de decisión. De tal suerte, se rompen los vínculos entre dependencias, porque se establecen relaciones jurídicas obligadas que fijan el régimen al que se someten tales servicios personificados.

Esta modalidad implica la creación de un organismo nuevo, reconocido como persona jurídica, el cual cuenta con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, aunque las autoridades territoriales conservan determinadas facultades de intervención. Un ejemplo de ello son las dependencias encargadas de los servicios de agua y alcantarillado (García y Martínez, 1968).

En el caso de México, los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos, como son la Comisión Federal de Electricidad, los Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social o las universidades públicas, entre otras (Cámara de Diputados, 2014).



1.2.4. Por nivel de gobierno

Los órganos descentralizados también pueden ser clasificados de acuerdo al nivel de gobierno que los crea y vigila. De este modo, pueden originarse de manera federal (por ejemplo, Comisión Federal de Electricidad), estatal (por ejemplo, Metro de la Ciudad de México) y municipal (por ejemplo, Comisión Municipal de Agua y Saneamiento de Cuernavaca) (Cámara de Diputados, 2014).

1.2.5. Por colaboración con la iniciativa privada

La descentralización por colaboración es una modalidad cuando el Estado debe resolver problemas que requieren de materiales, equipos, técnicas y personal del que carecen los funcionarios administrativos gubernamentales. Ante este reto, las autoridades se coordinan con organizaciones privadas para compartir el ejercicio de la función administrativa necesaria. Este tipo de descentralización es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas (Vallina, 1961). Dentro de esta colaboración, el gobierno puede decidir concesionar el servicio a una empresa privada si considera que puede ahorrar gastos y mejorar la calidad de las actividades (UNAM, 2001).

1.3. Regulación legal de los organismos descentralizados en México

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Poder Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, tanto de las dependencias de la administración centralizada como de las entidades paraestatales, entre las cuales se incluye a los organismos descentralizados (Cámara de Diputados, 2014).

Complementando este artículo, en la misma ley se dispone al respecto en su artículo 45 que: “Son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad



jurídica y patrimonio propios. Cualquiera que sea la estructura que adopte” (Cámara de Diputados, 2014, p.18).

Esta directriz ha sido cuestionada ya que varios juristas y administrativos consideran que su creación debería corresponder al órgano legislativo, ya que implica la constitución de un patrimonio y la aprobación de un presupuesto. Por ello, se ha valorado que su origen debe ser producto de la actividad legislativa, cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de hacerlo (Nava, 2011; Salgado, 2011).

Otra disposición que regula a los organismos descentralizados es la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual las reconoce en su art. 11 a través de estas directrices: “I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias. II. La prestación de un servicio público o social. III. La obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social” (Cámara de Diputados, 2011, p. 4).

En el aspecto de la rendición de cuentas, las dependencias descentralizadas deben sustentarse en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (conocida también como “Ley de Contabilidad”), que indica en sus artículos 46, 47 y 48 y en el Cuarto Transitorio de la Ley, que existen clasificadores presupuestarios armonizados, autorizados por el Comité Nacional de Contabilidad (CONAC), los cuales son de aplicación obligatoria en cualquiera de los tres órdenes de gobierno en lo correspondiente a la Clasificación Administrativa, Económica, por Objeto del Gasto y Funcional-Programática (SEGOB, 2011).

A pesar del éxito que han tenido la aplicación de estas regulaciones para el desarrollo de los organismos descentralizados, se reconoce que la descentralización no es una panacea que pueda solucionar todos los problemas del sector público. Al respecto, diversos autores han referido que no puede ser meramente sustitutivo para evitar realizar reestructuraciones internas necesarias o



para no reestablecer sistemas de evaluación de desempeño que vayan acordes con el cumplimiento de objetivos sustantivos, pues no sólo se trata del cumplimiento de metas cuantitativas. En varias ocasiones, la descentralización ha sido usada como una forma de escapar de la necesidad de hacer ajustes indispensables en el Estado (Cox, 2009).

Ante tal circunstancia, en México se ha intentado consolidar a la descentralización como una estrategia de desarrollo e implementación de planes a largo plazo, otorgando poder de decisión a instancias locales; también ha intentado contribuir a un equilibrio de poderes entre las instancias federal, estatal y municipal (UNAM, 2001).

Asimismo, el Gobierno mexicano ha seguido lineamientos internacionales (especialmente de la FAO), buscado identificar los factores de diferenciación de las localidades y grupos donde se llevará a cabo la acción, generando así tipologías específicas para regiones y productores. Con ello, se ha intentado lograr una mejor focalización y definición de la población objetivo para las políticas (Cox, 2008). En los siguientes apartados se explican las bases de este proceso a escala nacional.

1.3.1. Personalidad jurídica

Concerniente a esta situación en México, en el artículo 90 constitucional se dispone que el Gobierno Federal se compondrá de órganos centralizados y paraestatales (descentralizados) conforme a la Ley Orgánica sobre esta materia, donde se distribuyen las funciones y responsabilidades que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, además de estipular las bases generales para la creación de las entidades paraestatales y su vigilancia y control de su operación por parte del Ejecutivo Federal (Salgado, 2011).



Al respecto de este último tipo de dependencias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su tesis jurisprudencial No. 180563 ha establecido que pese a ser autónomos, están subordinados indirectamente a la Administración Federal:

“Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración pública” (SCJN, 2004).

1.3.2. Estructura organizacional

Se ha teorizado que toda dependencia descentralizada cuenta con los siguientes elementos (Vallina, 1961; García y Martínez, 1968; DGEA, 1976; Serra, 1981):

- Establecimiento oficial mediante ley o decreto. Un gran número de organismos descentralizados son creados federal o estatalmente sin que intervenga el poder legislativo, mediante decreto del titular del respectivo poder ejecutivo.
- Personalidad jurídica propia. Cuenta con atribuciones y responsabilidades legales, por lo que puede realizar transacciones de forma autónoma, pero también recibir sanciones.
- Patrimonio propio. Se les confieren bienes y recursos para solventar sus actividades de forma autónoma.
- Estatutos y regulación normativa propios. Pueden constituir sus reglamentos de operación y administración internos, siempre y cuando éstos se encuentren acordes a normativas superiores.
- Materiales y personal para actividades técnicas. Se les otorgan equipos, herramientas y empleados capacitados para cumplir sus tareas.



- Tutela de la administración central. Pese a su autonomía, cada acción que realice el órgano descentralizado debe estar en consonancia con las políticas públicas del nivel de gobierno del que dependa, el cual vigilará constantemente que ello se cumpla (Vallina, 1961; García y Martínez, 1968; DGEA, 1976; Serra, 1981).

Es pertinente añadir que las estructuras de los organismos descentralizados se han tomado de modelos universales y prácticas internacionales para unidades institucionales de los gobiernos, reconociendo los criterios, conceptos y métodos de instituciones multilaterales como: la Comunidad Europea (CE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en el orden nacional, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (SEGOB, 2011).

1.3.3. Patrimonio

La autonomía jurídica vinculada a la descentralización administrativa, especialmente por servicio, provoca que el órgano gubernamental tenga personalidad jurídica propia. En virtud de esto, se hace acreedor a una autonomía financiera y un patrimonio propio (García y Martínez, 1968).

En este aspecto, la conformación de los órganos descentralizados presupone que éstos deben poseer autonomía; por esta razón, contar con un patrimonio propio es fundamental para asegurarla, ya que a través de la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio, así como en la aprobación y la ejecución de su presupuesto interno, pueden actuar sin injerencia de las autoridades centrales (Fraga, 1990).



Cabe añadir que se reconoce a un órgano descentralizado como una “unidad institucional”, de acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y al Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP), teniendo las siguientes atribuciones:

- “Es propietaria de bienes o activos y tiene facultades para intercambiar su posesión mediante transacciones con otras unidades institucionales.
- Tiene capacidad de tomar decisiones y realizar actividades económicas de las que es directamente responsable ante la ley.
- Tiene capacidad para contraer pasivos en nombre propio, de aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y de suscribir contratos, en el marco de la normativa vigente.
- Utiliza un conjunto completo de cuentas contables y generará un balance de activos, pasivos y patrimonio neto, o bien, poder compilar información financiera en un conjunto de cuentas siempre que se le requiera” (SEGOB, 2011, p. 4).

1.3.4. Marco normativo

Considerando su autonomía técnica, una entidad descentralizada debe contar con una reglamentación propia y específica (García y Martínez, 1968). Dicha normatividad debe estar ajustada a su estructura y funcionamiento, ayudando a precisar sus fines, denominación, gestión de su patrimonio y órganos. También debe dictaminar una serie de medidas para regular las relaciones entre su personal, y también entre éste y sus usuarios. Además, debe disponer reglamentariamente la forma en que el Estado vigilará y mantendrá su tutela sobre sus decisiones, sin menoscabo de la autonomía de la organización (UNAM, 2001).

1.3.5. Funciones y actividades

La descentralización administrativa es la alternativa más adecuada para realizar actividades técnicas específicas y dinámicas, ya que emplea fórmulas de organización y operación semejante a las empleadas en actividades privadas, confiriéndoles agilidad y flexibilidad (Guerrero, 2015).



1.3.6. Evaluación y vigilancia

Los organismos descentralizados están sujetos a la vigilancia directa del Poder Ejecutivo, así como a la indirecta por parte del Legislativo, mediante una Auditoría Superior; esto tiene la finalidad de evitar arbitrariedades e irregulares por parte de los mandos directivos de estas entidades (UNAM, 1997).

Se han establecido varios riesgos que deben ser evitados en el proceso de descentralización gubernamental (FAO-SDA, 2006; Cox, 2008):

Cientelismo político: En países en desarrollo, sobre todo en localidades aisladas y pobres, las relaciones clientelares suelen ser comunes. De tal suerte, un proceso de descentralización no vigilado puede provocar la concentración de los beneficios de este proceso en las élites locales existentes. En contraparte, si este proceso es demasiado drástico, puede ser reconocido como una amenaza por parte de las redes de poderes, haciéndolo fracasar desde el inicio.

Lógica de demanda: Un programa descentralizado puede perder su coherencia global si solo responde a las demandas de la realidad local, quedando relegada la visión de largo plazo a fin, dejando pendiente una solución más definitiva y sostenible en el tiempo.

Asimetría en la información: Si no se verifica que el programa de descentralización esté adaptado a los contextos estatales y locales, las demandas populares pueden no ajustarse a una visión de desarrollo más global y de mayor plazo. Por tanto, pueden generar asimetrías de poder y tienden a reforzar las estructuras de dominación existentes.

Dificultades institucionales: Es común que las dependencias encargadas del desarrollo regional y local estén desorganizadas y tengan escaso poder, por lo que



las capacidades y las actividades requeridas para un proceso de descentralización pueden verse limitadas o ser insuficientes (FAO-SDA, 2006; Cox, 2008).

1.3.7. Tutela por parte de las autoridades

Las políticas de acompañamiento y tutela que han realizado las autoridades mexicanas sobre los organismos descentralizados se basan en los tres tipos primordiales que ha dictaminado la FAO-SDA (2006):

Información. La política de información del gobierno central debe cumplir con dos objetivos básicos: producir datos adecuados al nivel del programa de descentralización; y confirmar que esta información fluye continuamente a todos los participantes, para así instrumentalizar el proceso localmente.

Formación o capacitación. Las autoridades centrales deben elaborar programas de capacitación basados en la realidad local, disuadiéndose de homogenizar competencias entre grupos y localidades. Tales programas deben realmente compensar las diferencias de formación iniciales de los funcionarios locales. También debe prevenirse la concentración de los beneficios en los líderes antiguos o emergentes, dando predominancia a los líderes de recambio.

Organización. Las autoridades centrales deben diseñar y regular una estrategia de desarrollo local endógeno desde la base hacia la cúspide. Para ello se deben generar políticas que ayuden a democratizar a las organizaciones autónomas, haciéndolas representativas y fuertes (descentralización desde las bases) (FAO-SDA, 2006).

1.4. Proceso de descentralización de la Secretaría de Educación Pública

A partir de las reformas educativas de los años 90, la alfabetización de las personas jóvenes y adultas se volvió prioritaria para el Gobierno Federal, ya que se le



considera un derecho humano que favorece el ejercicio pleno de otros derechos; además, fortalece el desarrollo humano, integra capacidades para el aprendizaje continuo y articula experiencias (informales, no formales y formales) para favorecer aprendizajes. Por otra parte, promueve el respeto a distintas culturas y el aprendizaje en lenguas maternas, incluyendo a diversos sectores de la población en situación de desventaja o vulnerabilidad, brindando acceso al patrimonio propio de la cultura escrita (INEA, 2015b).

Por todos estos motivos, la educación para los adultos es un servicio público fundamental que ha sido estipulado en la Ley General de Educación. En este reglamento se dispone, en su artículo 39, que en el sistema educativo nacional también debe incorporarse la instrucción para adultos, teniendo que diseñarse programas o contenidos particulares para atender sus necesidades. Complementariamente, en su art. 43 señala que la educación para adultos es la dirigida a “individuos de 15 años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria” (Cámara de Diputados, 2017, p. 20). A ellos se les debe apoyar por medio de servicios de alfabetización, regularización de primaria y secundaria, así como formación para el trabajo, considerando las especificidades propias de dicha población (Cámara de Diputados, 2017).

Tomando en cuenta estos lineamientos, en el siguiente capítulo se expone cómo surgió el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), cómo se le ha estructurado como organismo descentralizado y cuáles han sido sus resultados en el período 1981-2017.



Capítulo 2. Marco Contextual: Administración del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

En este apartado se presenta la información más relevante sobre los antecedentes, marco normativo, funciones, programas, estructuras, operaciones y resultados que ha obtenido el INEA en la tarea de alfabetizar a personas adultas en la República Mexicana.

2.1. Conformación del INEA

En México existe una gran población analfabeta. La mayoría vive en zonas semiurbanas, rurales e indígenas, en condiciones de marginación y pobreza. Se ha estimado, a través de los censos del INEGI, que el 78% son mayores de 40 años y el 63% son superiores a 50 años. La mayoría son mujeres y una tercera parte son indígenas (INEA, 2015).

Ante tan grave problema, se requiere de una labor mayúscula de alfabetización de la población adulta. Por este motivo, el Gobierno Federal, a través de la SEP, fundó el 31 de agosto de 1981 el INEA, institución cuyo objetivo oficial es el siguiente:

“Definir, normar, desarrollar y proponer los modelos pedagógicos, materiales y contenidos, así como la inscripción, evaluación del aprendizaje, acreditación y certificación de la educación básica para adultos; planear y proponer los nuevos desarrollos y servicios que requiere esta población, así como las estrategias de atención o esquemas operativos para dar cabal cumplimiento a las políticas nacionales en la materia; así como asesorar, apoyar, evaluar y dar seguimiento a la operación de los servicios de educación para adultos impartidos por las delegaciones e institutos estatales” (SEP, 2005, p. 3).

Por lo tanto, el INEA surgió con el propósito de preservar la unidad educativa nacional, para que la educación básica de las personas jóvenes y adultas se



acrediten y certifiquen con validez en toda la República (INEA, 2017a), cumpliendo con tareas especializadas:

- Combatir el rezago educativo para lograr una mejor forma de vida y de nuevas oportunidades para las personas jóvenes y adultas.
- Elevar la calidad de la educación de las personas jóvenes y adultas para que mejoren su nivel educativo para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.
- Plantea el tratamiento de los contenidos y temas considerando experiencias, saberes y conocimientos de las personas.
- Enfatizar el aprendizaje sobre la enseñanza, al reconocer que las personas a lo largo de su vida han desarrollado la capacidad de aprender (INEA, 2015c).

2.2. Marco regulatorio del INEA

El INEA, como todos los organismos descentralizados, se encuentra sujeta a las disposiciones de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley federal de las entidades paraestatales. Además, como órgano centrado en la alfabetización de los adultos, también está normado por la Ley General de Educación (Fierro, Tapia y Rojo, 2010).

De modo simultáneo a lo mencionado, desde su origen en 1981 la Junta Directiva del INEA, de conformidad con los objetivos señalados en los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos en turno, ha suscrito convenios de coordinación con la mayoría de los gobiernos estatales, para así lograr la descentralización de los servicios de educación para adultos. De conformidad con ello, el INEA se asume como un organismo técnico, normativo y rector de la educación para adultos, acreditando la educación básica proporcionada por los Institutos Estatales de Educación para Adultos (IEEA) en beneficio de los diferentes sectores sociales (INEA, 2017a).



Es correcto añadir que el INEA continúa proporcionando, a través de distintas delegaciones, los servicios de educación básica (alfabetización, primaria, secundaria y educación para la vida y el trabajo), en los estados en los que aún no se concluye el proceso de descentralización.

Aunado a lo descrito, se ha referido que el INEA está obligado a realizar una evaluación nacional de resultados de cada programa y proyecto educativo en los Institutos y Delegaciones Estatales, a efecto de que sus resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Cabe apuntar que dicha evaluación está a cargo de instituciones académicas, de investigación o especializadas, ya sean nacionales o internacionales, que cuenten con reconocimiento y experiencia sobre la educación de adultos, las cuales deben acreditar los requisitos mínimos emitidos tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como por la Secretaría de la Función Pública (SFP) (INEA, 2017a).

2.3. Funciones y Objetivos del INEA

El INEA es el organismo encargado de desarrollar modelos educativos, materiales didácticos, sistemas para la evaluación del aprendizaje, investigaciones para fortalecer la educación con personas jóvenes y adultas, así como certificar la educación básica. En torno a ello, el artículo 43 de la Ley General de Educación que establece que:

“La educación para adultos está destinada a individuos de 15 años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria y ya no pueden incorporarse al sistema escolarizado. Esta educación se presta a través de los servicios de alfabetización, educación primaria, educación secundaria y formación para el trabajo con las particularidades adecuadas a dicha población” (Cámara de Diputados, 2017, p. 17).



Centrándose en lo anterior, la misión del INEA es:

“Normar, promover, desarrollar y brindar servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria; así como facilitar la formación para el trabajo, para que jóvenes y adultos incrementen sus capacidades, eleven su calidad de vida y contribuyan a la construcción de una sociedad más justa y equitativa” (INEA, 2015c).

De tal forma, la visión del INEA se ha sintetizado como:

“Ser una Institución pública que proporciona servicios de educación básica para jóvenes y adultos, así como formación permanente para la vida y el trabajo, con calidad, equidad y pertinencia, con base en la coordinación institucional y la solidaridad social, enfocada en mantener los índices de analfabetismo por debajo de los niveles aceptados internacionalmente y en contribuir al abatimiento del rezago educativo, para la mejora de las competencias de la población del país” (INEA, 2015c).

En lo concerniente a sus objetivos, éstos se han sintetizado del siguiente modo:

“Objetivos generales:

- 1.- Fortalecer y ampliar la atención de la población que se encuentra en condición de rezago educativo, con especial énfasis en los grupos vulnerables y en los jóvenes y adultos de 15 a 39 años de edad, mediante modelos educativos pertinentes y flexibles y el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación.
- 2.- Involucrar la participación activa y comprometida de los gobiernos federal, estatales y municipales, de los sectores social y productivo y de la sociedad en su conjunto, en un esfuerzo nacional que propicie la reducción del rezago educativo.
- 3.- Lograr un mayor financiamiento de instituciones y sociedad para que la infraestructura de educación para adultos tenga una mayor cobertura, así como una participación de todos los sectores de la sociedad para hacer conciencia de la importancia de mejorar la condición educativa” (INEA, 2015c).

Ahora bien, atendiendo a la descripción de sus funciones operativas, los términos más comunes que utiliza el INEA (2017a) son:



- *Educando*. Es la persona que recibe algún servicio educativo del INEA.
- *Figuras solidarias*. Son los voluntarios de la sociedad civil que, sin establecer ninguna relación laboral con el INEA, participan a través de los patronatos que conforman la red solidaria, apoyando tareas educativas, de promoción u operativas.
- *Alfabetizador*. Es la figura solidaria que facilita el aprendizaje de la lectura, escritura y las matemáticas básicas con el módulo La palabra. Puede haber bilingües para el caso de comunidades indígenas.
- *Asesor*. Son las figuras solidarias que facilitan el aprendizaje: asesores educativos, asesores educativos bilingües, orientadores educativos de grupo, orientadores educativos para personas en condición de discapacidad y auxiliares intérpretes y técnicos docentes.
- *Coordinador de Zona (CZ)*: Es el encargado del control y la revisión de datos tanto del personal operativo como de los educandos dentro de un área determinada.
- *Coordinador Regional (CR)*: Es el responsable de organizar y verificar el trabajo de las distintas zonas de atención de los educandos.
- *Orientador educativo de grupo*. Figura solidaria que facilita el aprendizaje de varios educandos con características similares (por ejemplo, estudiantes de la primaria 10-14), siempre que estén conformados en grupo.
- *Técnico Docente*. Es el término para designar al trabajador responsable de planear, organizar, instrumentar, vincular, supervisar, promover y dar seguimiento a los servicios que ofrece el INEA, tanto en las tareas geográficas asignadas, como en los lineamientos de operación y aquellas contenidas en el Contrato Colectivo de Trabajo (INEA, 2017).

En lo concerniente a los logros del INEA en los 36 años de su existencia (1981-2017), este organismo ha obtenido reconocimientos importantes, entre los cuales se citan los más relevantes:



- 1.- En 1986, la UNESCO le otorgó la medalla “Un millón de mexicanos alfabetizados”, así como la mención de honor del premio Nadezhda K. Krups Kaya, otorgada a proyectos y actividades en el campo de la alfabetización.
- 2.- En 1997, la UNESCO le otorgó el Premio Noma, gracias a su trabajo en coordinación con el gobierno del estado de Hidalgo en la Cruzada Estatal de Alfabetización, donde se atendió a más de 200 mil adultos.
- 3.- En 2002 le fue entregado el Reconocimiento INNOVA por sus avances en materia de innovación y mejora en la calidad del servicio en la tecnología implementada en el proyecto Plazas Comunitarias.
- 4.- En 2008, el INEA obtuvo el Reconocimiento a la Mejora de la Gestión de la SEP, en innovación tecnológica aplicada a los educandos que buscan concluir nivel educativo mediante el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) en línea.
- 5.- En 2009 consiguió la certificación ISO 9001 que le otorgó el organismo certificador ATR American.
- 6.- En 2010, la Presidencia de la República le otorgó el premio a la Mejora de la Gestión al INEA por las aportaciones del SASA.
- 7.- En 2011, el INEA recibió Mención Honorífica por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), por la realización de buenas prácticas administrativas, al monitorear continuamente la formación de su personal operativo.
- 8.- También en 2011 la UNESCO le entregó al INEA el Premio Rey Sejong, por los programas de alfabetización bilingüe que ofrece en su Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo Indígena Bilingüe (MIB) (CONEVAL, 2011).

En lo referente a sus resultados actuales, el INEA logró aumentar las conclusiones de nivel de 3,738,289 a 4,266,730 durante el período 2006-2012, lo que representó un crecimiento del 14%. Además, esta institución consiguió aumentar el número de personas a las cuales que se les proporcionan los servicios de inscripción, acreditación y certificación, llegando a un estimado de 2.4 millones de educandos



en 2012. En este mismo lapso, el número de exámenes acreditados en el país se incrementó de 4,784,265 a 6,003,881 (INEA, 2012).

2.4. Programas educativos del INEA

Con la finalidad de responder ante el ambicioso objetivo de promover la educación entre los adultos, el INEA ha desarrollado el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), propuesta educativa con el propósito fundamental de ofrecer a las personas jóvenes y adultas una educación básica que se encuentre vinculada con temas y opciones de aprendizaje centrados en sus necesidades e intereses sociales. Dicho modelo se ha utilizado también para brindar alfabetización y educación básica a la población indígena mayor de 15 años. Cabe mencionar que el MEVyT se imparte a través de módulos básicos y diversificados que abordan diferentes temas vinculados con la vida cotidiana, dando un sentido práctico al aprendizaje (SEP, 2005).

Acondicionado a las necesidades más actuales, se han generado varias vertientes de este modelo (INEA, 2016b):

- **MEVyT para hispano hablantes.** Es el más común en el país y en las comunidades mexicanas en el exterior.
- **MEVyT 10-14.** Se centra en las características y necesidades educativas de niños y jóvenes de entre 10 y 14 años que no pudieron concluir su primaria por situaciones de salud o reclusión penal.
- **MEVyT Indígena Bilingüe (MIB).** Dirigido a las poblaciones hablantes de las diferentes lenguas indígenas (HLI). Toma en cuenta las características lingüísticas de los educandos para su alfabetización o nivel inicial. Realiza la alfabetización en la lengua materna, fomentando un aprendizaje bilingüe.
- **MEVyT para débiles visuales.** Enfocado en personas ciegas o débiles visuales que no han concluido su educación primaria o secundaria. Es una



opción educativa con materiales y estrategias didácticas de apoyo particulares.

- **MEVyT en línea.** Es una modalidad electrónica que permite estudiar de manera gratuita la educación básica (primaria o secundaria). Su principal característica es la facilidad de estudiar desde una plaza comunitaria o cualquier hogar (INEA, 2016b). Su currícula se muestra en el Anexo A.

2.5. Estructura del INEA

Al ser el INEA un organismo descentralizado, cuenta con una estructura administrativa y operativa propias, un patrimonio y una normatividad específica. De hecho, cada año se emiten las reglas de operación para los programas de atención a la demanda de educación para los adultos (mediados por el INEA), delimitándose su ejercicio fiscal (Poder Ejecutivo: SEP, 2015). En los siguientes apartados se describe de manera más detallada sus estructuras de administración y de operación a nivel nacional.

2.5.1. Estructura Administrativa

El INEA está conformado por una entidad organizativa central y una red de 26 institutos estatales para la educación de los adultos y seis delegaciones (hasta junio de 2017). Éstos son (INEA, 2017):

- INEPJA. Instituto para la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas de Aguascalientes.
- INEA. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en Baja California (Delegación).
- IEEA. Instituto Estatal de Educación para los Adultos en Baja California Sur.
- IEEA. Instituto Estatal de la Educación para los Adultos de Campeche.
- IEEA. Instituto Estatal de Educación para los Adultos de Coahuila.
- IEEA. Instituto Estatal de Educación para los Adultos de Colima.



- IEEA. Instituto Estatal de Educación para los Adultos de Chiapas.
- ICHEA. Instituto Chihuahuense de Educación para los Adultos.
- INEA. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos Delegación Distrito Federal (Delegación).
- IDEA. Instituto Duranguense de Educación para los Adultos.
- INAEBA. Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos de Guanajuato.
- IEEJA. Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos de Guerrero.
- IHEA. Instituto Hidalguense para la Educación de los Adultos.
- INEEJAD. Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos de Jalisco.
- INEA. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en el Estado de México (Delegación).
- INEA. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en Michoacán (Delegación).
- IEEA. Instituto Estatal de Educación para los Adultos de Morelos.
- INEA. Instituto Nayarita de Educación para Adultos.
- INEA. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en Nuevo León (Delegación).
- IEEA. Instituto Estatal de Educación para los Adultos de Oaxaca.
- IEEA. Instituto Estatal de Educación para los Adultos de Puebla.
- INEA. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en Querétaro (Delegación).
- IEEA. Instituto Estatal de Educación para los Adultos de Quintana Roo.
- IEEA. Instituto Estatal de Educación para Adultos de San Luis Potosí.
- ISEA. Instituto Sinaloense de Educación para los Adultos.
- ISEA. Instituto Sonorense de Educación para los Adultos.
- IEAT. Instituto de Educación para Adultos de Tabasco.
- ITEA. Instituto Tamaulipeco de Educación para los Adultos.
- ITEA. Instituto Tlaxcalteca para la Educación de los Adultos.



- IVEA. Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos.
- IEAEY. Instituto de Educación para los Adultos del Estado de Yucatán.
- IZEA. Instituto Zacatecano de Educación para los Adultos.

2.5.2. Estructura Operativa

En cuanto a la estructura operativa del INEA, ésta se compone de los siguientes niveles:

1er nivel

Delegaciones. Son representaciones que de manera desconcentrada son responsables de la operación de los servicios educativos en los estados (no participantes del Convenio de Coordinación para la Descentralización de los Servicios Educativos).

Institutos Estatales. Son organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales, los cuales cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios. Son responsables de la educación para adultos en las entidades federativas (participantes en el Convenio de Coordinación para la Descentralización de los servicios educativos).

2do nivel

Coordinación de Zona. Es la unidad administrativa institucional de una delegación o un instituto estatal. Es responsable, dentro de su ámbito territorial específico, de la promoción, incorporación y atención a educandos y figuras solidarias. También apoya la prestación de los servicios educativos, la acreditación y la certificación de conocimientos. Contribuye en la dotación de apoyos y materiales para que funcionen dichos servicios, así como de la información y documentación derivada de los mismos.



3er nivel

Plaza Comunitaria. Es un espacio educativo abierto a la comunidad, con equipo de cómputo, Internet, discos compactos, videos y libros. En él se lleva a cabo los servicios de asesoría educativa para acreditar y certificar su educación básica.

Círculo de Estudio. Es un grupo de educandos que se reúnen para efectuar tareas educativas, apoyados por un asesor educativo solidario.

Punto de Encuentro. Es la unidad operativa abierta a la población objetivo. Cuenta con servicios educativos integrales en la sede de aplicación (ubicado en un lugar físico estable, reconocido y avalado por el INEA). En ella el promedio mínimo de atención de 40 educandos activos en el medio urbano y de 20 educandos activos en el medio rural. La tercera parte de ellos acreditando exámenes mensualmente (INEA, 2017).

2.6. Balance de las condiciones económicas-administrativas del INEA en el período 2013-2016

Actualmente, la prioridad actual del INEA es el Programa de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018, programa institucional que tiene como propósito reducir en un 50% el índice de analfabetismo y en un 5 % el índice de rezago educativo, por lo cual se ha llevado a cabo un control gubernamental detallado en sus finanzas.

Mediante esta campaña se ha buscado generar alianzas estratégicas con dependencias del Gobierno Federal, a fin de sumar esfuerzos que permitan ampliar la cobertura del esfuerzo educativo a la población adulta. Para ello, se ha buscado concertar la participación de un millón de figuras solidarias que apoyen en diferentes funciones de promoción, asesoría educativa y aplicación de exámenes; de manera especial, se está atendiendo a la población indígena y de comunidades marginadas (Poder Ejecutivo: SEP, 2015).



Para poder atender estas exigencias, una de estas mejoras ha sido la implementación del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), donde se registra y se le da seguimiento, mediante figuras informativas, “a todo el personal institucional y solidario que participan en los servicios educativos y de acreditación del INEA” (INEA, 2015, p. 3). Dichas figuras requieren de mantenimiento y pueden ser reincorporadas si es necesario (INEA, 2015). También se han incorporado otros sistemas digitales, pero éstos se han visto limitados en su aprovechamiento debido a las condiciones particulares de distintos estados de México (INEA, 2016).

Estos resultados, entre otros, muestran que las innovaciones realizadas han fructificado en una mejora de la gestión de operaciones, pero ésta dista mucho de ser la óptima para cada región y zona de atención del INEA.



Capítulo 3. Discusión y análisis de resultados: Revisión del funcionamiento de siete procesos operativos del INEA

En el presente capítulo se exponen los resultados conseguidos en el estudio hecho por el INEA sobre el funcionamiento de sus operaciones en 2016, así como los resultados que ha alcanzado hasta abril de 2017. Se han enfocado estos datos en siete aspectos particulares: a) Seguimiento a bases de datos de educandos; b) Seguimiento a metas por coordinador de zona y técnico docente; c) Formación de coordinadores y técnicos docentes; d) Desempeño de nuevas coordinaciones; e) Difusión de programas y sistemas del INEA; f) Control escolar de los educandos; y g) Sistemas administrativos, en cuanto a su funcionamiento y resultados.

Es preciso referir que estas operaciones no se han revisado de forma específica y considerando su contexto, por lo que el siguiente trabajo se enfoca en llevar a cabo un análisis integral de los datos obtenidos cuantitativamente, contrastándolos con las opiniones y recomendaciones de los propios coordinadores y técnicos, y añadiendo observaciones directas del autor de este trabajo.

3.1. Condiciones de los estudios sobre procesos operativos del INEA en 2016

En los últimos años, el INEA ha intentado implementar distintas alianzas, estrategias y acciones para incrementar el número de personas que acreditan la primaria y secundaria, dando un particular énfasis en la alfabetización.

Por estas razones, en 2016 se llevó a cabo un estudio sobre los resultados de tales modificaciones en 25 actividades de los Coordinadores de Zona (CZ) y los Coordinadores Regionales (CR) de diversos lados del país, así como de Técnicos Docentes (TD), Asesores y otras figuras educativas (INEA, 2016c). Esta investigación se complementó con posteriores reportes sobre las metas conseguidas, los cuales llegan en este trabajo hasta abril de 2017. En las siguientes secciones se muestran sus resultados, así como su análisis e interpretación.



3.2. Resultados obtenidos

En las secciones a continuación se muestran los valores obtenidos acompañados de gráficas y tablas, junto con su respectiva interpretación.

3.2.1. Seguimiento a bases de datos de educandos

En esta operación, se ha identificado que los institutos estatales y las delegaciones pueden mejorar sus logros educativos en el corto plazo, ya que el 87% recibe una base de datos con educandos que pueden inactivarse; el 74% cuenta con bases de datos con la relación de educandos en situación pre-UCNs (Usuarios a punto de Concluir Nivel); y el 70% dijo tener la relación educandos a punto de inactivarse de manera mensual, sin actuar en consecuencia. De hecho, un número considerable de los educandos no presentan exámenes y suelen inactivarse en el SASA (INEA, 2016a; 2016c).

Añadiéndose a lo anterior, el 93% de los coordinadores señalaron recibir bases a nivel TD, por un 79% que lo hace a nivel asesor. Del total de CZ que tienen las listas de los educandos, el 90% supervisa que se empleen en campo, mientras que el 60% supervisa las listas de los posibles alfabetizados mensualmente (INEA, 2016a).

Por otra parte, en el archivo histórico del SASA se ha identificado un importante número de datos de educandos en condición de analfabetismo dentro el módulo de *La Palabra*. De este total se reportó que solo el 33% de los CZ dijeron saber cuántas personas se hallan en situación de inactivo en dicho módulo. A su vez, el 77% dijeron haber entregado la relación de inactivos a los TD y el 51% a los Asesores.

Otro punto interesante es el seguimiento a las bases de datos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). El 55% de los coordinadores afirmó que sí existe un subregistro en el proyecto del CONAFE y el 56% da seguimiento operativo a la estrategia de este organismo. No obstante, el 22% reconoció haber tenido algún



problema en el registro en SASA de figuras educativas y educandos del CONAFE, en tanto que el 32% no da seguimiento o no conoce la estrategia utilizada por esta dependencia (INEA, 2016c).

Para el caso de los educandos indígenas, 12 CZ informaron que sí entregan listas de educandos a punto de inactivarse, por 13 que no las dan. Simultáneamente, trece CZ dijeron entregar listas de educandos a punto de alfabetizarse o convertirse en UCNs, por 12 que dijeron que no las entregan.

3.2.2. Seguimiento a metas por coordinador de zona y técnico docente

En lo que respecta a las acciones de acompañamiento de círculos de estudio, los CZ gestionan la formación de CE, visitándolos regularmente para mejorar su funcionamiento, pero no cuentan con esquemas ni criterios de trabajo uniformes. Revisando el seguimiento a metas por CZ y TD, la tercera parte de los Coordinadores de Zona afirmaron que las metas entre TD son similares, independientemente de su condición rural o urbana. Por otra parte, un número relevante de TD no han firmado sus metas, aunque casi el total de los CR tienen seguimiento de su Delegado (DG) en las metas, por lo que la periodicidad no es la deseable (INEA, 2016c).

Ahora bien, con base a los resultados para la alfabetización indígena, se han utilizado estrategias para integrar asesores educativos que sepan leer y escribir en lengua indígena, como la vinculación con autoridades locales, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), contacto con autoridades indígenas y convocatorias en escuelas a través de PROSPERA. Los datos de 2016 arrojan que 15 CZ no tienen suficientes módulos en lengua indígena.

Contrastando con lo descrito, un reporte más actualizado del INEA sobre los resultados conseguidos en relación a las metas planteadas institucionalmente exhibe los siguientes valores entre enero y abril de 2017:



Entidades	Meta Alfabetización	Logro Alfabetización	% de avance	Entidades	Meta Primaria	Logro Primaria	% de avance
Aguascalientes	6,807	290	4%	Aguascalientes	4,519	527	12%
Baja California	1,954	316	16%	Baja California	3,806	559	15%
Baja California Sur	582	113	19%	Baja California Sur	1,111	243	22%
Campeche	2,278	436	19%	Campeche	2,096	657	31%
Coahuila	3,959	818	21%	Coahuila	12,804	4,038	32%
Colima	1,738	214	12%	Colima	1,511	195	13%
Chiapas	31,249	6,097	20%	Chiapas	23,064	4,728	20%
Chihuahua	6,376	1,545	24%	Chihuahua	10,921	3,033	28%
Ciudad de México	2,637	323	12%	Ciudad de México	6,166	1,106	18%
Durango	3,714	740	20%	Durango	10,875	3,221	30%
Guanajuato	8,084	628	8%	Guanajuato	11,106	957	9%
Guerrero	31,966	4,054	13%	Guerrero	13,414	1,277	10%
Hidalgo	11,653	2,309	20%	Hidalgo	6,493	1,434	22%
Jalisco	8,091	793	10%	Jalisco	8,222	909	11%
México	29,660	5,152	17%	México	46,289	4,193	9%
Michoacán	26,594	3,845	14%	Michoacán	10,863	2,622	24%
Morelos	6,131	764	12%	Morelos	3,192	777	24%
Nayarit	3,373	779	23%	Nayarit	4,343	1,026	24%
Nuevo León	5,313	474	9%	Nuevo León	5,426	1,639	30%
Oaxaca	27,010	5,162	19%	Oaxaca	18,122	4,866	27%
Puebla	18,691	3,737	20%	Puebla	13,529	3,922	29%
Querétaro	8,185	2,337	29%	Querétaro	7,308	1,790	24%
Quintana Roo	2,978	148	5%	Quintana Roo	3,752	656	17%
San Luis Potosí	10,401	2,709	26%	San Luis Potosí	11,123	4,583	41%
Sinaloa	6,337	747	12%	Sinaloa	4,910	906	18%
Sonora	4,267	1,024	24%	Sonora	12,895	5,138	40%
Tabasco	8,776	892	10%	Tabasco	3,101	230	7%
Tamaulipas	7,215	1,393	19%	Tamaulipas	9,972	1,972	20%
Tlaxcala	1,950	556	29%	Tlaxcala	3,414	709	21%
Veracruz	29,588	6,244	21%	Veracruz	11,519	3,617	31%
Yucatán	6,314	831	13%	Yucatán	5,663	396	7%
Zacatecas	6,131	1,327	22%	Zacatecas	8,472	1,362	16%
Total general	330,002	56,797	17%	Total general	300,001	63,288	21%

Tabla 1. Resultados obtenidos por las coordinaciones del INEA durante el período enero-abril 2017 (1era parte).

Fuente: INEA (2017b).



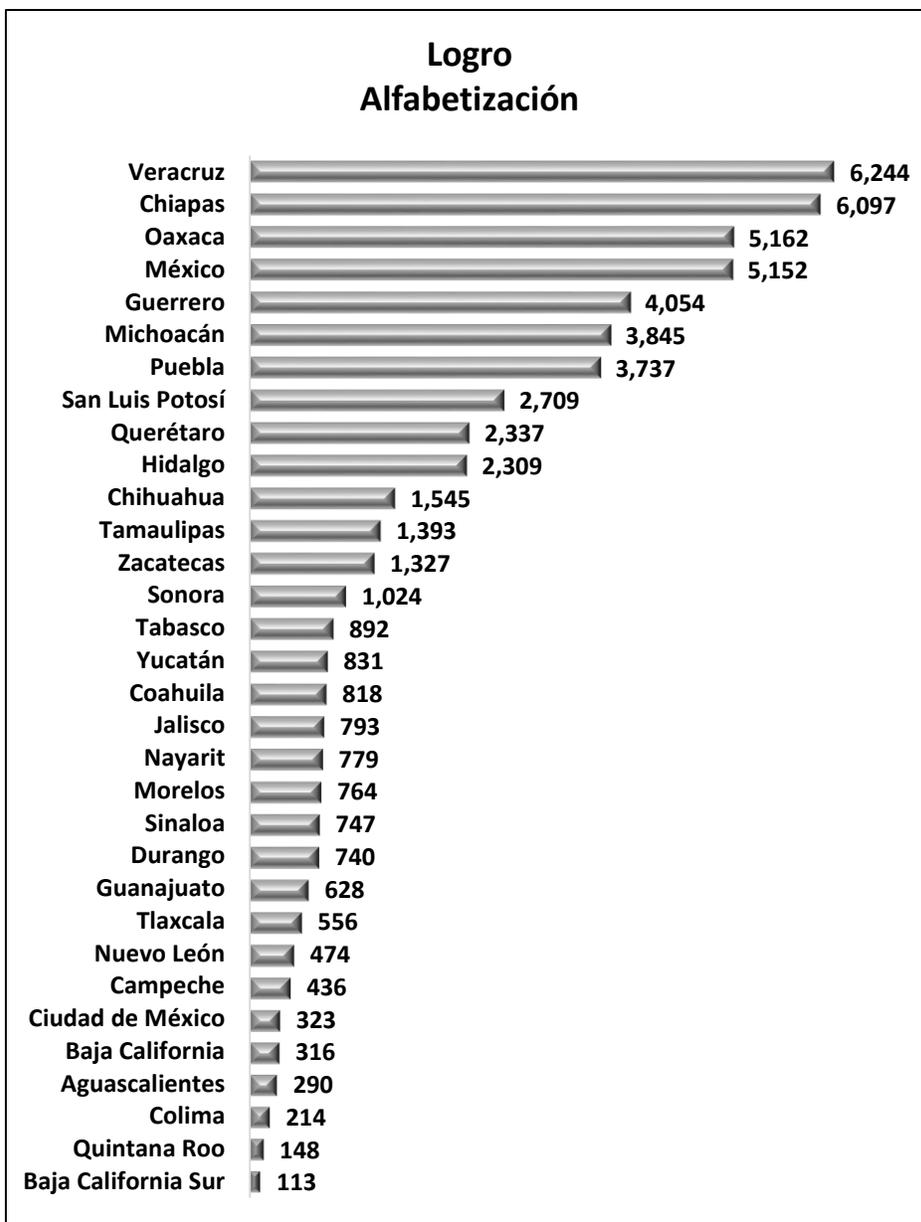
Entidades	Meta Secundaria	LogroSecundaria	% de avance	Entidades	Meta Total	LogroTotal	% de avance
Aguascalientes	6,470	1,363	21%	Aguascalientes	17,796	2,180	12%
Baja California	6,565	1,371	21%	Baja California	12,325	2,246	18%
Baja California Sur	1,367	541	40%	Baja California Sur	3,060	897	29%
Campeche	2,531	1,463	58%	Campeche	6,905	2,556	37%
Coahuila	17,844	7,061	40%	Coahuila	34,607	11,917	34%
Colima	1,909	424	22%	Colima	5,158	833	16%
Chiapas	17,032	5,131	30%	Chiapas	71,345	15,956	22%
Chihuahua	16,119	6,828	42%	Chihuahua	33,416	11,406	34%
Ciudad de México	15,987	4,541	28%	Ciudad de México	24,790	5,970	24%
Durango	12,998	5,347	41%	Durango	27,587	9,308	34%
Guanajuato	14,552	2,913	20%	Guanajuato	33,742	4,498	13%
Guerrero	11,666	1,665	14%	Guerrero	57,046	6,996	12%
Hidalgo	6,970	2,481	36%	Hidalgo	25,116	6,224	25%
Jalisco	13,097	3,243	25%	Jalisco	29,410	4,945	17%
México	60,046	11,038	18%	México	135,995	20,383	15%
Michoacán	10,819	3,212	30%	Michoacán	48,276	9,679	20%
Morelos	4,932	1,736	35%	Morelos	14,255	3,277	23%
Nayarit	4,485	1,663	37%	Nayarit	12,201	3,468	28%
Nuevo León	11,102	4,827	43%	Nuevo León	21,841	6,940	32%
Oaxaca	13,485	5,329	40%	Oaxaca	58,617	15,357	26%
Puebla	13,413	6,021	45%	Puebla	45,633	13,680	30%
Querétaro	9,005	4,103	46%	Querétaro	24,498	8,230	34%
Quintana Roo	4,366	1,349	31%	Quintana Roo	11,096	2,153	19%
San Luis Potosí	10,460	6,219	59%	San Luis Potosí	31,984	13,511	42%
Sinaloa	6,871	2,046	30%	Sinaloa	18,118	3,699	20%
Sonora	12,988	6,267	48%	Sonora	30,150	12,429	41%
Tabasco	3,059	445	15%	Tabasco	14,936	1,567	10%
Tamaulipas	11,163	4,126	37%	Tamaulipas	28,350	7,491	26%
Tlaxcala	3,036	1,338	44%	Tlaxcala	8,400	2,603	31%
Veracruz	9,969	3,342	34%	Veracruz	51,076	13,203	26%
Yucatán	4,796	1,135	24%	Yucatán	16,773	2,362	14%
Zacatecas	10,901	2,271	21%	Zacatecas	25,504	4,960	19%
Total general	350,003	110,839	32%	Total general	980,006	230,924	24%

Tabla 2. Resultados obtenidos por las coordinaciones del INEA durante el período enero-abril 2017 (2da parte).

Fuente: INEA (2017b).

Los resultados presentados anteriormente fueron graficados del modo siguiente:

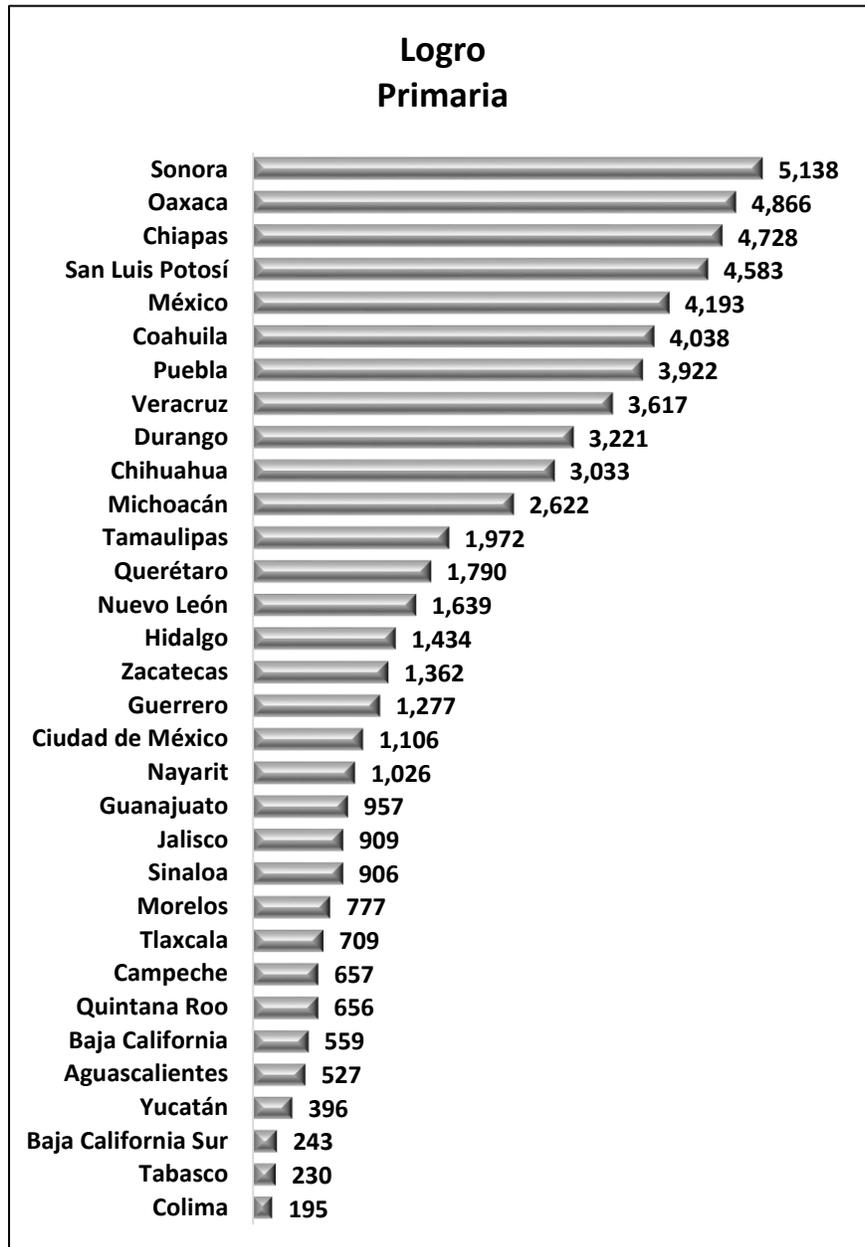
Gráfica 1. Logros del INEA en alfabetización. Fuente: INEA (2017b).



En esta gráfica puede observarse que los estados en que se cumplieron en mayor medida las metas de alfabetización fueron Veracruz, Chiapas y Oaxaca, aunque sus porcentajes de logro fueron bajos (21%, 20% y 19%, respectivamente). En realidad, los mayores avances porcentuales se dieron en Tlaxcala y Querétaro (ambos con 29%), seguidos por San Luis Potosí (26%) y Chihuahua (24%). En cuanto a los que

tuvieron los resultados más bajos, destacan en cuanto a números totales Baja California Sur, Quintana Roo y Colima. No obstante, los estados con porcentaje más bajo de avance fueron Aguascalientes (4%), Quintana Roo (5%) y Nuevo León (9%).

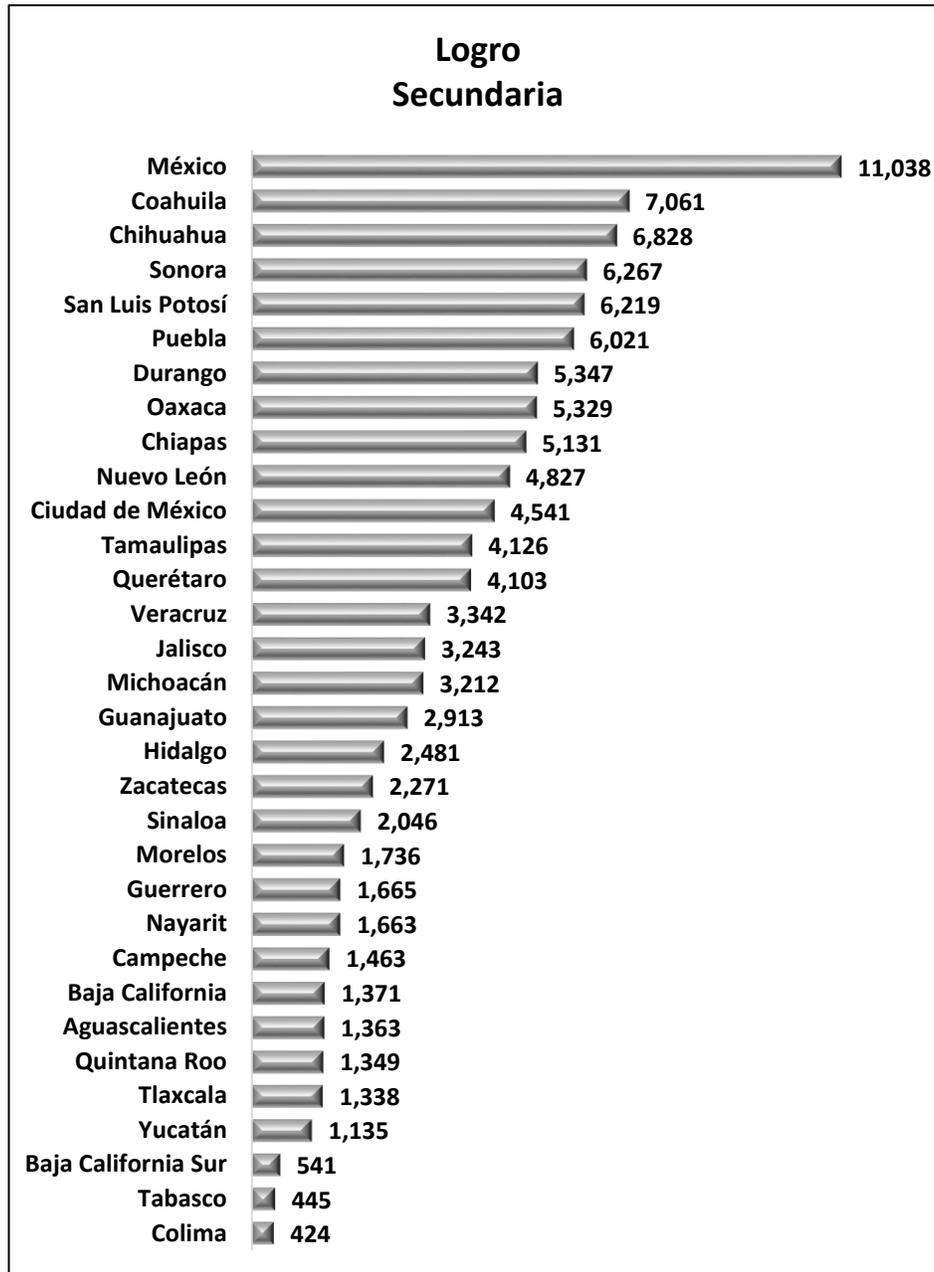
Gráfica 2. Logros del INEA: terminación de primaria. Fuente: INEA (2017b).



En la gráfica puede verse que los estados con mayor número de personas que terminaron su primaria fueron Sonora, Oaxaca y Chiapas, aunque en cuestión de porcentaje los mejores fueron San Luis Potosí (41%) y Sonora (40%).

En lo que respecta a los estados con menor número de graduados de primaria, fueron Baja California Sur, Tabasco y Colima, pero en porcentaje fueron Tabasco y Yucatán (ambos con un 7%).

Gráfica 3. Logros del INEA: terminación de secundaria. Fuente: INEA (2017b).

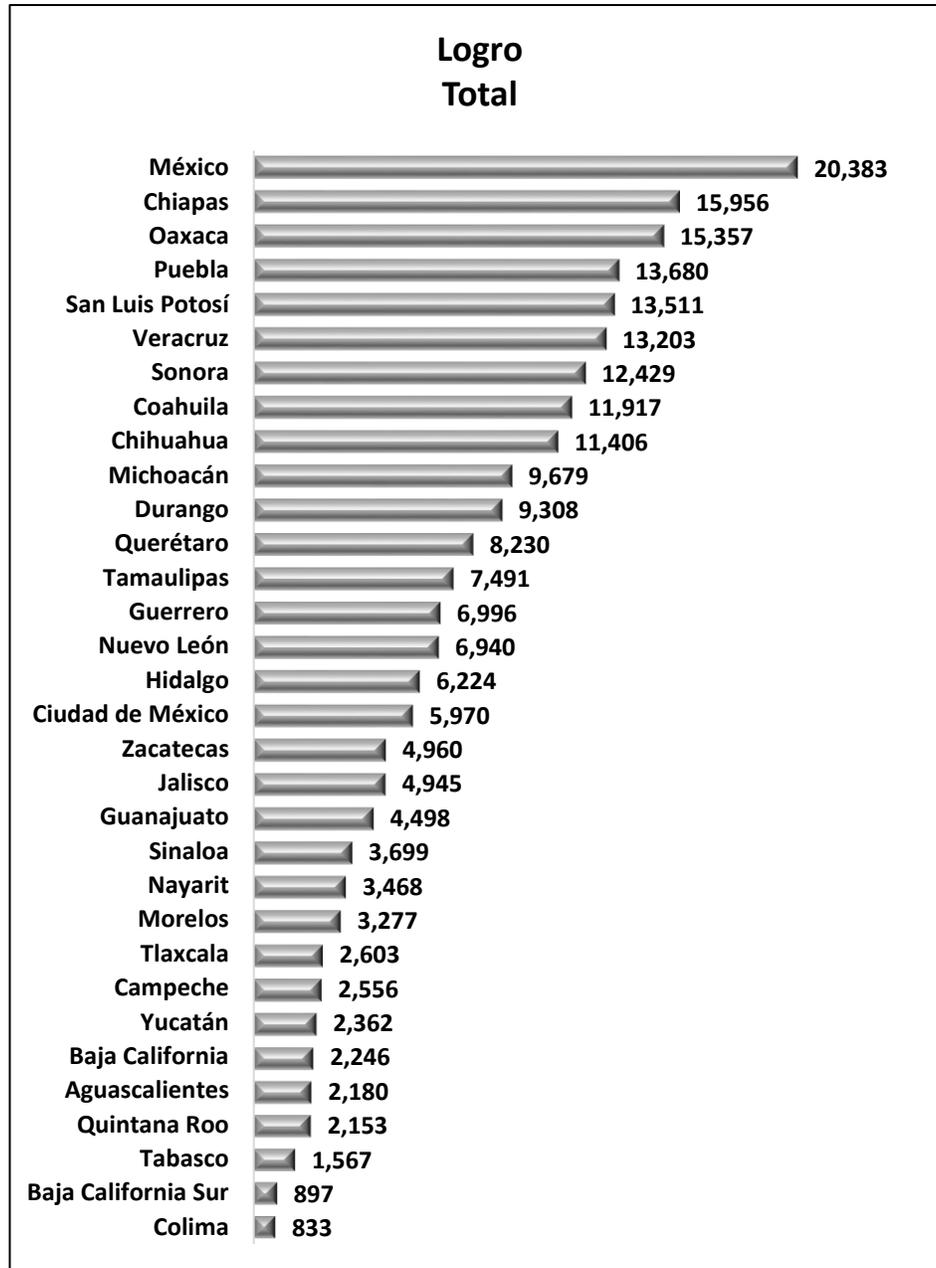


En educación secundaria, los mayores avances en números absolutos se dieron en el Estado de México, Coahuila y Chihuahua, pero los estados con mayores



porcentajes fueron San Luis Potosí (59%) y Campeche (58%). En lo que respecta a los estados con valores más bajos, éstos fueron Colima, Tabasco y Baja California Sur; los de menor porcentaje en la obtención de metas fueron Guerrero (14%) y Tabasco (15%).

Gráfica 4. Logros totales del INEA por estado. Fuente: INEA (2017b).

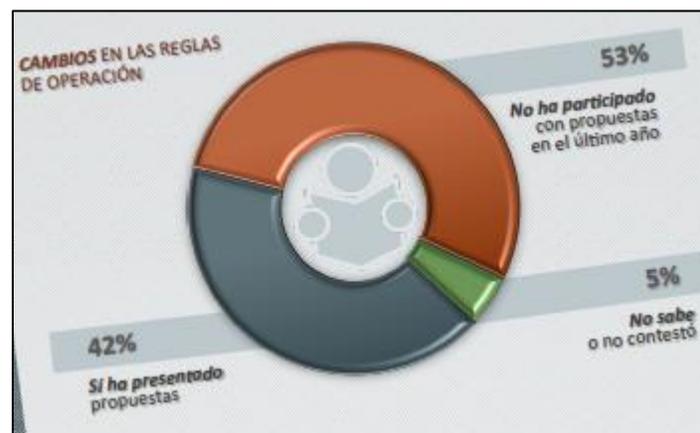


Atendiendo a la consecución global de metas, en números totales los más destacados fueron el Estado de México, Chiapas y Oaxaca, reconociéndose por otro lado que los mayores porcentajes de avance se dieron en Sonora (41%) y Campeche (37%). En lo concerniente a los resultados más bajos en frecuencias absolutas, se encontraron en Colima, Baja California Sur y Tabasco, en tanto que los estados con porcentajes más reducidos se hallaron en Tabasco (10%), Aguascalientes y Guerrero (ambos con 12%).

3.2.3. Formación

Sobre el conocimiento de las nuevas reglas de operación, se comprobó que éstas ofrecen mejores incentivos para las figuras operativas y educandos, ayudando a que los coordinadores de zona conozcan las nuevas disposiciones normativas (el 92% declaró que el manejo de las nuevas reglas de operación les benefició); sin embargo, la mayoría de los coordinadores no han participado en la mejora de dichas reglas (ver gráfica 5). En cuanto a las opciones de mejora planteadas por los asesores, muy pocas han sido tomadas en cuenta (solo 24 CZ consideraron que sí se habían implementado) (INEA, 2016a; 2016c).

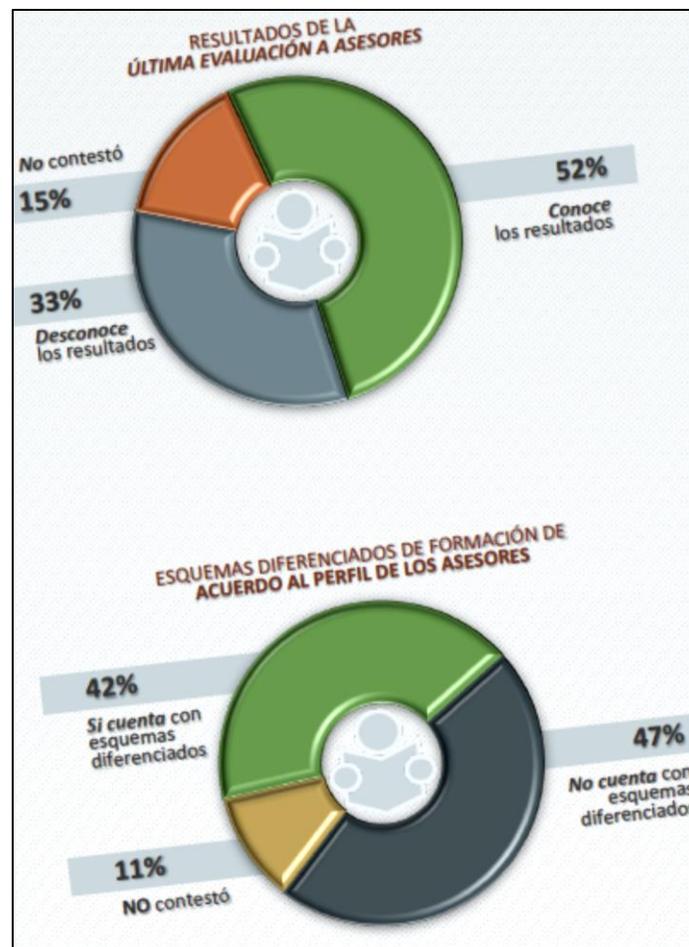
Gráfica 5. Porcentaje de participación de los CZ en el cambio de reglas.



Fuente: INEA (2017a).

Para lo concerniente a la formación permanente de las figuras solidarias, los Institutos Estatales y Delegaciones normalmente realizan durante todo el año acciones de formación inicial y continua para mejorar la atención de los educandos. En este contexto, solo 4 de los CZ contestaron que tenían un porcentaje de formación inicial menor al 80%, pero mayor al 65%; el resto de los que respondieron mencionaron que sus asesores recibieron su formación inicial en más del 80%. Otras cifras interesantes al respecto fueron que el 52% de los CZ conocen los resultados de la última evaluación, pero el 33 % lo desconoce y el 15% no supo que contestar (ver gráfica 6). Adicionalmente, el 83% de los coordinadores consideraron que los resultados son pertinentes para sus asesores, mientras el 9% dijo que no y el 8% no contestó (INEA, 2016c).

Gráficas 6 y 7. Porcentajes en cuanto a la capacitación de asesores.



Fuente: INEA (2016a).



En cuanto a la preparación de TD para la atención de educandos indígenas, 2 CZ comentaron que dan formación mensual a sus TD que hablan alguna lengua nativa, mientras que 7 lo hacen bimestralmente y 9 trimestralmente. Además, solo dos de ellos afirmaron capacitar a los asesores indígenas mensualmente, por 10 que lo efectúan bimestralmente y 6 que lo realizan trimestralmente (INEA, 2016c).

3.2.4. Desempeño de nuevas coordinaciones

Las nuevas coordinaciones han incorporado como prioridad a los Círculos de Estudio (CE), los cuales representan la columna vertebral de la misión educativa de INEA, ya que a través de ellos se transmite el conocimiento del Asesor al Educando, resolviéndose dudas y generando un espacio social de participación y superación (INEA, 2010). Dentro de esta operación, en la investigación efectuada en 2016 sobresale la buena autoevaluación que los CZ y CR tienen sobre su trabajo; destaca la alta asistencia de los CZ a los CE, la que a su vez contrasta con las pocas variantes de supervisión con las que cuentan (en general, la supervisión se traduce en verificación popular). Por otra parte, la información sugiere que el éxito y mejoramiento de los CE está ligada directamente a la intervención de los CZ, aunque no existen criterios uniformes y esquemas normalizados entre éstos para que un TD cumpla con sus actividades en un período determinado (INEA, 2016c).

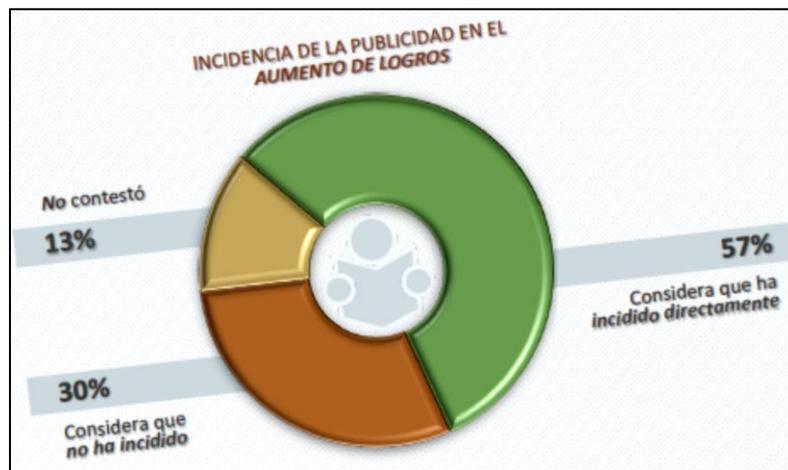
Paralelamente, a partir de la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo, se crearon nuevas Coordinaciones de Zonas en lugares estratégicos con alto rezago escolar. Para verificar su progreso, se encuestó a 9 CZ de nueva creación (3 de ellos tenían 5 TD y uno 6). Los datos conseguidos muestran que cuatro de los nueve dijeron haber cumplido su meta de incorporación, atención y UCN'S. Sin embargo, los estados de Aguascalientes, Michoacán, Yucatán, Querétaro, Puebla, Sinaloa y Nayarit no cuentan con suficientes coordinaciones, además de presentar limitaciones en sus recursos.

3.2.5. Difusión

En el informe hecho por el INEA en 2016, se ha destacado una política de difusión intensa y permanente, con constante presencia en diversos medios masivos (radio, televisión, internet, redes sociales, etc.) y locales (perifoneo, barridos, pintas publicitarias, etc.). En todos ellos, la estrategia de difusión ha insistido en aspectos de superación personal que se desprenden de la culminación de los distintos niveles educativos.

En tal contexto, 17% de los CZ dijeron que la intensidad de los spots en TV es “alta”, mientras que el 49% la reconoció como “media” y 29% como “baja”. Complementariamente, 38% consideraron que la publicidad ha motivado a la población en rezago, en tanto que el 12% indicó que ha repercutido en la población dispuesta a enseñar, y el 35% valoró que ha estimulado a ambas por igual. Sin embargo, 33% no ha tenido apoyo del INEA o IEEA para efectuar publicidad en lengua indígena; el 30% dijo que no ha incidido en los logros dicha promoción (ver gráfica 8); y el 69% no cuenta con un esquema para determinar el impacto publicitario (INEA, 2016c).

Gráfica 8. Percepción de los CZ en torno a los resultados de la promoción de los servicios del INEA en diversos medios.



Fuente: INEA (2016a).

Desde otra óptica, al interior de la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento al Rezago Educativo, se ha dado suma importancia a los *mecanismos de incorporación*, donde destacan las acciones para incentivar la decisión de estudiar en las personas en rezago. Por medio de dichas acciones se exponen los servicios educativos que brinda el INEA, así como los beneficios que recibe una persona cuando aprende a leer y escribir, o cuando termina primaria o secundaria.

En este sentido, la estrategia más efectiva implementada fueron las visitas domiciliarias, con la vinculación con el programa PROSPERA. En cambio, entre las maneras menos efectivas para la incorporación se ubicaron las mismas visitas domiciliarias, CONAFE, los censos de programas y el volanteo. Actualmente cada estado emplea distintas estrategias para efectuar la promoción de los servicios de alfabetización (INEA, 2016a). En la figura que se expone enseguida puede observarse los estados donde se han aplicado estrategias de difusión por medio de convenios con otras instituciones o programas:

Figura 1. Ubicación de las principales estrategias compartidas para la promoción de los servicios del INEA en México. Fuente: INEA (2016a).





En el caso particular de la vinculación entre INEA y PROSPERA, ésta ha tenido un mayor impacto social al combinar apoyos económicos, de salud, de educación a los hijos de los titulares y de educación para los adultos. Esto ha ayudado a que haya una mayor probabilidad de que las familias beneficiarias accedan a un mejor nivel de vida. Por estas razones, el 84% de los CZ y CR aseguraron que la relación con PROSPERA es buena y el 81% participa en sus mesas de apoyo. Sin embargo, el 20% no cuenta con la calendarización de tales mesas, el 14% no da seguimiento operativo a la estrategia y un 15% dijo no conocer si había un subregistro en PROSPERA de aquellos educandos integrados al INEA.

Justamente en el rubro de la difusión, no pueden dejarse de subrayar los apoyos solidarios de los estudiantes del bachillerato. En tal aspecto, los Institutos Estatales y las Delegaciones cuentan con 21 convenios con distintas instituciones en todo el país, quienes contribuyen de modo significativo a la reducción del rezago educativo. Del total de alumnos participantes, el 74% busca a sus educandos, el 10% no lo hace y el 1% no los identifica. Aunado a ello, el 25% de los CR y CZ advirtió no contar con los registros específicos para saber los logros de tales estudiantes (INEA, 2016a; 2016c).

3.2.6. Control escolar

En el tema de control escolar se ha reconocido que los requisitos normativos generales del Sistema Educativo Nacional son aplicados de manera no estandarizada en cada uno de los Institutos Estatales y Delegaciones del INEA. Los resultados obtenidos al respecto en el estudio de 2016 fueron los siguientes:

- 9 CZ tiene 50 o más certificados sin entregarse¹ (sobresaliendo San Luis Potosí, que no ha dado 2000 certificados del 2014).

¹ Los CR y CZ indican en este punto que las razones por las que no se han entregado los certificados son las complicaciones para encontrar al educando, los expedientes incompletos, la migración constante, la lejanía de las viviendas y las defunciones (INEA, 2016a).



- 19 CZ se quejaron de que los educandos no entregan su acta de nacimiento y/o su CURP, por 24 que comentaron que no llevan fotografías para su registro.
- 56 CZ reconocieron no tener un convenio firmado mediante el cual los educandos puedan recibir de manera gratuita su acta de nacimiento.
- En Oaxaca se han dado de baja más de 380 certificados, 10 en Jalisco, 10 en Tlaxcala, 30 en Campeche y “bastantes” en Veracruz.
- Se ha tenido que reubicar a los educandos en San Luis Potosí, con 242; en Querétaro, con 2000; y en Oaxaca, con 25.

Otro punto de conflicto subrayado por los coordinadores es que uno de los principales problemas del sistema normativo de SASA es que los documentos de control escolar requeridos para la certificación de la primaria y secundaria han impedido varias veces el acceso de educandos al INEA. Por ello, en el período 2014-2016 se ha flexibilizado la inscripción a la institución, aunque los requisitos para la certificación han permanecido.

En cuanto a los educandos, durante la acreditación de los distintos módulos de primaria y secundaria ya es posible entregar la documentación de la inscripción faltante, lo que ha permitido que personas que no cuentan con documentación personal oficial reciban preparación inmediata. No obstante, los datos reportados indican que al menos 10 CZ dijeron desconocer la facilidad para incorporar a los educandos en SASA sin la totalidad de los documentos², y 18 comentaron que no han hecho extensiva esta flexibilización en su estructura.

Los datos encontrados para los educandos en tal situación se exponen en la siguiente página (INEA, 2016c):

² De hecho, en SASA se tienen más de 120 educandos sin los documentos para el registro completo, provenientes de estados tan diversos como San Luis Potosí, Querétaro, Oaxaca y Baja California (INEA, 2016c).

Tabla 3. Control escolar en sistema SASA.

ESTADO	¿Cuántos educandos tiene en estas condiciones?			
	No saben leer y escribir y ya tenían estudios de primaria	No saben leer y escribir y ya tienen certificado de primaria	No saben leer y escribir y ya tienen estudios de secundaria	No saben leer y escribir y ya tienen certificado de secundaria
San Luis Potosí	30 aproximados	30 aproximados	Ninguno	Ninguno
Tamaulipas	20%	20%	5%	5%
Coahuila	0	0	0	0
Jalisco	3,000	-	-	-
Morelos	muchos	muchos	muchos	muchos
Hidalgo	30	12	-	-
Jalisco	10	2	2	2
Querétaro	980	720	230	80
Campeche	20%	25%	15%	30%

Fuente: INEA (2016c).

3.2.7. Sistemas

En torno a la reactivación de personas en el módulo de *La palabra* en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), los CZ y CR mencionan que hacen un uso constante de esta herramienta, pero solo la tercera parte conocen una cifra aproximada del número de inactivos en su territorio de atención; tampoco conocen cuántas personas se lograron reincorporar y cuántas acreditaron (INEA, 2016c). Los valores encontrados para esta variable fueron los siguientes: el considerado con la más alta operatividad fue el SASA en línea (SASAOL) (70 CZ), seguido por el Sitio de Formación para Asesores (SAF) (63 CZ), el Sistema de Automatizado de Exámenes en Línea (SAEL) (57 CZ), el SASA (55 CZ), el Sistema de Bitácora de Plazas Comunitarias (SIVIPLAC) (53 CZ) y el Sistema de Control de



Requerimientos de Material Didáctico (SIMADI) (51 CZ). En contraparte, los reconocidos como de baja operatividad fueron el Seguimiento Automatizado de Atención a Educandos (SAAE) (19 CZ), Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyD) en línea (16 CZ) y el SAEL (12 CZ).

Los CZ han abundado en otro conflicto sobre el funcionamiento de SASA: las dificultades para el registro de asesores. En este sentido, 22 CZ mencionaron al nivel de estudios como el principal condicionante para aceptar a un asesor; otros 8 coordinadores se enfocaron en los requisitos de formación; y 6 más hablaron de la exigencia de los requisitos completos en este sistema. De hecho, como ejemplo se han citado los casos de Coahuila, Campeche y Baja California, donde 30%, 20% y 50% de los posibles asesores son rechazados por la falta de algún documento (INEA, 2016a).

Siguiendo en esta línea, los coordinadores han referido que el proceso de aceptación de un TD es muy largo (incluye la acreditación del examen, la asignación de nuevos módulos, el registro en SASA y la entrega de nuevos módulos al educando), el cual puede llevar de uno a tres meses, aunque en SLP puede llegar a 9 meses (en el caso de instructores en náhuatl) (INEA, 2016a).

A parte de los datos anteriores, 51 CZ dijeron haber filtrado la información de los educandos del programa PROSPERA contra el SASA (INEA, 2016c).

3.3. Problemáticas económico-administrativas detectadas

Al ser INEA una organización sumamente grande, la cual incluye a miles de colaboradores para atender a millones de mexicanos, y que cuenta con un presupuesto limitado y metas ambiciosas, en los siguientes apartados se refieren las principales problemáticas que aquejan a este instituto hoy en día.



3.3.1. Desorganización administrativa

A pesar de contar con el apoyo de instituciones de Educación Media Superior (EMS) para hacer promoción de los servicios del INEA, así como apoyar académicamente a los educandos, se han referido diversas problemáticas que han llevado al desaprovechamiento de este convenio: falta de seguimiento (Tamaulipas), carencia de viáticos (Hidalgo), liberación del Servicio Social (Coahuila y Nuevo León), falta de compromiso de los directores de los bachilleratos (Hidalgo, Nuevo León, Tabasco, Querétaro, Yucatán, Campeche, Tlaxcala, Oaxaca y Durango), deserción (Chiapas) y desperdicio de módulos (Veracruz y Nayarit). En el caso concreto de Nuevo León, los coordinadores han referido que los sistemas de administración son muy complicados y restringen la operación retrasando los servicios (INEA, 2016a; 2016c).

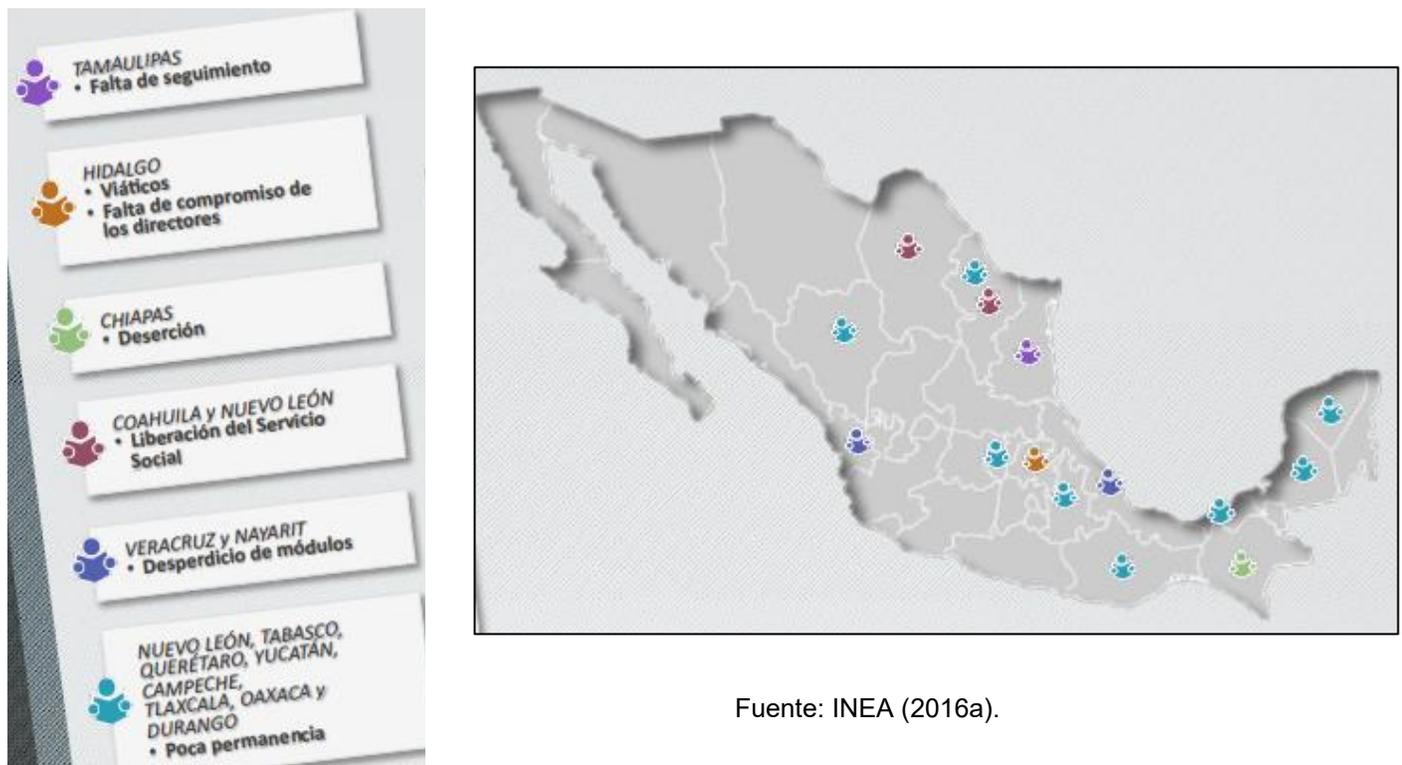
Para el caso de la colaboración con PROSPERA, se han hallado diversas irregularidades administrativas. De hecho, 29 CZ refieren haber encontrado inconsistencias entre los padrones PROSPERA y los registros de campo, entre las cuales destacan:

- a) Inclusión de personas fallecidas en el caso de Chihuahua y Nuevo León.
- b) En Nayarit las personas del padrón ya contaban con estudios.
- c) En Baja California, Campeche y Tlaxcala, la información era incompleta o desactualizada.
- d) En Chihuahua, Puebla, Yucatán, Quintana Roo, Michoacán, Jalisco, Tamaulipas, Aguascalientes, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz, la dirección del educando era equivocada o no existía.
- e) En Guerrero no se tomó en cuenta a la migración de los beneficiarios.
- f) En Veracruz se encontró a personas que afirmaron ser analfabetos, pero no era cierto.
- g) En Tlaxcala, Coahuila, Nuevo León, Hidalgo y Quintana Roo, las personas añadidas al padrón ya tenían estudios.

Sin embargo, aún a pesar de las inconsistencias, solo un CZ no deseaba seguir contando con actualizaciones en el padrón de PROSPERA.

En cuanto a la participación de estudiantes de escuelas de nivel medio superior, se han detectado diversos problemas, tal como se muestra en la presente figura:

Figura 2. Problemáticas específicas de los estados en cuanto a la participación de alumnos de EMS.



Fuente: INEA (2016a).

Como puede contemplarse, los conflictos son diversos y van desde lo meramente burocrático (falta de seguimiento, liberación de servicio social, etc.) hasta lo económico (falta de viáticos o desperdicio de módulos).

3.3.2. Carencia de recursos

En este aspecto, además de la falta de los módulos necesarios, las limitaciones en los viáticos, los pagos bajos a los asesores y técnicos docentes, la ausencia de

equipos y materiales, también se ha llamado la atención sobre las condiciones de las nuevas coordinaciones creadas en todo el país, sobre todo en la insuficiencia de Coordinadores de Unidades de Servicios Especializados en Informática (CUSES) (ver Figura 3) (INEA, 2016a; 2016c).

Figura 3. Desempeño de nuevas coordinaciones del INEA.



Fuente: INEA (2016a).

Por lo tanto, la falta de CUSES provoca que no se puedan emplear los recursos tecnológicos y los programas virtuales del INEA, repercutiendo en sus alcances.

3.3.3. Sistemas informáticos no funcionales

De acuerdo al punto de vista de los CZ y CR, los sistemas que se han considerado menos relevantes para la operación de las entidades federativas son:



1.- El Sistema de Control de Requerimientos de Material Didáctico (SIMADI) (Ciudad de México y Coahuila), al no ser relevante porque el almacén y la coordinación de zona tienen información general, además de que no se reciben los módulos faltantes.

2.- El Seguimiento Automatizado de Atención a Educandos (SAAE) (Guanajuato, Michoacán, Chiapas y Chihuahua), pues no funciona bien, los asesores no quieren invertir tiempo en la captura, o no puede operarse por falta de Internet. También se mencionó que no proporciona información necesaria para la Coordinación de zona y la Dirección General, aunado a lo cual, a los educandos no les interesa la presentación de exámenes en línea.

3.- El Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyD) en línea (Veracruz), pues comentan que debe hacerse un registro más hábil y sincronizado en un solo paso con el SASAOL (Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación en Línea).

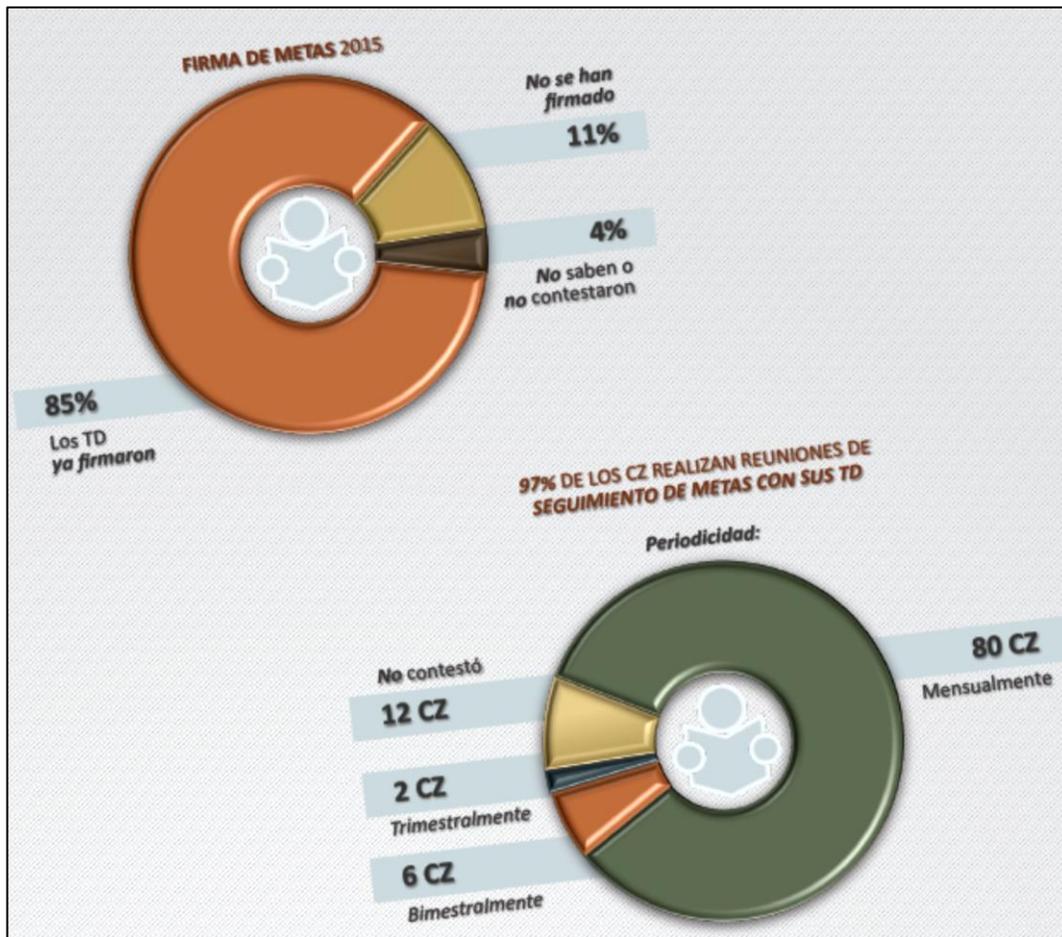
3.3.4. Capacitación deficiente

Los datos recolectados en 2016 en el aspecto de la formación muestran que el 11% de los CZ dijo contar con asesores únicamente con primaria terminada, en tanto que el 78% señaló contar con asesores con secundaria terminada únicamente. Además, el 86% afirmó que tiene formadores dentro de su Coordinación de Zona, pero el 12% no tiene metas de formación. A esto se agrega un bajo nivel de preparación de los TD y de los estudiantes de EMS que participan en los programas (INEA, 2016a).

3.3.5. Falta de seguimiento a resultados

En el aspecto al seguimiento a metas de los coordinadores y técnicos docentes, el estudio hecho en 2016 otorgó las cifras que se muestran enseguida:

Gráficas 9 y 10. Seguimiento de metas de CZ y TD.



Fuente: INEA (2016a).

De lo anterior se desprende que la mayoría de los TD conocen sus metas y que 80 de 124 CZ (64.5%) las efectúan mensualmente, lo que está resultando insuficiente, al ver las cifras de las Tablas 1 y 2 sobre los resultados obtenidos en comparación a las metas institucionales hasta abril de 2017.

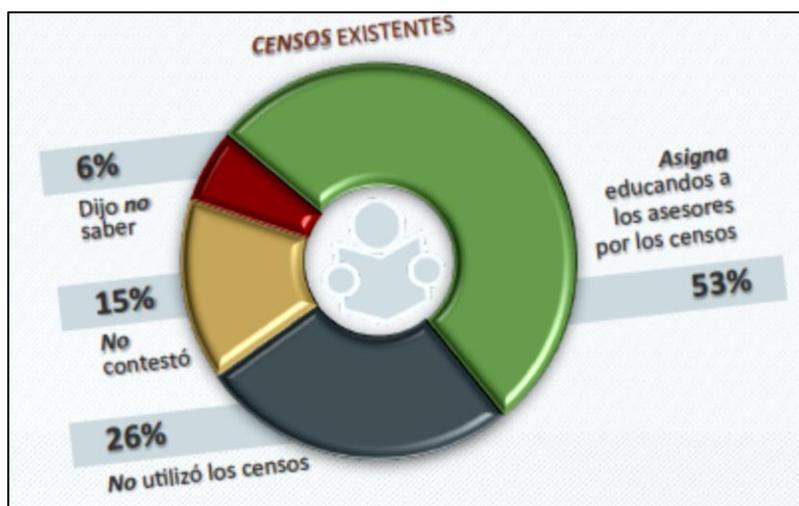
En lo que respecta a PROSPERA, el programa más exitoso en la promoción de los servicios del INEA, 9 CZ no ha realizado reuniones de evaluación para determinar la efectividad de los padrones de dicho programa (73 sí las realizan). Adicionalmente, 10 coordinadores no consideran efectivos los padrones. Por otra parte, 13 CZ no llevan a cabo reuniones de evaluación de los padrones con los TD, en tanto que 17 no fueron evaluados por su superior sobre este tema.

Estos valores se conjugan con los obtenidos en los censos para combatir el rezago educativo por parte de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), pues 24 CZ dijeron que tal censo no fue de utilidad por 33 que concedieron que sí les ayudó. Sumado a ello, solo 42 CZ dijeron que sí son evaluados por sus superiores sobre la atención educativa de las personas censadas en este trabajo.

En lo concerniente a otros Censos de Programas Federales y Estatales, 28 CZ reconocieron no tener un monitoreo sobre la atención de personas en rezago; y 12 CZ afirmaron no ser evaluados por su superior en este tema. De manera global, solo el 53% de los CZ dirige a sus asesores tomando en cuenta las listas de los censos mencionados (ver gráfica 11), en tanto que 26% no las utiliza.

Gráfica 11. Uso de datos de censos en materia de educación para adultos.

Fuente: INEA (2016a).



Toda vez que se han revisado los resultados obtenidos en estas 7 operaciones del INEA durante el período 2015-2017, en el siguiente capítulo se refieren los principales patrones encontrados, se formulan recomendaciones para atender las problemáticas más urgentes y se articulan una serie de propuestas específicas para su mejora.



Capítulo 4. Conclusiones

Como culminación del análisis efectuado sobre las operaciones administrativas del INEA, en este último capítulo se extraen las inferencias más trascendentes y se efectúa una teorización general de la información presentada.

4.1. Conclusiones

Primeramente, se revisa si se consiguieron los objetivos planteados al inicio de este trabajo. En lo correspondiente al objetivo general (“Estimar las repercusiones que las problemáticas económico-administrativas tienen sobre funciones operativas cruciales de organismos descentralizados encargados de servicios públicos”), puede afirmarse que se cumplió exitosamente, ya que se encontraron las siguientes evidencias:

1.- INEA cuenta con recursos limitados para atender adecuadamente la demanda educativa de sus usuarios, por lo cual en sus resultados globales por estado (para servicios de alfabetización, educación primaria y educación secundaria), el máximo valor dentro de los resultados conseguidos alcanza apenas el 41% de las metas pactadas por este organismo, cifra que indica un lento avance en sus tareas institucionales.

2.- Existen estados que por sus condiciones geográficas (por ejemplo, Baja California Sur y Tabasco) y/o económicas (por ejemplo, Colima y Guerrero) han mostrado pobres avances en las tareas educativas del INEA. Aunado a ello, las complicaciones debidas a la falta de documentos para incorporar educandos y asesores al SASA ha conllevado la deserción (en el caso de los primeros) y la no inscripción (para los segundos), lo cual ha dificultado aún más la consecución de las metas.



3.- A los considerables retos operativos que enfrentan CZ, CR, TD y figuras solidarias, se ha añadido la desorganización administrativa, la cual se traduce en la falta de seguimiento y de actualización de las listas de educandos; la baja formación de los asesores; retroalimentación desfasada entre coordinadores y subalternos; módulos escasos o poco adecuados a las condiciones particulares de un sitio; inconvenientes que limitan el uso de las plataformas digitales; promoción constante de los servicios educativos, pero sin el impacto deseado; el desaprovechamiento de los convenios educativos con otras instituciones (CDI, CONAFE y escuelas de EMS, entre otras); un uso parcial e irregular de los padrones obtenidos a partir del programa PROSPERA y los censos de varios organismos gubernamentales y académicos; un control escolar con serias deficiencias en el registro y la entrega de certificados; y, en general, una pobre supervisión de las metas institucionales.

4.- Buena parte de los problemas administrativos del INEA provienen de planeaciones y políticas que no toman en cuenta el contexto de trabajo de los coordinadores, asesores y educandos (como ofrecer exámenes en línea en sitios que no tienen ni electricidad o establecer metas que no consideran las dificultades para acercarse a comunidades de difícil acceso). Otra parte de estas complicaciones, como ya se mencionó, proviene de la estrechez de recursos y la falta de personal debidamente capacitado. Y una tercera parte es producto de esquemas burocráticos confusos y variables que complican el ingreso de educandos y asesores, dificultan el seguimiento de resultados, y no toman en cuenta muchas de las propuestas de los coordinadores.

En cuanto a la obtención de los objetivos específicos planteados originalmente se señala lo siguiente:

El primer objetivo (“Explicar el contexto que ha influido en la aparición de problemáticas específicas en las operaciones administrativas del INEA”) se cumplió cabalmente, pues se presentó información sobre los antecedentes, las funciones, la estructura funcional y los resultados que ha obtenido el INEA en materia educativa,



lo cual ayudó a explicar dificultades como la desorganización administrativa entre los institutos y delegaciones estatales, las metas cada vez mayores que se le han planteado al INEA y las complicaciones para supervisar tantas coordinaciones de zona y regionales.

En lo referente al segundo objetivo (“Detectar los principales puntos de mejora en la gestión del INEA, para así facilitar las operaciones claves de esta institución”) también se cumplió, ya que a través del estudio llevado a cabo en 2016 fueron los propios CZ y CR quienes presentaron opciones para resolver problemáticas operativas: facilitar los procesos de inscripción de educandos; apoyar la formación de asesores; compartir mayores recursos a los módulos regionales; optimizar los sistemas informáticos institucionales; crear más coordinaciones en zonas de alto rezago; entregar a tiempo los materiales y recursos necesarios; apoyar en mayor medida a las figuras solidarias; aprovechar los convenios con otros programas e instituciones; y facilitar la carga burocrática de las labores de los coordinadores.

Sobre el tercer objetivo (“Realizar un análisis crítico de la estructura operativa, el aprovechamiento de recursos y las limitaciones funcionales del INEA hasta abril de 2017”), se cumplió parcialmente, pues debido a cuestiones de confidencialidad, no se pudieron obtener las cifras en torno al manejo del presupuesto de dicho instituto, por lo cual el presente trabajo se enfocó en la situación administrativa que vive actualmente la institución y las formas en que se ha intentado resolver sus conflictos.

Con respecto al cuarto y último objetivo (“Incidir en la formulación de nuevas políticas públicas que ayuden a resolver las condiciones particulares que impiden el óptimo funcionamiento del INEA”), éste se encuentra pendiente, ya que la principal finalidad de esta investigación es servir como un diagnóstico detallado de las condiciones en que se están desarrollando operaciones críticas del INEA, para así ayudar a mejorar las planeaciones, las metas a futuro y las políticas para facilitar las actividades de sus trabajadores.



4.2. Recomendaciones

Tomando en cuenta los datos recabados y la información proporcionada por los estudios realizados por el INEA en el período 2016-2017, se pueden formular las siguientes recomendaciones:

- a) Aunque este organismo descentralizado efectúa mediciones mensuales de la obtención de las metas por estado, éstas solo están arrojando valores cuantitativos, pero no están permitiendo profundizar en las causas y las consecuencias de tan pobres resultados. Por ello, se recomienda llevar a cabo encuestas y entrevistas aleatorias no solo con los CZ y CR, sino también con los TD, los asesores, las figuras de apoyo y los propios educandos, para poder ajustar las estrategias operativas a las condiciones contextuales de cada zona y región.
- b) Muchos coordinadores mencionan la gran cantidad de datos que deben manejar y la dificultad para comprobarlos y actualizarlos. Aunque existen SASA y otros sistemas informáticos, es indispensable apoyar a los CZ y CR con la formación de equipos de seguimiento (integrados por jóvenes de EMS o universidad, o por voluntarios), los cuales les permitan tener información pertinente a la mano en cualquier momento, para mejorar su toma de decisiones.
- c) Los coordinadores han ofrecido numerosas y valiosas propuestas de mejora de las reglas de operación y del funcionamiento general del INEA, pero muchas de ellas no son tomadas en cuenta por entrar en conflicto con normas institucionalizadas o procedimientos burocráticos. En este sentido conviene crear mecanismos que faciliten la interacción entre los CZ y CR con las administraciones de los institutos estatales y las delegaciones, así como proveerles de una mayor autonomía en cuanto a la utilización de los sistemas, materiales, recursos y personal dentro de su entorno, lo cual puede facilitar la obtención de metas “desde abajo”.



4.3. Propuestas de mejora

De forma complementaria a las recomendaciones anteriores, se plantean las siguientes propuestas:

- a) Realizar foros, congresos y/o eventos para integrar en los esfuerzos y las metas del INEA a dependencias gubernamentales, asociaciones civiles nacionales y extranjeras, universidades, centros culturales, empresas y diversos organismos. Al ser una tarea titánica la que enfrenta, el INEA requiere el apoyo y la colaboración organizada de más actores sociales, pues se ha observado que las figuras de apoyo y los asesores pueden hacer la diferencia en lograr las metas, pero también se requieren recursos y planes concertados multilateralmente.
- b) Un aspecto sumamente mencionado en los resultados del estudio de 2016 fue el relativo a la falta de seguimiento y de supervisión tanto de los educandos como de los CZ, CR, TD y asesores. Por ello, es indispensable la creación dentro del INEA de una entidad especializada en la capacitación y la evaluación de los procesos operativos, de manera que se profesionalice la labor de todos y cada uno de los trabajadores del INEA, lo cual les permitiría observar claramente sus progresos y deficiencias laborales y humanas, fomentando de este modo la superación personal y la consolidación de procesos cada vez más ordenados y eficientes.



Bibliografía básica

Buttgenbach, A. (1966). *Manual de Derecho Administrativo*. 3era edición. Francia: Bruxelles.

Cámara de Diputados (2014). *Ley orgánica de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. México: Gobierno Federal.

Cámara de Diputados (2015). *Ley federal de las entidades paraestatales*. Diario Oficial de la Federación. México: Gobierno Federal.

Cámara de Diputados (2017). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. México: Gobierno Federal.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011). *A 30 años de su creación, semblanza de la labor del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, México, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=390>

Cox, M. (2010). *Descentralización de Programas de Apoyo al Desarrollo Agro-rural Local y Participación de los Productores Rurales*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-ad724s.pdf>

Dimock, C. (1947). The Study of Administration. *The American Political Science Review*, p. 31.

Dirección General de Estudios Administrativos (1976). Desconcentración administrativa: Guía técnica. *Revista de Administración Pública*, p.173 -202.



FAO-SDA (2006). *Kit Pedagogique: Comprendre, Analyser et gerer Les Processus de Decentralisation du Development Rural 2.* Institutions Pour Le Développement Rural. Francia: FAO-SDA.

Fierro Evans, C., Tapia García, G. y Rojo Pons, F. (2010). *Descentralización educativa en México: un recuento analítico.* Informe de implementación de políticas educativas: México. Francia: OCDE.

Fraga, G. (1990). *Derecho administrativo.* Editorial Porrúa. Recuperado de https://books.google.com.mx/books/about/Derecho_administrativo.html?hl=es&id=TU5MAAAAMAAJ

García Oviedo, C. y Martínez Useros, E. (1968). *Derecho Administrativo.* Tomo II. 9na edición. Madrid: Eisa, pp.57 – 58.

Gobierno de Aguascalientes (2013). *Instituto para la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas de Aguascalientes.* Manual de organización. México: Gobierno Estatal de Aguascalientes.

Guerrero, O. (2015). *Principios de Administración Pública.* Primera Lección: La Administración Pública. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html>

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2010). *Lineamientos para implementar y operar los proyectos estratégicos de vinculación con los sectores público, privado y social para la atención del rezago educativo en el país.* Reglamento de políticas organizacionales No. LI-DPE-01. México: SEP-INEA.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)-Gobierno Federal (2012). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012.* Sector: Educación y cultura. México: APF.



Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2013). *Características y objetivos del INEA*. Curso de formación inicial para apoyos técnicos. México: INEA.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2013b). *Modificaciones al modelo de datos del SASA*. Dirección de Acreditación y Sistemas. México: SEP-INEA.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2015a). *Sistema SASA en línea*. Manual de usuario y criterios de operación. Módulo de figuras operativas. México: Dirección de Acreditación y Sistemas del INEA.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2015b). *Paquete para el alfabetizador. La palabra*. México: SEP.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2015c). *Misión, visión y objetivos del INEA*. Recuperado de <http://www.inea.gob.mx/index.php/inicio-portal-inea/nquienesbc/nuestrabc>

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2016a). *Estudio del funcionamiento de los procesos operativos en las entidades federativas*. México: INEA.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2016b). *Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT)*. Recuperado de <http://www.inea.gob.mx/index.php/inicio-portal-inea/mevyt/eadulmevytindbc.html>

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2016c). *Estudio para el funcionamiento de los procesos operativos: problemáticas y mejoras para Coordinadores de zona y regionales*. México: INEA.



Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2017a). Antecedentes, estructura y funcionamiento del INEA. Página web oficial. Recuperado de <http://www.inea.gob.mx>

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2017b). Reporte a logros Institucionales acumulados enero-abril del 2017. Documento interno, no publicado.

López Portillo, J. (1981). *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. Diario Oficial de la Federación. México: Gobierno Federal.

Nava Negrete, A. (2011). *Derecho Administrativo Mexicano*. 1era edición electrónica. EUA: Fondo de Cultura Económica.

Navarrete Salazar, A. E. (2012). *Organismos públicos descentralizados*. 6ta Asamblea Ordinaria de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia del Estado de Morelos. México: Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Hidalgo.

Poder Ejecutivo: Secretaría de Educación Pública (SEP) (2014). *Acuerdo número 17/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2015*. Diario Oficial de la Federación. México: Gobierno Federal.

Poder Ejecutivo: Secretaría de Educación Pública (SEP) (2015). *Acuerdo número 17/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2016*. Diario Oficial de la Federación. México: Gobierno Federal.

Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE) (2015). *Estudios económicos de la OCDE: México, Visión general*. Francia: OCDE.



Ramírez, L. V. y Víctor Ramírez, A. C. (2010). Educación para adultos en el siglo XXI: análisis del modelo de educación para la vida y el trabajo en México ¿avances o retrocesos? *Revista Tiempo de Educar de la Universidad Autónoma del Estado de México*, vol. 11, núm. 21, enero-junio, pp. 59-78.

Salgado Mosso, J.Y. (2011). *Organismos centralizados y descentralizados en México*. Licenciatura: Relaciones Internacionales. Introducción al Derecho. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A. C.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2005). *Educación básica para adultos: normas de inscripción, acreditación y certificación*. Dirección general de acreditación, incorporación y revalidación. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012a). *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, publicado el 31 de agosto de 1981*. Diario Oficial de la Federación. México: Gobierno Federal.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012b). *Estructura de las Delegaciones del INEA (Organización Tipo)*. México: Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2015). *Paquete del alfabetizador: La palabra*. México: INEA.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). *Manual general de organización del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. Acuerdo junta Directiva 09-66-00. Secretaría de Educación Pública. Recuperado de http://www.inea.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=470



Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2011). *Clasificación administrativa. Acuerdo por el que se emite la clasificación administrativa*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5199834&fecha=07/07/2011

Serna de la Garza, J.M. (2003). *El marco jurídico de las universidades públicas autónomas: la descentralización administrativa*. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM.

Serra Rojas, A. (1981). *Derecho Administrativo*. 10a edición. México: Porrúa.

Subsecretaría de egresos, Unidad de política y control presupuestal (2000). *Catálogo de ramos, dependencias y entidades de la administración pública federal*. México: APF.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2004). *Organismos públicos descentralizados. Aun cuando son autónomos, están subordinados a la administración pública federal de manera indirecta*. Tesis 180563. P./J. 97/2004. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, p. 809.

UNAM (1997). *Las formas de organización de la administración pública*. Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/5.pdf>

UNAM (2001). *La descentralización administrativa por región*. Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/6.pdf>

Vallina Velarde, J. L. (1961). *La desconcentración administrativa*. Revista de Administración Pública, núm. 35, mayo-agosto.

ANEXO A

ESTRUCTURA CURRICULAR DEL MEVyT en línea

