

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN  
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

**EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DEL PROGRAMA ESPECIAL DE  
CERTIFICACIÓN CON BASE EN  
APRENDIZAJES ADQUIRIDOS,  
EQUIVALENTES AL NIVEL PRIMARIA Y  
SECUNDARIA DEL INSTITUTO NACIONAL  
PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS**

CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE DE 2017

La presente evaluación se realizó bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del INEE. La responsable de su elaboración fue Sara Elena Mendoza Ortega, y se desarrolló entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017 a solicitud del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en el marco del Cuarto Convenio Específico al Convenio Marco de Colaboración INEE/DGAJ/04/01/2014, suscrito entre el INEE y la Universidad Autónoma de Baja California. Participaron en esta evaluación Oscar Parra Meza, María Luisa de Anda y Ramos, Graciela Messina, Lorena García Mendoza y Vladimir Saavedra Martínez.

---

## Índice

---

<b>Introducción</b> .....	1
<b>1. Antecedentes</b> .....	4
1.1 Marco normativo para la EPJA .....	4
1.1.1 Marco normativo de la EPJA en México.....	7
1.1.2 Marco normativo para la acreditación y certificación en la EPJA.....	9
1.1.3 Marco normativo internacional en materia de Reconocimiento, Validación y Acreditación de saberes previos.....	10
1.2 Definición del problema público del rezago.....	12
1.2.1 Conceptualización del rezago .....	12
1.2.2 Causas del rezago .....	13
1.2.3 El rezago educativo en México.....	15
1.3 Experiencias relevantes de certificación de saberes .....	18
<b>2. Marco de la evaluación</b> .....	24
2.1 Principios, supuesto y condiciones de la evaluación .....	24
2.2 Objetivos, dimensiones y parámetros de la evaluación .....	26
2.1.1 Objetivos .....	26
2.1.2 Dimensiones y parámetros de referencia de la evaluación .....	26
2.3 Metodología de la evaluación.....	32
2.3.1 Enfoque metodológico .....	33
2.3.2 Proceso metodológico .....	35
<b>3. El programa de certificación (PEC): Resultados del análisis</b> .....	46
3.1. Descripción del PEC .....	46
3.1.1 Metas y logros del PEC.....	50
3.1.2 Relaciones PEC-Programa regular .....	51
3.2. Diseño del PEC.....	55
3.3. Implementación .....	63
3.3.1 Objetivos y metas del PEC.....	63
3.3.2 Población objetivo y focalización .....	65
3.3.3 Recursos humanos: figuras y funciones .....	66
3.3.4 Recursos materiales y tecnológicos.....	69
3.3.5 Capacitación.....	69
3.3.6 Proceso de la implementación.....	73

3.3.7 Mecanismos de difusión .....	73
3.3.8 Registro.....	74
3.3.9 Preparación del sustentante .....	75
3.3.10 Integración del expediente.....	75
3.3.11 Aplicación .....	76
3.3.12 Notificación de resultados.....	78
3.3.13 Asesoría especializada .....	79
3.3.14 Certificación.....	80
3.3.15 Coordinación interinstitucional .....	82
3.3.16 Mecanismos de seguimiento y evaluación.....	82
3.3.17 Transparencia.....	84
3.3.18 Motivación para participar en el programa .....	85
3.4 El PEC 2016-2017. Contribuciones y prospectiva .....	87
3.4.1 PEC 2016 - PEC 2017: visión comparada.....	87
3.4.2 Contribuciones.....	89
3.4.3 Prospectiva.....	90
<b>4. Hallazgos y recomendaciones .....</b>	<b>94</b>
4.1.Hallazgos sobre logros alcanzados .....	94
4.1.1 Diseño .....	94
4.1.2 Motivaciones de los participantes.....	95
4.1.3 Operación.....	96
4.2.Hallazgos y recomendaciones sobre puntos críticos de atención inmediata .....	97
4.2.1. Diseño .....	97
4.2.2. Capacitación.....	100
4.2.3 Registro.....	102
4.2.3 Preparación de sustentantes para el examen.....	105
4.2.4 Aplicación .....	106
4.2.5 Notificación de resultados.....	108
4.2.6 Asesoría especializada.....	110
4.2.7 Certificación.....	112
4.3.Hallazgos y recomendaciones sobre deficiencias en materia de programas RVA y certificación de saberes en educación básica de adultos.....	114
4.3.1 Pertinencia y congruencia del diseño en términos de RVA .....	114

4.4. Hallazgos y recomendaciones sobre deficiencias operativas por atender .....	116
4.4.1 Aspectos fundamentales del programa.....	116
4.4.2 Relación PEC-programa regular .....	117
4.4.3 Implementación y la difusión con aliados.....	118
4.4.4 Seguimiento y evaluación.....	119
4.4.5 Transparencia.....	121
4.5 Reflexión final .....	122
<b>Referencias .....</b>	<b>124</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>129</b>
<b>Anexo 1. Libro de códigos y subcódigos.....</b>	<b>132</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Sustentantes entrevistados según año, 2016 y 2017 y certificación .....	33
Cuadro 2. Muestra teórica de actores (común a los cinco estudios de caso) .....	36
Cuadro 3. Muestra teórica de la selección de sustentantes a entrevistar por estado .....	38
Cuadro 4. Figuras entrevistadas según su tipo y estado (total 5 estados).....	38
Cuadro 5. Muestra real de sustentantes en los cinco estados de los estudios de caso....	40
Cuadro 6. Programa PEC Egresados de primaria y secundaria y total, a nivel nacional, años 2016 y 2017 .....	48
Cuadro 7. Egresados del INEA, primaria, secundaria y total, según Programa regular y PEC. Nivel nacional (frecuencias absolutas).....	52
Cuadro 8. Peso relativo del PEC y del Programa Regular en el total de la certificación del INEA, en primaria y secundaria juntas, años 2016 y 2017, a nivel nacional y cinco estados (en %).....	54

*Una educación, desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma.*

**Gabriel García Márquez**

**Por un país al alcance de los niños, 1994**

---

## Introducción

---

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) coordina el desarrollo de la evaluación exploratoria y diagnóstica de los procesos que conforman el diseño y la operación del Programa Especial de Certificación con Base en Aprendizajes Adquiridos, equivalentes al Nivel Primaria y Secundaria (PEC), con el fin de identificar sus avances y déficits, y proponer recomendaciones de mejora que contribuyan a avanzar en el fortalecimiento del papel del Estado como garante del derecho a una educación de calidad para todos los jóvenes y adultos en México.

Uno de los componentes de esta evaluación es la valoración de la efectividad de la implementación del Programa, con la cual se busca determinar en qué medida esta intervención está dando respuesta al problema público que le dio origen y si las acciones previstas y ejecutadas se orientan hacia la dirección deseable. A fin de cumplir con este objetivo, el INEE sumó esfuerzos con un equipo evaluador externo.

El presente informe final ofrece los resultados de la evaluación que llevó a cabo el equipo externo, la cual se propuso valorar de manera exploratoria y diagnóstica los procesos implicados en la certificación de jóvenes y adultos que brinda el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en el marco del programa, con vistas a identificar logros, limitaciones y oportunidades tanto en materia de Reconocimiento, Validación y Acreditación (RVA) de los aprendizajes no formal e informal como operativas, así como proponer recomendaciones para su afirmación, mejoramiento o transformación. Como horizonte de mediano plazo se vislumbra la posibilidad de contribuir al fortalecimiento del papel del Estado, como garante del derecho a una educación de calidad para todos los jóvenes y adultos en México, mediante la formulación de políticas públicas en el campo de la Educación con Personas Jóvenes y Adultas (EPJA), orientadas por los principios de equidad, inclusión y pertinencia social y educativa.

Esta evaluación está centrada en el año 2017 del programa, considerando que desde su creación en 2016 ha estado sujeto a cambios frecuentes y que se justifica observar dichos cambios. Se incluye el año 2016 a modo de antecedente para comparación. En la práctica,

dado que la implementación del PEC comenzó hacia el mes de julio de 2017, la mitad de los casos de la muestra real fueron de sustentantes del 2016 y los testimonios de las figuras institucionales del INEA y de los aliados transitaron de un año a otro.

La evaluación de la implementación consideró que: a) en los años 2016 y 2017, el PEC arribó a resultados significativos sólo durante seis o siete meses de cada año; b) los testimonios dan cuenta de un programa que se está construyendo, por lo que hay distancias entre la práctica y el marco normativo.

El enfoque adoptado fue de investigación cualitativa, el cual buscó rasgos de la práctica que permitieran entender el programa y no encontrar tendencias generalizables. La metodología que se adoptó cubrió tanto el diseño como la implementación y la relación entre ambos. Respecto al diseño, se recurrió a investigación documental, así como a entrevistas a autoridades nacionales del INEA. En relación con el proceso de implementación, se realizó cinco estudios de caso en estados con características diferentes, basados en trabajo de campo y sobre los cuales se fundamenta y sostiene este informe final.

En congruencia con el proceso desarrollado, este informe se inicia con un capítulo de antecedentes, en el que se presenta el marco normativo acerca de la EPJA, a nivel nacional e internacional; se define el rezago en términos de problema público, en particular en México y en los estados donde se realizaron los estudios de caso; y se presentan experiencias innovadoras de certificación de saberes. En el segundo capítulo, se hace mención de los principios, y condiciones de la evaluación, así como de los objetivos, dimensiones, parámetros, y metodología, incluyendo la reseña del trabajo de campo. El tercer capítulo, que es el nodal, describe los principales resultados de la evaluación respecto a lo que se propuso. También en ese capítulo se confrontan los resultados de la evaluación del diseño con los resultados de la evaluación de la implementación. El cuarto capítulo presenta los hallazgos y recomendaciones que aspiran a orientar la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas en el campo de la EPJA y la certificación de saberes previos, aunque abiertas a nuevas reflexiones. Los hallazgos y recomendaciones están organizados en cuatro categorías, a saber, sobre logros, puntos críticos de atención inmediata, problemas en el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales y problemas operativos. A guisa de conclusión, se incluye un punto 5 con reflexiones finales.

Por último, se incluyen referencias bibliográficas, un glosario y un anexo de códigos y subcódigos.

Es importante considerar que se está en un momento propicio para evaluar el PEC, ya que el contexto socioeconómico mundial y latinoamericano atraviesa un proceso de transformación radical del sentido del trabajo, en términos del debilitamiento del trabajo formal y del trabajo decente, lo que hace cada vez más necesaria la acreditación de los saberes adquiridos en la vida, en el marco de una aspiración que sigue pendiente: el aprendizaje a lo largo de la vida y el trabajo, para todos, bajo todas las modalidades y en todo momento. Este principio no se limita al ámbito educativo, sino que tiene una resonancia en la democratización social y en la construcción de las subjetividades de las personas jóvenes y adultas.

Nuestro agradecimiento al personal de los institutos y delegaciones estatales para la Educación de los Adultos participantes en la evaluación (Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Sonora), por su apoyo durante el trabajo de campo, así como al personal del INEA de nivel central que hizo la mediación y conversó con los investigadores, y a los jóvenes y adultos participantes en el PEC que aceptaron ser entrevistados.

---

## 1. Antecedentes

---

El Programa Especial de Certificación con Base en Aprendizajes Adquiridos, equivalentes al Nivel Primaria y Secundaria (PEC) forma parte de una política pública en materia de Educación para Personas Jóvenes y Adultas (EPJA). Está orientada a abatir el denominado rezago educativo, a través de procesos de reconocimiento de saberes previos de las personas jóvenes y adultas, como medio para hacer efectivo su derecho a la educación y para que obtengan sus certificados de los niveles de primaria o secundaria. El Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), a partir de febrero de 2016, implementó el PEC, que tiene como objetivo reconocer y, en su caso, acreditar y certificar los conocimientos adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral de las personas adultas en situación de rezago educativo en primaria o secundaria; ello para contribuir al establecimiento de condiciones que generen inclusión y equidad educativas (INEA, febrero de 2016). En 2016, el programa tuvo índole de “especial” y estableció como su población objetivo a personas adultas en condición de rezago educativo en los niveles de primaria y/o secundaria (INEA, febrero de 2016), mientras que en 2017 se le suprimió el carácter de especial y se agregó el que las personas destinatarias “cuenten con antecedentes escolares” (INEA, junio de 2017, p. 4).

El PEC se sitúa, desde el planteamiento del INEA, en una perspectiva de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (ALV) y se basa en los perfiles establecidos dentro del programa educativo institucional vigente para personas jóvenes y adultas, que es el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) (INEA, s.f.a).

### 1.1 Marco normativo para la EPJA

La EPJA en la región de América Latina y el Caribe y en México, se ubica en un contexto de acción caracterizado por definiciones y prácticas múltiples e incluso contradictorias; marcos de políticas públicas y jurídicos mayor o menormente específicos y hasta ausentes; alcances que van desde la educación básica hasta la educación técnica o vocacional y el bachillerato; sujetos que forman parte de los sectores sociales más desfavorecidos o en condiciones de vulnerabilidad; modelos, métodos y materiales educativos más o menos pertinentes y adecuados a las personas y comunidades; figuras educativas cuyas

condiciones de participación suelen ser inestables; y una formación de educadores que en general resulta insuficiente o limitada.

La definición actual de la EPJA<sup>1</sup> y sus alcances se encuentra presente en una agenda internacional conformada tanto por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 para su consecución, como por sucesivas declaraciones y recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) sobre el aprendizaje y la educación de adultos, tales como las conferencias internacionales de educación de adultos (CONFINTEA) y los trabajos llevados a cabo en la región.<sup>2</sup>

La EPJA, desde estos referentes, se conceptualiza como un derecho y un aprendizaje “...gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad”. (UNESCO, 2010, p. 1). Esto incluye los ámbitos familiares, laborales y comunitarios y todos los procesos educativos formales, no formales e informales.

Derivado de ello, la perspectiva contemporánea de la EPJA se resume en los siguientes rasgos:

- a) Se aborda desde un enfoque de derechos, como habilitador en tanto que es condición para el ejercicio de otros derechos, y como bien público.
- b) El aprendizaje adulto y la EPJA son un componente básico del ALV, en tanto que visión enriquecida de la educación en todo tiempo y espacio. Supone actividades y procesos constantes de adquisición, reconocimiento, intercambio y adaptación de capacidades.

---

<sup>1</sup> Esto, sin ignorar la complejidad que caracteriza el campo de la EPJA en América Latina y el Caribe; las diversas nominaciones que se le dan, ya como EPJA, como Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA), o como educación de adultos (EA), y sus variadas conceptualizaciones y alcances (Torres, 2009), a pesar de las cuales es posible identificar algunas de las líneas comunes que se han venido instalando paulatinamente en la región y por ende orientando el quehacer de este campo también en México.

<sup>2</sup> Tales como el *Marco Regional de Acción en América Latina* en el 2000 y el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) 2002-2017.

- c) Incluye la alfabetización como “la base más importante sobre la cual se construye un aprendizaje general, inclusivo e integrado a lo largo de toda la vida y en todos los aspectos de la vida para todos los jóvenes y adultos” (UNESCO, 2010, p.1), lo cual implica la alfabetización funcional.
- d) La EPJA configura un amplio campo de acción donde la ciudadanía, el desarrollo sostenible, la mitigación de la pobreza, los valores democráticos y la igualdad entre las personas son parte de sus objetivos fundamentales.
- e) Se basa en enfoques estratégicos tendientes: al fortalecimiento de políticas, planes, legislación y sistemas para su funcionamiento; a contribuir a la equidad, la inclusión y la igualdad de diversos grupos sociales, culturales y con necesidades específicas; a sustentarse en la perspectiva de género, en el énfasis en la calidad y el aprendizaje; a insertarse en el marco del ALV y en la búsqueda de pertinencia y adecuación ante situaciones de emergencia, conflicto o contextos de crisis.
- f) Considera las distintas dimensiones y potencialidades del ser humano, en los aspectos afectivos y emocionales, las relaciones interpersonales, las posibilidades de inserción y actuación social, las formas de aprender, el desarrollo cognoscitivo y la lengua y la cultura.
- g) Como parte del ALV, converge con el aprendizaje formal, no formal e informal, por lo que los sistemas y modelos de la EPJA requieren integrar estos aprendizajes a través del establecimiento de marcos o parámetros de calificación y políticas, componentes o estrategias para el reconocimiento, validación y acreditación de saberes de las personas, independientemente de dónde y cómo los hayan adquirido.

Específicamente en México, la visión normativa y de prácticas sobre la EPJA que se ha venido construyendo, apela de manera parcial pero creciente a este marco, a la par que retoma la especificidad de múltiples experiencias que por décadas se han tenido en el país, principalmente desde la tradición de la educación popular,<sup>3</sup> la educación rural y la

---

<sup>3</sup> La educación popular, indisolublemente ligada a la obra y el trabajo de Paulo Freire en la región, plantea una educación crítica, transformadora y liberadora de los seres humanos, en la que se parte de la realidad de los actores sociales, de su experiencia y su cultura, “para que ellos mismos se involucren y aporten al cambio personal, a la transformación social y al cuidado de la vida”. (Céspedes 2013, p. 3).

alfabetización.<sup>4</sup> Es este marco también el que da cabida y sustento a programas de reconocimiento de saberes, como el PEC.

### **1.1.1 Marco normativo de la EPJA en México**

En México, el Sistema Educativo Nacional (SEN) reconoce que todas las personas tienen derecho a la educación obligatoria y que el Estado tiene la obligación de garantizarla y que sea de calidad. Así lo marcan la Constitución, la Ley General de Educación, las leyes estatales de educación y los objetivos de los diferentes programas de desarrollo nacional y del sector educativo.

No obstante, lo anterior, en el país un gran número de personas no ha logrado acceder a ese derecho a ser alfabetizado o a concluir las educaciones primaria y secundaria obligatorias. Esas personas, que tienen 15 años o más, y que por ende han rebasado la edad normada para estar incluidas en la escuela primaria o secundaria, conforman lo que se denomina la condición de rezago educativo. Por ello existen opciones educativas dirigidas a ellas para que consigan culminar su educación básica y tengan mayores oportunidades de mejorar su calidad de vida.

Así, la Secretaría de Educación Pública ha creado y sostenido una serie de instituciones y programas para atender a esta población, entre los que se encuentran los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) y los Centros de Educación Extraescolar (CEDEX), así como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA; éste último es el que atiende a la mayor parte de personas en condición de rezago educativo.

La educación con personas jóvenes y adultas en México se encuentra normada por el Artículo 3º constitucional, el cual señala que toda persona tiene derecho a recibir educación. Asimismo, se rige por el Artículo 39 de la Ley General de Educación, el cual establece que la educación de adultos forma parte del Sistema Educativo Nacional; finalmente, por el Artículo 43, el cual consigna que “La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. Se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como de formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta

---

<sup>4</sup> Un ejemplo notable son las Campañas de alfabetización de México desarrolladas durante los años 40, 50 y 60, las Misiones culturales y la Escuela rural mexicana. (Schmelkes 2010).

educación se apoyará en la participación y la solidaridad social” (Cámara de Diputados, 2017, p. 21).

En materia de equidad la Ley General de Educación señala en su Artículo 32 que “Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos” (Cámara de Diputados, 2017, p. 17). En particular, se establece que dichas medidas “estarán dirigidas, de manera preferente, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas” (Cámara de Diputados, 2017, p. 17), y en su Artículo 33, Facción IV, que “Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior, otorgando facilidades de acceso, reingreso, permanencia, y egreso a las mujeres” (Cámara de Diputados, 2017, p. 17).

De igual modo, el marco de política social y educativa que respalda la EPJA en el país, está presente tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se establece como estrategia ampliar las oportunidades de educación en todas las regiones a todos los sectores, como en el Programa Sectorial de Educación para el mismo periodo, en el que de manera específica se plantea intensificar y diversificar los programas para la educación de personas adultas y la disminución del rezago educativo (referidos en INEA, 9 de febrero de 2016).

De estos instrumentos jurídicos y de política pública, el INEA ha derivado programas institucionales orientados a cumplir las funciones y ejercer las facultades asignadas en su Decreto de creación y en su Estatuto orgánico.

### 1.1.2 Marco normativo para la acreditación y certificación en la EPJA

En su Artículo 33, la Ley General de Educación obliga a la autoridades educativas federal y local, a garantizar el acceso a la educación de las personas que no cuenten con documentos académicos o de identidad, y en el Artículo 64 señala que “La Secretaría, por acuerdo de su titular, podrá establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos parciales o terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta, de la experiencia laboral o a través de otros procesos educativos” (Cámara de Diputados, enero de 2017, p. 28).

De la misma manera, este aspecto se rige por el Acuerdo 696 que establece las normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación de la educación básica, y que, si bien le brinda la potestad a la SEP de regular la evaluación, acreditación, promoción y certificación de los alumnos que cursan la educación básica, en su Artículo 2° señala que la norma se emite “sin perjuicio de las adaptaciones e inclusiones que sean necesarias en materia de educación indígena, especial o para migrantes y adultos, así como de aquellas requeridas en términos de los contextos y las características propias de cada modalidad o servicio educativo” (DOF, 20 de septiembre de 2013, p. 2).

En función de lo anterior, el INEA expidió los *Lineamientos de control escolar relativos a la inscripción, acreditación y certificación de educación básica*, que establecen que el Instituto tiene entre sus funciones “acreditar los conocimientos de educación para adultos, en los niveles de estudio que promueve e imparte, así como expedir los certificados y certificaciones correspondientes” (INEA, 2016, p. 6) y que uno de sus objetivos es “Ampliar y facilitar las oportunidades para que la población pueda certificarse en nivel primaria y secundaria, mediante acciones de coordinación y articulación que promuevan que la población acceda a evaluar sus saberes previos, con el propósito de abatir el rezago educativo”. (INEA, 2016, p. 8).

Los lineamientos anteriores expresan como uno de los criterios aplicables a la inscripción de las personas que solicitan los servicios de educación de adultos, el derecho de acceder al reconocimiento de sus saberes previos, “y si es el caso, certificar los conocimientos y habilidades adquiridas a lo largo de la vida, sea mediante un proceso formal, no formal o

informal” (INEA, 2016, p. 23). En este contexto, de igual forma, se define como objetivo de la certificación el “otorgar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados por los educandos en el Instituto Estatal y/o Delegación del INEA conforme al MEVYT en sus diferentes vertientes, así como los diversos programas que implemente el INEA” (INEA, 2016, p. 34).

Por otra parte, el Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) emitido en 2000 y reformado y adicionado en múltiples ocasiones, la más reciente en abril de 2017, en su Título Tercero también establece el “Procedimiento general para la acreditación de conocimientos parciales o terminales que correspondan a un cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral” y específicamente que esto sea aplicable a la acreditación de la primaria y la secundaria, a través de “instituciones evaluadoras” (DOF, 18 de abril de 2017, pp. 28-30).

Estos elementos normativos permiten contar con un marco que da sustento y contenido al RVA en la educación con personas jóvenes y adultas, desde una perspectiva del derecho a la educación, la inclusión y la equidad.

### **1.1.3 Marco normativo internacional en materia de Reconocimiento, Validación y Acreditación de saberes previos**

El fundamento del ALV, definido como “un principio organizativo de todas las formas de educación, basado en valores de inclusión, emancipación, humanísticos y democráticos; es global y parte integrante de la perspectiva de una sociedad basada en el conocimiento” (UNESCO, 2010, p. 28), es intrínseco a la participación de los ciudadanos en la vida social, cultural, política y económica de las sociedades, y tiende a una distribución más equitativa y pertinente de las posibilidades de capacitación y aprendizaje entre toda la población. Es, por tanto, uno de los puntos de partida del Reconocimiento, Validación y Acreditación de saberes previos (RVA).

El ALV dota de argumentos para comprender el hecho de que aquellas personas que no accedan a la escolarización, no implica que carezcan de conocimientos, habilidades y elementos conceptuales, de valores o herramientas para desempeñarse en el mundo y resolver situaciones para sí, sus familias y sus comunidades de manera adecuada y pertinente.

Definir qué se aprende, dónde y cómo se aprende, siendo una persona joven y adulta con poca escolaridad, muchas veces fragmentada, se torna complejo. Aunque resulta fundamental reconocer la importancia de la escolarización para acceder a un espacio privilegiado de aprendizaje, es necesario reconocer que los saberes acumulados a lo largo de la vida pueden ser, en muchos sentidos, mucho más relevantes a la identidad, actividad laboral y dinámicas sociales y culturales de las personas y sus comunidades. Así pues, si bien los contenidos que la escolarización puede proveer son relevantes, los saberes acumulados también lo son. De ahí que se hayan diseñado modelos *ex profeso*, los cuales facilitan el arribo a los medios, mecanismos y procesos que proponen el derecho a reconocer los saberes de la vida y el trabajo.

Los planteamientos internacionales en relación con el RVA se fundamentan en una serie de consideraciones y directrices emanadas de diversas conferencias y documentos formulados principalmente por la UNESCO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este tenor, el Marco de acción de Belém derivado de la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA VI) señala en el apartado de Políticas, en su inciso e), que en materia de políticas los estados miembros se comprometen a “diseñar o mejorar las estructuras y los mecanismos con miras al reconocimiento, la validación y la acreditación de todas las formas de aprendizaje, estableciendo marcos de equivalencia” (UNESCO, 2010, p. 5). A partir de este compromiso, se originan las *Directrices de la UNESCO para el reconocimiento, validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal*, que tienen como finalidad proponer principios y mecanismos que puedan ayudar a los estados miembros a mejorar sus estructuras y procedimientos para reconocer todas las formas de aprendizaje, especialmente los resultados del aprendizaje no formal e informal. (UNESCO; 2012). En este documento se señalan como áreas clave de acción:

- a) Instaurar el RVA como un componente clave de la estrategia nacional de ALV.
- b) Instaurar sistemas de RVA accesibles a todos.
- c) Hacer del RVA parte integral de los sistemas de educación y formación.

- d) Crear una estructura nacional de coordinación que integre a todos los actores sociales interesados.
- e) Fortalecer las capacidades del personal del RVA.
- f) Diseñar mecanismos sostenibles de financiación.

Todo ello, en el marco de: “una serie de principios orientados a la equidad y la inclusión en el acceso a las oportunidades de aprendizaje; la igualdad de valor de los resultados del aprendizaje formal, no formal e informal; la centralidad de las personas en el proceso de RVA; la flexibilidad y apertura de la educación y la formación formales; el aseguramiento de la calidad en todo el proceso de RVA para que los procedimientos para evaluar y validar el aprendizaje sean pertinentes, fiables, justos y transparentes; y el fortalecimiento de las alianzas entre todos los actores interesados” (UNESCO; 2010, p. 4).

## **1.2 Definición del problema público del rezago**

El derecho a la educación, puede entenderse de modo amplio como “una prerrogativa fundamental para el desarrollo de las personas. A través de él se adquieren y fortalecen los conocimientos y habilidades para la vida en lo individual y lo colectivo” (Derecho EPJA, 2016), está presente en el Artículo 26 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* adoptada por las Naciones Unidas en 1948; en el Artículo 13 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* establecido en 1966 en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en numerosos instrumentos normativos y legales. En el marco construido por la UNESCO, el derecho a la educación tiene existencia por sí mismo, pero también se reconoce como un medio indispensable para el logro de los otros derechos, el cual se basa en cuatro principios: la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato, el acceso universal a la educación y el principio de solidaridad. (UNESCO, 2003). Así, en un país donde 31.9% de su población de 15 años o más no ha logrado ejercer este derecho, la situación de rezago educativo constituye un problema de carácter público al que debe darse alta prioridad.

### **1.2.1 Conceptualización del rezago**

El rezago educativo se refiere a la condición de la población cuyo corte etario tiene como referente la normatividad de la educación básica; dado su carácter de obligatoria, se debe

concluir a los 15 años. Asimismo, se refiere a la condición de atraso debida a no haberse incorporado al sistema escolarizado de la educación o no haber terminado en los tiempos de vida normados para ello, de modo que se trata de una población de 15 años o más que no ha cursado o concluido su educación básica (Barbosa, p. 30).

Asociado a aspectos de orden económico, cultural y social, se refiere a grupos en condiciones de pobreza, género, lugar geográfico, etnia y generación, en situación de desigualdad y exclusión, por lo que el derecho a la educación les ha sido conculcado.

Cabe destacar que el concepto de rezago educativo institucionalizado en México desde los años setenta, no sólo no se ha compartido por otros países de la región de América Latina ni por la UNESCO, sino que ha sido criticado en dos sentidos: por un lado, en tanto que implica discriminación social a los actores que son parte de ese colectivo, pues impone una característica como inherente a su persona y, por ende, los vuelve responsables: y por otro, en cuanto que el campo de lo educativo es múltiple, amplio y diverso, más allá de lo escolar, y las personas pueden tener muchos aprendizajes en otros ámbitos ajenos a una condición de rezago “educativo”. Rezago equivale a retraso, retardo, diferimiento, cuya “fuerza simbólica remite al fracaso” (Suárez, 2004, p. 2); categorías que se centran en la falta, mientras descuidan la potencia de las personas que están en esa condición.

### **1.2.2 Causas del rezago**

Aunque se reconoce que las causas del llamado rezago educativo en México son multifactoriales (Barbosa, 2005, p.47), algunas investigaciones y evaluaciones han señalado como una de las principales la inasistencia y la deserción desde la escuela regular (Suárez, 2004; Muñoz, 2009); ello implica que son factores de expulsión derivados de una serie de prácticas tales como la reprobación (Backhoff, 2007).

Igualmente, los factores de tipo socioeconómico asociados a la pobreza y la marginación son reconocidos como fundamentales en el origen del rezago educativo, ya que la educación formal o regular a la que acceden quienes estudian y pertenecen a los estratos sociales de menores recursos no recibe los insumos de mayor calidad (Muñoz, 2009). Una evidencia de ello está dada por los índices de rezago social, que en el país se determinan con base en una integración de indicadores, los cuales consideran información referente a la educación, el acceso a los servicios de salud y la calidad de la vivienda entre otros, y que

muestran cómo el rezago educativo es más del doble en entidades con el más alto grado de rezago social (CONEVAL, 2016). Dichas entidades son Chiapas, Guerrero, Veracruz y Oaxaca, las cuales contrastan con las de rezago social muy bajo, como la Ciudad de México. Esto también es visible entre poblaciones con mayor y menor presencia indígena, siendo las primeras las que presentan más altas tasas de analfabetismo y rezago en primaria y secundaria. Según datos del mismo CONEVAL “en los municipios con escasa presencia indígena, cuatro de cada diez habitantes se encuentran en pobreza, en los municipios indígenas esta situación alcanza a casi toda la población: nueve de cada diez personas son pobres” (2012, p. 15).

En el mismo tenor, investigaciones realizadas por instancias como el INEE, muestran que dentro del sistema escolarizado la generación del rezago comienza en el momento en que los alumnos van separándose por dos años o más de las edades establecidas normativamente para cursar un grado escolar, de modo que llegan a una condición de “extraedad” (Muñoz, 2009) y al consecuente hecho de que un rezago “acumulado” incide en menores niveles de matriculación oportuna (según la edad normada para ello) y por ende de continuidad educativa (INEE, 2014). La condición de rezago por edad se da de manera más aguda en contextos escolares de infraestructura, equipamiento, recursos humanos y materiales más precarios, variables que son “más favorables en los grupos de entidades con un mejor contexto socioeconómico” (INEE, 2017a, p. 35).

Otros elementos asociados al rezago educativo son el ingreso temprano de niños y jóvenes al mercado laboral —que según INEGI en 2015 ascendió a 2 475 989 niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que realizaban alguna actividad económica y 2 217 648 que realizaban ocupaciones no permitidas porque ponen en riesgo su salud (INEGI Cuéntame, s.f.)— Ello implica abandono escolar, así como el detrimento de factores inherentes al aprendizaje, lo cual genera más rezago. Existen, además, otros elementos que contribuyen al rezago escolar:

la deficiente operación de la escuela o la falta de relevancia del currículo, currículos que no han sido diseñados a partir de las necesidades de los sectores desfavorecidos de la sociedad; por lo que no reúnen, en general, las condiciones de relevancia y pertinencia que son necesarias para impulsar los aprendizajes de quienes pertenecen a esos sectores (INEE, 2014, p. 121).

Puede verse así que el denominado rezago educativo constituye un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones, cuya expresión cobra altas proporciones, según se verá en el siguiente subapartado.

### **1.2.3 El rezago educativo en México**

A nivel nacional, hacia 2015 el rezago educativo ascendía a 35% de la población del país, alrededor de 30 millones de personas. Existía un mayor peso en el rezago de educación secundaria, en las zonas urbanas en términos absolutos y en las zonas rurales en términos relativos, así como en las edades más altas en términos relativos y en los estados con menor desarrollo económico del sur y centro del país (INEA, 2016 d). De acuerdo con los análisis de instituciones externas al INEA, el rezago se ha reducido lentamente desde los años 90, tanto en términos relativos como absolutos, de 31 millones en 1990 (INEGI, 2004; Núñez, 2006) hasta llegar a los 30 millones actuales (INEGI, 2015).

En los estados donde se realizaron los estudios de caso, el rezago presenta variaciones: a) está cerca del valor nacional, como en Campeche (35%) e Hidalgo (36%); b) está por debajo como en Sonora (27%) o c) por encima como en Michoacán (48%) y Guanajuato (41%). Al mismo tiempo, en los cinco estados se mantiene la tendencia a que el rezago se concentre en términos absolutos y relativos en secundaria sin terminar; en términos absolutos en el medio urbano y en términos relativos en el medio rural, indígena y en los grupos etarios mayores. En todos los estados se presentan grandes variaciones entre municipios urbanos y rurales.

Finalmente, en el entendido que el rezago educativo es un problema complejo, que puede leerse en términos de rezago social, cabe destacar dos situaciones: a) a nivel nacional y en los estados de los estudios de caso, el rezago se incrementa en las edades más avanzadas, es decir, es principalmente rezago adulto acumulado, antes que rezago “fresco”, así nombrado por algunos de los entrevistados para referirse a los jóvenes que habían abandonado en época reciente (cinco años o menos) la educación secundaria formal; incluso algunos de ellos tenían el tercer año inconcluso o terminado, pero adeudaban asignaturas. Sin embargo, varios de los estados decidieron dar cabida a esos jóvenes que se acercaron al PEC, aun cuando son minoría al interior del rezago; b) en varios de los estados resulta fundamental el acercamiento del PEC a la población económicamente activa

ocupada, ya que las industrias que se están radicando o están ya instaladas requieren y exigen a los trabajadores el certificado de la educación secundaria. En este marco, varios de los estados analizados en los estudios de caso realizaron convenios con empresas para identificar a esos participantes; tal fue el caso de Guanajuato con las empresas ubicadas en el corredor industrial, y de Sonora con las empresas que emplean migrantes temporales y asentados en Hermosillo.

En particular, se observan las siguientes tendencias que se reseñan por estado.

En **Campeche** el rezago educativo ha mantenido su lugar respecto al país desde los años 80, aunque en términos relativos ha logrado disminuirlo considerablemente. Campeche ha conseguido reducir su nivel de rezago educativo total al pasar de casi 57% de su población en 2000 a 34.9%. Un total de 228 354 personas se encuentran en esta situación en 2015 (INEA, 2016 d). El rezago educativo de Campeche es similar a la media nacional, pero alto en relación con el resto del país; en 2015 se ubicaba en el lugar 13 de las 32 entidades federativas (INEA, 2016 d). Poco menos de la mitad de la población que no ha terminado la secundaria tiene 40 años de edad o más. En el caso de quienes no han concluido la educación primaria, poco más de la mitad son mayores de 50 años (cálculo propio con base en INEA, 2016 d). En términos relativos en los municipios rurales e indígenas se encontraba el mayor nivel de rezago; el más alto fue de 52% en el municipio de Hopelchén, donde más de la mitad de la población es hablante de lengua indígena, mientras el municipio urbano con menor nivel de rezago era Campeche con 27% (INEA, 2016 c).

En **Guanajuato** el rezago educativo se ha mantenido entre los más altos a nivel nacional desde los años 80, aunque en términos relativos ha logrado disminuirlo considerablemente, de 62.8% de su población en el año 2000 a 41%. Un total de 1 709 114 personas en 2015 (INEA 2016 d). El rezago educativo de Guanajuato es uno de los más altos del país; se ubica en el séptimo lugar entre las 32 entidades federativas, después de Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Veracruz y Puebla (INEA, 2016 d). Mientras en el medio urbano en 2015 el rezago era de 35.9%, en el rural alcanzó el 56.4% de su población de 15 años o más. El 55% de la población sin haber acabado la secundaria pertenecía al estrato etario de 50 años y más, mientras que poco menos de la mitad que no han terminado la primaria tenían 55 años o más (INEA, 2016 d), es decir, el grueso del rezago está constituido por personas mayores. La variación del rezago educativo a nivel municipal va desde el

municipio urbano de Guanajuato (30.2%) hasta municipios rurales con niveles superiores a 50%, hasta llegar al de Manuel Doblado con 57.7%. El porcentaje de población hablante de lengua indígena en el estado es muy baja, tan sólo el 0.3%, tanto respecto a la población total como en relación con el rezago educativo (cálculo propio con base en INEA, 2016 d).

En **Hidalgo** el rezago educativo en 1980 llegó a estar en un lugar muy superior al del nivel nacional en los ochenta, pero ha ido remontando esta situación; del año 2000 con un rezago de 57.4% de su población, remontó hasta 35.5% en 2015, tan sólo medio punto porcentual por arriba de la media nacional; lo que significa que existe una cantidad de 727 498 personas en esta condición (INEA, 2016 d). El rezago educativo de Hidalgo se ubicaba en 2015 a poco menos de media tabla de todo el país, en el lugar 15, con sólo 14 entidades en mejores condiciones. Mientras en el medio urbano el rezago en ese año era de 28%, en el medio rural fue del 45%. De la población que no ha concluido su educación secundaria, el 47% tiene 45 años o más, en tanto, los que no han terminado la primaria 55% tenía 55 años o más (INEA, 2016 d). En 29 de los 84 municipios urbanos de Hidalgo (34.5%) no habitan personas hispanohablantes, aunque los hablantes de alguna lengua indígena sólo constituyen 23.5% del rezago estatal. Los municipios rurales alcanzaron niveles alarmantes de rezago educativo: en Tlahiltepa, el 69% de su población, en La Misión, 64.9%, y en Huehuetla 62.8%, mientras Pachuca, capital del estado, sólo tuvo el 20.5% (cálculo propio con base en INEA, 2016 d).

En **Michoacán** el rezago educativo se ha mantenido alto desde los años 80; en 2010 ocupaba el tercer lugar a nivel nacional, con 53.2% de su población, porcentaje que disminuyó a 48.1%, lo que representa significa un total de 1 567 506 7 personas. El estado mantiene el mismo tercer lugar en el país en ambos estudios, sólo antecedido por Chiapas y Oaxaca (INEA, 2016 d). En el medio urbano en términos absolutos, el rezago educativo ascendía a 42.4% de la población de 15 años o más de ese medio, mientras en el medio rural alcanzó 63%, en 2015 (INEA, 2016 d). Para ese mismo año, poco más de la mitad de la población que no había cursado o terminado la educación secundaria tenía 50 años o más y quienes no habían concluido la educación primaria tenían 65 años o más (INEA, 2016 d). En cuanto a localización urbana y rural, para 2015, el rezago educativo en términos relativos era predominantemente urbano (60.4%), condición idéntica al explorar los números de acuerdo al sexo y al nivel educativo de la gente censada. La variación del

rezago educativo a nivel municipal fue que, mientras en Morelia, municipio predominantemente urbano, había un 30% de población en esta situación, en municipios urbano-rurales alcanzó niveles del 50% y más de rezago, como Tlazalalca con 76.7%, Indaparapeo con 60% y Maravatío con 56% (INEA, 2016 d). Curiosamente estos municipios casi no poseen hablantes de lenguas indígenas (cálculo propio con base en INEA, 2016 d).

En **Sonora** el rezago educativo se ha mantenido inferior al del nivel nacional desde los años 80; a partir de 2012 se encuentra en más de 8 puntos porcentuales por debajo de la media del país. Sonora ha logrado reducir su nivel de rezago educativo total al pasar de más de 45 % de su población en 2000 a 27% en 2015 (CONEVAL, 2016b; INEA, 2016b). En términos absolutos son 563 778 personas (INEA, 2016 d). Ese año, el rezago educativo en Sonora era uno de los más bajos del país; en términos relativos se ubicaba en el lugar 30 de las 32 entidades federativas, sólo por encima de la Ciudad de México y el estado de Nuevo León (INEA, 2016 d). Mientras en el medio urbano el rezago era de 28%, en la población rural era de 47%. La mitad de la población que no había concluido la educación secundaria en Sonora pertenecía al estrato etario de 45 años y más y para el caso de quienes no habían concluido su educación primaria, más de la mitad era población mayor de 60 años de edad (cálculo propio con base en INEA, 2016 d). La variación del rezago educativo a nivel municipal iba desde el municipio urbano de Hermosillo con 20%, hasta municipios rurales con niveles del 50% y más de rezago, para llegar a San Miguel de Horcasitas con 66.6 %; en Guaymas, 21% del rezago correspondía a población hablante de lengua indígena (INEA, 2016 c).

### **1.3 Experiencias relevantes de certificación de saberes**

Las experiencias en materia de RVA muestran una importante presencia de certificación de competencias para el trabajo, tales como la de México con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) o Colombia con su Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (SENA), o para lo que en países europeos se denomina *vocational training* y que en México vendría a ser la educación profesional técnica desarrollada en el nivel de bachillerato. Asimismo, las experiencias en RVA están o deben estar asociadas al desarrollo de marcos nacionales de cualificaciones (MNC) que son un “instrumento de clasificación de las cualificaciones en función de un conjunto de criterios correspondientes a determinados niveles de aprendizaje”

(Singh, 2015, p. 21) cuyo objeto consiste en integrar y coordinar los sistemas nacionales de educación y capacitación o formación profesional. Sin embargo, como lo apunta la UNESCO (2018) el desarrollo de estos marcos es aún incipiente en la mayor parte de los países y las prácticas en educación básica son aún muy limitadas.

No obstante, pueden referirse algunas aproximaciones al diseño de propuestas y mecanismos RVA o bien experiencias que se han venido desarrollando con mayor o menor continuidad en algunos países de América Latina y en el mundo, sin que resulten exhaustivas:

Argentina. Acreditación de Saberes: En lo que se refiere a evaluación y certificación de conocimientos, Argentina, al igual que México, desarrolla una propuesta de trabajo denominada Acreditación de Saberes. Es una iniciativa de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DEJA), cuyos objetivos y criterios son el otorgamiento de certificaciones parciales y la acreditación de saberes adquiridos a través de la experiencia laboral, es decir, “los jóvenes y adultos tienen derecho a que se les reconozca lo que ya han aprendido y los sistemas educativos tienen el deber de atender estas necesidades y demandas, ya que en el siglo XXI carecer de educación implica estar condenado a la exclusión y marginalidad” (Ministerio de Educación, 2011, p. 6).

El documento base comprende a los jóvenes y adultos como sujetos pedagógicos portadores de experiencias de vida que brindan “un bagaje de saberes en relación con la apropiación y construcción de conocimientos, con la transformación del medio en que se desenvuelven y de participación activa en el entorno cultural, social y productivo” (Ministerio de Educación, 2011, p. 8). Al mismo tiempo, propone que la EPJA integre experiencias educativas no formales asociadas a diferentes entornos de vida y a los conocimientos adquiridos fuera del sistema educativo.

La Acreditación de Saberes remite a un proceso de reconocimiento y validación de los aprendizajes y a su certificación en el sistema educativo, incluso si estos saberes no fueron adquiridos en un ámbito formal (instituciones escolares), es decir, si fueron aprendidos en los ámbitos no formal o informal.

La metodología que siguen para realizar el proceso de acreditación de saberes propios de la educación informal está basada en el diálogo de saberes, la “negociación cultural” (Mejía y Awad, citados en Ministerio de Educación, 2011), investigación participativa, investigación-acción e investigación cualitativa.

Chile. Programa Chile Califica: El Programa de Educación y Capacitación Permanente (Chile Califica) se creó en 2002 como una iniciativa de los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía, con el apoyo del Banco Mundial. Se propone una modalidad flexible en la que las personas puedan avanzar a su ritmo en la educación básica, y acreditar y certificar sus saberes. Se diseñó para ejecutarse fuera del Estado, ya que se otorga por licitación a “entidades ejecutoras”, a quienes se les paga por resultados. Esto no implica el abandono del Estado, ya que es quien diseña los instrumentos, determina las fechas de las aplicaciones nacionales y otorga las certificaciones (Infante, 2002).

Chile Califica considera una serie de cambios en la EPJA. Está basado en competencias laborales y bajo una perspectiva de educación a lo largo de la vida. El proceso de validación se orienta a evaluar y certificar los saberes de las personas mayores de 18 años, que tengan o no escolaridad, pero que posean los saberes que se requieren para el tipo de evaluación que desea realizar. Está organizado en educación básica y media que, a su vez, presentan diferentes niveles de evaluación.

El diseño de las evaluaciones es nacional y se fundamenta en la propuesta realizada por el Sistema Nacional de Evaluación y Certificación de Estudios para las personas jóvenes y adultas. En ese sistema, se redefinen y precisan tanto los mecanismos de evaluación, como los procesos de construcción de instrumentos. Se señala que las evaluaciones se centran en la necesidad de que las “situaciones presentadas trasciendan el ámbito escolar, ya que se requiere utilizar contextos que tengan sentido para los adultos” (Ministerio de Educación, 2 de enero de 2016, p. 10).

Chile Califica fomenta la progresión "horizontal" y "vertical" y proporciona diferentes vías para que los estudiantes pasen del aprendizaje no formal al formal. El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales proporciona un marco para el reconocimiento de competencias, independientemente de cómo fueron adquiridas. Para la implementación de Chile Califica son centrales los centros locales de educación de adultos. El reconocimiento

es impulsado por certificados en lugar de cálculos, porque Chile no tiene un marco nacional de cualificaciones (UNESCO, 2018).

Uruguay. Programa Nacional de Educación y Empleo: Parte de un proceso para ir estableciendo instrumentos y sistemas de reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje, a través de la generación de sinergias entre el aprendizaje y la educación formal, no formal e informal. Se utiliza una metodología didáctica que combina los espacios grupales de formación teórica y metodológica con instancias de observación *in situ* de las prácticas cotidianas en los lugares de trabajo de los participantes; el docente puede ver a los trabajadores en acción e interactuar con ellos (Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, 2011). Esto se concreta en el Programa Nacional de Educación y Empleo, en el que se establecen los vínculos y el reconocimiento de personas sin educación básica, a través de la formación para el trabajo (Uruguay, 2015).

En otros continentes, la experiencia en materia de RVA ha tenido otras aproximaciones al reconocimiento de la educación básica y sus vínculos con el sector laboral. Tal es el caso de los Emiratos Árabes Unidos, donde se facilita el acceso a los programas, la movilidad y la progresión dentro de la educación a la par que en la capacitación y en todos los itinerarios profesionales. La población objetivo son jóvenes y adultos que no han completado su educación básica, así como empleados jubilados. Se evalúan y reconocen los aprendizajes previos, independientemente de dónde se hayan adquirido (formales, no formales e informales) y se toman como base para el reconocimiento laboral (UNESCO, 2018).

El proceso de reconocimiento de saberes previos de los Emiratos Árabes Unidos incluye las siguientes fases: a) identificar lo que el candidato sabe y puede hacer; b) adaptar las habilidades, el conocimiento y la experiencia del candidato a estándares específicos; c) evaluar al candidato contra esos estándares, y d) acreditar al candidato por las habilidades, el conocimiento y la experiencia adquirida en todas las situaciones de aprendizaje.

Por otra parte, Singh, citando a Anderson (Singh, 2015, pp. 32 y 33), refiere que los enfoques de RVA se pueden agrupar en torno a dos principales tipos de modelos de reconocimiento: el que se adapta al sistema educativo y a los sistemas de capacitación (convergente) y el de reconocimiento orientado a cambiar esos sistemas (divergente). En los modelos convergentes, la validación converge con los estándares del programa

existente, mientras que en los divergentes se enfatiza la calidad única de las competencias adquiridas informalmente y por ende se crean procedimientos especiales de identificación y validación que son independientes de las instituciones del sistema educativo formal.

Para garantizar la validez de un procedimiento de RVA enfocado a crear estándares específicos, debe haber consenso en la comunidad entre los sectores involucrados educativos y ocupacionales, a fin de construir el conjunto de criterios, pautas e instrumentos (Harris citado por Singh, 2015). Esto implica la posibilidad de crear “puentes” entre lo escolar o el currículo de la EPJA, como el caso del PEC en México, y otros tipos de aprendizaje no presentes en éste, como pueden ser los de carácter informal, con lo que se da cabida a la inclusión. Al respecto, Singh (200) expresa, sin embargo, que no pueden considerarse modelos excluyentes ni estáticos, pero sí un parámetro desde el cual establecer prácticas en materia de RVA.

Singh (2015) expone una serie de experiencias relativas al funcionamiento de algunos sistemas de RVA como el de Portugal, que entre otros aspectos se caracteriza por focalizar su población en trabajadores, o el de Indonesia, el cual posibilita que diferentes grupos objetivo sigan trayectorias de reconocimiento, validación y acreditación también diversas, de acuerdo con las características de cada población. Mientras, un reciente estudio realizado por la UNESCO refiere experiencias como la de Marruecos, que ha desarrollado un sistema de certificación del programa de alfabetización dirigido a personas de 15 años o más que han participado en dichos eventos previos o son autodidactas. Este sistema coordina distintos actores involucrados desde la capacitación, el empleo y la educación. Entre los resultados deseados están el desarrollo de puentes entre los programas de alfabetización y programas de capacitación certificados (UNESCO, 2018).

El panorama anterior permite entender las posibilidades de escalar modelos convergentes, con vistas a incorporar elementos de orden divergente que le den concreción al reconocimiento de los saberes no formales e informales más allá del currículo formal, a considerar trayectos únicos de acreditación o de una sola población objetivo, así como a buscar relaciones entre los reconocimientos educativos y los laborales, y en esa medida ampliar las posibilidades de ser incluyentes y equitativos y cumplir con los propósitos que se fijan.



---

## **2. Marco de la evaluación**

---

En este capítulo, se presenta el marco de la evaluación, diferenciando los principios, supuestos y condiciones (2.1); los objetivos, dimensiones y parámetros tal como fueron definidos por el INEE (2.2), y la metodología, desde el enfoque hasta la selección de los estados, los actores y las técnicas, el trabajo de campo y el proceso de procesamiento, análisis y categorías para la organización de los resultados (2.3).

### **2.1 Principios, supuesto y condiciones de la evaluación**

Al INEE, en su condición de organismo rector en el campo de la evaluación referida al sector educativo, le corresponde evaluar la educación con personas jóvenes y adultas, sin limitar sus funciones al sistema educativo formal. En ese marco, se ha realizado desde el INEE la evaluación del PEC, un programa para la EPJA, diseñado por el INEA entre fines del 2015 y principios del 2016. En consecuencia, la evaluación se ubica en un espacio del sistema educativo, el de la educación con personas jóvenes y adultas, que ha sido desde su origen una alternativa a la escuela, un lugar desde donde se han diseñado innovaciones que han nutrido también al sistema educativo regular.

Esta evaluación (Componente 2) se inscribe en el ALV, principio organizador no sólo de todas las manifestaciones de la educación, sino de la vida social, en el sentido de que permite pensar de una manera más inclusiva las relaciones entre educación, trabajo y vida, y en particular el lugar de los saberes y la acreditación de saberes por la vía de la experiencia. Igualmente, la evaluación asume el rezago como un proceso social totalizador que no se circunscribe a la educación, mientras se reconoce que el abatimiento del rezago es una meta que se desplaza sin resolverse, por la distancia entre la demanda potencial y la posibilidad de atención efectiva.

Otro principio de la evaluación es que estuvo referida tanto al diseño del PEC, como a su implementación. Al evaluar ésta última, se le caracterizó como un proceso continuo y al mismo tiempo con momentos diferenciados. En un programa semejante al PEC, que sólo cuenta con dos años desde su creación, la práctica estuvo sujeta a una resignificación y reconstrucción por parte de los investigadores, para poner en diálogo las experiencias de los distintos participantes en el PEC y confrontarlas entre sí con el marco normativo.

Cabe destacar también la tendencia de las figuras estatales, las operativas y las solidarias a asimilar su práctica en el PEC con su experiencia en el programa regular, el MEVYT, tendencia no necesariamente consciente, sino que se internalizó y fue naturalizada por las rutinas institucionales. En el mismo sentido, se asume el supuesto de que la presión institucional por las metas genera una disposición a “estar en la meta”, antes que “orientarse por la norma”, así como a olvidar el horizonte social más amplio en el cual inscriben su acción.

A partir de estos principios, también se hace presente como un supuesto de la evaluación el reconocimiento desde el INEE de que las funciones y los procedimientos que siguen las figuras participantes en el PEC no están claramente delimitados y descritos en los documentos normativos del programa (INEE, 2017b).

Finalmente, cabe reseñar las condiciones de la implementación del PEC, que pueden definirse como marcos de la práctica y como contexto de la evaluación: a) la brecha a nivel nacional entre la demanda potencial, (actualmente 30 millones de personas en situación de rezago educativo) y la atención anual del INEA en la última década (en torno a los 2 millones anuales o menos, lo que implica que se atiende aproximadamente a 7% de la demanda potencial);<sup>5</sup> b) una segunda distancia entre la atención y la certificación del INEA, con una efectividad de 66% en 2015; y de 64% y 71% en 2016 y 2017 respectivamente;<sup>6</sup> c) la constitución del rezago educativo como un contingente masivo que no se caracteriza sólo por su déficit de escolaridad, sino también por su condición de vulnerabilidad social, económica y política; integración discontinua al mundo del trabajo, bajos ingresos y escasa participación en la vida ciudadana, entre otros aspectos; d) la definición de metas anuales y de la normatividad que tienen lugar desde el INEA, mientras los estados son receptores y ejecutores de las normas; e) los cambios en la normatividad del PEC entre 2016 y 2017, que llevaron a los actores a adaptarse “sobre la marcha”; f) las adecuaciones hechas al PEC desde los estados, en términos de las figuras específicas para el PEC, como son las remuneraciones o la asesoría especializada, entre otras; g) la ausencia de criterios de inclusión de la diversidad de la demanda potencial en el diseño del PEC, ya que en la implementación, las personas indígenas y/o con necesidades especiales no fueron

---

<sup>5</sup> Al respecto, véanse los datos ofrecidos por el INEA en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/porcentaje-de-cobertura-de-rezago-educativo-por-etapa-o-nivel>.

<sup>6</sup> Elaboración propia con base en *INEA Números*, 2016 e.

incorporadas con un tratamiento específico, considerando su singularidad; h) la presencia de los aliados, que permitieron expandir la cobertura del PEC, ya que su función era acercar el programa al mayor número posible de personas, pero que en algunos casos, por tener sus propias metas distorsionaron los procesos; i) la diversidad de sustentantes que podían acercarse al PEC, en términos de sexo, edad, localización, ocupación, entre otros, en particular en 2016, antes de que se estableciera el criterio “con antecedentes escolares”.

## **2.2 Objetivos, dimensiones y parámetros de la evaluación**

El objetivo general, los objetivos específicos, las dimensiones y los parámetros para esta evaluación se definieron desde el Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos del INEE.

### **2.1.1 Objetivos**

#### ***Objetivo general***

Valorar, de manera exploratoria y diagnóstica, el diseño y los procesos implicados en la certificación de jóvenes y adultos que brinda INEA, en primaria y secundaria, con el Programa Especial de Certificación (PEC) para 2017.

#### ***Objetivos específicos***

- Analizar la pertinencia del diseño y la efectividad de la implementación del Programa, con el fin de determinar en qué medida esta intervención está dando respuesta al problema público que le dio origen y si los procesos previstos y ejecutados se orientan hacia la direccionalidad deseable.
- Determinar las brechas existentes entre los procesos de implementación establecidos en el diseño del programa y su operación,<sup>7</sup> así como entre ésta última y el marco de referencia que propone la situación progresiva ideal a alcanzar.
- Proponer recomendaciones de políticas para la mejora del PEC.

### **2.1.2 Dimensiones y parámetros de referencia de la evaluación**

---

<sup>7</sup> Así se distingue en el Modelo de Evaluación de Políticas del INEE.

De acuerdo con el INEE (2017), las preguntas generales que orientaron la evaluación del diseño y la implementación del Programa Especial de Certificación con Base en Aprendizajes Adquiridos Equivalentes al nivel Primaria y Secundaria del INEA (PEC, en 2017 Programa de Certificación), referidas a su vez a tres dimensiones, son:

- a) Pertinencia: ¿Qué características debe tener un buen programa de certificación de saberes adquiridos para jóvenes y adultos?
- b) Congruencia: ¿Existe congruencia entre la definición del problema, los bienes o servicios que se otorgan y la solución esperada?
- c) Efectividad: ¿Cómo deben llevarse a cabo los procesos de implementación para garantizar su efectividad?

Para la evaluación fueron definidos parámetros de referencia, que representan la situación de deseabilidad a la que aspira el programa y respecto de la cual se comparan los resultados observados. Las fuentes con base en las cuales se precisaron estos parámetros son el marco normativo, la investigación educativa, otras experiencias relevantes en la materia y la propia situación de deseabilidad que el programa plantea. A partir de lo establecido en dichas fuentes se estableció que un buen programa de certificación de saberes adquiridos a lo largo de la vida debe cumplir con seis características:

- 1) Ser incluyente, justo y equitativo, condición que implica que:
  - a) se adopten mecanismos que permitan la focalización y al mismo tiempo el acceso a “todas”<sup>8</sup> las poblaciones sin discriminación de ningún tipo, en congruencia con los principios del ALV y del derecho a la educación, así como una estrategia de difusión para participar en el programa que sea suficiente; esté contextualizado, sea oportuno y que difunda un mensaje que resuene en la subjetividad del adulto;
  - b) esté fundamentado en el principio de que la educación es un bien público y no privado;

---

<sup>8</sup> “todas” se combina con el criterio de focalización; debe leerse todas las incluidas en el criterio de focalización, así como dejar abierta la posibilidad para que las otras poblaciones no incluidas en el criterio tengan acceso a otro camino o estrategia de aprendizaje y acreditación.

- c) se acorte la distancia entre el rezago educativo y la ejecución de los programas de educación para adultos,
- d) el Estado garantice el derecho a la educación para aquellas personas que se encuentren en rezago;
- e) se consideren las necesidades, intereses y tiempos de la población joven y de adultos, diseñando procesos e instrumentos de evaluación diferenciados, acordes con las características del público objetivo, en particular para los hablantes de lengua indígena y por grupo etario, entre otros;
- f) se incluyan instrumentos de evaluación alineados con el currículo de los niveles educativos que se pretende certificar y con los programas nacionales de educación de adultos; así como instrumentos de evaluación fundamentados en las tablas de correspondencia del MEVyT con la educación básica formal, que sean pertinentes e idóneos para el nivel que se pretende acreditar, y que valoren los saberes previos adquiridos a lo largo de la vida;
- g) se aseguren condiciones de acceso equitativas a las sedes donde se aplican los exámenes de conocimientos para acreditar el nivel educativo;
- h) se haga cargo del seguimiento del proceso de certificación, incluyendo tanto a los jóvenes y adultos que acreditaron como a los que no lo hicieron;
- i) considere trayectorias diversificadas de acreditación que favorezcan procesos de aprendizaje para que el proceso tenga éxito;
- j) propicie que los jóvenes y adultos aspirantes se hagan partícipes de un proceso de aprendizaje continuo antes y después de los procesos implicados en el propio programa, en particular que tengan acceso a una preparación previa y una posterior para los casos no exitosos; también que tengan acceso a procesos de acompañamiento para que puedan continuar estudiando después de concluir la educación básica;
- k) garantice que los postulantes reconozcan sus saberes aprendidos a lo largo de la vida, mediante su participación en instancias especializadas de acompañamiento;

l) resguarde a los postulantes de cualquier presión indebida que condicione su participación y que preserve el derecho a la libre elección tanto como el derecho a la educación.

2) Ofrecer un material de apoyo del programa (simulador de examen y guía de estudio para el participante) acorde con las características de la población objetivo y su diversidad; material que debe ser claro, completo y con ejemplos de la resolución de cada tipo de pregunta incluida en el examen de conocimientos. Aún más, el material de apoyo debe entregarse al participante durante el proceso de registro, antes que existir como una propuesta en potencia, pero no disponible en la práctica; en particular, debe entregarse en un tiempo que permita la preparación para el examen.

3) Difundir los resultados oportuna y claramente, mediante mecanismos suficientes, específicos, precisos y asertivos de retroalimentación, para que los participantes acreditados y no acreditados puedan conocerlos a tiempo, sin largas esperas e incertidumbres, así como propiciar la continuidad educativa, considerando, entre otros, el acceso a una asesoría especializada suficiente y adecuada o la derivación a otros programas del INEA.

4) Contar con figuras participantes que operen el programa suficientemente informadas, capacitadas, con actitud abierta y no discriminadora para atender a la población objetivo y sin condicionar su acompañamiento pedagógico al régimen de participación por productividad; destinar figuras propias del programa y delimitar claramente las funciones específicas que desempeñe cada una de ellas en la implementación, así como no recurrir a figuras de otros programas a las cuales se les extienden sus funciones, sin la capacitación adecuada ni los estímulos económicos suficientes.

5) Contar con recursos materiales y tecnológicos suficientes, múltiples y pertinentes para proporcionar el servicio que ofrece; en particular el PEC debe brindar la posibilidad de más de una ventana de aplicación, ya sea con escritura impresa o digital, y brindar servicios con buenos accesos y conectividad, con acompañamiento

para el manejo inicial de los códigos informáticos, en caso de que el examen se desarrolle en línea.

6) Considerar en su diseño mecanismos de seguimiento y evaluación suficientes, a fin de identificar limitaciones, para mejorar sus procesos de operación. En particular, el programa debe incluir criterios y procesos de seguimiento para todo tipo de participantes: acreditados y no acreditados, urbanos y rurales, con necesidades educativas especiales, poblaciones indígenas y en condición de encierro, entre otros.

Por su parte, la congruencia del programa se determina en función de un conjunto de parámetros que permiten valorar en qué medida el programa es acorde con el problema público al que responde, es decir, la relación lógica existente entre la definición del problema público que atiende el programa, los objetivos que persigue y los bienes o servicios que ofrece para lograrlo. Los parámetros de referencia de este criterio de evaluación se asocian con:

- 1) Un diagnóstico del problema público claramente definido y cuantificado con base en información confiable.
- 2) Objetivos claros, precisos, viables y congruentes con el problema identificado, relacionados directamente con las causas identificadas en el problema.
- 3) Una selección de bienes o servicios fundamentada en evidencia científica, nacional e internacional, que muestre que el tipo de bienes o servicios que el programa ofrece es congruente con los propósitos que persigue, el diagnóstico del problema y los objetivos planteados, esto es, los bienes y servicios deben abordar directamente las causas identificadas en el diagnóstico del problema público.
- 4) Una alineación del programa con el marco normativo nacional e internacional de educación con personas jóvenes y adultas, así como de certificación de saberes adquiridos a lo largo de la vida. El programa debe ser coherente con las orientaciones nacionales de política pública (PND, PSE y modelo en materia de Educación con personas Jóvenes y Adultas vigente en 2017).

- 5) Mecanismos de focalización e incorporación al programa claros, adecuados, suficientes y equitativos.
- 6) Procesos de operación claros y bien definidos, en documentos normativos que incluyan una descripción clara y detallada de los procesos.
- 7) Mecanismos de coordinación institucional claramente definidos, en documentos normativos que incluyan una descripción clara y detallada de los mecanismos de coordinación con los IEEA, las delegaciones y los aliados del programa.

En cuanto a los criterios de efectividad en la implementación, deben responder al cuestionamiento sobre si los procesos se realizaron conforme a lo previsto en el diseño del programa. Los procesos identificados fueron los que se enumeran a continuación:

1. Difusión del programa.
2. Registro de sustentantes.
3. Portafolio de evidencias (en su caso).
4. Aplicación de la evaluación.
5. Certificación.
6. Difusión de resultados.

Asimismo, se consideró elementos que son transversales a los procesos y de los que también se requiere evaluar su implementación:

7. Coordinación interinstitucional.
8. Recursos humanos y materiales.
9. Sistema informático.

Con la finalidad de dar coherencia y articular la evaluación del PEC, el INEE elaboró una matriz de evaluación que comprende las dimensiones de análisis, las variables, los indicadores y las preguntas orientadoras. Esta matriz fue el punto de partida para la

elaboración de las guías de entrevista, del libro de códigos y del libro de sub códigos (Anexo 1).

Por otra parte, las categorías y subcategorías que se emplearon en el informe final se derivaron de la codificación por desagregación de la información resultante del análisis de las respuestas a las guías de entrevista, y de su reagrupación y síntesis en apartados inclusivos, conservando apartados parciales. Esto se consigna con mayor precisión en el sub apartado sobre la redacción del informe final.

### **2.3 Metodología de la evaluación**

La metodología de la evaluación fue definida a partir de los objetivos, dimensiones y parámetros reseñados, establecidos por el INEE. Con este marco, la metodología adoptó tanto para la evaluación del diseño como para la evaluación de la implementación un mismo enfoque: la investigación cualitativa, combinando criterios de pertinencia y congruencia, así como de la efectividad, definida en términos de su referencia al diseño y al marco normativo plasmado en un conjunto de documentos oficiales.<sup>9</sup> Al mismo tiempo que hizo esa integración, la metodología diferenció entre la evaluación del diseño, a través de revisión documental y entrevistas y la evaluación de la implementación, realizada en cinco estados con base en el trabajo de campo, principalmente entrevistas. La etapa de la implementación fue el núcleo en torno al cual se organizó la evaluación, mientras el diseño fue evaluado antes y puesto en diálogo con los resultados de la misma.

La decisión del INEE fue que la evaluación estuviera referida al año 2017, para observar los cambios realizados a partir de la experiencia del primer año (2016). Sin embargo, en la evaluación de la implementación la muestra de sustentantes de los cinco estados estuvo referida casi en partes iguales al año 2016 y 2017 (51% de sustentantes del 2016 y 49% del 2017); en ambos casos, predominaron los acreditados (70%). El hecho de que el año 2017 del PEC estaba en curso cuando se hizo el trabajo de campo, así como el inicio tardío del programa en ese año, en el mes de julio, dio lugar a que el 51% de la muestra estuviera

---

<sup>9</sup> Manual para la Operación del Programa de Certificación (PEC), INEA, junio del 2017; Manual para la Operación del Programa de Certificación (PEC), INEA, febrero del 2016; Reglas de Operación para el Programa de Educación de adultos, INEA, Ejercicio Fiscal 2017, 28 de diciembre de 2016; Programa Especial de Certificación con base en conocimientos adquiridos equivalentes al nivel Primaria y Secundaria, INEA, s.f.a, entre otros.

constituida por sustentantes de 2016, cuando la cuota teórica fue establecida en términos del 25% al 30%.<sup>10</sup>

**Cuadro 1. Sustentantes entrevistados según año, 2016 y 2017 y certificación (Acreditado/No Acreditado)**

Estado	Total Muestra 2016/2017			Año 2016			Año 2017		
	Total	Acreditados	No Acred.	Total	Acreditados	N/A	Total	Acreditados	N/A
Campeche	24	19	5	14	11	3	10	8	2
Guanajuato	23	17	6	17	13	4	6	4	2
Hidalgo	21	13	8	5	2	3	16	10	6
Michoacán	20	13	7	7	4	3	13	9	4
Sonora	20	15	5	12	9	3	8	6	2
<b>Total Sustentantes</b>	108	76	32	55	39	16	53	37	16

Fuente: elaboración propia con base en INEA, 2017b.

Cabe destacar que la evaluación de la implementación del PEC estuvo referida a una práctica inacabada, de allí su complejidad. En efecto, el programa tenía sólo dos años al iniciarse la evaluación y estuvo sujeto a un proceso de construcción, con cambios en el marco normativo y presión por las metas, con normas que estaban ubicadas en diferentes documentos, situación que dificultaba su visibilidad tanto para los actores como para los evaluadores. Además, hubo una práctica discontinua en términos temporales, ya que el PEC operó en forma más completa en términos de sus metas, con resultados desde abril del 2016 (116 964 certificados en abril) y hasta octubre de ese año (1 219 078 certificados en octubre). Después de un compás de espera para redefinirlo, operó de julio a diciembre del 2017 (de 4 890 certificados en julio a 82 mil en diciembre), en valores acumulados.

### 2.3.1 Enfoque metodológico

Para ambos momentos del PEC, diseño e implementación, se buscó dar cuenta de la singularidad de los procesos, identificando rasgos y triangulando testimonios, con el fin de lograr un relato intersubjetivo.

En este marco, tres principios permitieron fundar el enfoque de la investigación cualitativa:

<sup>10</sup> A nivel nacional, el PEC comenzó a contar con un número significativo de sustentantes certificados recién en julio del 2017, (casi 5 000 casos hasta julio), mientras el trabajo de campo se realizó entre mediados de noviembre a la primera semana de diciembre del mismo año.

a) se construyó un relato acerca del PEC, sobre la base principalmente de los testimonios de los investigados. Éste se basó en una lógica de unir textos fragmentarios, los cuales muestran una práctica de los actores organizada sobre la marcha y por ello redefinida; esta lógica de unir fragmentos recupera la idea de montaje: un “modelo de montaje de fragmentos que se ilustraban unos a otros y probaban su razón de ser en plena libertad” (Benjamín, citado por Arendt, 2006, p.839);

b) se buscó el diálogo entre los testimonios de los “investigados” y los investigadores, en un proceso en el que las interpretaciones no buscaban la apropiación sino dicho diálogo; la cita está presente sólo como un testigo, una manera de dar cuenta de que el equipo investigador estuvo ahí, en el campo, parafraseando a Geertz; también para compartir con otros los hallazgos de la investigación;

c) se aspiró a “separar” los testimonios “para multiplicar” y no para reducir y generalizar; si bien las preguntas organizadas en temas o campos que fueron presentadas en secuencia al entrevistado, así como la codificación que descompuso los elementos de un todo, fueron propias de un pensamiento analítico, la interpretación no buscó reducir la complejidad sino transitar por ella para multiplicar, para la “ampliación de las posibilidades de empezar un diálogo (...) donde se mezclan las percepciones, intereses o historias con rasgos contradictorios” (Arendt, 2006, p.846). En este sentido, en la evaluación se entremezclan los testimonios de los actores acerca de su práctica, percepciones, motivaciones, alguna referencia a su historia de vida, con el discurso de la norma.

La segunda decisión desde el INEE fue adoptar la metodología del estudio de caso, que permite profundizar en torno a una realidad particular, sistematizando su experiencia, procesos y resultados, a partir de un sistema de preguntas, a efecto de aprender de ella, hacerla pública y diseminarla (Yin, 2009; BID, 2011).

Cabe destacar que el estudio de caso, como estructura común a todos los estados seleccionados para este fin, buscó evaluar la efectividad de la implementación en términos de si se realizó de acuerdo con lo previsto en el diseño del programa, así como caracterizar

la apropiación que tuvo lugar en el estado, en su singularidad. En consecuencia, los estudios dan cuenta de la conformidad y la distancia entre la práctica de la implementación y el diseño, expresado en el marco normativo, en el entendido de que todo programa se reactualiza y transforma en su puesta en marcha.

En tercer lugar, si bien los estudios de caso están referidos al PEC, el programa regular del INEA organizado como MEVYT también se hizo presente en el escenario; en efecto, un grupo de sustentantes accedió al PEC desde el MEVYT, mientras una parte de los que no aprobaron el examen PEC pasaron al MEVYT; en este sentido, el MEVYT tiene presencia en los estados, con diferente intensidad, tanto en el momento del acceso como en el momento de la segunda oportunidad. La complementariedad entre ambos programas ha sido uno de los hallazgos de los estudios de caso.

### **2.3.2 Proceso metodológico**

#### **Territorios: estados y municipios**

De acuerdo con los criterios establecidos por el equipo de evaluación de políticas y programas del INEE, los estados para realizar los estudios de caso se seleccionaron según el nivel de certificación de sustentantes registrados (efectividad) o por su nivel de cobertura, entendida en términos de los casos registrados respecto del total de las personas en rezago. Se buscó que estuvieran presentes en la muestra los estados con mayor o menor grado de certificación y con mayor o menor cobertura. También se buscó tener representatividad geográfica y política. En este marco, los criterios de selección de los estados fueron los siguientes:

- a) Campeche, por ocupar el primer lugar de certificación en el país; la efectividad de su certificación para 2016 fue del 85% y para 2017 del 57%, muy cercana a la media nacional de 56%; además representa a la zona sureste del país.
- b) Guanajuato, por presentar una alta tasa de rezago educativo en relación con su desarrollo económico y ocupar a nivel nacional el tercer lugar en términos de su volumen de certificación en 2016 (97 000 egresados).

- c) Hidalgo, por ser la entidad con el mayor número de personas que no se presentaron a la evaluación del PEC en 2016 (22%), y la segunda con el mayor porcentaje de cobertura, en términos de registrados contra rezagados (10.4% en 2016).
- d) Michoacán, por ser la tercera entidad con mayor porcentaje de población en condición de rezago educativo y por ubicarse en 2016 dentro de los últimos cinco lugares respecto de la certificación de participantes registrados en el programa (66.9%).
- e) Sonora, por ocupar el tercer lugar en términos de su bajo porcentaje de cobertura en relación con su rezago educativo (2.4% para 2016); sólo antecedida a nivel nacional por Nuevo León y Oaxaca.

Para la elección de los municipios de cada estado se mantuvo el criterio general empleado a nivel estatal, tal como el mayor porcentaje de certificación o el menor porcentaje de cobertura; también se consideró la accesibilidad y condiciones como la seguridad pública. En cada estado se seleccionó un municipio urbano y uno o dos rurales, con algunas variaciones.

### Actores

Los actores que fueron definidos para presentar su punto de vista fueron tanto las figuras institucionales de los institutos o delegaciones del INEA, clasificadas según su ámbito de competencia (nivel macro, meso y local) y funciones (autoridades estatales y figuras operativas), como otras figuras que participan con el INEA: aliados, figuras solidarias (aplicadores y asesores) y los sustentantes jóvenes y adultos. La muestra teórica quedó construida como sigue.

**Cuadro 2. Muestra teórica de actores (común a los cinco estudios de caso)**

Técnica / Instrumento	Actores	No de personas
Entrevistas a autoridades estatales nivel meso	Director General o delegado	1
	Responsable de Acreditación	1
	Responsable de Servicios educativos	1
	Responsable de informática	1

	Responsable de PEC (en su caso)	1
	Responsable de la Unidad de Calidad en Inscripción, Acreditación y Certificación (UCIAC)	1
Entrevista a aliados, nivel meso	Representantes predominantes	2
Entrevista a figuras operativas, nivel meso	Coordinadores de zona	2
	Técnicos docentes	2
	Enlaces regionales	2
Entrevistas con actores directos, nivel meso-micro	Asesores especializados	3
	Aplicadores	3
	Personas jóvenes y adultas	20
<b>40 entrevistas semiestructuradas</b>		

Fuente: INEE, noviembre de 2017.

En relación con los sustentantes jóvenes y adultos se adoptaron los siguientes criterios de selección: a) municipio, conservando el criterio por el cual se había seleccionado el estado; b) localización urbana y rural, priorizando la población urbana, dado que la mayoría de los participantes del PEC lo son (urbano equivale al 60% de la muestra, 12 casos); c) nivel educativo al que aplicaron (primaria y secundaria), dando igual peso a primaria y secundaria (10 y 10), a pesar de que el PEC cuenta con mayores niveles de metas y logros en el nivel de secundaria; d) sexo, estableciendo cuotas iguales por sexo (10 mujeres y 10 hombres); e) edad, considerando tanto la edad promedio de los participantes del PEC como las que se alejan de ella, a fin de explorar antecedentes y motivaciones de los sustentantes con mayor amplitud; los más jóvenes y los mayores tenían mayor peso que la generación intermedia; f) condición después de la aplicación (acreditado, no acreditado) a efecto de conocer la visión del PEC desde diferentes subjetividades; “acreditado” tenía mayor peso, equivalente al 60% (12 acreditados frente a 8 no acreditados).

Conforme a estos criterios, y desde una base de datos proporcionada por el INEA, se seleccionó a 20 sustentantes, según las siguientes cuotas sucesivas: 8 eran de sector rural y 12 de sector urbano; al interior de medio urbano se seleccionaron 6 sustentantes que se habían presentado al examen de primaria y 6 al examen de secundaria. En el medio rural, se seleccionaron 4 sustentantes de primaria y 4 sustentantes de secundaria; al interior de cada nivel se volvió a escoger según sexo, en cantidades similares y según edad, diferenciando tres grupos etarios. Para cada subgrupo se determinó una cuota a “acreditado” y otra a “no acreditado”, así como 10 cuotas para primaria y 10 para secundaria. En total se asignaron cuotas para 12 acreditados y 8 no acreditados. En relación con el año del PEC se estableció una asignación predominante del 70 al 75% para

los sustentantes del año 2017, que fue definido como el año de la evaluación, y una cuota del 25% al 30% para los sustentantes del año 2016. La estructura de la muestra estratificada teórica de los sustentantes quedó definida como sigue:

**Cuadro 3. Muestra teórica de la selección de sustentantes a entrevistar por estado**

Municipio	Nivel certificado / Edad	Sexo	N	Resultado	
Rural	Primaria. 45 años y más	Hombres	2	1 Acreditado 1 No acreditado	
		Mujeres	2	1 Acreditado 1 No acreditado	
	Secundaria. 15 a 29 años	Hombres	2	1 Acreditado 1 No acreditado	
		Mujeres	2	1 Acreditado 1 No acreditado	
	Urbano	Primaria. 45 años y más	Hombres	2	1 Acreditado 1 No acreditado
			Mujeres	2	1 Acreditado
Secundaria. 15 a 29 años				1 No acreditado	
		Hombres	2	1 Acreditado 1 No acreditado	
		Mujeres	2	1 Acreditado 1 No acreditado	
Primaria. 30 a 45 años		Hombre	1	Acreditado	
		Mujer	1	Acreditado	
Secundaria. 30 a 45 años		Hombre	1	Acreditado	
		Mujer	1	Acreditado	

Fuente: INEE, noviembre de 2017.

En la práctica, en cada estado se entrevistó a unos 40 actores,<sup>11</sup> que constituyeron una muestra estratificada en la cual estaban presentes todos los actores definidos, con un total de 200 casos teóricos y 213 reales. Para las figuras institucionales se entrevistó a una parte del equipo de las autoridades estatales, así como a las figuras operativas; también a las figuras solidarias y a los “aliados”. En relación con las figuras asociadas con el INEA, se entrevistó a 105 casos (cuadro 4).

**Cuadro 4. Figuras entrevistadas según su tipo y estado (total 5 estados)**

Entidad	Autoridades estatales	Figuras operativas	Figuras solidarias	Aliados	Total
Michoacán	5 autoridades 1 delegado 1 Servicios Educativos	7 figuras operativas 2 CZ 2 TD	6 figuras solidarias 3 aplicadores	2 aliados Prospera Beca futuro	20

<sup>11</sup> El número fue variable por estado: en Guanajuato se entrevistó a 46 personas en 42 entrevistas, porque tres entrevistas fueron colectivas; en Campeche se entrevistó a 47 personas y se transcribieron todas; 40 entrevistas en Hidalgo, Michoacán y Sonora.

	1 Acreditación y responsable del PEC 1 Informática 1 UCIAC	2 enlaces 1 responsable de acreditación	3 asesores especializados		
Guanajuato	<b>10 autoridades</b> 1 directora general 1 Servicios Educativos 1 Informática 1 Vinculación 1 Acreditación 3 coordinadores regionales 2 talleristas	<b>8 figuras operativas</b> 2 CZ 4 TD 2 enlaces	<b>2 figuras solidarias</b> 2 aplicadores 0 asesores especializados	<b>3 aliados</b> Prospera Reymosa Jafra	23
Hidalgo	<b>5 autoridades</b> 1 director general 1 Acreditación, PEC e Informática 1 Académica 1 Coordinación de Zona	<b>9 figuras operativas</b> 2 CZ 2 TD 2 ERISPEC 1 responsable PEC 1 responsable de acreditación 1 coordinador servicios especializados	<b>3 figuras solidarias</b> 3 aplicadores	<b>2 aliados</b> Prospera CECYTE	19
Sonora	<b>7 autoridades</b> 1 director general 1 responsable PEC 1 Acreditación 1 UCIAC 1 Informática 1 Vinculación 1 Servicios Educativos	<b>9 figuras operativas</b> 2 CZ 2 TD 2 enlaces 2 responsables de acreditación 1 aplicador <sup>12</sup>	<b>2 figuras solidarias</b> 1 aplicador 1 asesor especializado	<b>2 aliados</b> Rico Farms Prospera	20
Campeche	<b>7 autoridades</b> 1 director general 1 planeación 1 Acreditación 1 Vinculación 1 Informática 1 UCIAC 1 Servicios Educativos	<b>10 figuras operativas</b> 2 CZ 2 TD 2 Enlaces 2 R. Acreditación 2 R. Informática	<b>4 figuras solidarias</b> 3 aplicadores 1 asesor	<b>2 aliados</b> Prospera CONAFE	23

Fuente: elaboración propia con base en registros y fichas de entrevista.

Por su parte, la muestra teórica de sustentantes sufrió modificaciones. Primero, con base en los sujetos disponibles en las bases de datos de los estados que satisfacían las cuotas teóricas. Segundo, ya en el trabajo de campo, por las dificultades de localización, especialmente en sector rural dadas las distancias y posibilidades de desplazamiento; en el caso de los urbanos, en particular los trabajadores, por sus horarios. Además, resistencia a contestar en el caso de los no acreditados o los que no habían sido informados del

<sup>12</sup> Contratado como figura operativa que durante 2016 cumplió funciones de aplicador.

resultado de su examen. La muestra real de los cinco estados, como puede observarse en el cuadro 5, aumentó en los acreditados respecto de la cuota establecida (70%, de 60% de la cuota teórica), así como la disminución de la secundaria (46%, respecto de la cuota teórica de 50%) y del medio rural (38% en vez de 40% teórico).

**Cuadro 5. Muestra real de sustentantes en los cinco estados de los estudios de caso**

Municipio	Nivel certificado / Edad	Sexo	Resultado	Estado					Total
				M	H	S	C	G	
Rural	Primaria. Edad 30 a 45 años	Hombres	Acreditado	1			1	1	3
			No acreditado						
		Mujeres	Acreditado				1		1
			No acreditado	1	1			1	3
	Primaria 46 años y más	Hombres	Acreditado		2	1	2	1	6
			No acreditado		1	1		1	3
		Mujeres	Acreditado	1	1	1	2	1	6
			No acreditado						
	Secundaria. Edad 15 a 29 años	Hombres	Acreditado	1	1	1	1	1	5
			No acreditado	1	1				2
		Mujeres	Acreditado	1	1	2			4
			No acreditado	1	1			1	3
	Secundaria. 30 a 45 años	Mujeres	Acreditada				1	2	3
			No acreditada			1			1
Secundaria. 46 a 59 años	Mujeres	Acreditada			1			1	
Urbano	Primaria. Edad 45 años y más	Hombres	Acreditado	2	1				3
			No acreditado					1	1
		Mujeres	Acreditado	1	2	1	2	2	8
			No acreditado	1	1	1	3	1	6
	Secundaria. Edad 15 a 29 años	Hombres	Acreditado	1	1		2	2	6
			No acreditado	1	1	2			4
		Mujeres	Acreditado	1			1	1	3
			No acreditado	1			1	1	3
	Primaria. Edad 30 a 45 años	Hombres	Acreditado			1	1	1	3
			No acreditado						
		Mujeres	Acreditado	3	1		1	1	6
			No acreditado		1				1
	Secundaria. Edad 30 a 45 años	Hombres	Acreditado		1	2	2	2	7
			No acreditado	1		1	1	1	4
		Mujeres	Acreditada	1			1		2
			No acreditada	1					2
Secundaria. Edad 46 a 59 años	Mujeres	Acreditada		3	2		1	6	
		No acreditada			1			1	
	Hombres	Acreditado				1		1	
		No acreditado	1					1	
Secundaria 60 años y más	Mujeres	Acreditado			1			1	
		No acreditado	1					1	
<b>Total</b>				20	21	20	24	23	108

Fuente: elaboración propia con base en muestras reales de los cinco estados.

Notas: En el rango de 46 años y más se encuentran: En el medio rural / Primaria 60 años y más: 4 hombres acreditados y 2 mujeres no acreditadas. En el medio Urbano/ Primaria 60 años y más: 1 Hombre no acreditado, 6 mujeres acreditadas y 1 mujer no acreditada.

### Técnicas y trabajo en campo

La técnica utilizada para el diálogo con la realidad fue la entrevista semiestructurada, sobre la base de una guía. A partir del diseño de la evaluación de la implementación, elaborado

por el equipo de evaluación de políticas y programas educativos del INEE y consensuada con el equipo consultor, se elaboraron seis guías de entrevista por tipo de actor, que correspondieron a las autoridades estatales, las figuras operativas, los aliados, los aplicadores, los asesores especializados y los sustentantes. Las guías tuvieron un número variable de preguntas, que crecieron en el caso de las autoridades estatales y las figuras operativas. Para la mayoría de los actores, las preguntas se organizaron en un máximo de 20 temas o campos de interés, que respondieron a los parámetros de la evaluación. Si bien la guía de entrevista estaba organizada en 20 temas o campos como máximo, cada uno de ellos incluía un alto número de preguntas de diferente nivel de especificidad. Cabe destacar que, para algunas de las figuras, como sustentantes o aliados, se trabajó con un menor número de temas o campos.

Para validar los instrumentos, se llevó a cabo una prueba piloto en el estado de San Luis Potosí, en el mes de septiembre, con tres investigadores del equipo consultor y una observadora del INEE. Se realizaron 30 entrevistas a diferentes actores, lo que permitió reformular preguntas de las guías de entrevista. Asimismo, se hizo la observación de una aplicación de examen en una Coordinación de Zona del IEEA.

Además de las entrevistas, se realizó una observación en campo de una aplicación de examen en una sede ubicada en una empresa en Guanajuato. Asimismo, se hizo análisis documental, tanto de guías de estudio y documentos de trabajo, como de estadísticas, para todos los estados.

El trabajo de campo definitivo se realizó en cinco estados, durante cinco días hábiles en cada uno. Tuvo lugar entre noviembre y diciembre de 2017 y se concretó en entrevistas a 108 adultos que participaron en el programa, así como a 105 figuras vinculadas al mismo: desde autoridades estatales, figuras operativas y figuras solidarias, hasta aliados. La tarea se distribuyó como sigue: en la segunda semana de noviembre, los estados de Michoacán y Guanajuato; en la última semana de noviembre, los estados de Sonora e Hidalgo; y en la primera semana de diciembre, se realizó al final del proceso, en Campeche del 2017.

Para cada estado, se organizó un equipo de campo, formado por uno o dos investigadores del equipo consultor más uno o dos entrevistadores locales, una observadora del INEE, y un coordinador de campo, que era uno de los dos investigadores. En la medida de lo posible,

la entrevista se realizó por parejas, especialmente con las figuras más importantes, para garantizar la presencia de más de una mirada. Durante el trabajo de campo, se contó con el apoyo del Instituto Estatal o la Delegación, sus autoridades, sus figuras operativas y sus figuras solidarias, quienes localizaron a las personas, fijaron citas o lugares de encuentro y acompañaron a los entrevistadores, pero no estuvieron presentes en las entrevistas.

## **Procesamiento**

Para la codificación y análisis de la información relevada durante el trabajo de campo, el INEE definió un libro de códigos que fue revisado y consensuado con el equipo evaluador, el cual fue un manual de uso que se modificó varias veces. Por otra parte, el equipo evaluador elaboró las definiciones correspondientes a los 24 grandes códigos.

Sobre la base de esos códigos, el equipo evaluador identificó subcódigos, plasmados en un libro de 79 subcódigos, cada uno con la definición de su parámetro y dos o tres niveles de gradación que remiten al comportamiento del subcódigo en relación con la norma o lo establecido desde el parámetro de referencia. Los códigos y subcódigos fueron comunes a todos los estados. El libro de subcódigos también fue un manual de uso que dio lugar a numerosas aclaraciones. El procesamiento de la información, codificación, subcodificación y tabulación se realizó empleando una matriz en Excel.

Para arribar al código final y en consecuencia a una afirmación evaluativa acerca de un proceso o componente del PEC se procedió de la siguiente forma durante el análisis:

- a) Se describió el comportamiento de ese proceso o componente, triangulado según las visiones de los distintos actores.
- b) Al analizar, se consideró que cada código estaba desagregado en componentes o subcódigos y éstos a su vez en dos o tres categorías o niveles, con sus respectivos nombres. Ellos dan cuenta de la dimensión que se quiere evaluar; por ejemplo, suficiente/ insuficiente, eficaz/ no eficaz; oportuno/ no oportuno; adecuado/parcialmente adecuado/ inadecuado.
- c) La operación de evaluación consistió en integrar o sumar los códigos de los componentes para dar lugar a un código complejo sumativo que caracteriza el tema

o campo que se está evaluando. La codificación se llevó a cabo por los responsables e investigadores colaboradores del equipo consultor, sin delegar en personas con menor nivel de experiencia en investigación, que podrían haber oficiado como asistentes. La combinación entre un alto número de preguntas y seis tipos de actores diferentes entrevistados, así como al alto número de dimensiones de los códigos y los subcódigos (79), generó una masa crítica de información que obligó a una tarea de codificación ardua y extensa. Este proceso tuvo lugar en 2017, en forma simultánea para los cinco estados, con un espacio de intercambio entre los investigadores para analizar las situaciones que se iban presentando y las soluciones posibles.

El análisis se realizó sobre la base de la información ya codificada, en diálogo con las transcripciones textuales de las entrevistas. De este modo, los testimonios y las interpretaciones están abiertos a la lectura de terceros, lo que permite fortalecer la evaluación. En el mismo sentido, los testimonios de los diferentes actores fueron triangulados entre sí, para generar un relato intersubjetivo de la práctica de la implementación.

### **Elaboración de informes**

Para la elaboración de los informes de los estudios de caso, se contó con una estructura básica consensuada por el equipo consultor y el INEE, que fue revisada y dio lugar a versiones sucesivas, de informes equivalentes entre sí. La elaboración de éstos se inició en forma simultánea para los cinco estados, previa tarea de codificar los testimonios. El informe del estado de Campeche fue utilizado como un taller o un ejercicio para pensar los informes de todos los estudios de caso.

Cabe destacar el proceso de reconstrucción de la experiencia a partir de un cúmulo de información fragmentaria. Al mirar el proceso, analizando los estudios de caso como un conjunto, se tiene la misma impresión del carácter inacabado de la práctica, los vacíos en la norma y/o las contradicciones y diferencias entre las normas, en particular las de 2016 no vigentes en 2017, pero que seguían presentes en el discurso y en la práctica de este último año. La confusión en las respuestas en torno a algunas preguntas llevó a repreguntar una y otra vez, tanto a los sustentantes como a las figuras institucionales. Hubo respuestas

redundantes, cambios, saltos y digresiones en torno a los temas y respuestas en las que se pasaba de sí a no y nuevamente a sí o a “depende”. Igualmente, al finalizar el proceso, al equipo le quedó claro que las confusiones en las respuestas fueron parte de las condiciones institucionales, en particular cuando el sustentante no sabía si había aprobado el examen.

El carácter fragmentario de los testimonios puso al equipo consultor en el centro y en el reto mismo de la investigación cualitativa, por lo que se siguió el modelo de “montaje de fragmentos” (Benjamín citado por Arendt, 2006). Asimismo, en la codificación y la subcodificación se buscó “separar” la información (Arendt, 2006) para hacerla sintética y accesible. En suma, mientras en la codificación se trabajó por desagregación, para elaborar los informes se volvió a agrupar la información en apartados más inclusivos, conservando los parciales, y en el informe final, el proceso de reducción se continuó realizando, a favor de una mayor comprensión y síntesis. Así, las categorías a las que se llegó para el informe final son:

- a) Descripción del PEC
- b) Diseño del PEC
- c) Implementación del PEC
- d) Objetivos y metas del PEC
- e) Población objetivo y focalización
- f) Recursos humanos: figuras y funciones
- g) Recursos materiales y tecnológicos
- h) Capacitación
- i) Proceso de la implementación
- j) Mecanismos de difusión
- k) Registro

- l) Preparación de sustentantes
- m) Integración del expediente
- n) Aplicación
- o) Notificación de resultados
- p) Asesoría especializada
- q) Certificación
- r) Coordinación interinstitucional
- s) Mecanismos de seguimiento y evaluación
- t) Transparencia
- u) Motivación para participar en el programa
- v) Contribuciones y prospectiva
- w) El PEC 2016- 2017: visión comparada

Cabe destacar que el equipo consultor ha sostenido un trabajo colaborativo y presente en todas las fases de la evaluación, y que, en términos metodológicos, ha habido aprendizajes para todos. Ahora se ponen a disposición pública para hacerlos parte del patrimonio de la investigación cualitativa.

---

### **3. El programa de certificación (PEC): Resultados del análisis**

---

En este capítulo, se presentan los resultados de la evaluación, diferenciando la descripción del programa, la relación metas-logros y su resonancia en el programa regular; de los resultados de la evaluación del diseño y de la implementación, para después establecer un diálogo entre diseño e implementación, en el afán de observar continuidades y discrepancias.

#### **3.1. Descripción del PEC**

El PEC (Programa Especial de Certificación) es un programa diseñado por el INEA entre fines de 2015 y principios de 2016, que tuvo por objetivo al inicio del proceso: “reconocer y, en su caso, acreditar y certificar los conocimientos adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral, de las personas adultas en situación de rezago educativo en primaria o secundaria, para contribuir con el establecimiento de condiciones que generen la inclusión y equidad educativa” (INEA, 2016)<sup>13</sup>. El programa es el primer antecedente por parte del INEA de desarrollar una experiencia de certificación RVA, que ha estado sujeto a cambios frecuentes en los dos años de su implementación (2016 y 2017). El principio del PEC radica en reconocer la experiencia de los adultos, sobre la base de los criterios curriculares del MEVyT.

El PEC, que coordina la Dirección de Acreditación y Sistemas del INEA, opera en tres niveles (federal, estatal y municipal); dispone de toda la estructura del INEA, desde el nivel central a las coordinaciones de zona y las plazas comunitarias, y funciona en red con los aliados, tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil e iniciativa privada. La Dirección Académica del INEA ha colaborado en el diseño de la asesoría especializada del PEC, en la definición de los perfiles de egreso de los sustentantes, tanto para 2016 como para 2017, y en la elaboración de las guías de estudio que se deben entregar al sustentante al momento del registro. El PEC, denominado Programa de Certificación en 2017, se caracteriza por ser parte de convocatorias sociales amplias, en el cual la figura de los aliados fue pensada para

---

<sup>13</sup> El objetivo está reseñado en diferentes documentos: en el Manual para la Operación del PEC 2016; en el Manual para la Operación del PEC 2017; en el documento Programa, s.f.; en las Reglas de operación del INEA 2017.

expandir la cobertura. Todo esto para dar lugar al proceso de institucionalización al dejar de ser concebido como un programa especial,

Desde el origen, el objetivo del PEC establece una primera distinción respecto del propósito del programa regular del INEA, al especificar que está referido a la población en rezago educativo “en primaria o secundaria”, sin incluir a la población analfabeta; aún más, se precisa que “el programa no puede certificar en primaria a aquellas personas que son analfabetas o que no han cursado al menos tres años de primaria y para secundaria que no cuenten con el certificado de primaria” (INEA, s.f.a, p.26). Asimismo, se señala que “el núcleo de un programa que busque certificar los saberes adquiridos de la población de 15 años o más en condiciones de rezago educativo debe de estar en la comprobación de la experiencia laboral y social, y no solamente en la aprobación de un examen” (INEA, s.f.a, p.7). En particular, se afirma desde el nivel central del INEA que el PEC fue pensado para las personas que no completaron la primaria o la secundaria, pero que siguieron formándose en su trabajo, oficio u otros espacios (INEE, 2017b). En este sentido, el PEC recupera la experiencia internacional RVA en torno de los programas de certificación, centrados en los ALV.

En el año 2017, el objetivo sufrió un cambio de sentido, cuando se señaló en el Manual para la Operación de ese año que la población objetivo debía tener antecedentes escolares (INEA, junio de 2017). La normatividad al respecto flexibiliza ese requisito, ya que la falta de comprobantes o boletas escolares tanto en primaria como en secundaria puede suplirse mediante dos mecanismos: a) el acto del sustentante de decir verdad bajo protesta; b) la acreditación de cuatro módulos del MEVYT (INEA, junio de 2017), norma que atiende también al precepto establecido en la Ley General de Educación en su artículo 33, acerca del PEC al MEVYT. En el caso de la secundaria estos mecanismos son transitorios, en espera de resolver el problema, ya que para presentar el examen de secundaria se debe contar con el certificado de primaria.

La norma de contar con “antecedentes escolares”, acompañada de una nueva manera de registrar y comprobar los antecedentes de los participantes, presenta una doble arista: por un lado, pierden peso los saberes adquiridos en la vida y el trabajo y ganan espacio los diplomas, mientras que por otro delimitan mejor a la población. Esto aleja al PEC de la normatividad internacional en términos de acreditación de saberes, independientemente de

dónde hayan sido adquiridos, pero lo acerca en cuanto a la conveniencia de establecer focalizaciones. Desde algunas autoridades nacionales se destaca el valor del ejercicio de autodiagnóstico que se incorporó en 2017, ya que puede sentar las bases que permitan al sustentante decidir si quiere intentar presentarse al PEC o bien ingresar al MEVYT.

El PEC ha contado con la secundaria como el sector más dinámico, tanto en términos de metas como de logros, especialmente en 2017, en congruencia con la población objetivo con “secundaria sin terminar”, que estaba esperando un programa de esta naturaleza y que contaba con más recursos simbólicos para certificar. Además, la secundaria ha sido la que más necesitaba del PEC, porque concentraba el mayor rezago, en términos absolutos y relativos (cuadro 6).

**Cuadro 6. Programa PEC Egresados de primaria y secundaria y total, a nivel nacional, años 2016 y 2017**

Nivel	2016		2017	
	Frecuencias absolutas	%	Frecuencias absolutas	%
<b>Primaria</b>	632 194	50%	32 494	40%
<b>Secundaria</b>	641 308	50%	49 868	60%
<b>Total</b>	1 273 502	100%	82 362	100

Fuente: elaboración propia con base en INEA Números, 2017b.

El PEC certifica a través de un examen único, centrado en tres ejes temáticos (Matemáticas, Lengua y comunicación y Ciencias), a los que en 2017 se han sumado contenidos diversificados sobre la vida. Se puede aplicar en forma impresa o digital, siendo la impresa la más frecuente. Cuenta con un Sistema de Gestión y Aplicación de Exámenes Aleatorios (SIGA), que ha buscado incrementar la efectividad y la confiabilidad, ya que transforma los registros manuales en expedientes digitales que se archivan en una base de datos nacional. La información del SIGA también contribuye a programar las sedes de aplicación, para cautelar las condiciones del examen.

La diversidad como criterio organizador está ausente en el PEC; no existen tratamientos singulares para comunidades indígenas o personas con necesidades especiales, excepto en 2016 para los grupos etarios más avanzados. El PEC, definido como un programa nacional con focalización regional (INEA, s.f.a), tiene como eje de su proceso al técnico

docente, figura operativa que lo inicia y lo cierra, desde la promoción hasta la entrega de los certificados (INEA, s.f.a.).

Cabe destacar que el PEC no contó para su implementación con un presupuesto adicional al regular, aun cuando ha movilizado un alto número de recursos humanos (5 000 técnicos docentes, 150 000 figuras solidarias, personal de los aliados y otros), materiales y tecnológicos (INEE, 2017), así como recursos financieros de los estados. En ese marco, mientras en algunos estados se desarrolló sólo con el personal del programa regular, en otros crearon figuras específicas, desde algunos Enlace Regional de Incorporación y Seguimiento del PEC (ERISPEC) hasta una estructura paralela compuesta por aplicadores, enlaces de diferente tipo ERISPEC, Enlace Regional de Apoyo a la Calidad (ERAC) y Enlace Regional para la Entrega de Certificados (EREC) y asesores. Además, si bien se definió un marco normativo, plasmado en numerosos documentos, la presión por las metas, las diferencias de la operación respecto del programa regular y el hecho de que el programa se iba construyendo sobre la marcha, hicieron que la práctica del PEC fuera compleja para los actores y también para los evaluadores<sup>14</sup>.

Hacia 2016, el PEC se distribuyó en forma desigual entre los estados, respecto a certificación en términos absolutos. Hubo entidades como Puebla, Jalisco, Chiapas, Guanajuato, Veracruz y México, en torno a 70 000 y más egresados, hasta 125 000 en Veracruz y 147 000 en el Estado de México, que concentraron la mitad de la certificación nacional. También, hubo estados intermedios como Guerrero, Yucatán, Hidalgo y Michoacán, que certificaron de 49 000 a 69 000, mientras otros alcanzaron entre 20 000 y 40 000, como Baja California, Oaxaca, Ciudad de México, Chihuahua, Tamaulipas, San Luis Potosí, Sinaloa, Durango. Asimismo, hubo un buen número de estados con 19 000 certificados o menos, como Tabasco, Querétaro, Coahuila, Zacatecas, Morelos, Nueva León, Aguascalientes, Tlaxcala, Campeche, Sonora, Quintana Roo, Nayarit, Baja California Sur y Colima. Campeche, certificó a sólo 13 000 (INEA, 2016 e).

En el mismo año 2016, los estados que participaron en el PEC lograron diferentes niveles de efectividad -definida como la relación entre los registrados y los certificados-, desde

---

<sup>14</sup> Como ya se señaló operó en forma más plena en términos de metas y logros de abril a octubre del 2016 (116 964 certificados en abril y 1 219 078 en octubre) y de julio a diciembre en el 2017 (de 4 890 certificados en julio a 82 000 en diciembre), en valores acumulados (INEA, 2016 e).

estados como Campeche, Tamaulipas, Guanajuato, Yucatán, Sinaloa, Quintana Roo y Sonora, con un nivel de efectividad del 80% y más, hasta estados con un nivel de efectividad del 70% o menos, como Puebla, Tlaxcala, Morelos, Colima, Tabasco, Michoacán e Hidalgo. Cabe recalcar que Campeche alcanzó el nivel más alto de efectividad, 85% (INEE, 2017b).

Finalmente, en 2016, los estados se diferenciaron por su nivel de cobertura del PEC, en términos de la relación entre las personas jóvenes y adultas registradas respecto a las que se encontraban en rezago. En este caso, la variabilidad entre los estados fue menor, ya que sólo dos estados lograron una cobertura en torno a 10% (Yucatán e Hidalgo), mientras 17 estados alcanzaron una cobertura tan sólo de 2% a 4.9% y otros 13, una cobertura de 5% a 9.9%. Ningún estado superó la cobertura del 10.6% (INEE, 2017b).

### **3.1.1 Metas y logros del PEC**

La definición anual de metas, al igual que la participación del INEA y de los institutos y delegaciones estatales en ese proceso, no estuvieron sustentadas en normatividad alguna, sino que fueron parte del complejo proceso que transita desde la centralización normativa a la descentralización de la ejecución en las entidades federativas. Las metas asignadas por el INEA a los estados para 2016 fueron definidas sobre la base del diagnóstico del rezago educativo a nivel nacional, diferenciado por estado, así como considerando la capacidad técnica de las entidades (INEA, s.f.a).

En 2016, se delimitó una subpoblación al interior de la demanda potencial, la población económicamente activa ocupada de 11 millones de trabajadores, para definir una meta de dos millones, que fue ajustada en conversaciones con los estados hasta dar lugar a una meta cercana a un millón, mayormente en secundaria (55%), en congruencia con que en ese nivel se concentra el rezago educativo. En relación con las metas 2016, una autoridad nacional hizo referencia a la dificultad para definir las, ante la ausencia de “una tendencia histórica” del programa que funcionara como referente (INEE, 2017c). Por el contrario, las metas del 2017 se definieron desde el INEA en acuerdo con los estados, en el espacio del Consejo de Directores.

En 2016, el PEC rebasó ampliamente la meta a nivel nacional en más de 50%, ya que certificó a 1,273,502 personas jóvenes y adultas, concentradas en secundaria, mientras la meta establecida había sido de 852,846 personas. En 2017, el INEA certificó a nivel

nacional a 82,362 sustentantes, contra una meta de 300,000, también concentrados en secundaria, con un logro total de 33%<sup>15</sup>. Cabe hacer notar que la concentración en secundaria fue mayor en 2017 (INEA, s.f.a; INEE, 2017c). Las metas están referidas a territorios de nivel local. En 2016, se identificaron los 100 municipios con mayor rezago en 11 entidades federativas (tres municipios críticos por estado), para después llegar a una segunda focalización de los 20 municipios con mayor rezago, a nivel nacional (INEA, s.f.a), mientras en 2017, no se focalizó por municipio. Al observar cómo se comportaron los estados de los estudios de caso, sólo para las entidades donde la información estuvo disponible, resultó que se mantuvo el comportamiento nacional en Campeche y Guanajuato: las metas se rebasaron en 2016 y no se lograron en 2017, mientras Sonora se comportó de otra manera (INEA, 2016 e); (IEEA, 2017), como se presenta a continuación:

En Campeche, en 2016, la meta total fue casi triplicada por los logros; mientras en “sin secundaria terminada”, el logro fue de 423% y en “sin primaria terminada” fue de 187%. En 2017, cuando cambió la normatividad del PEC, los logros fueron inferiores a las metas, el 58%, mayor en “secundaria sin terminar” que en “primaria sin terminar” (72% versus 44%) (IEEA, 2017). En Guanajuato en 2016, los logros duplicaron las metas tanto en primaria como en secundaria y total, mientras en 2017, sólo se alcanzó 20% en primaria y 40% en secundaria, con un logro total de 32%. Sonora por su parte, en 2016, quintuplicó la meta de primaria y en secundaria sólo llegó a 75%, mientras en 2017, sólo alcanzó de 50% a 46%, con mayor efectividad en primaria (50%). En los estados de Sonora y Campeche, la secundaria ha seguido siendo el espacio preferente para la certificación, aun con comportamientos tan diferenciados entre 2016 y 2017. Es de resaltar que en Sonora la primaria es el nivel que logró mayor certificación, tanto en 2016 como en 2017.

### **3.1.2 Relaciones PEC-Programa regular**

Se encontró que el PEC influyó sobre la certificación total del INEA y sobre el programa regular, tanto a nivel nacional como en los estados donde se realizaron los estudios de caso, en términos de incrementos o reducciones, según el año y el estado, y que el programa regular ha nutrido al PEC. Para confirmar esta hipótesis, en primer lugar, se caracterizó la situación inicial del programa regular en el momento en que empezó el PEC.

---

<sup>15</sup> La meta de 300 000 es declarada por autoridades nacionales del INEA (entrevista en julio 2017, por personal del INEE).

A nivel nacional, hacia 2015, el INEA presentaba una baja atención respecto de la demanda potencial, concentrada en secundaria, unida a baja efectividad de la certificación (50%), al tiempo que tenía una ventana de oportunidad en primaria y secundaria, tanto por su lugar en la atención como en la certificación (INEA, 2016 e).<sup>16</sup> Puede conjeturarse que el PEC, como programa especial, se diseñó a fines de 2015 y principios de 2016, a partir de esta definición del problema público del rezago, así como de sus niveles de atención y certificación en el programa regular hasta esa fecha. Una situación similar se percibía en los cinco estados donde se realizaron los estudios de caso, que tenían una certificación limitada hacia 2015, concentrada en secundaria, incluso con tendencias descendentes en Sonora y estancadas en Hidalgo entre 2015 y 2014 (INEA, 2016 e).

A nivel nacional, la relación entre el PEC y el programa regular, en los niveles de primaria y secundaria, medida en términos de adultos egresados, es desigual en sus dos años de funcionamiento, en forma tal que los egresados de un programa predominaron sobre los otros y viceversa, mostrando la complementariedad y la tensión que se estableció entre ambos.

**Cuadro 7. Egresados del INEA, primaria, secundaria y total, según Programa regular y PEC. Nivel nacional (frecuencias absolutas).**

Año	Programa regular			PEC			Total Programa regular +PEC		
	Primaria	Secundaria	Total	Primaria	Secundaria	Total	Primaria	Secundaria	Total
2015	209 279	479 837	689 116				209 279	479 837	689 116
2016	196 528	371 723	568 251	632 194	641 308	1 273 502	828 729	1 013 031	1 841 760
2017	210 216	404 443	614 659	32 494	49 868	82 362	242 710	454 311	697 021

Fuente: elaboración propia con base en INEA, 2016 e.

Como se puede apreciar en el cuadro 7, al iniciar a nivel nacional el PEC en forma masiva en 2016, certificó a 1 273 502 personas jóvenes y adultas, superando en 184% la certificación del INEA en los niveles de primaria y secundaria de 2015 y en 224% la de 2016 (INEA, 2016 e).<sup>17</sup> En los estados de los estudios de caso, tuvieron lugar procesos similares,

<sup>16</sup> Programa regular, nivel nacional: a) volumen de atención en términos absolutos cercano a los dos millones (1 781 614 educandos), que se acompañaba con una efectividad del 50%, medida en términos de la relación entre los egresados y los atendidos (INEA, 2016 e); b) la atención del nivel de educación primaria y secundaria era de un millón (1 047 780 educandos), que representaba el 59% del total de la atención; el 74% de los egresados de ese año pertenecían a los niveles de primaria y secundaria (698 816 educandos), mientras los egresados totales estaban cerca del millón (INEA, 2016 e).

<sup>17</sup> Los egresos totales del INEA incluyen la alfabetización y el nivel inicial, que es un "segundo nivel" de alfabetización, lo que no implica un certificado de nivel educativo.

ya que en todos el PEC elevó la certificación total del INEA de 2015 a 2016: en Campeche y Michoacán la cuadruplicó, en Guanajuato la triplicó, en Hidalgo la multiplicó por siete y sólo en Sonora, el incremento fue menor, de 20%, que se combinó con una certificación descendente del programa regular; con la contribución del PEC, Sonora sólo pudo regresar en 2016 a un nivel de certificación similar a la del programa regular de 2014 (INEA, 2016 e).

En 2017, estos procesos se revirtieron. Se observó tanto a nivel nacional como en los estados de los estudios de caso, un descenso significativo de la certificación del PEC y un ascenso del programa regular.<sup>18</sup> A nivel nacional, el PEC sólo certificó en 2017 el 6% de adultos respecto a 2016. En los estados estudiados, el comportamiento varió: Campeche, 26%; Guanajuato, 14%; Hidalgo, 12%; Michoacán, 4% y Sonora 32% (INEA, 2016 e).

En suma, en 2016 la secundaria del PEC tuvo mayor peso en la certificación total de la secundaria del INEA (PEC más programa regular en secundaria), que el que tuvo la primaria del PEC en el total de primaria del INEA. En el mismo sentido, en 2017, la secundaria del PEC descendió su participación en el total de la certificación del INEA en ese nivel, en mayor grado que la primaria. En los dos años, la secundaria fue el nivel más dinámico (INEA, 2016 e).

Al observar el cuadro 8 que sigue, el predominio del PEC en 2016 se manifestó en cuatro de los cinco estados de los estudios de caso, pero no así en Sonora, donde el programa regular fue predominante tanto en 2016 como en 2017, mientras el PEC presentó una baja tasa de certificación en ambos años, y en particular en 2017. Guanajuato fue el estado donde el predominio del PEC respecto al programa regular fue más alto, seguido de Hidalgo, Michoacán y Campeche; todos por encima del valor nacional. En el mismo sentido, en 2017 la caída más abrupta del PEC tuvo lugar en primer lugar en Michoacán, seguido de Guanajuato y del nivel nacional. El siguiente cuadro muestra la relación entre el PEC y el Programa regular en cada estado y a nivel nacional, en términos de frecuencias relativas.

---

<sup>18</sup> En 2017 a nivel nacional, el PEC certificó a 82 362 personas, aportando el 12% de los egresados de la primaria y la secundaria del total de los egresados del INEA de esos niveles y el 9% del total de los egresados del INEA, en todos los niveles, incluyendo alfabetización y nivel inicial. Así, la certificación total del INEA (programa regular más PEC) en los niveles de primaria y secundaria alcanzó a casi 700 mil educandos y la certificación total del INEA (programa regular más PEC) en todos los niveles, incluyendo alfabetización y nivel inicial, a 900 mil (INEA, 2016 e).

**Cuadro 8. Peso relativo del PEC y del Programa Regular en el total de la certificación del INEA, en primaria y secundaria juntas, años 2016 y 2017, a nivel nacional y cinco estados (en %)**

Año	2016		2017	
	PEC	Programa regular	PEC	Programa regular
Nivel nacional	69%	31%	12%	88%
Campeche	72%	28%	34%	66%
Guanajuato	87%	12%	21%	79%
Hidalgo	86%	14%	37%	63%
Michoacán	77%	23%	9%	91%
Sonora	24%	76%	10%	90%

Fuente: Cálculo propio con base en información INEA, 2016 e.

La otra tendencia relevante es que mientras el PEC comenzó su primer año de implementación, el programa regular descendió en 2016 respecto a 2015 y volvió a ascender en el 2017. Este comportamiento se mantuvo en los cinco estados de los estudios de caso, incluso en Sonora donde el PEC no fue predominante. Dada esta situación, puede conjeturarse que el descenso del programa regular a nivel nacional y de los cinco estados puede haberse debido tanto a que una parte de los adultos que estaban cursando el MEVYT se trasladaron al PEC, al enterarse de que era “un examen único”, el que les podía allanar el camino a la certificación. También se conjetura que el personal operativo no pudo mantener el ritmo que venía sosteniendo en el programa regular, al tener que atender un programa nuevo que requería promoción y que implicó una mayor carga de trabajo, especialmente en los estados que no crearon figuras especiales para PEC.

En suma, el PEC tuvo un efecto “rebote” o de sustitución del programa regular, lo cual demuestra la responsabilidad que implica tomar decisiones en este programa. Aún más, el PEC no sólo influye en el movimiento de primaria y secundaria del INEA, sino también de alfabetización, pues se genera una disminución de los egresados por esa vía. Cuando se preguntó a las autoridades nacionales por el efecto del PEC en el programa regular contestaron, desde distintas posiciones, que tenían el efecto de restitución, pero que no tuvo lugar, aun cuando las estadísticas oficiales del INEA muestran lo contrario.

Otro aspecto por destacar es en torno a la procedencia de los sustentantes del PEC y de si son o no poblaciones a las que no había llegado antes el INEA. Los datos disponibles sólo

permiten observar que en Campeche en 2016 59% de los sustentantes del PEC fueron inscritos en el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) para el programa regular, mientras el restante 41% fue de nuevo ingreso, convocado por los aliados. En 2017, el PEC se nutrió de 96% de participantes inscritos en el SASA. Esta información permite afirmar que en 2017 la casi totalidad de los adultos que se acercaron al PEC en Campeche eran parte de la población histórica del INEA, esto es, que eran a la fecha educandos activos, inactivos o familiares, vecinos y amigos de los participantes. No se dispuso de información para el resto de los estados ni a nivel nacional, que permitiera ampliar esta observación.

### 3.2. Diseño del PEC

El objetivo general de la evaluación, referido tanto al diseño como a la implementación, se orientó a valorar de manera exploratoria y diagnóstica los procesos asociados al PEC, mientras en particular la evaluación del diseño buscó determinar la pertinencia y la congruencia del programa en relación con el problema público del rezago (INEE, 2017b). La evaluación del diseño comparó la situación de deseabilidad que el programa plantea con el diseño actual y con la investigación educativa y otras experiencias del campo de la EPJA.

**En relación con la pertinencia,** fueron retomadas las características de un “buen programa de certificación de saberes”, para contrastarlas con la realidad del PEC, las cuales giran en torno a la inclusión, la justicia y la equidad. A partir de la definición de “buen programa”, tal como ha sido explicada,<sup>19</sup> se observaron las siguientes potencialidades, debilidades y ausencias en el diseño del PEC.

- a) **En primer lugar, el PEC se puede considerar pertinente,** con base en el sentido del programa, ya que el objetivo general plantea el reconocimiento, acreditación y certificación de saberes adquiridos en la vida y el trabajo. Con este objetivo, el INEA no sólo reafirma su mandato institucional de atender a los grupos que están al margen del sistema educativo, sino que abre una puerta para la acreditación de la experiencia de los adultos, liberándolos de las definiciones escolares del aprendizaje que no pudieron satisfacer cuando fueron

---

<sup>19</sup> Consultar punto 2.2.2.

parte de la llamada población escolar y que operaron justamente como un factor de discriminación educativa y social en su contra.

- b) En este sentido, el programa de acreditación devuelve libertad y poder al sujeto al reconocer lo que sabe y al dejar de centrarse en lo que no sabe. Aún más, el PEC hace una referencia explícita en su objetivo general de “contribuir con el establecimiento de condiciones que generen la inclusión y la equidad educativa” (INEA, junio de 2017), inscribiendo la acreditación y certificación de saberes en el marco más amplio de la consecución de la igualdad y del aprendizaje para todos. Estas posiciones institucionales son consecuentes con el discurso internacional acerca del ALV como organizador “de todas las formas de educación” (UNESCO, 2009, p.2). El argumento se fortalece con el hecho de que a nivel nacional el INEA se fundó justamente para llegar a las poblaciones que estaban excluidas del sistema educativo. Además, el INEA alude a que, para fortalecer la pertinencia del PEC, se ha respaldado en el patrimonio de su programa regular, en particular en el MEVYT.
- c) Otro hecho que agrega pertinencia al PEC, es que fue modificado en el año 2017, “de un año a otro”, a la luz de la implementación de 2016. Esta capacidad de hacer un diseño en movimiento, de adaptarse a las observaciones “desde la realidad”, también se puede leer como un fortalecimiento de su pertinencia.
- d) Asimismo, el INEA emplea el argumento de que el PEC responde a necesidades de los adultos que, por estar trabajando, “no tienen tiempo” y no pueden asistir al programa regular, al afirmar que es al mismo tiempo rápido, sin dejar de ser pertinente (INEA, s.f.a). Esta visión de pertinencia desde el INEA ha sido valorada desde el equipo evaluador, ya que puede asumirse que la pertinencia del diseño se fortalece, si incluye el punto de vista de los adultos y sus necesidades, haciendo de la condición “sin tiempo” del adulto una razón de validez.
- e) Finalmente, el diseño del PEC considera mecanismos de registro, aplicación de exámenes, acreditación y certificación que definen condiciones de uso mediante procedimientos en red realizados por varias figuras de diferentes áreas (Acreditación versus Informática, además de las áreas de Vinculación y Calidad) y varios niveles (del nivel estatal a la Coordinación de Zona y la Microrregión), a fin de garantizar la objetividad y la calidad de los registros, de la configuración de los expedientes y de la emisión y entrega de los certificados (INEA, junio de

2017). Otros procesos que agregan pertinencia al PEC son las verificaciones que se han previsto, la aplicación como situación regulada, la presencia de una figura particular para la aplicación y la existencia de materiales de apoyo para preparar el examen, en particular la guía para el beneficiario diferenciada por nivel educativo y la prueba en línea a modo de simulación.

**En segundo lugar, el PEC presenta debilidades y ausencias en torno a la pertinencia,** que coexisten con todo lo reseñado, son múltiples y al mismo tiempo no alteran la pertinencia del PEC que viene dada por su sentido. En particular las carencias son:

**a) Al agregar el requisito específico de que los adultos “cuenten con antecedentes escolares”** (INEA, junio de 2017) el PEC desanda el camino iniciado en el 2016 al subordinar la acreditación de los saberes de las personas a los saberes escolares y, aún más, a las certificaciones de ellos. De este modo, vuelve a excluir a los que no cuentan con certificados académicos. En el mismo sentido, el INEA se aleja del ALV, principio rector de la educación con jóvenes y adultos, incurriendo en un riesgo señalado desde la literatura sobre el tema, acerca de que el ALV se vuelva un asunto privado que cada uno resuelve como pueda, en el marco de una lógica de mercado, y se aleja de los valores de igualdad e inclusión (Vargas, 2017). No obstante, considerando que al tiempo las recomendaciones en materia de RVA señalan las conveniencias de la focalización, esta afirmación implica revisar los criterios de focalización, incluyendo el de 2016, que era más amplio que en 2017, para permitir acceder al PEC a todas las personas que sepan leer y escribir; en modo alguno se propone abrir el programa a todos los adultos en rezago.<sup>20</sup> Ésta constituye una importante área de oportunidad en la que también pueden considerarse diferentes poblaciones por incluir, en función de sus antecedentes y experiencias, y rutas o trayectorias de certificación específicas para cada una de ellas.

**b) La definición de la población objetivo no alude a grupos especiales,** en condición de alta vulnerabilidad, como miembros de comunidades indígenas,

---

<sup>20</sup> Consultar el punto 2.2.2 en el que se aclara la relación entre “todos” los adultos y la focalización establecida.

personas con necesidades especiales, personas en condiciones de reclusión, jornaleros agrícolas, mujeres jefas de familia, jóvenes que acaban de abandonar la secundaria y otros.

**c) Respecto a la incorporación de criterios e instrumentos de inclusión, justicia y equidad en su diseño, se observa que el PEC tiene importantes áreas de oportunidad,** pues la única consideración identificada en los instrumentos de evaluación de acuerdo con los distintos perfiles de la población objetivo, fue la edad de los participantes. En 2016, la evaluación comprendió 48 reactivos de opción múltiple para las personas menores de 65 años y 40 para los sustentantes de 65 años de edad en adelante, distinción por grupo etario que desapareció en el diseño del PEC de 2017.

**d) En el mismo sentido, en el diseño del PEC se observó que el material de apoyo no considera la diversidad de la población objetivo.**

**e) En congruencia con las carencias en torno a la diversidad, los aliados se definen en términos de acercar el PEC al mayor número de personas jóvenes y adultas, pero olvidan que tienen sus propias metas e intereses.** Por otra parte, el programa habla de reducir el rezago, de lograr metas, antes que de generar procesos de aprendizaje.

Otros puntos de poca pertinencia son algunos aspectos de las guías de estudio, que no cuentan con suficientes ejemplos. Tampoco está reglamentada en el Manual para la Operación del Programa (junio de 2017) la difusión del programa “antes”. Sin embargo, este aspecto es un punto clave, si se recuerda que existe una distancia muy amplia entre el sector poblacional definido como en situación de rezago educativo y quienes se acercan al programa por sus propios medios o a través de los aliados.

**f) La figura del aplicador se presenta como sujeta a poco control.** El aplicador tiene una gran responsabilidad, pero es una figura solidaria que traslada exámenes y que toma decisiones en el espacio de aplicación y que recibe un incentivo muy bajo.

**g)** Aunque es un signo de pertinencia que exista una **Unidad de Calidad en Inscripción, Acreditación y Certificación (UCIAC)** en cada estado, el momento de la aplicación es considerado el punto clave para la operación verificadora, pero no otros mecanismos como las visitas domiciliarias, cuyo régimen no se explicita.

**h)** El programa presenta deficiencias respecto a la oportuna y clara difusión de resultados, la existencia de mecanismos suficientes y asertivos de realimentación para los participantes y una oferta de asesoría especializada suficiente y adecuada para apoyar la preparación de los participantes que no aprobaron el examen de conocimientos. En los documentos de diseño del programa no se especifica cuál es el procedimiento para que el participante que no aprobó el examen se contacte con un asesor especializado, si bien se señala que los participantes que no aprueben el examen, recibirán información sobre sus áreas de oportunidad por eje, tomando como referencia los módulos del MEVYT que deberá estudiar, además de que serán canalizados para su acompañamiento de un asesor especializado del INEA para que los prepare para un segundo examen. Tampoco se establecen las características del perfil profesional de los asesores especializados, ni se aclara en qué consisten las sesiones de formación o cómo se forma a los asesores especializados. Todas las ausencias desde la norma, asociadas con la asesoría especializada, dan cuenta de que predomina el interés por garantizar la certificación y la acreditación, antes que el aprendizaje.

**i)** Si bien se establecen procedimientos para la certificación, no se definen criterios precisos y generalizables que permitan saber qué y cuánto aprendió el joven o el adulto y cuál es su grado de satisfacción. En el mismo sentido, como parte de los procesos de certificación sí se establece un punto de cierre con la entrega del certificado y la firma del acuse de recibo por parte del joven o adulto, pero no se define un cierre pedagógico del proceso de certificación.

**j)** El proceso de certificación se concluye para los acreditados, pero no para los no acreditados, ya que no se han definido procedimientos locales de cierre como la obligación de alguna figura institucional de dar a conocer el

resultado a los no acreditados, así como solicitar un acuse de recibido de los resultados cuando implican no acreditación. En este sentido, queda abierto un espacio para la no comunicación de dichos resultados, con las consecuencias en términos de frustración para los sustentantes y de pérdida de credibilidad institucional.

**k) Las funciones y los procedimientos que siguen cada una de las figuras participantes en el PEC no están claramente delimitados y descritos** en los documentos normativos del programa y **tampoco se incluyen en ellos especificaciones y normas sobre la capacitación** que reciben ni se ha procurado una formación permanente desde la experiencia, entre grupos de pares.

**l) No se precisan en forma suficiente las funciones específicas, ni las delimitaciones respectivas, de las figuras adicionales que apoyaron la consolidación del PEC,** como los ERISPEC.

**m) No es posible precisar la suficiencia de los recursos materiales y tecnológicos,** aun cuando esté abierta la posibilidad de disponer de recursos del programa regular.

**n) La estructura y la extensión del examen, así como el nivel de sus reactivos,** merecen ser revisados a juicio de experto y mediante pruebas piloto con los sustentantes, a efecto de garantizar su validez y confiabilidad, considerando que es una terminación de nivel educativo.

**o) Si bien en los documentos de diseño proporcionados por el INEA se describe un mecanismo de seguimiento y supervisión,** así como la referencia a la existencia de indicadores de seguimiento y gestión del programa, no se puede determinar si son suficientes y pertinentes, debido a que no se presentan los indicadores o factores críticos de calidad que se establecieron, ni los resultados del seguimiento y la verificación, ni los ajustes derivados de este procedimiento.

**p) Existe una ausencia de procesos de evaluación institucional en el diseño del PEC**, situación que quita valor a la pertinencia, debido a que éstos contribuirían a identificar los avances y áreas de oportunidad del programa.

**q) Faltan mecanismos que permitan al INEA mantener su hegemonía** y su autonomía en términos políticos y educativos, respecto a los aliados y sus funciones.

En suma, se observa un conjunto de vacíos en la normatividad que dan espacio a que los estados y los aliados resignifiquen el PEC, sin una anticipación por parte del INEA acerca de la naturaleza de esta apropiación. Puede conjeturarse que estos vacíos normativos dan mayor espacio para una certificación formal sin aprendizaje, situación que se podría incrementar en las zonas rurales aisladas, por su grado de lejanía de los espacios de control institucional.

**La congruencia del programa** se determinó en función de la relación lógica existente entre la definición del problema público que atiende, los objetivos que persigue y los bienes o servicios que ofrece para lograrlo. De acuerdo con los parámetros de referencia de este criterio de evaluación,<sup>21</sup> se identifican rasgos que son congruentes con la definición del problema público y sus derivaciones operativas, pero con vacíos normativos.

**a)** El INEA realizó varias aproximaciones diagnósticas diferentes y a principios de 2016 contó ya con **un diagnóstico claro acerca del problema público del rezago, el cual especifica que se concentra en secundaria** (INEA, s.f.a). Además, en el mismo documento se caracteriza y cuantifica la población potencial y la población objetivo, y se señala la importancia de la focalización, ya que el PEC es un programa nacional con focalización regional (INEA, s.f.a). En el mismo documento, focaliza el PEC a la población económicamente activa ocupada en los 20 municipios de 11 entidades federativas con mayor nivel de rezago educativo, al tiempo que destaca que también se podría atender a la población desocupada y a los adultos mayores.

**b)** Debido a que coexisten varios intentos o aproximaciones sucesivos de focalización en el PEC, los mecanismos muestran diferencias, ya que por un

---

<sup>21</sup> Ver su definición en el punto 2.2.2

lado inicialmente se señaló que el programa funcionaría en todo el país y de manera prioritaria en los 100 municipios que concentraban los mayores índices de rezago educativo (la mayoría del sureste del país, a tres municipios por estado). Asimismo, habría de atender prioritariamente a los beneficiarios de programas sociales, especialmente Prospera y 65 y más. Por otro, se establece que serán prioritarios los 20 municipios con mayor número de personas ocupadas en condición de rezago educativo, concentradas en 11 entidades federativas (INEA 2016, p.48).

**c) Se carece de una descripción detallada de los criterios y metodología de cálculo que se utilizaron para la definición de las metas operativas anuales.**

**d) En términos de congruencia, se reconoce que el programa muestra avances respecto a su alineación con el marco normativo y con las orientaciones de política pública a nivel nacional.**

e) Un área de oportunidad en el diseño del programa es que **no se señala que su diseño esté armonizado con el marco normativo internacional de educación con personas jóvenes y adultas**. Si bien se menciona que los nuevos mecanismos del INEA se ajustarán a las recomendaciones y políticas señaladas por la UNESCO, así como a las conferencias internacionales de educación de adultos, no se especifica si efectivamente lo están. (INEA, s.f.b, p. 58).

**f) Los procesos de operación del programa no se describen de forma clara y detallada en los documentos normativos del programa.** En el Manual para la operación (junio de 2017), que funge como los lineamientos generales del programa, se describen los procesos de inscripción de participantes, acreditación de conocimientos y certificación, pero el PEC no brinda información detallada sobre diversos procesos “antes” de la aplicación del examen, como las alianzas con organizaciones clave o la autoevaluación, o “después” del examen, como la asignación del asesor especializado.

**g) Los mecanismos de coordinación del programa con los IEEA, delegaciones y aliados tampoco se describen de forma precisa en los documentos normativos del programa.** En los manuales para la operación del programa 2016

y 2017 se señala que la coordinación del Instituto con los IEEA, delegaciones y aliados para operar localmente las alianzas nacionales y las que tiene cada estado con empresas, sindicatos, cámaras empresariales, entre otras instancias, se realizará mediante mesas interinstitucionales; sin embargo, no se detalla información sobre su funcionamiento, por ejemplo, si existen lineamientos de operación que regulen sus actividades.

Con todo, la evaluación del diseño permite concluir que es pertinente y congruente con el problema público, aun cuando presenta numerosos puntos críticos en los que estos rasgos se diluyen.

### **3.3. Implementación**

En este apartado se describen los principales hallazgos de la evaluación para cada campo o tema, triangulando las voces de los distintos actores, así como elaborando observaciones que condensan los resultados de los cinco estudios de caso, transitando desde el sentido del PEC, manifestado en sus objetivos, metas, población objetivo y criterios de focalización, hasta cada uno de los procesos que se llevaron a cabo para desarrollar el programa. Éste inicia con la difusión y el registro, continúa con la aplicación, la notificación de resultados, la certificación y culmina con los mecanismos de coordinación interinstitucional, evaluación y transparencia, así como referencias a los cambios internos entre los dos años de la implementación, las contribuciones del programa percibidos por los actores “más allá del certificado” y la participación de los actores, en particular las motivaciones de los sustentantes y los aliados.

#### **3.3.1 Objetivos y metas del PEC**

Al integrar las observaciones en torno a los objetivos y metas del PEC, se concluye que, entre los actores institucionales, desde las autoridades estatales a las figuras operativas y solidarias y aliados, existe un conocimiento de parcial a insuficiente por parte de cuatro de los cinco estados, mientras sólo en uno el nivel de conocimiento es valorado como suficiente. Un hecho fundamental es que casi la totalidad de las distintas figuras definen el objetivo del PEC 2017 en términos de certificación de saberes adquiridos a largo de la vida, omitiendo su contribución a la equidad y la inclusión social. Sin embargo, todos conocen que en el año 2017 se produjo un cambio en el objetivo, que consistió en establecer el

requisito “antecedentes escolares”. En varios de los estados, las autoridades estatales y las figuras operativas son las que tienen más claros los objetivos, mientras el conocimiento se desvanece entre las figuras solidarias. En el límite del conocimiento sólo se define el objetivo en términos de examen único o estrategia que permite aligerar o agilizar el proceso, en términos de un camino de acreditación más rápido o de menor tiempo para una persona sujeta a múltiples urgencias.

En suma, los actores tienen un conocimiento instrumental del objetivo, que les permite operar, así como determinar para dónde va el programa y quienes pueden participar en él, pero colaboran en el programa con una reducción de su horizonte social, político y económico.

Respecto a las metas el conocimiento es parcial, ya que los entrevistados recuerdan valores aproximados acerca del número de sustentantes certificados respecto de las metas asignadas, hasta mezclarlas incluso con las metas del MEVYT, que produce una confusión respecto a su cumplimiento y su definición. Sin embargo, los actores sí conocen que existen metas, pueden dar cuenta de que el INEA las asigna, mientras el estado las distribuye, como una decisión tomada por unos pocos, y reconocen la gran expansión del PEC en 2016, el cual se rebasó hasta casi duplicar las metas, en contraste con el cumplimiento a menos de la mitad durante 2017. En uno de los estados, los actores saben que el comportamiento de su estado fue diferente al resto del país en 2016, porque no tuvo lugar esa expansión masiva del PEC. Cabe destacar que el hecho de pensar en términos de metas, como referencias observables y medibles en términos de logros de certificación, posibilita acceder al objetivo desde una lógica de operacionalización, distribuirlo en el tiempo, en territorios y actores específicos, en suma, manejarse en el campo, aun cuando no esté claro su sentido.

Tampoco ninguno de los actores menciona las irregularidades que hicieron posible el cumplimiento de las metas en 2016, detectadas en campo por los testimonios de los sustentantes. Los actores, con la excepción de un caso, desconocen que el crecimiento del PEC en 2016 redujo la atención en el MEVYT, mientras sí perciben que el PEC puede nutrirlo, al derivarse a las personas que no acreditan hacia ese programa, y viceversa, que participantes del MEVYT se han convertido en sustentantes del PEC. También se observa que predomina un conocimiento insuficiente, por parte de las distintas figuras, acerca de la manera en que el PEC evalúa los aprendizajes de las personas adquiridos a lo largo de la

vida y el trabajo; en particular, desconocen el valor pedagógico de las rúbricas, y su supresión en 2017, lo cual les parece un avance, en nombre de la simplificación administrativa del proceso. Las figuras que están en campo son las que tienen mayor conocimiento suficiente, ya que mencionan los distintos mecanismos que se contemplan y el ejercicio diagnóstico que se incorpora para los sustentantes, así como los cambios respecto a 2016. Conocían más las metas que el sentido del objetivo, confirmando la orientación instrumental.

### **3.3.2 Población objetivo y focalización**

En los cinco estados, las figuras estatales, las figuras operativas y las solidarias tenían un conocimiento suficiente acerca de la población objetivo del programa para 2016: los jóvenes y adultos en rezago de primaria y secundaria que supieran leer y escribir. Asimismo, conocían los cambios introducidos para 2017, en particular, que en tal año la población se limitaba a aquella con antecedentes escolares. Al interior de esta población objetivo, en 2016 se buscaba priorizar a la población económicamente activa ocupada, mientras en 2017 se abrió a toda la población en rezago de primaria o secundaria, ya fuera ocupada, desocupada o inactiva, con el único requisito de que tuviera antecedentes escolares.

En uno de los estados, se observó una marcada orientación para atender poblaciones trabajadoras y migrantes, vía la alianza con las maquilas y empresas agrícolas; en otro, la priorización se asoció a la población urbana ocupada en el corredor industrial. En ninguno de los estados donde la presencia de comunidades indígenas es significativa, como Campeche, Sonora, Michoacán o Hidalgo, se observó alguna forma de priorización o tratamiento diferenciado respecto de ellas. En uno de los estados, se detectó atención hacia la población indígena mediada por la intervención de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

En todas las entidades, en 2016 tuvo lugar una atención prioritaria a los beneficiarios de los programas sociales, particularmente de Prospera. Esta decisión implicó una desfocalización de la población objetivo, ya que participaron mujeres que trabajaban sólo en el hogar o desempleados, así como adultos mayores e incluso personas analfabetas. En varios de los estados, se buscó a poblaciones de jóvenes que apenas habían abandonado la secundaria, mediante convenios con la Secretaría de Educación Pública. En todos se

omitió realizar un tratamiento especial no sólo para grupos indígenas, sino también para personas en condiciones de encierro o con necesidades especiales. También se observó en los estados, el interés de Prospera de cumplir su propia meta y acercar la mayor cantidad posible de personas al PEC, sin importar la focalización.

### **3.3.3 Recursos humanos: figuras y funciones**

En los cinco estados, el conocimiento que tenían las distintas figuras acerca de sus funciones era suficiente, ya que pudieron reseñar las que les correspondían de acuerdo con el marco normativo. Sin embargo, varias de las figuras sólo tenían un conocimiento parcial acerca de las funciones de los otros con los cuales interactuaban. En consecuencia, en la dimensión relacional el conocimiento falla. Este vacío se puede atender al fortalecer el proceso de capacitación como inicio de un verdadero proceso de formación, que en este momento es más instrumental o de administración que pedagógico.

Los técnicos docentes, que son una figura nodal en el PEC, porque inician el proceso de promoción y lo cierran con la entrega de los certificados, conocían tanto sus funciones como las de los otros en forma suficiente. Aún más, fue un técnico docente el que reconoció el horizonte de equidad e inclusión en el objetivo del PEC. Los coordinadores de zona, que organizan la operación del PEC en su territorio, también tenían un conocimiento suficiente tanto de su función como de las funciones de los otros. Varias de las figuras tenían poco claros los límites entre sus funciones en el programa regular y el PEC, lo que provocó que en algunos procesos la visión de conjunto fuera difusa, poco formalizada o no hubiera una expresión clara y precisa de las tareas que debían realizar en ambos programas tomados como conjunto. Nuevamente, se puede atender estos vacíos al fortalecer la capacitación inicial, asociada al trabajo en red y al trabajo en colaboración, para generar una formación desde la práctica, que no existe.

Se debe hacer notar que el nivel de conocimiento de las figuras acerca de las funciones estaba relacionado con áreas o líneas de trabajo transversales a los distintos niveles de la organización. Por ejemplo, las figuras que se desempeñan en acreditación en la Coordinación de Zona conocían en forma suficiente su función como figura operativa local, así como la función del responsable de acreditación estatal y la función de la Dirección de Acreditación y Sistemas a nivel nacional. Este hecho coincidió con la forma en que se

organizaba la capacitación; en varios de estados, se aclaró que la capacitación se hacía por áreas, en forma tal que cada área estatal capacitaba a su gente en la Coordinación de Zona, en forma paralela con las otras áreas.

En todos los estados las figuras conocían en forma parcial o difusa los documentos institucionales en los cuales estaban definidas sus funciones, aludiendo a referencias generales como “en el manual”. Los actores tenían un conocimiento poco formalizado de sus funciones, aun cuando éste fuera suficiente para desempeñarlas. Esta situación se relaciona con el hecho de que las funciones de casi todas las figuras que se desempeñan en el PEC están formuladas en reglamentos internos o manuales estatales, que aluden a sus tareas en el programa regular, como en el caso del Coordinador de zona o las autoridades estatales. Sólo figuras específicas del PEC como el ERISPEC, un enlace de vinculación y seguimiento, cuentan con una definición de funciones propia del PEC. Todas éstas quedan definidas en documentos generales por el INEA en general y no se distinguen en el PEC, salvo por las Reglas de operación para el año 2017 (DOF, 28 de diciembre de 2016).

Cabe destacar que la función del técnico docente, figura que ha sido caracterizada como nodal, está definida en el Manual para la operación del PEC de 2017. También la función del aplicador y la del aliado están definidas en forma detallada en dicho Manual. Sin embargo, el aplicador, por realizar una tarea acotada en el conjunto del proceso en tiempo y espacio, fue una de las figuras que menos conocía las funciones de las otras y tenía una visión limitada del objetivo del PEC. Finalmente, aunque los aliados Prospera y 65 y más tenían un nivel de conocimiento suficiente de sus funciones, en la práctica se extralimitaron en su accionar en 2016, presionando a sus beneficiarios para que participaran en el PEC. Si bien las normas de 2017 buscaron ponerles límites, en ese año siguieron presionando a sus bases, de acuerdo con testimonios de los sustentantes.

En relación con el tipo de figuras en que se sustenta el PEC, en cuatro de los cinco estados el personal del programa regular siguió siendo el principal soporte. Por el contrario, en uno de los estados se creó una estructura paralela a la del programa regular, concentrada en llevar adelante el trabajo de vinculación con las empresas. Fueron creadas figuras exclusivas para el PEC, como aplicadores, asesores y enlaces de vinculación y seguimiento, así como los ERISPEC, estos últimos encargados de conectar a las empresas y a los

organismos gubernamentales. El proceso de creación de figuras se completó con otras generales para la mediación con el nivel local, quienes cumplían funciones tanto en el programa regular como en el PEC. En este grupo, estaban incluidos los coordinadores regionales, que articulan a varias coordinaciones de zona y reducen el número de “ventanillas”, así como los talleristas, que son formadores de formadores. En otro de los estados, se contrató sólo enlaces para el PEC, conocidos como “incorporadores”, que dependían de las coordinaciones de zona; sólo en 2016 se contó con la figura de responsable del PEC a nivel estatal. Finalmente, en los otros tres estados, aun cuando el PEC se desarrolló principalmente con el personal del programa regular, se contrató aplicadores, enlaces de vinculación y seguimiento, así como otros enlaces que apoyaron en funciones de captura y entrega de certificados como el EREC y el ERAC, sin llegar a crear una estructura paralela. Esta estructura, que hace descansar el PEC en el personal del programa regular, limitó la capacidad operativa de las distintas figuras involucradas en los dos programas y generó conflictos en el clima organizacional.

En relación con las remuneraciones de todas las figuras operativas involucradas en el PEC, resulta que en cuatro de los cinco estados se respetó la norma, ya que ni el personal de base ni las figuras solidarias recibieron incentivo. Sin embargo, en uno de los estados, al contratar figuras especiales, se hicieron ajustes a las remuneraciones, como gratificaciones o salarios diferentes y más altos a los aplicadores, asesores y enlaces del PEC; también en ese estado un técnico docente dijo que fue gratificado en forma adicional por su tarea. En suma, casi todos los estados se encontraron en la norma, si bien no de acuerdo con los montos definidos y con algunas adaptaciones estatales, con base en el presupuesto del estado o en partidas que el INEA proveyó, que se aplicaron a asesores educativos, enlaces y aplicadores. Sin embargo, estos cambios no violentaron la norma, en tanto que formaron parte del margen de atribuciones que tienen los estados. En todos los estados menos uno, ninguna autoridad o figura operativa recibió alguna retribución extra por su trabajo y las figuras solidarias recibieron sus gratificaciones de acuerdo con la norma. Este punto es complejo de valorar, porque las autoridades estatales mencionaron que se salieron de la norma para lograr el cumplimiento de las metas, al contratar personal sujeto a una gratificación más digna y que consecuentemente fuera más confiable.

### **3.3.4 Recursos materiales y tecnológicos**

En los cinco estados, se observó que los recursos materiales y tecnológicos para la implementación del PEC, con particular referencia a las sedes de aplicación de los exámenes y al SIGA, fueron considerados de adecuados a parcialmente adecuados. En el caso de la selección de las sedes, se consideró que fue adecuada, mientras el acceso también lo fue; sin embargo, las condiciones de funcionamiento de las sedes fueron adecuadas para las aplicaciones con pocos sustentantes, pero inadecuadas para las aplicaciones masivas, ya que no se cumplieron los criterios de equidad y diversidad, en particular en las aplicaciones organizadas con Prospera en 2016. En al menos tres estados, las personas fueron presionadas en alto grado para participar y los representantes de Prospera estuvieron en las sedes, no interviniendo en la aplicación, pero sí observando el comportamiento de asistencia de sus beneficiarios. En el caso de un estado, donde en 2017 se pudo observar la aplicación en una empresa, el aliado estuvo presente en la sede de aplicación, que era una sala del corporativo, sin intervenir en el examen, pero legitimando con su presencia condiciones no confiables, porque los sustentantes se consultaban entre sí, hasta en nuestra presencia.

En cuanto a la disponibilidad del SIGA, se concluye que en los estados varía la consideración de adecuada a parcialmente adecuada, porque si bien está abierto o disponible la mayoría del tiempo, en varios estados cuando no funcionaba era en gran parte por problemas externos como la conectividad, pero en otro estado era por problemas internos de bloqueo, identificación y borrado de textos. Además, el SIGA estaba restringido a unas pocas figuras, mientras los técnicos docentes no tenían acceso y consideraron que si lo tuvieran cumplirían mejor su función. Por otro lado, los coordinadores de zona tenían permiso para ingresar, pero sólo para “mirar” el proceso día a día, mientras la visión de conjunto, expresada en informes, la recibían ya elaborada en forma periódica. Por su parte, el manejo del SIGA se consideró adecuado, porque los problemas se resolvían dada la buena disposición de las figuras a cargo y porque existen instancias de consulta, que pasan de la Coordinación de Zona a la instancia estatal y llegan incluso a nivel nacional.

### **3.3.5 Capacitación**

En los cinco estados, la capacitación, que debía ser verdadera formación, es la gran ventana de oportunidad para el PEC, porque hubo consenso en que fue parcialmente

adecuada, ya que se concentró en capacitación inicial una sola vez en 2016, con poca duración, de cuatro a ocho horas y una actualización en 2017, en ambos casos sobre aspectos de la ejecución del programa y no consideró un enfoque pedagógico. Además, la capacitación tuvo lugar en cascada, con las limitaciones que esto conlleva, en términos de que el enfoque se diluye progresivamente cuando llega al nivel local, y de que predomina una lógica del centro, ya que va de “arriba-abajo”, en una sola dirección, desde el nivel nacional o estatal que opera como un núcleo que va distribuyendo la preparación.

En algunos estados, la capacitación de las figuras operativas se hizo desde el nivel estatal e incluso personal del nivel federal se trasladó al nivel estatal para participar en un evento o bien mediante conferencias por Internet. En otros estados, las autoridades estatales fueron a capacitar a las coordinaciones de zona o hubo capacitaciones por área, como por el área de Acreditación, de Vinculación o de Servicios Educativos. También, en la capacitación se utilizaron y entregaron materiales, principalmente digitales, se practicaron procesos de implementación con las figuras, se hicieron reuniones en coordinaciones de zona para capacitaciones específicas y se brindaron alternativas para solucionar problemas sobre la marcha. Para ingresar al SIGA, se organizó una capacitación, definida como “básica” por los aplicadores, pero que les permitió ingresar a la plataforma y habilitar los exámenes en línea.

Cabe destacar que en un estado se organizaron brigadas de formación, que consistieron en que las autoridades estatales hicieron una estancia en bloque en una Coordinación de Zona para resolver problemas en forma conjunta. Ésta fue una capacitación en la acción, con base en la reflexión de la práctica *in situ*, para desarrollar los procedimientos de manera conjunta, autoridad estatal y figuras de nivel local, para analizarlos, mejorar e innovar. Sin embargo, en otros casos, varios testimonios dieron cuenta de que la capacitación consistió sólo en una charla o una breve descripción del programa.

Con la excepción de las brigadas, la capacitación se acercó más a brindar información para administrar el programa. Tampoco los testimonios hicieron referencia a que la capacitación hubiera incluido el debate acerca del valor pedagógico de la certificación de los saberes adquiridos en la vida y el trabajo, ni al principio del derecho a la educación o a la igualdad y la equidad como principio democratizador de la educación con personas jóvenes y adultas. Tampoco hubo referencias a su inserción en un marco de aprendizaje permanente

o a lo largo de la vida que, sin embargo, conforme a los lineamientos internacionales en la materia, es la esencia del reconocimiento de saberes previos (UNESCO, 2012). A partir de estas observaciones, se puede concluir que la capacitación fue parcial en términos de calidad y suficiencia.

En relación con la estructura organizacional en que se desarrolló el PEC en los cinco estados, cabe destacar que fue la misma que para el programa regular, excepto para unas pocas figuras. En consecuencia, implicó que se duplicaran los esfuerzos para gran parte de las figuras participantes, sin remuneraciones adicionales, con la inconformidad latente de la cual no se habló. Además, si bien el PEC contribuyó al logro de las metas institucionales, las suyas fueron adicionales a las del programa regular, lo que implicó una doble carga de metas para las figuras participantes. Asimismo, “recargar” la operación de un programa - que por sus características tendría que estar partiendo de una visión innovadora de la organización, orientada por el ALV y por esquemas sistémicos y confiables de implantación- en las estructuras del programa regular con sus inercias, con hábitos situados en el cumplimiento de metas “a como dé lugar”, encaminó al PEC a la misma inercia institucional. Aún más, la implementación estuvo permanentemente articulada y al mismo tiempo presionada por el logro de metas, asignadas desde el INEA, y por la fidelidad con el marco normativo también definido desde el INEA. La resolución de este asunto compete fundamentalmente al ámbito normativo federal, es decir, al INEA.

Otro punto por considerar son las condiciones de inserción institucional al PEC que mencionaron algunas figuras, como los asesores y aplicadores solidarios, y en menor grado aplicadores y asesores contratados, ya que éstas reprodujeron los esquemas institucionales presentes en el programa regular, incidieron en la inequidad de las remuneraciones y por ende en el nivel de involucramiento de estas figuras en el programa. Finalmente, es parte de la organización el hecho de que los actores hayan internalizado una forma de ser, un *habitus*<sup>22</sup> institucional, por el cual reprodujeron sus prácticas del programa regular, en particular la urgencia por el cumplimiento de metas, que limitó la visión sistémica y relacional, y originó un malestar por la alta carga de trabajo, acompañada de bajas remuneraciones.

---

<sup>22</sup> Habitus, categoría de Bourdieu (2007) que remite a una estructura internalizada en los sujetos, estructurada y estructurante, que reproduce el campo y que está compuesta por maneras de pensar, hacer, sentir, valorar.

Sin embargo, se observó trabajo en equipo de las figuras operativas entre sí y con las autoridades estatales e incluso con los aliados, un trabajo en red o en “cadena de montaje” y una disposición al compromiso con la tarea y a hacerse responsables del trabajo del otro. Esta condición permitió un ejercicio eficiente de las cadenas de procedimientos, factores que contribuyeron a la efectividad y la pertinencia del PEC. La decisión de ajustar y rotar al personal de planta para enfrentar los retos del PEC en 2016 en varios de los estados, recurriendo en menor grado a la creación de figuras específicas para el PEC, también fue parte de las decisiones organizacionales que buscaron la efectividad.

En relación con las figuras presentes en los estados, cabe destacar que entre las autoridades estatales predominó la escolaridad universitaria, acompañada de poco tiempo en el cargo, así como de ausencia de formación sistemática en educación, pues se formaron en la EPJA en la práctica. Por el contrario, entre las figuras operativas aumentó la permanencia en el INEA, mientras la escolaridad también fue predominantemente universitaria, aunque prevaleció la formación educativa en la práctica. Las figuras sin formación inicial en educación constituyen un punto débil, que se agudiza cuando se combina con poca permanencia institucional. En Servicios Educativos fue donde más se hizo presente un enfoque pedagógico; de esta área dependen tanto la coordinación de capacitación, como los formadores y los talleristas, o formadores de formadores, que existían en un solo estado.

Otro hecho a destacar en términos organizacionales es que el trabajo con los aliados - jóvenes dedicados al trabajo social, con formación universitaria y con disposición al trabajo conjunto- no sólo permitió la expansión del PEC, sino que la alianza fue valorada positivamente, tanto por los institutos y delegaciones participantes en los estudios de caso, como por el INEA. Sin embargo, el trabajo con los aliados también implicó un desplazamiento de la norma, expresada en particular en personas presionadas para participar en el PEC e incluso con registros falsos. También dicha expansión redundó en 2016 en la retracción de los logros en el programa regular, proceso del cual están conscientes en parte las autoridades nacionales y estatales.

### **3.3.6 Proceso de la implementación**

El proceso de la implementación incluye un conjunto de subprocesos que transitan desde la difusión hasta la certificación, así como una serie de componentes transversales como la coordinación institucional, los mecanismos de seguimiento y evaluación y los mecanismos de transparencia. Cabe insistir en que el técnico fue la figura clave que abrió y cerró el proceso, haciéndose cargo desde la promoción en las comunidades, hasta la notificación de resultados y la entrega del certificado (INEA, junio de 2017). El aliado también transitó, desde otras funciones, por todo el proceso, aun siendo personal externo a la institución; la coincidencia dio cuenta del poder que detentó el aliado, que menguó el poder del INEA.

### **3.3.7 Mecanismos de difusión**

La difusión del PEC abrió el programa a nuevas poblaciones y permitió cumplir con el derecho a la información por parte de la ciudadanía. En tres de los cinco estados, se observó que los mecanismos de difusión fueron suficientes, efectivos e incluyentes, mientras en los otros dos lo fueron parcialmente, ya que no llegaron a la población objetivo, estuvieron descontextualizados o fueron pensados desde la lógica de metas. Los mecanismos de difusión fueron múltiples, masivos y diversos, ya que se emplearon no sólo los tradicionales (del perifoneo a la televisión) sino también otros de tipo colectivo, como las brigadas y los recorridos, que permitieron llegar a la población desde una posición más activa, más que desde una que mirara desde afuera con el solo propósito de cumplir las metas. Igualmente, los medios de difusión utilizados lograron llegar a comunidades que no conocían al INEA.

Las propuestas de difusión mayormente valoradas por los actores fueron desde el “boca a boca” hasta los eventos masivos. La participación de la figura del aliado también fue reconocida por las figuras operativas como una estrategia muy efectiva para hacer llegar la información del programa. La figura de Prospera ensombreció la difusión, porque la organizó en función de sus intereses. Un punto clave fue involucrar a los propios jóvenes y adultos, y realizar acciones colectivas.

### 3.3.8 Registro

El registro es un proceso complejo que incluye tres subprocesos: registro inicial, preparación del sustentante, integración del expediente. Esta fase representa el momento en que el sustentante se incorpora al programa, se mueve de estar fuera a pertenecer.

#### Registro inicial

Éste se percibió como un proceso crítico en todos los casos. Se puede concluir que la identificación de la población potencial y la convocatoria fueron eficaces en los cinco estados, ya que se logró acercar el PEC en forma masiva a la población en rezago, alcanzándose un alto volumen de personas registradas. Sin embargo, no fue de calidad ni incluyente, porque una parte de la población convocada no cubrió el perfil; fue presionada a participar para no perder el incentivo económico ofrecido por Prospera o expresó frustración al registrarse y después reprobar por no contar con los conocimientos necesarios, mientras la institución no creó las condiciones para su preparación. Éste fue realizado por el técnico docente o el enlace y los aliados no participaron en el proceso en forma directa, aunque estuvieron presentes como observadores acompañando a su gente y garantizando su participación bajo presión.

Respecto al proceso del registro y a los requisitos para los sustentantes, se puede afirmar que se tuvo una efectividad parcialmente adecuada, debido a que durante el proceso la información ofrecida a los interesados fue incompleta, la recepción de los documentos no se hizo conforme a la norma y tampoco el reconocimiento de los aprendizajes no formales. Además, en algunos casos el mismo día del registro se hizo la aplicación; en uno de los estados, tal procedimiento se realizó después de la aplicación. En suma, en la visión de conjunto de los cuatro componentes se observan dos puntos de quiebre fundamentales en 2017, en los cinco estados, junto con algunas irregularidades menores: a) la presión sobre los participantes para que se inscribieran (en un estado llegó a que se hicieran registros sobre la base de expedientes archivados en Prospera, sin consentimiento de los beneficiarios); b) un vacío en torno a generar una puerta para el aprendizaje de los sustentantes, sin limitarlo a un momento administrativo, a una “ventanilla” de inscripción.

Finalmente, en uno de los estados, si bien se crearon condiciones para que el sustentante llegara preparado al examen, por la organización de la asesoría “previa” y la contratación

de asesores *ad hoc*, no existe información acerca de cómo se realizó el proceso y qué resultados se alcanzaron. En este marco, el registro fue eficaz para los cinco estados, especialmente en 2016 en términos numéricos, porque muchos se registraron, pero con una calidad y una suficiencia parciales. Cabe destacar que los problemas en el registro resonaron y continuaron en la aplicación.

### **3.3.9 Preparación del sustentante**

En los cinco estados, la preparación del sustentante antes del examen fue un punto débil de la implementación. Al momento del registro en cuatro de los estados, si bien estaban establecidos los mecanismos y estaban disponibles los materiales, en la práctica no llegaron a los sustentantes o bien una parte de los ellos no los usó. De allí que este momento haya sido valorado como inadecuado. En particular, en uno de esos cuatro estados, los sustentantes reportaron no haber recibido la guía ni haber tenido acceso al simulador del examen. En ese sentido, se infiere que el material de apoyo no estaba disponible, o bien, no se les proporcionó a las personas.

En el quinto estado, se observó un esfuerzo institucional adicional por hacer que la preparación de los sustentantes tomara un lugar prioritario, al generar las condiciones para que la asesoría se desarrollara antes de la aplicación del examen. En este estado, estuvieron disponibles no sólo las guías que orientan la prueba, elaboradas por el propio estado, y el examen de simulación, sino que se construyó una opción de asesoría “antes”, con asesores y materiales disponibles. Sin embargo, no hay una referencia clara a lo que implicó el proceso de preparación ni de cuánto habían participado los adultos y si les había sido de utilidad para el examen. Además, en la práctica fueron pocas las personas que vieron el estudio como un camino necesario para presentar el examen; en consecuencia, en todos los estados el nivel de efectividad de la preparación del sustentante resultó inadecuado, mientras se acompañaba con una disposición poco favorable a la preparación por parte de los adultos.

### **3.3.10 Integración del expediente**

Para el 2017, hubo un conocimiento adecuado en los entrevistados de los cinco estados acerca de la integración del expediente, que es un momento clave, ya que sin éste no se puede hacer la aplicación. Asimismo, los testimonios mostraron que las figuras

institucionales conocían los problemas frecuentes en la integración, las figuras que intervienen en ella y los roles de cada una, y buscaban soluciones. De igual forma, tenían un conocimiento adecuado de los expedientes de migrantes y extranjeros, casos que casi no se presentaron. Así, se puede afirmar que la integración del expediente fue adecuada.

En la escena básica, hubo al menos tres participantes institucionales: a) el técnico docente que es el responsable de entregar a la Coordinación de Zona la documentación recopilada para que se pueda registrar en el SIGA; b) el área de Acreditación que revisa y valora el expediente; c) el Coordinador de Unidad de Servicios Especializados (CUSE) o enlace del área de informática en la Coordinación de Zona que sube el expediente al sistema. La integración del expediente es el momento en que el sustentante está ingresado al SIGA y en consecuencia ya es un participante legítimo del PEC. No sólo condiciona la aplicación, sino que puede afectar la certificación, ya que se presentaron casos en que, aunque habían aprobado el examen, no pudieron certificar porque había problemas o ausencias en el mismo. Como proceso administrativo mejoró entre 2016 y 2017, permitiendo neutralizar las infracciones de los aliados, ya que esta tarea la completaba una figura del Instituto Estatal o Delegación. De este modo, el INEA se posicionó ante los aliados.

### **3.3.11 Aplicación**

La aplicación no se debe limitar al momento en que el examen tiene lugar, sino que se debe considerar como un proceso que empieza “antes”, en la formación de los aplicadores, en la solicitud de exámenes hasta su traslado a la sede, en la programación de la sede hasta arribar al examen mismo, y las condiciones que se deben cumplir. También debe existir un después de la aplicación, en particular el regreso de los exámenes al área de Acreditación. En la aplicación, concurren en forma directa e indirecta todas las figuras, así como múltiples procedimientos y requisitos. Dadas estas características, se presentaron en la aplicación tanto numerosas irregularidades como espacios en los que se crearon prácticas innovadoras. Al comparar los cinco estados de los estudios de caso, resultó que en cuatro la aplicación se valoró como parcialmente adecuada y sólo en uno como adecuada.

Aún cuando en 2017 la aplicación estuvo más regulada que en 2016, ya que se enmarcó en un proceso al que sólo se podía acceder si se contaba con antecedentes escolares, en sedes programadas y con un expediente integrado, la aplicación resultó parcialmente

adecuada, porque en primer lugar no se sustentó en un proceso de preparación. El hecho de que entre los sustentantes predominara el rasgo de presentar el examen sin haberse preparado, fue más fuerte y afectó más el resultado del examen que si los estudiantes “hubieran sido orientados” o si eventualmente no se les hubiera pedido la identificación oficial.

Aun cuando se hayan respetado normas acerca de las condiciones del examen, como que no se debía usar el celular o se asignara el número establecido por la norma de 10 sustentantes por aplicador, esta falta de preparación tuvo fuerza y, aunada a otras alteraciones relacionadas en forma directa con los aliados -como que tengan aplicadores propios, la superposición temporal entre registro y examen, o la carencia de mecanismos de supervisión para el caso de las personas con necesidades especiales- llevó a que la aplicación se evaluara como parcialmente adecuada.

También se valoró como parcialmente adecuado el conocimiento de las figuras acerca del número de sustentantes por aplicador y sobre todo la aplicación en sí misma. Por ejemplo, Prospera contó con aplicadores propios y uno de ellos dio al sustentante el acceso al SIGA. Dicho programa vigiló el espacio de la aplicación y obligó a su gente a presentar el examen. Asimismo, llegó a crear registros y aplicaciones falsas, usando los expedientes disponibles en sus archivos, en particular de adultos mayores rurales que viven en zonas alejadas. También se consideraron inadecuados los requisitos de presentación; por ejemplo, no se les pedía identificarse o se les solicitaba al final del examen.

Las irregularidades, mayores y menores, concentradas en la aplicación misma, implicaron una violencia simbólica hacia los sustentantes, en particular cuando se les obligaba a presentar el examen en el momento de registrarse. La violencia simbólica también se manifestó cuando llegaban al examen sin saber qué se esperaba de ellos y se encontraban con una prueba estructurada en términos de aprendizajes escolares y no de aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida y el trabajo. Incluso la prueba fue una sorpresa para los sustentantes que leyeron la guía, porque no había correspondencia entre el tipo de ejemplos de la guía y el tipo de reactivos del examen. Aún más, hubo congruencia entre las irregularidades en el registro y las irregularidades en la aplicación. Además, se hicieron visibles condiciones y procedimientos de aplicación inadecuados, así como riesgos latentes bajo ciertas condiciones de masividad, que no solamente se asocian al incumplimiento

normativo, sino a la pérdida de hegemonía y control por parte del INEA en la relación con los distintos actores externos asociados al proceso, con riesgos en la credibilidad y la confiabilidad en el proceso, así como sobre la validez misma del certificado.

En el mismo sentido, se valoraron como adecuados la preparación de aplicadores, la programación de las aplicaciones, el manejo de los exámenes, las condiciones de las sedes, de aplicación, cuando no fueron masivas. También se consideraron adecuados el esfuerzo y el trabajo en el SIGA, la corrección de los exámenes, los traslados de exámenes y aplicadores, y todo lo que implica montar un espacio de aplicación y llevarla a término. Sin duda, los avances normativos que tuvieron lugar entre 2016 y 2017 contribuyeron a mejorar la efectividad de la implementación, pero también escolarizaron el PEC, alejándolo del principio de que el ALV es posible y deseable.

### **3.3.12 Notificación de resultados**

La notificación es el momento en que el sustentante conoce los resultados del examen; es decir, si aprobó y, por consiguiente, fue acreditado. En este sentido, la notificación es un momento clave porque significa la acreditación en acto. Mientras el sustentante no es notificado, todavía no ha acreditado, aun cuando su examen ya esté revisado y aprobado. En los cinco estados, la notificación de resultados fue considerada parcialmente adecuada, ya que en algunos casos no fue clara ni oportuna y algunos sustentantes no llegaron a conocer sus resultados. El problema fue mayor en particular entre casi la totalidad que presentó el examen en papel y reprobó, al igual que entre los sustentantes rurales. Los no aprobados por la vía de los exámenes en papel tampoco recibieron la hoja de desempeño, la cual se genera cuando se presenta el examen en línea y que les hubiera permitido saber en qué aspectos mejorar.

La notificación de resultados resultó parcialmente adecuada, porque en relación con el tiempo de la notificación se observaron discrepancias entre los testimonios ofrecidos por las figuras institucionales y los sustentantes, desde una semana a seis meses, o incluso no tuvo lugar. No conocer sus resultados deja un vacío e impide que los sustentantes puedan tomar una decisión, ya sea involucrarse en una segunda oportunidad en el PEC, o intentar opciones alternas como incorporarse al programa regular o retirarse. En los casos de no acreditados, la notificación transitó desde nunca ser contactados hasta confundir los

resultados con los obtenidos en su participación en el MEVYT. Otro aspecto que confirmó que la notificación fue parcialmente adecuada lo constituyó el hecho de que los sustentantes aprobados recibieran sus resultados junto con el certificado, es decir, se enteraron que habían aprobado, porque recibieron dicho documento.

### **3.3.13 Asesoría especializada**

El espacio de la asesoría especializada es fundamental, porque fue pensada como un acompañamiento pedagógico para que los sustentantes no acreditados pudieran acceder a la segunda oportunidad del examen. Sin embargo, ésta funcionó en 2017 sólo en cuatro estados, en dos de los cuales se valoró como parcialmente pertinente y eficaz, mientras que en otros dos se consideró como inadecuada, y en un quinto estado, se decidió eliminar la segunda oportunidad junto con la asesoría especializada, pero contar con una instancia “antes” de preparación para el examen.

En los dos estados donde se valoró la asesoría como inadecuada, la figura de asesor especializado se limitó a hacer su tarea en el mismo espacio del programa regular, sin ninguna planeación específica, sin interesarse por tener un diagnóstico de los pocos sustentantes del PEC que habían llegado y sin preocuparse por conocer sus resultados. Tampoco conocían el objetivo del PEC ni lo valoraban. En particular; a) no hubo mecanismos precisos y públicos de notificación por parte del técnico docente al asesor acerca de quiénes eran los sustentantes del PEC por atender; b) el proceso de la asesoría especializada no se realizó conforme a la norma; c) no se contó con materiales de apoyo que permitieran al asesor conocer el PEC ni sus funciones; d) se limitó a asesorar, sin conocer si el sustentante intentó certificar nuevamente ni cuál fue el resultado; e) no es posible saber el grado de eficacia de la asesoría, porque no se hizo seguimiento de los sustentantes asesorados; f) el conocimiento del asesor especializado acerca de sus funciones se consideró insuficiente; g) el Instituto estatal no acompañó el proceso de la asesoría especializada ni con capacitación ni con seguimiento; h) en un contexto en que la asesoría especializada no existió para el PEC 2017, dicha asesoría no cumplió con la norma y quedó librada a la voluntad individual del asesor y asimilada a los procesos del MEVYT. De este modo, tampoco se puede determinar su nivel de eficacia respecto a si posibilitó la certificación en segunda oportunidad.

En los dos estados para los que se valoró la asesoría especializada como parcialmente pertinente y eficaz, la indefinición del marco normativo en 2017 condujo a que se regulara en 2017 según la práctica de 2016, que, si bien contó con una directriz técnica, se fue separando de la norma en aspectos tan básicos como el número máximo de ejes que puede asumir un mismo asesor o el número de asesorías promedio para atender a una persona. Asimismo, se careció de los recursos y el marco fundamental para su desarrollo, como un mayor número de asesores especializados; la obligatoriedad de prestar esta asesoría como opción para los sustentantes, así como contar con soportes básicos para su desarrollo como la hoja de desempeño. Sin embargo, este segundo tipo de asesoría se caracterizó por ser un poco más organizada y periódica que la primera, porque el asesor tenía criterios pedagógicos para la tarea.

En el estado en que se decidió que no hubiera una segunda oportunidad y por ende tampoco asesoría especializada, pero sí crear una “antes”, de la cual no hay testimonios, se habilitó la pregunta por el sentido del programa y el tipo de población al que está dirigido. Con esta acción, se apostó a la escolarización de los educandos, en el mediano plazo, con las ventajas y desventajas que esto conlleva. La pregunta necesaria es qué pasó con la población que postuló al PEC, pero que nunca fue al MEVYT por tener dificultades de tiempo, no poder desplazarse a un círculo de estudio o tener necesidad de contar con un certificado en plazos menores a los que supone participar en el MEVYT para su continuidad educativa. Se considera que la asesoría especializada debe seguir siendo un paso clave para la certificación, pues le permitiría al sustentante vislumbrar alguna forma de continuidad a su esfuerzo de haberse presentado al PEC, ya sea presentando examen en segunda oportunidad o incorporándose al MEVYT, en consonancia con las opciones que establece el INEA.

### **3.3.14 Certificación**

La certificación es el momento de culminación de todo el proceso del PEC. En esta escena, se encuentran la Institución y el sustentante en torno al resultado del examen y de su formalización en un certificado público y válido para terceros. La escena se desdobra en procesos internos de gabinete, como la emisión del certificado y el resguardo del acuse, y externos en que el técnico docente o el enlace salen a campo, avisan y entregan el

certificado al sustentante, entablan conversaciones en torno a la continuidad educativa, consiguen el acuse de recibido y lo entregan en Coordinación de Zona.

En cuatro de los cinco estados de los estudios de caso, el conocimiento acerca de la certificación se valoró en términos de parcialmente suficiente, mientras un estado lo valoró como suficiente. El conocimiento fue parcialmente suficiente, debido a que algunas figuras operativas y autoridades estatales no tenían una visión de conjunto del proceso de emisión y solicitud de certificados y porque la información que tenían sobre su eficacia estaba condicionada por la función que desempeñan. Al mismo tiempo, se identificaron algunos puntos críticos que se alejaban de la norma, como: a) los resultados del examen se entregaban junto con el certificado; b) la comprobación de que el expediente estaba completo se hacía al final del proceso, lo que podía generar la no emisión del certificado debido a posibles irregularidades en la documentación del expediente; c) los tiempos de emisión y entrega de certificados se extendían más allá de lo establecido en la norma, eran mayores o no había acuerdo entre autoridades y figuras operativas sobre el plazo en que se debían entregar; d) la falta de una visión de conjunto sobre el proceso de certificación y e) la falta de un mecanismo común para formalizar e institucionalizar la entrega de certificados. También se dijo que los tiempos de entrega mejoraron de 2016 a 2017, pero que, desde el recuerdo de los sustentantes, en algunos casos habían sido más prolongados de lo establecido.

En relación con la eficiencia de la certificación, cuando se preguntó a las figuras contestaron, con diferencias entre los estados, que en 2016 entre 80% y 95% de los registrados se presentaron a examen. Dijeron que las razones para no presentarse fueron personales, como enfermedad, trabajo o temor. La relación que dijeron entre presentados y aprobados fluctuó entre los cinco estados, de 70% a 90%, mientras respecto a cuántos de los acreditados recibieron su certificado osciló del 75% a la totalidad. Los porcentajes de certificación bajaron de 2016 a 2017, hasta llegar a 50% de certificación, con variaciones por estado. Cuando se compararon las impresiones de las figuras con la información estadística, se observó alta coincidencia.

### **3.3.15 Coordinación interinstitucional**

La coordinación interinstitucional permitió pensar y actuar más allá de las fronteras de una organización en particular. En esta característica radicó su potencialidad, condicionada por múltiples factores: el contexto, el tipo de coordinación (formal-informal), si se realizó entre instituciones del mismo orden o propósito social o entre diferentes y el lugar de la educación en este espacio de articulación.

Al comparar las valoraciones en los cinco estados, resultó que en todos los mecanismos de coordinación fueron suficientes y efectivos, porque permitieron una coparticipación y corresponsabilidad en la disminución del rezago educativo, además de que se logró construir una agenda de trabajo conjunta y acciones coordinadas continuas para identificar y convocar a las personas en rezago educativo. En algunos estados, las mesas interinstitucionales tuvieron un papel más relevante, como en dos de ellos que hicieron referencia explícita a convenios con la Secretaría de Educación para acceder a las escuelas secundarias, con el fin de identificar jóvenes que habían abandonado el establecimiento. Sin embargo, en tres de los estados se destacó que la expansión del PEC se logró en perjuicio del cumplimiento de la norma y de la calidad de los procesos, particularmente cuando se llevaron a cabo registros el mismo día del examen, aplicaciones masivas o expedientes incompletos. En este sentido, en estos tres estados, la eficacia de la coordinación se consideró parcialmente suficiente y poco efectiva, debido a la participación de los aliados en las aplicaciones y la falta de notificación de resultados a los sustentantes. Cabe destacar que ante los cambios normativos del PEC 2017, se redujo la participación de los aliados, en particular de Prospera.

### **3.3.16 Mecanismos de seguimiento y evaluación**

Los mecanismos de seguimiento y evaluación son claves para observar y modificar los procesos del PEC, adoptando como horizonte la calidad, la efectividad, la equidad y la inclusión, en aras de la transformación tanto de la práctica como de los enfoques de los actores. El conocimiento acerca de los mecanismos de seguimiento y evaluación fueron valorados en términos de adecuado a parcialmente adecuado en los cinco estados de los estudios de caso. En cuanto a la aplicación, se observó el nivel de conocimiento adecuado, ya que las figuras institucionales reconocieron las acciones emprendidas para verificar la aplicación correcta de los procedimientos en los procesos de inscripción, acreditación y

certificación, aunque se señaló que estaban orientados en su mayoría a la revisión y el cumplimiento de metas.

Respecto a los resultados, se observó que el uso de la información para procesos de mejora se orientó también al cumplimiento de metas, decisión que dejó de lado cuestiones relativas al proceso de aprendizaje de los sustentantes. De ahí, que este componente fuera valorado como parcialmente adecuado, ya que, si bien las figuras conocían las actividades, dieron cuenta de que las orientaciones de mejora descuidaban la dimensión pedagógica. Sobre el conocimiento del papel de la UCIAC se observó un nivel de parcialmente adecuado a adecuado, dado que las figuras institucionales en algunos estados mencionaron todas las funciones de ésta y en otros sólo algunas de ellas o desconocían su alcance. En particular, se identificó como principal función de la UCIAC ser verificadora de los procesos. Además, en uno de los estados, las autoridades estatales y las figuras operativas reconocieron la existencia en la institución de un seguimiento diario que realizaban todas las áreas, tanto a nivel estatal como en las coordinaciones de zona y a nivel de microrregiones, seguimiento que se concentraba para su análisis en el área de Planeación. A partir de esta observación, se estima que el grado de efectividad del seguimiento y la supervisión, evaluado en términos del conocimiento de las acciones, fue adecuado. No obstante, se observó que el conocimiento sobre resultados y procesos, obtenido a partir del seguimiento y la supervisión no estuvo compartido entre todos los miembros del Instituto, sino que estuvo distribuido de acuerdo con la jerarquía organizacional.

En torno a la mejora continua, las acciones se valoraron como adecuadas. Sobre este punto, se destacaron las acciones como la redefinición de estrategias, el apoyo interno y la corrección de procesos. A partir de esta observación, se estimó como adecuado el grado de efectividad del seguimiento y la supervisión, en términos del conocimiento de las acciones, aunque no se logró hacer de este conocimiento un patrimonio de todo el personal, que reclama esta posibilidad.

En relación con la encuesta de satisfacción, que es una tarea específica que realiza la UCIAC, el conocimiento resultó inadecuado en algunos estados y adecuado en otros. En el primer caso, el personal desconocía los resultados de la encuesta, que se reporta directo a México. Para algunos, sería muy importante conocer la satisfacción de los sustentantes, mientras otras figuras no sabían de la existencia de la encuesta, incluso algunos dijeron

que antes se hacía, pero ya no se estaba realizando, lo cual puso de manifiesto que este conocimiento no circula entre las áreas y permanece como patrimonio de la UCIAC. Varias figuras dijeron hacer ejercicios locales para conocer la satisfacción de los sustentantes, pero no existía una práctica reconocida, sistematizada e institucionalizada que permitiera saber cómo había sido la experiencia de quienes habían participado en el programa. Varios testimonios mostraron la necesidad de conocer la percepción de los participantes para mejorar, así como la importancia de evaluar la calidad de los servicios, particularmente los tiempos en que funciona el programa.

### **3.3.17 Transparencia**

La transparencia se refiere a una función de la administración pública que ha empezado a generalizarse en México, con la perspectiva de que la ciudadanía tenga acceso a la información sobre las decisiones y el ejercicio de los recursos o presupuesto gubernamentales. En los cinco estados, la función de transparencia era poco conocida por las distintas figuras y permanecía como una actividad casi oculta; no se sabía quién era el ejecutor o se mencionaba a figuras externas a la institución, que dependen de Gobernación.

En este marco, el conocimiento y las acciones acerca de la transparencia se ubicaron en la categoría de parcialmente adecuados a inadecuados, porque entre las autoridades estatales y figuras operativas faltaba una visión generalizada acerca del sentido y de “cómo hacer” de esta práctica un espacio para la construcción de participación y compromiso social, empezando por el trabajo interno. Otro aspecto que confirmó esta valoración fueron tres niveles de información en los testimonios de las figuras institucionales, los cuales van desde los que indicaron que las acciones de transparencia y rendición de cuentas se daban a conocer a través de la figura del director general, mediante medios de comunicación colectiva, hasta los que desconocían que este proceso se llevaba a cabo, pasando por los que señalaron que se realizaba a través de la página del Instituto o Delegación. Además, la mayoría de las autoridades estatales y las figuras operativas equipararon la transparencia a información, omitiendo la dimensión ética y política de rendir cuentas a la ciudadanía y de dar a conocer en forma pública los resultados del PEC, en particular del destino del gasto público.

### 3.3.18 Motivación para participar en el programa

El reconocimiento de las motivaciones expresadas por los actores “externos” al diseño e implementación del programa, en referencia a los jóvenes y adultos que se presentaron como sustentantes y a los aliados, es no sólo pertinente sino fundamental, porque permite comprender los movimientos de estos sujetos en torno al programa, en particular en qué medida estaban esperando una propuesta de esta naturaleza, así como la relación con sus intereses y objetivos, tanto individuales como institucionales. Además, este conocimiento constituye una fuente para vislumbrar los cambios necesarios en futuras implementaciones del PEC, en todas las dimensiones del proceso, desde la difusión a la certificación. Aún más, el conocimiento de los motivos que declararon los actores en este rubro permite pensar en nuevas formas de participación para hacer del programa un espacio más público, incluyente y diverso.

#### Sustentantes

Los testimonios de los sustentantes de los cinco estados de los estudios de caso no se diferenciaron por estado, sino por sus trayectorias de vida; en particular, por su localización urbana o rural y por el hecho de estar o no trabajando y en qué actividades. En todos los sustentantes, aparecieron tres motivos básicos para haberse inscrito en el PEC: a) para sentirse mejor, al desaparecer la vergüenza de no haber terminado la primaria y tener el reconocimiento de su familia, para superarse, así como por el deseo de estudiar, porque “siempre tuve ganas de estudiar”; para ser ejemplo y apoyo en la vida familiar; b) para completar un nivel educativo y/o para continuar estudiando e incluso tener una carrera o c) para mejorar o conseguir empleo o un trabajo diferente, mejor, o porque “no queda otra”, porque el certificado de secundaria lo piden en todos lados.

Se observó que las motivaciones cambiaban sobre la marcha, ya que algunos sustentantes se acercaron al PEC sólo para certificar con propósitos de trabajo y luego se dieron cuenta de que se les habían abierto mundos (“me saqué la vendita y me di cuenta”) y; en el mismo sentido, el deseo de aprender genera el deseo de seguir aprendiendo. En suma, participaciones más asociadas o bien con ser más sujeto o más instrumentales, para obtener un beneficio, el certificado, ya sea para el trabajo o para la continuidad educativa o por tenerlo como un seguro, “por si acaso se necesita”.

La presión de Prospera apareció como una nube que llevó a varias de las personas a acercarse al PEC e incluso a situarse en una condición de no acreditación, dado su perfil. De este modo, la participación de los sustentantes en el PEC tuvo lugar tanto por deseos propios de crecer y/o de certificar para algo, como por la presión de Prospera para que se incorporaran; presión que se dio sin respetar las normas de registro y aplicación. En este contexto, la participación de los sustentantes estuvo mediada por la presión extraeducativa, en particular económica, de uno de los aliados.

Los motivos de los sustentantes por participar en el PEC superaron la lógica del certificado. Comprender esta dinámica, puede ayudar en la planificación de estrategias de sensibilización hacia los aliados y actores participantes y, adicionalmente, de difusión hacia la población objetivo potencial. De igual modo, puede contribuir a repensar y formular en términos de diversidad de objetivos, la diferenciación en la focalización y los trayectos, y por ende en los instrumentos de evaluación de capacidades y saberes.

### **Aliados**

Los aliados de los cinco estados de los estudios de caso tampoco se diferenciaron por entidad, pero sí por su condición de ser empresarios o líderes de programas sociales gubernamentales. Ellos manifestaron motivos de participación principalmente de carácter institucional, como el compromiso político y social o la responsabilidad social de la empresa, así como por lograr un beneficio para su organización. En los estados donde se entrevistó a empresarios, se refirieron a su responsabilidad social con los más vulnerables, mejorar la calidad de la empresa, lograr la certificación de calidad o mejorar la productividad en el trabajo, al elevar la escolaridad de los trabajadores. Puede suponerse que la motivación de los aliados del PEC se encontraba cruzada por la determinación de metas a cumplir frente a, por un lado, los sustentos de orden social y educativo intrínsecos a su misión, su propósito como organización, su población objetivo y sus mecanismos y estrategias de actuación, y, por otro, la normatividad institucional y las características del propio programa.

Las motivaciones de los aliados se situaron en: la posibilidad de posicionarse ante sus beneficiarios; de formar parte de los movimientos, las iniciativas y las sinergias estatales; de atender a las indicaciones y compromisos de carácter nacional; y de contribuir a enfrentar no sólo el problema público que dio origen al programa, el rezago educativo, sino

también otro problema público de mayor envergadura que, en el caso de las instituciones públicas, es el cumplimiento de las metas de su organización, además de responder al llamado del gobierno estatal. Mientras, en las empresas, la necesidad es de cumplir estándares de calidad.

Las motivaciones de los aliados presentan muchas aristas que conviene conocer para lograr acuerdos más favorables a ambas partes y para situar la normatividad institucional a seguir, en un marco de respeto y credibilidad. Los aliados gubernamentales enfatizaron la contribución del PEC al desarrollo económico, así como a elevar la vida de las familias de sus beneficiarios, con un enfoque centrado en mayor grado en las familias que en los individuos.

Al comparar las motivaciones o intenciones de participación de los aliados con las de los sustentantes, resulta que: a) las motivaciones de participación de los sustentantes estuvieron referidas a situaciones y rasgos de sus trayectorias de vida, como la continuidad educativa, el deseo de seguir aprendiendo, la satisfacción personal, mientras que las motivaciones de participación de los aliados fueron de orden macroestructural, políticas, sociales y educativas; b) los sustentantes se acercaron al PEC por iniciativa propia, pero también hubo casos que lo hicieron bajo presión de algunos aliados, situación no reconocida por éstos; c) tanto la participación de los sustentantes como la participación de los aliados se vio influida por una lógica de utilidad y beneficio.

### **3.4 El PEC 2016-2017. Contribuciones y prospectiva**

#### **3.4.1 PEC 2016 - PEC 2017: visión comparada**

Para los actores, es relevante mirar el PEC 2017 a la luz de las experiencias 2016, así como tener la capacidad de comparar sus diferentes componentes, porque permite identificar sus cambios y comprender que fueron pensados a partir de los resultados de la implementación en 2016, e interpretarlos en términos de las diferencias que conllevan tanto ventajas como desventajas. Con base en este ejercicio reflexivo, los actores podrán contar con información más precisa para orientar su práctica.

Al comparar las impresiones de los cinco estados de los estudios de caso, se observaron visiones diferentes. En uno, los ajustes realizados para el año 2017 fueron considerados,

por las autoridades y figuras en general, como mejoras que aportaron a la calidad del programa en cuatro aspectos: a) la carga del expediente completo en el SIGA; b) la emisión del certificado; c) la focalización de la población objetivo, de acuerdo con la característica principal de contar con antecedentes escolares; y d) el grado de dificultad del examen. En suma, una visión técnica de los cambios, que asoció calidad con eficiencia, pero no con pertinencia social y educativa. Las figuras de otro estado se concentraron en el cumplimiento de metas, que pusieron al año 2017 en desventaja respecto a 2016. En este marco, se identificaron sólo desventajas en el PEC 2017, asociadas a la falta de recursos para su operación, la sobredemanda, la eliminación de aplicaciones masivas de exámenes; así como los cambios efectuados al examen. Entre los cambios de 2017 respecto del 2016, no se mencionó el portafolio de evidencias o rúbricas, ni de lo que sucedía en términos de acreditación de saberes. Nuevamente se evidenció una visión instrumental centrada en las metas, específicamente en la reducción de los logros en 2017.

En otros dos estados, las figuras valoraron las diferencias entre el PEC 2017 y 2016 en términos de ventajas y desventajas, señalando: a) la mejora en la integración de expedientes, la operación del sistema y la expedición de certificados. b) las dobles aristas y tensiones inherentes a algunos de los cambios realizados respecto a 2016, según se les abordara desde una perspectiva educativa y de calidad en contraste con el alcance y cumplimiento de las metas; esta consideración estuvo atravesada por la percepción de las características de la población objetivo para la cual, algunos pensaron, el examen 2017 planteaba una alta exigencia. c) la invisibilidad de algunos requisitos básicos del programa que se retiraron y otros que se incorporaron, vinculados al ALV, como las rúbricas, las capacitaciones y la segunda oportunidad en términos de transitar al MEVYT. d) mayores elementos para dotar de coherencia la focalización de la población objetivo del programa.

Finalmente, en uno de los estados se valoraron las mejoras técnicas del PEC 2017 respecto del PEC 2016, asociadas a la integración de los expedientes y la operación del sistema. Fueron reconocidas las tensiones generadas por algunos de los cambios, como el perfil de la población objetivo y las cualidades del examen, según se les abordara desde una perspectiva educativa de pertinencia e inclusión o sólo de efectividad. Asimismo, se encontró una visión, no predominante, que percibe el PEC 2017 desde la pérdida de la perspectiva del ALV, a partir de la eliminación de las rúbricas y el énfasis en “lo escolar” y la

invisibilidad, para las autoridades y las figuras operativas y solidarias, de algunos requisitos básicos del programa que se incorporaron o enfatizaron en 2017, en materia de ALV, como las capacitaciones.

En suma, en todos los estados se valoraron los avances técnicos del PEC 2017, mientras el requisito de antecedentes escolares se percibió por algunos como un avance, porque focaliza, mientras para otros representó un retroceso, porque llevó a la reducción de las metas. Sólo en un estado, la nueva focalización del PEC en torno a la población con antecedentes escolares se valoró desde el punto de vista de la equidad y la inclusión, y se percibió como un alejamiento del objetivo de reconocimiento de saberes emanados de la vida y el trabajo.

### **3.4.2 Contribuciones**

Cuando se preguntó a las autoridades estatales sobre la posibilidad del PEC de contribuir al combate del rezago educativo, la respuesta fue afirmativa y rotunda en todos los estados de los estudios de caso; en particular percibían el PEC como una alternativa al programa regular, ya que acercó al INEA a poblaciones que no podían estudiar de una forma más regular, por trabajo, localización rural u obligaciones familiares. En este sentido, el PEC permitió expandir la llegada del INEA a otras poblaciones. Tanto los sustentantes como las figuras de distinto tipo consideraron que este programa ha hecho contribuciones múltiples a las personas jóvenes y adultas. Mientras las motivaciones por participar hicieron referencia a por qué se acercaron al programa, la pregunta sobre contribuciones del PEC exploró qué huellas dejó en los sustentantes.

En todos los estados evaluados, se observó que una de las contribuciones más importantes del PEC fue que, en la experiencia de las figuras institucionales y de los sustentantes, logró ir más allá de la lógica de la certificación, pues, por un lado, dejó una huella que marca la trayectoria de los sujetos, ya sea que el impacto se haya expresado a nivel educativo -con la certificación, la conclusión de estudios trancos o la continuidad educativa-; a nivel laboral -con mejores ofertas de trabajo, por ascenso laboral o por ingreso al mercado de trabajo-; o a nivel emocional y psicológico, -por sensación de confianza y seguridad en sus capacidades y posibilidades, por poder contribuir a la familia, por tener reconocimiento social y comunitario, por mejorar sus condiciones de vida-; o, por otra parte, desde el punto

de vista institucional –al reducir los índices de rezago educativo-. Estas huellas se suman a la idea de que el PEC contribuye, porque es una opción más directa, más rápida y más accesible, en particular para los más jóvenes.

También se observó que las contribuciones del PEC transitaron de lo individual a lo colectivo, pasando por lo laboral, familiar y educativo. Este potencial del programa se puede diluir por los descuidos, desatenciones o insensibilidades que se producen en pro del logro de metas. En este sentido, es importante que las figuras implicadas en el programa reconozcan y asuman los efectos que tiene el programa en los sustentantes, para que asuman el compromiso de fortalecer sus prácticas y atender los vacíos que pueden ser causas de frustración o malestar.

Otro punto por destacar es que las contribuciones del PEC se movieron no sólo en las esferas de lo personal subjetivo, del bienestar emocional, de los ámbitos laborales y de las trayectorias educativas, sino también en algunas dinámicas colectivas, específicamente en las familias, y se vincularon con otros programas. Esto constituye un potencial que se vio mermado por las condiciones reales del proceso, que no fueron suficientes, adecuadas o eficaces, y por las tensiones múltiples ya mencionadas. Es importante que se haga una revisión y una mejora continua del programa, conforme a los intereses, proyectos y deseos de los jóvenes y adultos participantes en el PEC.

### **3.4.3 Prospectiva**

El PEC se definió por las autoridades nacionales como un programa que no podía ser para cualquier persona, porque se requería contar con competencias que se pudieran certificar a través del examen único; se dijo que el PEC es “para quien ya sabe”. Se dijo en forma concluyente que poblaciones del programa 10-14, personas con necesidades especiales o de comunidades indígenas no estaban previstas para incluirse en el PEC, debido a la dificultad que implica su tratamiento, o bien, en el caso de 10-14, por la situación de los sujetos en relación con la población escolar (INEE, 2017d). Las autoridades nacionales del INEA están pensando en una transformación progresiva del PEC, para que adopte la forma de una estrategia de acreditación antes que de un programa independiente. Aún más, lo están pensando como parte de un menú de acreditación “sin meta”, situación que generaría otra manera de operar. Se hace referencia a una autoevaluación, planteada desde 2017,

que constituya una puerta de entrada al programa, para que el adulto decida si está en condiciones de presentarse al PEC o decide ingresar al MEVYT (INEE, 2017e). También para el año 2018 están pensando desde la Dirección General del INEA en realizar cambios en los procedimientos del PEC, no así en el instrumento de evaluación. Asimismo, afirman que el requisito de antecedentes escolares para el acceso de los sustentantes al PEC se va a mantener en 2018. Además, esperan rediseñar la asesoría especializada y la segunda oportunidad, y continuar elaborando perfiles de egreso, con la colaboración de la Dirección Académica.

Estas decisiones se basan en que las autoridades nacionales están conscientes de varias situaciones que permiten contextualizar la prospectiva, como:

- a) El INEA siempre ha acreditado saberes, el PEC explicita esta función y hace acreditación inmediata.
- b) Las fortalezas del PEC radican en que se construyó una estrategia de reconocimiento global inmediato, así como en que “[para acreditar] nos permitió reconocer que la gente tiene más prisa de la que suponíamos” (autoridad nacional).
- c) El PEC no tiene límites ni de edad ni de género, como un signo de democratización.
- d) El PEC atiende al rezago adulto acumulado y está orientado a la población ocupada, así como a jóvenes que abandonaron la escuela secundaria en fecha reciente.
- e) Por interés y presión de los aliados, en particular de Prospera, el examen del PEC se desarrolló principalmente en papel, aun cuando estaban previstas la versión impresa y la versión en línea.
- f) El PEC conlleva la llegada de gente adicional, mientras la capacidad de atención del INEA es limitada. En el año 2016, fue una operación de una gran magnitud, que no estaba prevista.
- g) Dado que el PEC no cuenta con presupuesto propio, ni va a contar en el corto plazo, “los estados financian el PEC”, en particular los gastos de operación, mientras el INEA cubre desde su presupuesto regular gastos de contratación de personal extraordinario.

- h) Los aspectos más vulnerables del PEC en 2016 fueron las metas muy altas, así como la decisión de los aliados de “llevar” al examen a personas que no cumplían con el perfil establecido para la población objetivo: saber leer y escribir.
- i) Finalmente, las autoridades nacionales destacan que el PEC ha estado siempre sujeto a revisiones; al terminar 2016, hubo consenso acerca de la necesidad de hacer una evaluación. En 2018, se revisará nuevamente.

Al escuchar la posición de las autoridades nacionales del INEA, se puede conjeturar que están pensando en un proceso de institucionalización del PEC, lo cual trata de hacerlo más subsidiario del programa regular, pero no para quitarle fuerza sino para que gane en libertad, en particular para que se independice del logro de metas.

Por su parte, los distintos actores del PEC mencionaron propuestas de mejora que van desde aspectos operativos hasta otros más globales. En un estado, las propuestas de mejora de las figuras operativas estuvieron referidas a que: a) el diseño del examen esté pensado de acuerdo con el perfil del sustentante, particularmente con su edad; b) la entrega de resultados se cumpla en el plazo indicado al participante o se realice en un tiempo menor; y c) la asesoría que se ofrece a los sustentantes antes de la presentación del examen se diseñe a partir de un diagnóstico que permita una asesoría más focalizada.

Las lecciones aprendidas se pueden integrar en los siguientes aprendizajes: a) contar con un tiempo para la preparación previa; b) crear condiciones para que el sustentante logre un resultado positivo y c) reconocer la contribución del PEC para cierto sector de la población. En cuanto a las propuestas hechas por los sustentantes, estuvieron referidas en su mayoría a la extensión y complejidad del examen y al ejercicio del diagnóstico.

En otro estado, se mencionó cuidar: a) los traslados del personal, en particular el tema de seguridad social; b) el resguardo de los exámenes; c) su distribución, para que sea menos carga para el personal, ya que los llevan en físico a los distintos lugares de aplicación, organizando una ruta única que implica dos o tres días de viaje para las localidades más apartadas. También se habló de dos lecciones aprendidas por las figuras operativas sobre la necesidad de: a) flexibilidad en el momento de la aplicación, sin por ello descuidar la norma; b) paciencia en el trato con el sustentante.

En otro estado, se hizo una propuesta más global por parte de las autoridades estatales: que el programa tenga un carácter permanente, de modo que les permita, además de brindar opciones a las personas que desean certificar, concertar y fortalecer alianzas y acuerdos de participación para grupos e instituciones específicas que buscan la acreditación. Esta propuesta se acerca al tenor de las emanadas desde las autoridades nacionales. Desde la operación, las figuras de este estado también propusieron aspectos a “pulir” y cuidar, como: a) el alta de los educandos, b) la integración del expediente, c) el proceso de aplicación, d) las sedes de aplicación, e) los tiempos para la entrega de certificados, f) dar mayor “flexibilidad” al examen (hacerlo más sencillo). Desde los sustentantes, también emanaron experiencias y comentarios que pueden convertirse en propuestas de mejora, como que: a) se les brinden materiales de apoyo para prepararse, b) se les notifiquen los resultados de sus exámenes independientemente del resultado antes de la entrega de los certificados, c) se les apoye en necesidades especiales como aparatos auditivos, y d) se les consulten decisiones como si desean aplicar el examen en línea.

---

## **4. Hallazgos y recomendaciones**

---

Este apartado comprende los hallazgos encontrados como resultado del análisis de las respuestas a las entrevistas hechas a sustentantes, figuras y autoridades, tanto nacionales, como de los cinco estados de los estudios de caso. Asimismo, incluye las recomendaciones hechas por las personas entrevistadas y por el equipo evaluador, que se espera cumplan con una de las características de una evaluación: sustentar la toma de decisiones. En todos los casos, se agrupan en las categorías a que se llegó para la elaboración del informe final, una vez realizado el análisis de la información resultante de la evaluación.

Este capítulo está organizado en cuatro apartados: el primero presenta los hallazgos de los logros que ha alcanzado el PEC, los cuales se deben mantener y fortalecer. El segundo se refiere a los hallazgos sobre los puntos críticos que ponen en riesgo la credibilidad del PEC y del INEA y recomendaciones de atención inmediata. El tercero aborda los hallazgos sobre deficiencias en materia de programas RVA y certificación de saberes en educación básica de adultos, así como las recomendaciones para que el PEC recupere lo que había avanzado en materia de reconocimiento de aprendizajes no formal e informal y siga avanzando en materia de RVA. El cuarto considera los hallazgos y las recomendaciones sobre deficiencias operativas resultado de la implementación, por deficiencias de la normatividad y por concreción deficiente del diseño, que se deben atender según las recomendaciones presentadas. En los hallazgos críticos, se incluyen testimonios de algunos sustentantes que refuerzan lo dicho en el hallazgo.

### **4.1. Hallazgos sobre logros alcanzados**

#### **4.1.1 Diseño**

El diseño es pertinente porque:

- Reafirma el mandato institucional de INEA de atender a los grupos de personas de 15 años o más que están al margen del sistema educativo escolar.
- Abre la puerta a las personas jóvenes y adultas en situación de rezago educativo para acreditar su experiencia y sus saberes, fruto de los aprendizajes no formal e informal fuera de la lógica escolar, desdibujada en 2017.

- Potencialmente, devuelve libertad y poder a las personas que logran su acreditación y certificación, por no centrarse en lo que no saben, sino en el reconocimiento de lo que saben.
- Constantemente redefine y adecua normas, como respuesta a su aplicación en la práctica, esto es, en un proceso de realimentación constante a partir de la implementación.
- Considera la condición de “sin tiempo” de personas cuya vida familiar, laboral y comunitaria les impide participar en un proceso largo o cuasi escolarizado.

Por otra parte, se consideró que el diseño es congruente con el problema público del rezago, por haber realizado un diagnóstico preciso que muestra la concentración del rezago en secundaria.

#### **4.1.2 Motivaciones de los participantes**

Se consideró, asimismo, que el PEC atendió las motivaciones tanto de las personas jóvenes y adultas en situación de rezago educativo que se incorporaron, como de los aliados: SEDESOL, Prospera, CONAFE, LICONSA, otras secretarías de Estado, empresas, organizaciones de la sociedad civil y miembros de mesas técnicas interinstitucionales.

En particular, a los sustentantes el certificarse les hace:

- Sentirse mejor consigo mismos, pensar que se pueden superar y tener deseos de seguir aprendiendo.
- Tener la necesidad de completar un nivel educativo y/o continuar estudiando.
- Mejorar en su trabajo o conseguir empleo o un trabajo diferente o mejor.
- Dar ejemplo a sus hijos, apoyarlos en sus tareas, ser más valorados por su familia.

También dio respuesta a las motivaciones de los aliados que expresaron que el participar en un programa de esta naturaleza responde a ciertos intereses institucionales, como:

- Tener un compromiso político y social de la institución o haber adquirido una responsabilidad social la empresa o la institución.
- Buscar un beneficio para su organización, mediante el mejoramiento de las personas.
- Cumplir con estándares de calidad establecidos en normas como ISO.

#### **4.1.3 Operación**

Con base en la opinión de figuras y autoridades estatales y nacionales, se concluye que hubo avances operativos en:

- La identificación de población potencial con más precisión en 2017 y el lanzamiento oportuno de la convocatoria.
- La difusión, en particular la de algunos aliados, que ha llegado a poblaciones que antes no conocían el INEA.
- La preparación de aplicadores previa al examen, que se reforzó en 2017.
- La programación de las aplicaciones, en función de lugares y fechas.
- El manejo de exámenes, que resultó muy complejo.
- La aplicación de exámenes que estuvo más regulada en 2017.
- Las condiciones de las sedes de aplicación no masivas, que pudieron cumplir con la normatividad establecida.
- La corrección de los exámenes de papel y lápiz, que mejoró considerablemente en 2017.
- El mejoramiento del SIGA, por un esfuerzo y un trabajo dignos de reconocimiento, que redundó en beneficio de los sustentantes, en particular de quienes respondieron en línea.

Se debe resaltar que una de las contribuciones más importantes del PEC es que logró ir más allá de la lógica de la certificación, pues, por un lado, dejó una huella que marca la trayectoria de los sujetos, ya sea que el impacto se haya expresado a nivel educativo, a

nivel laboral o a nivel emocional y psicológico, y por otro, desde el punto de vista institucional, al reducir los índices de rezago educativo.

## **4.2. Hallazgos y recomendaciones sobre puntos críticos de atención inmediata**

### **4.2.1. Diseño**

Respecto a la pertinencia y la congruencia del diseño, se encontraron varias deficiencias de distinta naturaleza, tanto expresadas en las entrevistas como las encontradas al realizar el análisis cualitativo de las respuestas de los entrevistados.

#### **En cuanto al carácter educativo del diseño del programa, destacaron:**

- La carencia de una visión que promueva el aprendizaje de los sustentantes.
- La carencia de visión de una formación integral de las figuras involucradas y aun de las autoridades, que se circunscribió a una capacitación inicial de carácter instrumental.
- La falta de un perfil profesional de los asesores especializados y cómo se forma a los asesores especializados.

#### **Ante las deficiencias de carácter educativo del diseño del programa, se sugiere:**

- Abordar el proceso completo del PEC desde un enfoque de aprendizaje, en términos de facilitar que los participantes puedan reconocer sus saberes antes del examen, de visualizar las posibilidades que tienen de continuar estudiando y de mejorar su vida familiar y laboral. En este caso, será importante que los planteamientos del diseño del PEC, se ajusten a las recomendaciones y políticas señaladas por los ODS y la Agenda 2030 de UNESCO, así como a las conferencias internacionales de educación con personas jóvenes y adultas, en particular las CONFINTEA.
- Considerar la formación integral de las figuras involucradas, desde la inducción al programa y la capacitación inicial, hasta un proceso continuo, asociado al trabajo en red y al trabajo en colaboración, para generar una formación desde la práctica.
- Diseñar el perfil del asesor especializado con funciones antes, durante y después de la aplicación del examen, con claridad en la especificidad de su formación.

**Respecto a la planeación, se hicieron evidentes problemas como:**

- La existencia de distintas versiones de focalización, que variaron en tiempo y entidad federativa.
- La poca precisión para la operacionalización de metas, que hizo cada estado a su “leal saber y entender”.

**En cuanto a los problemas de planeación, se recomienda:**

- Precisar y socializar criterios de focalización, para permitir acceder al PEC a todas las personas que sepan leer y escribir; sin abrir el programa a toda la población en situación de rezago. Será muy relevante que esta focalización incluya a diferentes poblaciones que actualmente no están incluidas, como de comunidades indígenas, personas con necesidades especiales, personas en condiciones de reclusión, jornaleros agrícolas, mujeres jefas de familias y jóvenes que acaban de abandonar la secundaria.
- Concretar una sistematización de metas para el ámbito estatal, con criterios claros y precisos de composición de dichas metas, que aseguren la inclusión de los estratos de la población que no se han considerado en la focalización y evite la intromisión de los aliados en función de sus propios intereses. Desde luego que en el establecimiento de estos criterios debe participar el personal de los institutos y delegaciones hasta coordinadores de zona y, de ser posible técnicos docentes.
- Plantear desde el nivel central, en acuerdo con los institutos y delegaciones, talleres y espacios continuos de intercambio, consulta y retroalimentación, virtuales o presenciales, para analizar tanto los objetivos del PEC como las metas del año en curso, para que se decidan en forma colaborativa y se circulen entre el personal, como una forma de buscar caminos más colectivos, más públicos y más abiertos de resolución del rezago educativo.
- Diseñar espacios para reflexionar acerca de la lógica del cumplimiento de metas, para propiciar un enfoque pedagógico acerca del PEC, que ponga a los jóvenes y adultos, sus experiencias y sus trayectorias de vida como el referente central.

- Definir estrategias de formación para las autoridades estatales, con la finalidad de que no sólo se apropien del sentido del PEC, sino que conozcan e identifiquen plenamente la población objetivo, para pensar colectivamente modos de acercarla e invitarla al programa.

**En relación con normatividad, se encontraron deficiencias como:**

- La carencia de normas sobre entrega oportuna de resultados tanto a acreditados como a no acreditados, al igual que acerca de la realimentación con base en los resultados del examen y la asesoría especializada que supone también una segunda oportunidad. Asimismo, se carece de normas precisas acerca de los procesos antes de la aplicación del examen y después del mismo.
- La falta de una definición de funciones clara y precisa de las figuras participantes y hasta de algunas autoridades.
- La ausencia de mecanismos para mantener la hegemonía del INEA respecto a sus aliados, en todas las etapas del proceso.
- Las ausencias desde la norma, asociadas a la formación y a la asesoría especializada, dan cuenta de que predomina el interés por garantizar la certificación y la acreditación, más que el aprendizaje.

**Para atacar los problemas de normatividad en el diseño, se recomienda:**

- Normar la entrega oportuna de resultados, la realimentación y la asesoría especializada. Se plantea la especificación de los lineamientos propios de cada uno de estos aspectos que afectan en particular a los no acreditados, la especificación clara de las figuras responsables y la relación entre los participantes en los procesos. Además, se debe precisar las normas respecto a los procesos antes de la aplicación, como las alianzas con organizaciones clave o la autoevaluación, y después del examen, como la asignación del asesor especializado.
- Precisar las funciones de diferentes figuras y aún de autoridades involucradas en los procesos desde la planeación hasta la evaluación institucional del PEC. En especial,

será fundamental especificar las relaciones entre participantes pertenecientes a diferentes áreas.

- Diseñar mecanismos normativos y relacionales para mantener la hegemonía del INEA respecto a aliados. Definir en los manuales clara y precisamente cómo debe darse la coordinación del Instituto con los IEEA, delegaciones y aliados para operar localmente las alianzas nacionales y las que tiene cada estado con empresas, sindicatos y cámaras empresariales u otras instancias, mediante mesas interinstitucionales, que cuenten con lineamientos de operación para regular sus actividades.
- En general, rediseñar el marco normativo (manual y reglas de operación), para garantizar condiciones de equidad, inclusión y confiabilidad en los procesos de la implementación, desde la difusión a la certificación, en particular en lo referente a los trayectos diversificados de acreditación y a la creación de un espacio pedagógico de acompañamiento transversal de los sustentantes, antes y después de la aplicación.

#### **4.2.2. Capacitación**

**La opinión generalizada sobre la capacitación diseñada para las diferentes figuras la evaluó poco adecuada, porque:**

- No considera un enfoque pedagógico ni socioeducativo, sino que está limitada a cuestiones operativas básicas con un carácter más bien pragmático.
- En realidad, los contenidos diseñados carecen de una visión global, que vinculen procesos y participaciones, aun en cuestiones operativas.
- El diseño sólo considera la capacitación inicial y la ejecución del programa, con una duración sumamente limitada, pero omite hablar de un proceso de formación verdadera que considere desde la inducción y la capacitación inicial hasta reuniones periódicas de formación.
- No se plantea su evaluación, ni por las autoridades como parte de una evaluación institucional, ni como satisfacción de quienes participarán en la capacitación.
- Asimismo, se diseñó una capacitación en cascada.

**En atención a los problemas de capacitación, se sugiere** diseñar procesos múltiples de verdadera formación que constituyan un componente eje del programa y que comprendan:

- Considerar y explicar el enfoque pedagógico y socioeducativo del PEC, con visión global, en el marco de referencia que dé contexto al proceso de formación de las figuras y autoridades participantes.
- Crear un espacio de reflexión, sistematización y autoevaluación de la experiencia que se refiera al sentido del programa, en particular a su contribución a la educación de los jóvenes y adultos, al desarrollo social, cultural y económico de los pueblos, con una perspectiva de derechos, igualdad y equidad. Este espacio debe propiciar que las distintas figuras que participen en el proceso de sistematización y evaluación de su experiencia lleven sus registros en una bitácora y los compartan en los espacios de formación.
- Contrarrestar la cascada con una normatividad y procedimientos para adecuarse a cada figura respecto a sus funciones y su relación con otras figuras y autoridades, en el contexto en que se desenvuelven y principalmente de las personas jóvenes y adultas a las que sirven. Esto implica vincular las capacitaciones que se ofrecen por área.
- Promover en particular la formación de figuras nodales como el técnico docente, que abre y cierra el proceso del PEC, así como el Coordinador de zona, que programa todos los procesos de dicho programa en su territorio.
- Ampliar la duración de todos los cursos o eventos, desde la inducción y la capacitación inicial, hasta las reuniones de reflexión, sistematización y evaluación de la experiencia.
- Evaluar la formación en sus diferentes etapas, como parte de un proceso más amplio de evaluación institucional de tercera parte, además de la autoevaluación que debe ser componente de la formación.

En general, se recomienda crear un verdadero proceso de formación, con énfasis en el enfoque pedagógico para abordar el PEC y el valor pedagógico del aprendizaje sistemático, así como generar estrategias de formación permanente y continua para todos los actores

que participen en el programa, de tal forma que puedan apropiarse de su práctica, orientar su tarea desde una lógica pedagógica más que centrada en el cumplimiento de metas.

Es importante destacar que capacitación no es equivalente a un curso, sino a un proceso continuo de reflexión desde la propia práctica en diálogo con otros. Desde procesos de formación colaborativos, multidireccionales, se pueden abordar los puntos críticos de la organización y de la implementación, así como fortalecer el conocimiento colectivo, en forma tal que el saber de uno lo detenten todos.

### 4.2.3 Registro

En el trabajo de campo, se encontró que la calidad del registro fue deficiente, porque:

- Hubo un alto volumen de adultos convocados en especial por Prospera, sin verificar que cumplieran el perfil:

Ella me dijo: “don Pablo tenemos que pasar ese examen”, dijo, “para su programa (Prospera)” y le dije “pero yo [de] qué modo...” “No, no usted nomás deme sus datos” ... “No sé leer nada” [le dije] (Sustentante 22S, hombre, rural, primaria, no acreditado).

- Algunos aliados, en particular Prospera, ejercieron presión sobre sus beneficiarios para que se integraran al PEC, sobre todo en 2016:

“porque le digo que nos lo estaban... nos lo están pidiendo en el programa de Prospera”; ante la pregunta de la entrevistadora: ¿usted tenía ganas de estudiar o no?, el sustentante responde: “pues no, pues ya no, pero dice el maestro que es necesario para el programa que tenemos” (Sustentante 22C, mujer, rural, primaria, acreditada).

- Otro problema ocasionado por Prospera fue el de inscripciones irregulares en un estado, con base en expedientes archivados por este aliado, sin consentimiento de los beneficiarios a quienes correspondían los expedientes.
- En 2017, hubo el problema de que no se recibieron documentos de aprendizajes no formales desarrollados en la vida y el trabajo y, por tanto, no se reconocieron, dado que se pedían estudios formales como antecedente. Parte del problema radicó en que se eliminaron las rúbricas con que se contaba en 2016 para este fin.

- Por otra parte, tanto el proceso como los requisitos fueron parcialmente adecuados, destacando que la información que se ofrecía al momento de inscribirse era incompleta.

SUS: Aquí, la muchacha que estaba aquí, estaba entregando. Daba uno, haga de cuenta, daba uno la hojita esa que había escrito, escrito allá fuera, ¿no? Y ya entregada esa, esa hojita, ya le daban la guía.

E: ¿Y usted revisó esa guía para prepararse para su examen? Digamos que estudió con esa guía.

SUS: Yo no estudié para prepararme, no, porque dijeron: “es cosa sencilla, que lo está viendo usted día a día”.

E: Ajá. Ah, Ok. Entonces no le dieron una guía.

SUS: No, no. No llevé guía. Fue el examen en sí lo que nos dieron. (Sustentante 35bisS, mujer, urbano, secundaria).

- Un problema fuerte fue el que, a veces, terminando el registro pasaran a las personas a la aplicación del examen, sin mediar preparación alguna, ni posibilidad del sustentante de saber de qué se trataba.

Es importante hacer notar que los problemas en el registro repercutieron en la aplicación y los resultados de sustentantes, en especial cuando carecían de información sobre cómo prepararse o tener una asesoría previa a la aplicación.

Respecto a promover la calidad del registro, se sugiere:

- Convocar a la población de acuerdo con las posibilidades de preparar a las personas para presentarse al examen y de que hagan su autoevaluación que les permita ver si ya están en condiciones de hacerlo.
- Asegurar que las personas cubran el perfil requerido, lo cual implica controlar a los aliados, en particular a Prospera, lo que se mejoró grandemente en 2017. Además, se debe hacer énfasis, a quienes reciben a las personas jóvenes y adultas canalizadas por los aliados, en que deben verificar que los posibles sustentantes cubran el perfil.

- Controlar presiones de programas sociales, como "Prospera, para incorporar beneficiarios que no satisfacen requisitos, lo cual debe hacerse desde el diseño y la aplicación de la normatividad que considere mecanismos de control de los aliados para que sólo convoquen a sustentantes que cumplan con los requerimientos del programa; ello supone cuidar especialmente a las personas que se interesan en el programa en términos de su elección.
- Respetar el proceso y los requisitos de registro que se establezcan en el diseño no sólo de carácter burocrático, sino principalmente los antecedentes de los aprendizajes formales, no formales e informales de las personas jóvenes y adultas que se presenten, lo cual implica la capacitación de las figuras responsables.
- Retornar a la recepción de documentos y reconocimientos de aprendizajes no formales, mediante la recuperación de las rúbricas con que contaban en 2016, o bien, abrir un espacio que permita que consten en el registro estos aprendizajes, constancia que hará efectivo el 10% que se asigna en la calificación al reconocimiento de estos saberes.
- Dar instrucciones precisas acerca de cómo asignar el porcentaje de la calificación que corresponde a los aprendizajes no formales e informales.
- Proporcionar información completa a sustentantes, antes del registro, sobre los requisitos para presentarse al examen, la preparación que deben tener y la autoevaluación que se deben practicar para verificar sus posibilidades o no de tener éxito, así como cerciorarse de que han comprendido la importancia de autoevaluarse. Asimismo, es fundamental que se entregue a los sustentantes la guía y la autoevaluación al momento del registro e incluso abrir canales de comunicación para cualquier duda posterior. También se debe ofrecer invariablemente la opción de hacer examen en línea o impreso.
- Elaborar y proporcionar guías de estudio con más ejemplos acerca de los diferentes tipos de reactivo que se puedan encontrar en el examen y ponerlas a disposición de los sustentantes al momento del registro. Cuando el sustentante vaya a hacer su examen en computadora, se debe poner a su disposición el simulador.

- Respetar los tiempos entre el registro y la presentación del examen, con espacios de acompañamiento pedagógico antes de la aplicación, a efecto de garantizar tanto que los sustentantes lleguen preparados a la prueba como que al egresar puedan mantener su continuidad educativa.
- Promover que el registro en vez de ser una etapa meramente administrativa sirva como una estrategia de diagnóstico y derivación para las diferentes ofertas del INEA, no necesariamente el PEC.
- Por último, se deben precisar aspectos normativos y establecer mecanismos y espacios de formación para las figuras institucionales, de modo que el momento del registro pueda constituir una estrategia para establecer un plan de preparación y recuperación de saberes, que facilite la identificación de la población de acuerdo con sus aprendizajes previos, así como encaminarla hacia diferentes trayectos de acreditación.

#### **4.2.3 Preparación de sustentantes para el examen**

Deficiencias detectadas:

- Se percibió un vacío en la preparación y autoevaluación de sustentantes previas a los exámenes. Si bien estaban establecidos los mecanismos y había materiales para tal fin, en la práctica no funcionaron.
- Se consideró que el simulador de examen y la guía fueron inadecuados, no llegaron a todos los sustentantes, no los usaron, había confusión con otros materiales o no les sirvieron. En un estado, los sustentantes reportaron no haber recibido la guía ni haber tenido acceso al simulador de examen. En ese sentido, se infiere que el material de apoyo no siempre estaba disponible, o bien, no se les proporcionaba a las personas con la explicación consiguiente sobre su uso y utilidad.

Sí, sí, sí. Estaba sencillo, se miraba sencillo [el examen], pero resulta que no. No me canso de repetirlo: nos lo cambiaron [en relación con la guía] rotundamente. Y yo dije ¿con qué fin lo hicieron? ¿De engañarnos o en realidad vernos qué tan burros somos? (Sustentante 16G, hombre, urbano, primaria).

Sí, porque [en el registro] sí me dieron libros. Me dieron un libro, pero prácticamente me lo dieron desde el primer año y dije no, como yo empezar a hacer las vocales, como que no. Y yo le dije que no. Le dije no, este... mejor este... voy a hacerlo de esta manera y así fue, así a pura memoria mía. A lo que yo poco que tenía de conocimiento, pus fue que lo practiqué (Sustentante 36M, mujer, urbana, primaria).

Para impulsar la preparación de sustentantes antes del examen, se recomienda:

- Diseñar y diferenciar claramente del programa regular, las autoevaluaciones, las guías de estudio y los simuladores de examen propios del PEC.
- Entregar al momento del registro todos los materiales de apoyo: autoevaluaciones, guías de estudio y simuladores de examen, con la revisión de ellos y la explicación de su uso y utilidad.
- Evitar la mezcla de los materiales anteriores con aquellos de otros servicios y con otros propósitos, como los del MEVYT.
- Generar espacios de preparación académica antes y después del examen, diferenciados por trayecto de acreditación y certificación, así como del programa regular. Esto implica la recuperación de la asesoría especializada, a fin de orientar a los acreditados acerca de sus posibilidades de continuidad educativa y de aplicación de sus aprendizajes en la vida y el trabajo, así como la segunda oportunidad para quienes no acrediten.

#### **4.2.4 Aplicación**

Se hicieron visibles irregularidades en la aplicación de exámenes:

- En un estado, hubo aliados con aplicadores propios, que interfirieron en el proceso evaluativo, ya que permitían la comunicación entre participantes, si no es que les “soplaban”. Se dio el caso de que el aliado estuviera presente en la sede de aplicación, que era una sala del corporativo, sin intervenir en el examen, pero legitimando con su presencia condiciones no confiables, pues los sustentantes se consultaban entre sí.

- En ocasiones, los sustentantes no cubrieron sistemáticamente los requisitos de presentación, pues en el registro habían dejado incompleta la integración del expediente o los sustentantes no habían recibido la información correspondiente completa.
- Con frecuencia, dadas las condiciones inadecuadas para albergar a una población numerosa en un local pequeño, se facilitó la ayuda entre sustentantes en aplicaciones masivas, sobre todo en 2016.
- Hubo un vacío de control en el proceso de traslado de los exámenes por parte de los aplicadores, que se veían obligados a llevárselos a sus casas, antes de entregarlos para su calificación. Esto tiene su origen en falta de normatividad al respecto.
- Como ya se dijo antes, algunos aliados, en particular Prospera, ejercieron violencia simbólica sobre los posibles sustentantes, cuando se les presionó para presentar el examen el mismo día de registro, sin que supieran qué se esperaba de ellos:

E: Ah. ¿Y entonces usted tuvo tiempo de estudiar o no tuvo tiempo de estudiar?

SUS: Pos no.

E: Ah, ellos tenían unas hojas que llenaban. Y luego ¿qué le dijeron?, le dijeron: ya vas a hacer tu examen. ¿Y qué pensó usted?

SUS: Pus todos nos agarramos y quedamos viendo para todos lados. Sí, porque venían muchas cosas que ni sabíamos nosotros.

(Sustentante 27S, mujer, rural, secundaria).

Para fortalecer el proceso de aplicación de exámenes, se recomienda:

- Eliminar por completo a aplicadores de los aliados, mediante un control riguroso de ellos. En caso necesario, no entregar los instrumentos a ningún aplicador ajeno al INEA ni permitir la presencia de personal propio del aliado durante el proceso de aplicación, aun cuando la sede sea un local del aliado, para cuidar que los adultos participen en forma voluntaria y para su desarrollo y aprendizaje.

- Asegurar que se cubran siempre los requisitos de presentación de sustentantes. Esto supone que, al momento del registro, se integre el expediente completo y se informe con claridad a los posibles sustentantes sobre los requisitos que deben cubrir al presentarse a examen. En caso de que no se hubiere podido integrar el expediente completo en el registro, asegurar que se haga antes del día de la aplicación.
- Eliminar por completo la presentación del examen el mismo día del registro y antes de haber realizado la autoevaluación, lo que implica también una fuerte sensibilización de los aliados. No es posible que, por querer cumplir metas ajenas al PEC ni propias del PEC, se perjudique a personas que podrían constituir educandos más allá del examen.
- Hacer efectiva la práctica de la autoevaluación por parte del sustentante, quien deberá haberla recibido al momento del registro con la explicación correspondiente a su forma de empleo y la utilidad que tiene.
- Asegurar espacios adecuados que eviten la ayuda entre sustentantes en aplicaciones masivas, lugares donde se favorezca la concentración, la atención, el respeto y la comodidad. De no contar con un local suficientemente grande, hacer dos aplicaciones, sólo con la cantidad de personas que puedan responder el examen en las condiciones mencionadas.
- Diseñar y poner en práctica mecanismos de control del proceso de traslado de exámenes por parte de los aplicadores, en respuesta a los requerimientos que se deben exigir para el resguardo de instrumentos ya aplicados.

#### **4.2.5 Notificación de resultados**

Durante el trabajo de campo, se hicieron patentes varias irregularidades:

- En algunos casos, la notificación de los resultados a los sustentantes no fue clara ni oportuna, en mayor grado en el medio rural. Difícilmente se realimentaba a las personas acerca de sus aciertos y errores y posibilidades a futuro, antes de recibir el certificado.

Pue' hicimos el examen ese y ya no nos dieron, ya no nos dijeron nada. Ya no nos dijeron si, si había quedado o no [¿Pero no le dieron su certificado?] No (Sustentante 27S, mujer, rural, secundaria).

- El problema anterior ocasionó que los certificados se entregaran junto con los resultados, en ocasiones por parte de personal de los aliados sin supervisión del PEC. La falta de orientación a las personas sobre actividades de recuperación y posibilidades de seguir estudiando o mejorar en el trabajo y en su vida, se agravó cuando la notificación de resultados la hacían los aliados que carecían de elementos para hacerlo.
- Los no aprobados en exámenes en papel no recibieron hoja de desempeño, con la consiguiente ausencia de información sobre las posibilidades de una segunda oportunidad, lo cual genera desconfianza en el programa.

Para mejorar el proceso de notificación de resultados y segunda oportunidad, se propone:

- Hacer más preciso el marco normativo en torno a los tiempos, los mecanismos y las condiciones para notificar los resultados tanto a acreditados como a no acreditados, de manera clara y oportuna. Se recomienda que la información de los resultados no exceda de 10 días posteriores a la aplicación o lo que vaya marcando la norma.
- Para quienes presenten el examen en línea, establecer el plazo máximo de publicación de resultados y, el mismo día de la aplicación, dar a conocer la fecha y el procedimiento para que las personas verifiquen sus resultados directamente en la página de Internet.
- Diseñar un acuse de recibo de notificación de resultados para no acreditados similar al acuse que el sustentante acreditado firma cuando recibe el certificado. Se podría llevar el control desde el SIGA acerca de cuántos y quiénes de los sustentantes no acreditados fueron notificados y cómo siguió su proceso. Además, se puede promover que el técnico docente realice un seguimiento de la continuidad del sustentante no acreditado en su segunda oportunidad.
- Diseñar y poner en práctica un formato de hojas de desempeño para todos los sustentantes, acreditados y no acreditados, sea examen en papel o en línea, para que puedan contar con realimentación suficiente acerca de sus desempeños y proceder en consecuencia, tanto en términos de integrarse a la asesoría como de continuar estudiando.

- Cuando la entrega de resultados se realice por parte de los aliados, asegurar una supervisión por parte de los institutos o delegaciones estatales, de modo que se asegure que todos los que presenten examen reciban no sólo sus resultados sino también la realimentación correspondiente.
- Desde las coordinaciones de zona, ubicar a los adultos no acreditados para saber si fueron notificados y, en su defecto, proceder a esta notificación.
- Priorizar el cuidado de quienes no acrediten, mediante un acompañamiento pedagógico específico para su segunda oportunidad, con asesores especializados capacitados para tal fin.
- Revisar y reconstruir la opción de segunda oportunidad, sobre la base de trayectos educativos diferenciados, en función de las diferentes poblaciones que se planteen en la focalización.
- Diseñar trayectos “después” de la acreditación, que permitan opciones para la continuidad de estudios y/o la articulación con el mundo de la vida y el trabajo. Se debe articular el PEC con el programa regular para organizar estos trayectos, así como apoyarlos con elaboración de materiales de aprendizaje.
- Diseñar y poner en práctica un formato de hojas de desempeño para todos los sustentantes, en toda condición, para integrarse a la asesoría, continuar estudiando y/o seguir otros trayectos.

#### **4.2.6 Asesoría especializada**

Se encontraron las siguientes limitaciones:

- La asesoría especializada careció de intencionalidad educativa en 2017, probablemente por no haber estado normada una función tan importante, no sólo para la preparación del examen sino también después de recibir los resultados alcanzados.
- Difícilmente hubiera funcionado con una intencionalidad educativa, pues los asesores desconocían el objetivo y las características del programa que hubieran podido orientar su labor.

- El asesor especializado debía trabajar en el mismo espacio del programa regular, sin diagnóstico de sustentantes de PEC, ni planeación particular, ni resultados de segunda oportunidad.
- En 2017, se llevó a cabo en cuatro de los cinco estados. En dos, la valoraron como parcialmente pertinente y eficaz y en dos como inadecuada. En el quinto estado eliminaron tanto la asesoría especializada como la segunda oportunidad, pero crearon una preparación para el examen.
- Al eliminar la segunda oportunidad y derivar a las personas al MEVYT, las figuras y autoridades consideraron que se restringieron los derechos de los sustentantes.
- Para precisar y ofrecer la asesoría especializada, se sugiere:
  - Aplicar la norma que se diseñe en materia de asesoría especializada como un acompañamiento pedagógico para favorecer el aprendizaje de los participantes, antes y después de la aplicación, en especial para no acreditados, así como elaborar materiales diferenciados por trayecto de acreditación que apoyen el aprendizaje.
  - Asegurar la operación de una verdadera asesoría especializada en todos los estados, como aspecto fundamental para la atención con intencionalidad educativa en el PEC.
  - Proporcionar inducción a asesores especializados sobre el objetivo y las características del programa, al momento de su ingreso al PEC, además de la capacitación inicial y formación continua.
  - Proporcionar elementos a los asesores especializados para planear su intervención pedagógica por sustentante, con base en el diagnóstico de cada uno, cuando ingresa al PEC o en el resultado de su examen si no lo acredita.
  - Ofrecer una segunda oportunidad a los sustentantes no acreditados, con base en un criterio de verificación de tener condiciones para volver a presentarse, en especial cuando haya sido obligado a presentarse a la aplicación al mismo tiempo que el registro.
  - Abordar el proceso completo del PEC desde un enfoque de aprendizaje, en términos de facilitar que los adultos puedan reconocer sus saberes antes del examen, así como

visualizar posibilidades de continuidad educativa y laboral. El diseño y la puesta en marcha de una asesoría especializada propia del PEC, son algunos de los mecanismos que se proponen.

- En resumen, sería importante explorar la posibilidad de que la asesoría constituya un espacio que cumpla diferentes funciones para diferentes adultos o diferentes trayectorias de RVA, como no sólo preparar a los sustentantes de primera oportunidad del PEC y formar a los sustentantes que no acreditaron para la segunda oportunidad, sino también acompañar y preparar a los sustentantes acreditados para decidir acciones de continuidad educativa y laboral.

#### **4.2.7 Certificación**

Irregularidades detectadas en el proceso:

- Como ya se percibió en el apartado sobre la información de resultados del examen, en cuatro estados se encontró que los certificados se entregaban junto con los resultados.
- Asimismo, se detectó que con frecuencia la comprobación del expediente completo se llevaba a cabo hasta el final del proceso, lo que dificultaba la gestión del certificado, pues faltaba documentación o fotografías, etc., que eran difíciles de recabar cuando no se puede encontrar a las personas, como en el caso de poblaciones migrantes temporales.
- En ocasiones, los tiempos de emisión y entrega de los certificados se ampliaron más allá de lo establecido en la normatividad, en perjuicio de los sustentantes, ya que el PEC significa una oportunidad de continuar estudios, especialmente para los adultos jóvenes y para los que han salido de la escuela en tiempos recientes, así como de mejorar el acceso y las condiciones de trabajos en los que el requisito mínimo es “tener el certificado” de la secundaria.
- Falta de un mecanismo común a todos los estados para formalizar e institucionalizar la notificación de entrega de los certificados.

Para mejorar el proceso de certificación, se recomienda:

- Establecer una diferencia clara entre los momentos de información de resultados tanto a acreditados como no acreditados y de entrega de certificados, lo que puede evitar que no se informen los resultados a no acreditados.
- Recuperar la buena práctica de verificar los expedientes en paralelo por parte de Acreditación y de Informática, lo que puede incidir en una mejoría en la calidad del proceso y en la rapidez de respuesta.
- Diseñar y establecer mecanismos más eficaces de revisión de los expedientes integrados a nivel de Coordinación de Zona, para evitar errores que después sea muy difícil subsanar.
- Asegurar la integración y comprobación de expedientes completos en el registro, sin esperar a la certificación, de modo que, en caso de irregularidades en la documentación ofrecida por el sustentante, se puedan solventar sin problema con anticipación a la aplicación del examen y la certificación. Adicionalmente, se recomienda generar una relación de problemas identificados en la integración del expediente y los modos de proceder o posibles soluciones, relación que pueda ser compartida y socializada con todas las figuras involucradas en este proceso.
- Asegurar que los tiempos de emisión y entrega de certificados cumpla con lo establecido en la norma, que no exceda de 30 días naturales después de la aplicación, de manera que las personas puedan seguir el trayecto que elijan para después de haber logrado su certificación.
- Definir y poner en práctica un mecanismo común para formalizar e institucionalizar la notificación sobre la entrega de certificados, ya sea en una ceremonia institucional propia del PEC o en coordinación con algún aliado o que cada sustentante pase a recogerlo a la Coordinación de Zona o a su Microrregión. Esto implica la revisión de la norma.
- Favorecer una línea clara y expedita de comunicación con el técnico docente para que acceda a la información sobre la emisión de los certificados, ya que es él quien tiene el contacto directo con los sustentantes y puede mantenerlos informados.

### **4.3. Hallazgos y recomendaciones sobre deficiencias en materia de programas RVA y certificación de saberes en educación básica de adultos**

#### **4.3.1 Pertinencia y congruencia del diseño en términos de RVA**

Se encontró lo siguiente sobre los problemas en torno al RVA:

- Al cambiar en 2017 el objetivo del diseño<sup>23</sup> se tornó parcialmente pertinente, pues sufrió un cambio de sentido, cuando se señaló en el Manual para la Operación que la población objetivo debía tener antecedentes escolares (INEA, junio de 2017).
- También, se percibieron carencias en la alineación del PEC con el marco normativo internacional en RVA, como la incorporación de criterios e instrumentos de inclusión, justicia y equidad. En su diseño, se observó que el PEC tiene importantes áreas de oportunidad, pues la única consideración identificada en los instrumentos de evaluación, de acuerdo con los distintos perfiles de la población objetivo, fue la edad de los participantes, distinción por grupo etario que desapareció en el diseño del PEC de 2017.
- En 2017, como resultado del cambio consignado en el primer punto, la certificación estuvo centrada en lo escolar, casi sin espacio para aprendizajes no formales e informales. Desde la integración del expediente, las figuras que recibían a las personas jóvenes y adultas interesadas se olvidaban de solicitar la documentación de los saberes que en 2016 sí acostumbraban pedir. De hecho, al calificar, hubo confusión acerca del 10% correspondiente a aprendizajes no formales e informales. En algunos casos, calificaron sobre 90% y el otros asignaron automáticamente el 10%.
- El diseño no consideró diferentes poblaciones en condición de alta vulnerabilidad, como miembros de comunidades indígenas, personas con necesidades especiales, en condiciones de reclusión, jornaleros agrícolas, mujeres jefas de familia, jóvenes que acaban de abandonar la secundaria y otros, como ya se había mencionado en la focalización.

---

<sup>23</sup> “Reconocer y, en su caso, acreditar y certificar los conocimientos adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral, de las personas adultas en situación de rezago educativo en primaria o secundaria, para contribuir con el establecimiento de condiciones que generen la inclusión y equidad educativa” (INEA, 2016).

- Hubo carencias en la diversidad de materiales e instrumentos de evaluación. En concordancia con el único rasgo diferenciado de la población objetivo, sólo en 2016 pero ya no en 2017, la evaluación comprendió 48 reactivos de opción múltiple para las personas menores de 65 años y 40 para los sustentantes de 65 años de edad en adelante.

**Para abordar los problemas de diseño en cuanto RVA:**

- Relacionar la formulación de políticas públicas con la investigación; en particular se propone un “diálogo informado”, para que quienes toman decisiones utilicen resultados de investigación disponibles y acompañen el PEC con la sistematización continua de la experiencia. De este modo, se podrían generar políticas, más libre de la lógica instrumental de metas como referente principal.
- Alinear el diseño con el marco normativo internacional en RVA, en cuanto a:
  - a) Preparación de sustentantes, antes y después de la aplicación.
  - b) Establecer trayectos particulares de certificación para distintas poblaciones, incluyendo aquéllas con necesidades especiales.
  - c) Recuperar el reconocimiento de los aprendizajes no formales e informales en el marco de la EBA.
  - d) Diversificar materiales e instrumentos de evaluación para poblaciones diferenciadas.
  - e) Rediseñar manuales y reglas de operación, para garantizar condiciones de equidad, inclusión y confiabilidad en procesos de implementación, y crear el espacio pedagógico de acompañamiento transversal, antes y después de aplicaciones.
- Asimismo, revisar de qué otras formas se pueden continuar reconociendo los saberes adquiridos en la vida y el trabajo, sin recurrir a requisitos escolarizados o priorizando lo escolar, ni establecer una falsa disyuntiva entre aprendizajes informales y no formales y aprendizajes escolares. Por ejemplo, mediante la apertura de espacios de

acompañamiento pedagógico en los que los participantes puedan mostrar lo que saben o se les permita emprender prácticas, ejercicios, ensayos acerca de sus saberes previos al examen.

#### **4.4. Hallazgos y recomendaciones sobre deficiencias operativas por atender**

##### **4.4.1 Aspectos fundamentales del programa**

Deficiencias encontradas:

- Las figuras demostraron tener un conocimiento parcial y más bien instrumental del objetivo, sin reconocer el sentido de la contribución que debe hacer el PEC a la equidad y la inclusión social, por el énfasis en el logro de metas.
- Muchos participantes y figuras operativas mostraron que su conocimiento de las funciones de otros es prácticamente nulo, así como de dimensión relacional entre las diferentes figuras. Las relaciones sólo las tienen claras por el área en que laboran. Quienes conocían las funciones de los demás y de la forma en que se relacionan fueron los técnicos docentes y los coordinadores de zona.
- El problema anterior tiene su origen en la poca formalización de las funciones de las diferentes figuras y participantes, así como de sus relaciones, desde el diseño y la norma. Tampoco se precisa en forma suficiente las funciones específicas, ni las delimitaciones respectivas de quienes apoyaron la consolidación del PEC, como los ERISPEC.

Respecto a aspectos fundamentales del programa, se recomienda:

- Insistir en el conocimiento del sentido fundamental del PEC de contribuir a la equidad y la inclusión de personas jóvenes y adultas en situación de desventaja, desde el inicio de la formación continua, al hacer el análisis del diseño del programa, en particular del objetivo, pues es lo que debe orientar todo el trabajo.
- Desde la inducción, promover el conocimiento de las funciones propias de cada figura y de otros, así como de cuál es la relación entre figuras, lo que implica también el conocimiento de la relación entre procesos y áreas.

- Para la formalización de funciones, que en ocasiones se han ido construyendo desde la práctica, habrá necesidad de regresar al diseño y a la normatividad del PEC, que deberán plasmarlas en sus manuales, diferenciando claramente de lo que llevan a cabo las mismas figuras en el programa regular.

#### **4.4.2 Relación PEC-programa regular**

En esta relación, se encontraron algunos problemas:

- Simultáneamente, exceptuando en un estado, se percibió tensión y complementariedad entre el PEC y el MEVyT: cuando sube uno, baja el otro y viceversa. Las autoridades estatales consideraron que el personal solidario percibía el PEC como “el enemigo”, porque los adultos se retiraban del segundo para inscribirse en el primero, con la consecuente reducción de las remuneraciones de los asesores.
- En relación con el punto anterior, se percibió la gran responsabilidad que tiene el PEC en la toma de decisiones, pues influye en todos los programas de INEA.
- Otro aspecto lo constituye la estructura de los recursos humanos que participan en el PEC, ya que limitan capacidad operativa y generan malestar y conflictos, sobre todo entre asesores del programa regular.

Para mejorar la relación PEC-programa regular, es necesario:

- Dar su lugar al PEC y al MEVyT, aclarando su complementariedad. Se puede canalizar a usuarios de un programa a otro, en función de las necesidades de las personas. Sin duda, ya se ha hecho y se debe continuar al promover la continuidad educativa de quienes certifiquen por el PEC, incluso de quienes obtengan su certificado de secundaria, pues pueden cursar algunos módulos diversificados en función de las características de su vida y su trabajo. Por otra parte, se debe aprovechar que el PEC ha llegado a poblaciones que antes no conocían el INEA.
- Delimitar la toma de decisiones en el PEC para que sea compatible con todos los programas de INEA. En este contexto, se está considerando seriamente el institucionalizarlo, sin metas, como una opción de certificación, con base en un

diagnóstico sobre las posibilidades reales de las personas que soliciten acreditar por esta vía.

- Delimitar la participación de los recursos humanos, en especial con asesores de programa regular. Esta delimitación implicará considerar también espacios diferenciados para trabajar en horario o lugar, por ejemplo, para los asesores especializados.

#### **4.4.3 Implementación y la difusión con aliados**

Irregularidades encontradas:

- Prospera sesgó la difusión que realizó, al organizarla desde la lógica de sus intereses y metas. Esto hizo que la población tuviera información distorsionada sobre el programa, al extremo de omitirse en ocasiones y nada más “acarrear” personas.
- Se consideró que los mecanismos de difusión fueron parcialmente suficientes, efectivos e incluyentes, por no abarcar a toda población objetivo o no tener un corte estándar, aun cuando se debe reconocer que Prospera llegó a poblaciones distantes que no conocían el INEA.

Para fortalecer la implementación y la difusión con aliados, se sugiere:

- Continuar promoviendo el carácter interinstitucional del PEC, así como su pertenencia a un proyecto social más amplio, el cual permitió una cierta movilización social, en particular en el sector rural. Como parte de este proceso, fortalecer el empleo de los mecanismos de difusión que han mostrado ser exitosos, procurando evitar que los aliados sesguen la información.
- Continuar empleando mecanismos múltiples de difusión:
  - a) Mantener las estrategias de difusión activa, como las brigadas y los recorridos, así como propiciar que sean los propios sustentantes acreditados quienes compartan su experiencia e inviten a sus conocidos a participar.

- b) Seguir con la difusión “boca a boca”, así como propiciar que se use la combinación de medios de comunicación, a efecto de reafirmar mensajes recurriendo a las bases de datos de jóvenes y adultos que no han concluido sus estudios, pero que en algún momento transitaron por el INEA.
  - c) Explorar los medios digitales que usa la población objetivo a la cual está dirigido el programa y combinarlos con los mecanismos tradicionales que ya están articulados para el programa regular.
  - d) Hacer énfasis en las diferencias entre el programa regular y el PEC, y su complementariedad.
  - e) Aprovechar canales que ya dan frutos como la página de internet del INEA, las redes sociales y los medios impresos, en particular en los lugares donde la cultura escrita esté algo presente.
- Recurrir a redes comunitarias, a los propios beneficiarios y a eventos masivos de entrega de certificados.

#### **4.4.4 Seguimiento y evaluación**

Algunos problemas:

- Se encontró un desconocimiento por parte del personal, de los resultados del seguimiento y evaluación que lleva a cabo la UCIAC como parte de sus funciones de verificadora de procesos.
- Sólo se efectúan acciones empíricas y no sistematizadas de acercamiento a beneficiarios del programa para conocer su satisfacción respecto a los servicios.

Pues de manera escrita, no. Como proceso de calidad, quizá debiéramos de hacerlo, ¿no? Este, pero de manera verbal, sí. Yo en todos los eventos donde ando, eh, les pregunto a la gente: ¿vienes a recibir tu certificado de PEC o programa regular? De PEC, ¿y qué te pareció el programa? Sí lo hacemos de manera verbal. Pero a lo mejor no queda establecido escrito. Quizá tendríamos que hacerlo (entrevista con una autoridad estatal).

- En relación con la encuesta de satisfacción de la UCIAC, el conocimiento resultó inadecuado en algunos estados y adecuado en otros. En el primer caso, el personal desconocía los resultados de la encuesta, que se reportaba directo a México, mientras otras figuras no sabían de la existencia de la encuesta, incluso algunos dijeron que antes se hacía, pero ya no se estaba haciendo.
- Respecto al conocimiento y a las acciones de transparencia, fueron valorados por el personal de los estados de parcialmente adecuados a inadecuados. En los cinco estados, la función de transparencia era poco conocida por las distintas figuras y permanecía como una actividad casi oculta, es decir, no se sabía quién era el ejecutor o se mencionaba a figuras externas a la institución, que dependen de Gobernación.
- El seguimiento y la evaluación fueron valorados de adecuados a parcialmente adecuados, por existir un seguimiento diario, pero sólo sobre avances cuantitativos, ya que el uso de la información para procesos de mejora está orientado al cumplimiento de metas y no a mejorar la calidad de los procesos.
- El conocimiento de cómo se realizan el seguimiento y la evaluación no lo comparten o no está claro entre diferentes miembros del Instituto o la Delegación.

[UCIAC] va de observadora y si se da el caso puede orientar al aplicador ... Sabemos de antemano que los aplicadores, hay aplicadores nuevos... puede ser que se le escape algo y si está el verificador lo orienta, "sabes qué, esto no se debe de hacer o para la próxima que tú vengas como aplicador puedes ir mejorando" (Entrevista con una figura operativa).

- Se encontró que el uso del SIGA está restringido a pocas figuras, lo que limita su acceso a información que sustente sus actividades.

Respecto a seguimiento y evaluación, se recomienda:

- Diseñar y poner en práctica mecanismos de difusión de resultados del seguimiento y evaluación de la verificación de procesos que realiza UCIAC, en particular a quienes participan en cada proceso.

- Generar políticas de calidad educativa en el PEC, libres de la lógica instrumental de metas, de manera que éstas no sean el eje del seguimiento y la evaluación. Esto será posible, si se integra el PEC sin meta como una opción regular de acreditación y certificación.
- Promover la realización de análisis cualitativos de los procesos, desde el registro hasta la difusión de resultados, tanto de seguimiento y la evaluación que realiza la UCIAC como de la información contenida en SIGA.
- Diseñar y poner en práctica mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios del programa sobre los procesos en los que hayan participado, así como difundir la información que haya captado la UCIAC.
- Ampliar el uso de SIGA y capacitar para su uso a más figuras. Se debe analizar la distribución de los permisos para entrar al SIGA, así como ampliar los permisos según las tareas de cada actor, lo que permitirá contar con información de forma inmediata y tener más autonomía por parte de las figuras participantes.
- Considerando que el SIGA es un sistema reconocido como adecuado, conviene mantener y fortalecer el capital de conocimiento generado para su uso, de modo que se consolide como una red de información y soporte que, sin comprometer su confiabilidad y confidencialidad, permita que todas las figuras puedan obtener información relacionada con su tarea específica, de manera directa y expedita.

#### **4.4.5 Transparencia**

Problemas de transparencia:

- Se encontraron vacíos en la dimensión ética y política de rendir cuentas a la ciudadanía y dar a conocer públicamente los resultados del PEC.
- La función social de la transparencia, en cuanto a rendición de cuentas a la ciudadanía, resultó ser poco conocida por distintas figuras, casi oculta.

Para mejorar la transparencia, se sugiere:

- Fortalecer las estrategias de transparencia y rendición de cuentas, mediante acciones que informen al personal del Instituto y de sensibilización y difusión intensiva y amigable de las prácticas de transparencia institucionales. Asimismo, informar a los participantes de los espacios en que pueden encontrar la información de transparencia que está a la disposición de todo público.
- Promover la discusión sobre la dimensión ética de la transparencia y se estimule, en todos los niveles de la estructura institucional, la comprensión, la promoción y la práctica desde las áreas de responsabilidad respectivas, como acciones de acercamiento a los sustentantes y en coordinación con los aliados.
- Generar estrategias para cambiar de paradigma cultural y “adoptar” el de la transparencia como práctica institucional cotidiana.

Recomendaciones adicionales para institutos y delegaciones:

- Focalizar distintos sectores, y priorizar grupos en mayor condición de vulnerabilidad, según estado, municipio y Coordinación de Zona.
- Promover la formación continua de figuras con enfoque pedagógico.
- Propiciar el trabajo conjunto en campo que una el nivel estatal con el local.
- Desarrollar el programa con una organización matricial.
- Fortalecer la estructura de institutos y delegaciones estatales para lograr mayor articulación entre distintas áreas.

#### 4.5 Reflexión final

A guisa de conclusión, es importante destacar que las recomendaciones anteriores referidas al PEC son válidas, **siempre y cuando se asegure que la evaluación con fines de acreditación sea ética, completa, integral y de calidad**. Además, que:

- Los exámenes cumplan los estándares de la EBA establecidos por el INEA.

- La preparación o la capacitación previa de sustentantes no se convierta en una modalidad exprés, sino en una capacitación focalizada basada en el diagnóstico del sustentante llevado a cabo mediante una autoevaluación efectiva, confiable y válida. De no ser suficiente la autoevaluación, complementarla en la asesoría especializada.

Asimismo, es menester que se cuide la calidad educativa de los procesos previos a la operación, como:

- La construcción rigurosa de instrumentos de evaluación que recuperen no sólo conocimientos escolares, sino también aprendizajes no formales e informales, de conformidad con la perspectiva ALV y el perfil EBA establecido por el INEA. En este caso, será fundamental el resultado de los componentes 1 y 3.

## Referencias

- Arendt, H. (2006). *Diario filosófico. Notas y Apéndices, 1950-1973*. Barcelona: Herder.
- Backhoff, E., Contreras, C., Hernández, E., y García, M. (2007). *Factores Escolares y Aprendizajes en México. El caso de la educación básica*. México: INEE.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo (2011). *Estudios de caso. Pautas para la elaboración de estudios de caso*. Documento de trabajo.
- Bourdieu, P. (2007). *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Cámara de Diputados (2017). *Ley General de Educación. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993*. México: Autor.
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2012). *La pobreza en la población indígena de México*. México: Autor.
- CONEVAL (mayo de 2016). *Índice de Rezago Social 2015. Presentación de Resultados*. México: autor. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2015/Nota\\_Rezago\\_Social\\_2015\\_vf.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice_Rezago_Social_2015/Nota_Rezago_Social_2015_vf.pdf)
- CONEVAL (2016b). *Sonora. Pobreza estatal 2010*. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Sonora/Paginas/pob\\_municipal.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Sonora/Paginas/pob_municipal.aspx)
- DOF. *Diario Oficial de la Federación* (20 de septiembre de 2013). "Acuerdo número 696". México. Secretaría de Educación Pública.
- DOF (28 de diciembre de 2016). "Acuerdo número 23/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA) para el Ejercicio Fiscal 2017". México: autor. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5467925&fecha=28/12/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467925&fecha=28/12/2016)
- DOF (18 de abril 2017). "Acuerdo número 286 (reformado)". México: Secretaría de Educación Pública.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2016). *Reglamento interno, Decreto gubernativo 157* León, Guanajuato.
- IEEA Campeche. Instituto Estatal de Educación para los Adultos de Campeche. (2017). *Anexo Estadístico. Programa de Certificación 2016-2017*. Campeche: Autor.

- INEA. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. (2013). *Guía para la operación de sedes de aplicación de exámenes*, Ciudad de México, INEA.
- INEA (9 de febrero de 2016). *Lineamientos de control escolar relativos a la inscripción, acreditación y certificación de educación básica del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. Disponible en: [http://www.INEA.gob.mx/images/documentos/Normateca\\_Nueva/doctos\\_normas/n\\_acred\\_sist/LINEAMIENTOS-INEA-DGAIIR2016VF-31032016.pdf](http://www.INEA.gob.mx/images/documentos/Normateca_Nueva/doctos_normas/n_acred_sist/LINEAMIENTOS-INEA-DGAIIR2016VF-31032016.pdf)
- INEA (febrero de 2016). *Manual para la Operación del Programa Especial de Certificación con base en aprendizajes adquiridos equivalente al nivel de Primaria y Secundaria (PEC)*. México: Autor.
- INEA (2016 a). *Guía para la asesoría especializada. Orientaciones para la operación*. México: Autor
- INEA (2016 b) PEC, SIGA, *Guía de uso*. México: Autor.
- INEA (2016 c). *Población de 15 años o más en Rezago Educativo por Hispano - Hablante y Habla Lengua Indígena por Municipio. Encuesta Intercensal 2015. Sonora*. Disponible en: <http://www.INEA.gob.mx/index.php/serviciosbc/INEANumeros/rezago.html>
- INEA (2016 d). *Rezago educativo. Encuesta Intercensal 2015*. Disponible en: <http://www.INEA.gob.mx/index.php/serviciosbc/INEANumeros/rezago.html>
- INEA (junio de 2017). *Manual para la Operación del Programa de Certificación (PEC)*. México: autor.
- INEA (2017b). *INEA Números*. Disponible en: <http://200.77.230.29:8084/INEANumeros/>
- INEA (s.f.a). *Programa Especial de Certificación con base en conocimientos adquiridos equivalentes al nivel Primaria y Secundaria*. México: Autor.
- INEA (s.f.b). *Diagnóstico del rezago educativo en México y de la población susceptible de certificación de primaria y secundaria mediante un programa especial basado en aprendizajes adquiridos*. México: Autor.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014). *El derecho a una educación de calidad Informe 2014*. México: Autor.
- INEE (2017a). *La educación obligatoria en México Informe 2017*. México: Autor.
- INEE (2017b). *Evaluación exploratoria y diagnóstica del Programa Especial de Certificación con base en aprendizajes adquiridos equivalentes al nivel primaria y secundaria del*

*Instituto Nacional para la educación de los adultos. Metodología de la evaluación. Informe de trabajo.* Documento de autor.

INEE (julio de 2017c). *Entrevista a funcionario/a 1 del INEA.* Documento de autor.

INEE (2017d). *Entrevista a funcionario/a 2 del INEA.* Documento de autor.

INEE (2017e). *Entrevista a funcionario/a 3 del INEA.* Documento de autor.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2004). *El rezago educativo en la población mexicana.* México: Autor

INEGI (2015). *Encuesta Intercensal 2015. Población de 15 años y más en Rezago Educativo.* México: Autor.

INEGI (s.f.) *Cuéntame Población. Niños que trabajan.* Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P#uno>

ISEA. Instituto Sonorense de Educación para los Adultos (febrero de 2006). *Manual de Organización del Instituto Sonorense de Educación para los Adultos.* Disponible en: [http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/7DCCDF65-3FF9-461B-BB03-D6572374D241/37997/MANUALDEORGANIZACI%C3%93N\\_FEBRERO2009\\_2.pdf](http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/7DCCDF65-3FF9-461B-BB03-D6572374D241/37997/MANUALDEORGANIZACI%C3%93N_FEBRERO2009_2.pdf)

Ministerio de Educación (2011). *Propuesta de acreditación de saberes en la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.* Argentina: Autor.

Ministerio de Educación (2 de enero de 2016). *Educación con personas jóvenes y adultas. Programa Chile Califica. Validación de Estudios.* Disponible en: [http://portales.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=19&id\\_seccion=4514&id\\_contenido=31222](http://portales.mineduc.cl/index2.php?id_portal=19&id_seccion=4514&id_contenido=31222)

Muñoz, C. (2009). "Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de México". En *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4), 28-45

Núñez, M. (2006). *El rezago educativo en México: Análisis y propuesta de rediseño institucional del INEA.* México: CREFAL.

Poder Ejecutivo del estado de Sonora (4 de septiembre de 2000). *Decreto que crea el Instituto Sonorense de Educación para Adultos.* Disponible en: <http://contraloria.sonora.gob.mx/ciudadanos/compendio-legislativo-basico/compendio-legislativo-basico-estatal/decretos/429--324/file.html>

- Poder legislativo. Estado de Campeche (2005) *Reglamento interno del IEEA*. Campeche. Documento de autor.
- Reimers, F y Mc Ginn, (2000). "El uso de la investigación para conformar la política educativa. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 30(2), 141-154. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/270/27030207.pdf>
- Schmelkes, S. (2010). "La educación básica de adultos". En Arnaut, A. y Giorguli, S. (coords.). *Los grandes problemas de México. VII Educación*. México: El Colegio de México.
- Singh, M. (2015) *Global Perspectives on Recognising Non-formal and Informal Learning*. Hamburg: UNESCO/Springer Open.
- Suárez, (2004). "Rezago educativo de los mexicanos, en México y en los Estados Unidos". *Repositorio de la Universidad de Arizona*. Disponible en: [https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/hsuarez/Suarez\\_RezagoEducativoDeLosMexicanos.PDF](https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/hsuarez/Suarez_RezagoEducativoDeLosMexicanos.PDF)
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2003). *Right to Education, Scope and Implementation. General Comment 13 on the right to education*. ED-2003/WS/73. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133113e.pdf>
- UNESCO-México (2006). *Estudio diagnóstico sobre el rezago educativo en el municipio de León Guanajuato*. México: Autor.
- UNESCO (2008). *El Desafío de la Alfabetización en el Mundo*. París: Autor.
- UNESCO (2010). *Marco de acción de Belem*. Hamburgo: Autor.
- UNESCO (2012). *Directrices de la UNESCO para el reconocimiento, validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal*. Hamburgo: Autor.
- UNESCO (2018). *Recognition, validation and accreditation of youth and adult basic education as a foundation of lifelong learning* [Upcoming book]. Hamburg: Author.
- Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura (2011). *Educación de Personas Jóvenes y Adultas en el Uruguay, Experiencias actuales, desafíos y perspectivas a futuro*. Uruguay: Autor.
- Uruguay (2015). *Revisión nacional 2015 de la Educación para Todos*. Uruguay: Autor

Vargas, C. (2017). *El aprendizaje a lo largo de la vida desde una perspectiva de justicia social. Investigación y Prospectiva en Educación, Documentos temáticos UNESCO*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002500/250027s.pdf>

Yin, R. (2009). *Case study research: design and methods*. California: Sage Publishing.

## Glosario

**Aliados:** actores del sector público o social con los que el Instituto estatal, o bien la Delegación del INEA, establece una alianza a fin de realizar un “acción de importancia decisiva para la realización y seguimiento de proyectos cooperativos productivos orientados a la atención de las necesidades actuales y de largo plazo de la población en rezago educativo, enfatizando la corresponsabilidad social con la educación de calidad para con este sector de la población” (DOF, Diario Oficial de la Federación, 28 diciembre 2016). La función principal del aliado es acercar el PEC a los jóvenes y adultos (INEA, 2017a, p.6, 19, 20, 21, 27-29). Los aliados predominantes son SEDESOL, Prospera, CONAFE, LICONSA, otras secretarías de Estado, organizaciones de la sociedad civil y miembros de mesas técnicas interinstitucionales.

**Aplicador:** figura solidaria que en la sede de aplicación se asegura de garantizar la confiabilidad y cumplimiento de los lineamientos, y de recoger las evidencias de los productos durante la aplicación de los exámenes a los educandos/as (DOF, 28 diciembre 2016). El aplicador es una figura que viene del programa regular; se desempeña tanto en el programa regular como en PEC. En el marco del PEC en algunos casos los estados contrataron a aplicadores, con presupuesto estatal, cambiando la figura de solidaria a operativa.

**Asesor especializado:** figura encargada de la modalidad de atención centrada en mejorar la comprensión y dominio de contenidos básicos para favorecer el proceso de aprendizaje y lograr la certificación por nivel. El asesor especializado es una figura específica del PEC. En el 2016, esta modalidad consiste en apoyar a las personas que participen en el PEC, y que requieran de atención para resolver las dificultades en el aprendizaje de contenidos específicos, en el caso de no haber acreditado y aspirar a la segunda vuelta (INEA, s.f.a); en algunos estados el asesor especializado es una figura sujeta a contrato, con gratificación fija.

**Autoridades estatales:** figuras institucionales de planta o contratadas del INEA que ocupan cargos de jefatura en el nivel estatal, se desempeñan tanto en el programa regular como en PEC, desde el Director General, el responsable de planeación, el responsable de acreditación, el responsable de informática, el responsable de vinculación, el responsable de servicios educativos, el responsable del PEC (sólo para 2016 en algunos estados), así como figuras de mediación que dependen del nivel estatal, tales como los coordinadores regionales y los “talleristas” o formadores de formadores y asesores. Las funciones de las autoridades estatales están descritas en los manuales internos o reglamentos internos, elaborados por el Gobierno del Estado, el Poder Legislativo estatal o por el propio Instituto o Delegación estatal del INEA.

**ERAC:** Enlace Regional de Apoyo a la Calidad; no es exclusivo de PEC; (DOF, 28 de diciembre de 2016).

**EREC:** Enlace Regional para la Entrega de Certificados: no es exclusivo de PEC (DOF, 28 de diciembre de 2016).

**ERISPEC:** Enlace para la Incorporación y Seguimiento: se desempeña como apoyo en actividades de planeación, gestión, incorporación, seguimiento de los servicios educativos, logísticos, formación y de acreditación; es una figura exclusiva para PEC (DOF, 28 de diciembre de 2016).

**Figuras operativas:** figuras de planta o contratadas de nivel meso que realizan funciones de promoción u operativas en el programa regular del INEA; sus funciones están reguladas en los manuales o reglamentos internos de los estados; se incluyen desde los coordinadores de zona, los técnicos docentes, responsables de acreditación o informática en las coordinaciones de zona, hasta los enlaces. Desde el surgimiento del PEC, se desempeñan tanto en el programa regular como en PEC.

**Figuras solidarias:** "Persona que voluntariamente apoya las tareas educativas de quienes participarán en el programa. Participa a través de los patronatos sin fines de lucro y sin establecer ninguna relación laboral con el INEA, con las Delegaciones del INEA o con los IEEA". Las figuras solidarias incluyen tanto a los asesores como a los aplicadores. Se desempeñan en el programa regular, pero pueden cumplir funciones en el PEC. Para más información sobre los tipos de figuras solidarias que apoyan la labor del INEA, revisar: DOF, 28 diciembre 2016.

**MAP:** Mesa de Atención Prospera

**MAPO:** Mesa de Atención Oportunidades

**MEvyT:** Modelo Educación para la Vida y el Trabajo: modelo de educación básica para la EPJA con estructura modular flexible, con cuatro niveles (alfabetización, inicial, intermedio y avanzado), que diferencia entre ejes disciplinarios y ejes diversificados, cercanos al mundo de la vida y el trabajo.

**MIB:** MEvyT Indígena Bilingüe

**Promotor:** figura que media con los adultos, desde la promoción y otras tareas como la entrega de certificados; sólo existe en el estado de Guanajuato; es considerada una figura equivalente a la de técnico docente.; se desempeña tanto en el programa regular como en PEC.

**RA:** responsable de atención de Prospera, en campo.

**SASA:** Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación del programa regular

**SIGA:** Sistema de Gestión y Aplicación de Exámenes Aleatorios

**Sustentante (SUS):** Persona que presenta un proceso de evaluación para el reconocimiento y certificación de conocimientos adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral (DOF, 28 diciembre 2016); es equivalente a beneficiario o participante; en el caso del PEC el INEE adoptó el término específico de sustentante, para indicar que es candidato y sustenta el examen, independientemente de si acreditó o no acreditó.

**UCN:** usuario que concluye nivel.

## Anexo 1. Libro de códigos y subcódigos

 <b>Evaluación exploratoria y diagnóstica del Programa Especial de Certificación con base en aprendizajes adquiridos, equivalentes al nivel primaria y secundaria del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos</b>			
<b>Tema</b>	<b>Códigos</b>		<b>Descripción</b>
<b>Objetivos y metas</b>	1	Objetivos y Metas: conocimiento y objetivos	Todo lo que se dice sobre los objetivos del programa.
	2	Objetivos y Metas: definición de metas	Todo lo que se dice sobre las metas que se establecieron -a nivel nacional y estatal- y de los mecanismos utilizados para su definición.
	3	Objetivos y metas: propuesta de evaluación	Referencia a lo que los entrevistados saben sobre la forma que el PEC propone para evaluar los conocimientos adquiridos de manera autodidacta o por experiencia laboral.
<b>Contribuciones</b>	4	Contribuciones: psicológicas y emocionales	Referencia a los sentimientos, percepciones o efectos positivos o negativos de la obtención (o no obtención) del certificado en la autoestima del participante o en la imagen que tiene de sí mismo.
	5	Contribuciones: laborales	Referencia a lo que diferentes figuras perciben u obtienen de hecho, en cuanto a conseguir trabajo, la mejora en su trabajo o salario, a partir de la obtención de su certificado.
	6	Contribuciones: continuidad educativa	Referencias de los participantes acerca de si la certificación les permite continuar estudiando, así como hasta dónde pretenden seguir estudiando.
	7	Contribuciones: sociales	Referencias a los beneficios familiares, comunitarios o sociales que se tienen a partir de la obtención del certificado.
	8	Contribuciones: institucionales	Referencia a la percepción o conocimiento que se tiene de si el PEC contribuye a combatir el rezago educativo y/o cómo lo logra, así como los beneficios que aporta a las organizaciones y comunidades.
	9	Contribuciones: saberes	Referencia a la recuperación o reconocimiento de saberes que posibilita el PEC o el examen del PEC
<b>Antecedentes de los sustentantes</b>	10	Antecedentes de los sustentantes: escolares	Referencia a la escolaridad previa del sustentante, nivel educativo alcanzado, último lugar donde estudió (MEVYT o sistema educativo formal o aprendió por su cuenta, sólo para 2016) años sin estudiar, y las razones de salida de la escuela.

	11	Antecedentes de los sustentantes: situación ocupacional	Referencia a la situación ocupacional del sustentante si trabaja o no y en qué trabaja.
	12	Antecedentes de los sustentantes: lengua indígena	Referencia a si el sustentante habla lengua indígena
<b>Focalización</b>	13	Focalización: población objetivo	Refiere a la definición de las poblaciones específicas a las que pretende llegar el programa o las que se han definido particularmente por parte del estado o de algún ámbito local.
	14	Focalización: priorización	Refiere a la (o las) población (es) específica (s) a la (s) cual (es) se dirige y los mecanismos existentes para la priorización.
<b>Funciones</b>	15	Funciones: autoridades estatales	Referencia a las principales funciones en su cargo y las específicas que desarrolla en la implementación del PEC, incluye las que conoce que desarrollan otras figuras.
	16	Funciones: figuras operativas	Referencia a las principales funciones en su cargo y las específicas que desarrolla en la implementación del PEC; incluye las que conoce que desarrollan otras figuras.
	17	Funciones: figuras solidarias	Referencia a las principales funciones en su cargo y las específicas que desarrolla en la implementación del PEC; incluye las que conoce que desarrollan otras figuras
	18	Funciones: aliados	Referencia a las principales funciones en su cargo y las específicas que desarrolla en la implementación del PEC; incluye las que conoce que desarrollan otras figuras.
	19	Funciones: formalización	Referencias a los documentos o medios en los que se define tanto sus funciones como el de las distintas figuras operativas que implementan el PEC.
<b>Capacitación</b>	20	Capacitación: características	Características específicas de la capacitación que reciben las figuras que participan en el programa, en particular: duración, contenido, personas que la imparten.
	21	Capacitación: materiales	Referencias a los materiales de apoyo que se les proporcionaron, fueran exclusivos del PEC o de otra modalidad como el MEVyT, y cantidad, calidad, pertinencia, claridad, así como la especificidad en relación con su rol o función.
	22	Capacitación: suficiencia y calidad	Lo que se mencione respecto a la valoración de la capacitación y si fue útil y adecuada para la función, y suficiente en tiempos y en correspondencia con las necesidades de quien la recibió.

	23	Capacitación: SIGA	Características específicas de la capacitación en el SIGA para realizar sus funciones en el PEC: suficiente, clara y precisa.
<b>Recursos humanos</b>	24	Recursos humanos: experiencia	Aspectos asociados con el ámbito laboral de las figuras operativas, tales como: procedencia de las figuras que participan en el programa (INEA estatal, delegación o figura solidaria) y su antigüedad en la institución.
	25	Recursos humanos: remuneración	Referencias a si reciben alguna remuneración, gratificación o estímulo por sus funciones en la implementación del PEC.
	26	Recursos humanos: específicos PEC	Menciones a si contaron con personas específicamente que fueran contratadas o designadas exclusivamente al PEC.
<b>Sedes de aplicación</b>	27	Sedes de aplicación: programación	Aspectos asociados con la suficiencia o insuficiencia de las sedes de aplicación de exámenes, con el apoyo de terceros para facilitar espacios para la aplicación, así como con el proceso de selección de las mismas.
	28	Sedes de aplicación: condiciones	Referencias a las condiciones de infraestructura, tales como: iluminación, limpieza, mobiliario y equipo de cómputo suficiente y que sirva, que sean apropiados para la concentración, así como a las soluciones dadas a los problemas presentados en ellas.
	29	Sedes de aplicación: acceso	Referencias a las facilidades o inconvenientes observados para acceder a las sedes de aplicación y soluciones dadas a los inconvenientes.
<b>SIGA</b>	30	SIGA: disponibilidad	Lo mencionado sobre el SIGA, su funcionamiento y características.
	31	SIGA: problemáticas	Lo mencionado sobre el SIGA y las dificultades que se han presentan en su uso.
<b>Preparación del sustentante</b>	32	Preparación del sustentante: guía de estudios	Referencias al conocimiento y uso de las guías de estudio, o a algún otro material o libro de preparación que no corresponda al diseño del PEC.
	33	Preparación del sustentante: simulador de examen	Referencias al conocimiento y uso del simulador de examen.
	34	Preparación del sustentante: otras estrategias	Referencias a otras estrategias en que los sustentantes mencionan haberse preparado para el examen, como inclusión en MEVYT, talleres o estrategias estatales exclusivos.

<b>Difusión PEC</b>	35	Difusión PEC: mecanismos	Medios que se utilizan para dar a conocer la existencia del programa entre la población objetivo; incluye también los mecanismos que utilizan los aliados para dar a conocer el programa entre sus beneficiarios, así como la mención de los medios más efectivos identificados por los entrevistados.
	36	Difusión PEC: propuestas	Refiere los mecanismos o medios propuestos por los diferentes actores para fortalecer la difusión de acuerdo a su experiencia.
<b>Registro PEC</b>	37	Registro PEC: identificación población objetivo	Referencia a las estrategias utilizadas por el instituto estatal o por los aliados para la identificación de beneficiarios o sustentantes, y a su carácter masivo o personal, así como a la participación o no de los aliados en este proceso.
	38	Registro PEC: convocatoria	Referencia a las estrategias utilizadas por el instituto estatal o por los aliados para la convocatoria de beneficiarios o sustentantes, y a su carácter masivo o personal, así como a la participación o no de los aliados en este proceso.
	39	Registro PEC: proceso	Características y aspectos asociados al proceso de registro para participar en el programa: lugar de registro, figura responsable de registrar a los participantes, e información que se brinda al participante sobre el resto del proceso de certificación.
	40	Registro PEC: requisitos	Referencia a los documentos que se les solicitan a los sustentantes para inscribirse/registrarse de acuerdo a examen que van aplicar (primaria o secundaria)
<b>Integración del expediente</b>	41	Integración del expediente: responsable	Se refiere a lo que se menciona sobre las personas responsables recibir y valorar los documentos que integran el expediente
	42	Integración del expediente: proceso y Dificultades	Referencia al proceso de integración del expediente, así como a las principales dificultades en la integración de éste: foto, CURP, acta, certificado, constancias y rúbricas 2016 o casos de personas en particular.
	43	Integración del expediente: excepciones	Referencias a las situaciones donde se dan algunas excepciones en los requisitos que se solicitan a los sustentantes (documentos, constancias, rúbricas), tales como de edad, jóvenes con materias no terminadas en secundaria, migrantes retornados, extranjeros, personas en condiciones de encierro u otras de vulnerabilidad.

	44	Integración del expediente: _SIGA	Referencias a la integración de los expedientes en el SIGA: obligatoriedad y dificultades en la carga en el sistema
<b>Aplicación del examen</b>	45	Aplicación del examen: _preparación aplicadores	Referencia a la información otorgada a los aplicadores previo al desarrollo de su función o durante el proceso de habilitación de sedes y entesa de paquetes de exámenes.
	46	Aplicación del examen: requisitos	Referencia los requisitos para la presentación por parte de sustentantes: lista de asistencia, credencial o identificación con fotografía
	47	Aplicación del examen: proceso	Referencia al desarrollo de la aplicación y a las condiciones en que se realiza, tales como si se permite la entrada de otras personas, sustentantes separados entre sí, situación de comodidad e idoneidad de entorno para la presentación, condiciones del espacio físico, uso de aparatos electrónicos o de fuentes de información, ayuda a los beneficiarios en la comprensión o resolución del examen, tiempos otorgados, etc. Asimismo, a las condiciones especiales en el caso de exámenes en línea o computadora.
	48	Aplicación del examen: manejo exámenes	Referencia al proceso de tránsito de los exámenes para que vayan y regresen de las sedes de aplicación, y de la participación de diversos actores en este proceso, así como de quienes revisan o conocen los exámenes y cómo se conserva su secrecía.
	49	Aplicación del examen: número de sustentantes	Referencia de diferentes actores al número de personas que se asignan por cada aplicador, o bien al número de personas que se refieren como las que son señaladas en la normatividad del programa.
	50	Aplicación del examen: población vulnerable	Referencia de los diferentes actores a la presencia, apoyo o consideración en el proceso, de personas con necesidades especiales, adultos mayores e indígenas
	51	Aplicación del examen: _problemáticas	Referencia a todo tipo de problemas o conflictos presentados en las sedes, ya sea de acceso, previas o durante la aplicación.
	52	Aplicación del examen: _percepción del examen	Percepción de diferentes actores en cuanto a las características del examen: dificultad, extensión, inteligibilidad, pertinencia en cuanto a la población sustentante, valor para la certificación, etc. También lo que una figura determinada esperaría que fuera el examen y para qué.

<b>Resultados del examen</b>	53	Resultados del examen: _medios notificación	Referencia desde los diferentes actores a los medios formales o no formales de notificación de resultados del examen según su rol.
	54	Resultados del examen: notificación	Referencia a si se notificó o no al sustentante de los resultados de su examen o a quién se notificó; así como al tiempo transcurrido entre la presentación del examen, la notificación de resultados y de la fecha y lugar donde se hará entrega del certificado.
	55	Resultados del examen: _procedimiento si se reprueba	Referencia de diferentes actores a la información otorgada o recibida en torno a la no aprobación, o bien, al proceso específico establecido o realizado en el caso de no aprobación de los sustentantes, tal como la inserción al MEVYT o bien la asesoría especializada.
<b>Asesoría especializada</b>	56	Asesoría especializada: _notificación	Refiere a las figuras y medios que se utilizan para vincular al sustentante no aprobado y su asesor, así como a la información dada al sustentante y al asesor especializado, respecto de las necesidades de asesoría.
	57	Asesoría especializada: proceso	Refiere los momentos de las sesiones de asesoría, el tiempo dedicada a ésta, a dónde y cómo se llevan a cabo las sesiones, al número mínimo de sesiones por cada participante y a su contenido.
	58	Asesoría especializada: material de apoyo	Refiere a qué materiales, sean guías del PEC, libros MEVYT u otros, se destinan o utilizan en la asesoría especializada.
	59	Asesoría especializada: problemáticas	Refiere a los problemas que se presentaron en la impartición de la asesoría y que afectan a asesor o a sustentante, tales como no disponibilidad de Guías PEC, distancias físicas entre asesor y sustentante, tiempos disponibles de éstos, de las hojas de desempeño o de resultados de los sustentantes no aprobados, etc. Asimismo, se refiere a las condiciones en que los asesores prestan la asesoría y los estímulos que reciben por ello.
	60	Asesoría especializada: eficacia	Refiere a los mecanismos para corroborar que el participante adquirió los aprendizajes esperados y domina los temas específicos para presentar su examen por segunda vez.

<b>Certificación</b>	61	Certificación: solicitud y emisión	Pasos a seguir para la certificación desde que se determina que el sustentante ha aprobado su examen hasta que obtiene su certificado, cómo y quién informa a los participantes acerca de la entrega, con cuánto tiempo de anticipación se notificó a los participantes de la fecha de entrega; cómo se entera el sustentante de la fecha de entrega, en cuánto tiempo se lo dieron y dónde.
	62	Certificación: registrados frente a exámenes presentados	Refiere el porcentaje de sustentantes que sí presentaron examen con respecto al total de registrados para presentarlo, en los períodos PEC 2016 o 2017.
	63	Certificación: eficacia PEC	Refiere el porcentaje de los participantes que aplicaron el examen y aprobaron, y el porcentaje de los participantes que aprobaron el examen y obtuvieron certificado.
	64	Certificación: cierre	Refiere el proceso o el resultado (documento o hecho) que da por completado el proceso de certificación.
<b>Coordinación interinstitucional</b>	65	Coordinación interinstitucional: mecanismos	Refiere a los mecanismos de coordinación interinstitucional utilizados, la manera en que se operaron y los participantes en estos mecanismos y acciones.
	66	Coordinación interinstitucional: eficiencia	Refiere los resultados percibidos de coordinación, así como la incidencia de aliados en la operación del PEC y si los mecanismos de coordinación funcionaron conforme a lo previsto y las problemáticas presentadas en su desarrollo.
<b>Seguimiento y supervisión</b>	67	Seguimiento y supervisión: aplicación	Refiere las acciones específicas, desde diferentes figuras, de supervisión, monitoreo y seguimiento del proceso de aplicación del examen PEC.
	68	Seguimiento y supervisión: resultados	Refiere las acciones específicas de seguimiento y supervisión de resultados cualitativos y cuantitativos de la aplicación del PEC durante todo su proceso de implementación y/o en alguna parte de éste.
	69	Seguimiento y supervisión: mejora continua	Refiere al uso de los resultados del seguimiento del proceso de implementación del PEC y/o alguna parte de éste, para emprender acciones de mejora.
	70	Seguimiento y supervisión: UCIAC	Refiere la percepción y el conocimiento del rol de la UCIAC para el proceso de implementación del PEC así como las acciones que ésta realiza al respecto.
<b>Transparencia</b>	71	Transparencia: difusión de resultados	Refiere la percepción, el conocimiento o la existencia de mecanismos, medios y contenidos

			de la difusión social de los resultados de la aplicación del programa, en diferentes órdenes de gobierno.
	72	Transparencia: rendición de cuentas	Se refiere a lo que se menciona sobre la percepción, conocimiento y existencia de los medios que se utilizan para informar al público en general sobre el ejercicio de gastos del programa.
<b>Evaluación</b>	73	Evaluación: satisfacción de sustentantes	Refiere percepción, conocimiento o existencia de mecanismos, medios, acciones o instrumentos de sondeo, valoración, exploración de la satisfacción de los sustentantes en cuanto a su participación y proceso de presentación de examen y obtención de certificado.
	74	Evaluación: propuestas	Se refiere a los elementos o fases del PEC que los entrevistados señalan como conveniente evaluar.
<b>PEC 2016 vs 2017</b>	75	PEC 2016 vs 2017: ventajas	Refiere ventajas o lo que se percibe como "mejor" del PEC 2016, en relación con el 2017 o viceversa.
	76	PEC 2016 vs 2017: desventajas	Refiere desventajas o lo que se percibe como "peor" del PEC 2016, en relación con el 2017 o viceversa.
<b>Motivaciones de participación</b>	77	Motivaciones de participación de los sustentantes	Refiere las causas, impulsos, motivos, deseos, expectativas expresadas por los sustentantes para incorporarse en el PEC y querer obtener su certificado; incluye si se inscribió por su propia decisión o si fue invitado o presionado.
	78	Motivaciones de participación de los aliados	Refiere las causas y motivadores formales institucionales y no formales o personales de los aliados para participar en el programa, así como los beneficios obtenidos de ello.
<b>Propuesta de mejora_PEC</b>	79	Propuesta de mejora: lecciones aprendidas	Se refiere a las propuestas de mejora del programa expresadas por los diferentes actores, así como los aprendizajes derivados de su participación en él.



Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación

México

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA

DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN

DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS